

Uma crítica do conceito de conjuntura crítica: a questão da mudança no Institucionalismo Histórico

DOI 10.1590/1678-98732331e001

Marcelo Passini Mariano^I ,
Guilherme Augusto Guimarães Ferreira^{II} ,
Bárbara Carvalho Neves^{III*} 

^IUniversidade Estadual Paulista, Departamento de Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, UNESP, Franca, SP, Brasil.

^{II}Universidade Federal de São Paulo, Departamento de Relações Internacionais, Universidade Federal de São Paulo, Osasco, SP, Brasil.

^{III*}Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais “San Tiago Dantas” Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mequitta Filho”, São Paulo, SP, Brasil.

Palavras-chave: conjuntura crítica, institucionalismo histórico, mudança institucional, mudança política, instituições políticas.

RESUMO Introdução: Este artigo aborda as divergências em torno da definição e do uso do conceito de “conjuntura crítica”. Aponta para a necessidade de avançar no seu desenvolvimento teórico-conceitual para ampliar a capacidade da noção em identificar a ocorrência de conjunturas críticas. **Materiais e métodos:** A partir de uma revisão detalhada da literatura do Institucionalismo Histórico, considerando os textos e os autores de referência dessa corrente nos repositórios acadêmicos nacionais e internacionais, apresentamos uma crítica das potencialidades e das limitações do conceito de conjuntura crítica para explicação dos momentos de mudança. **Resultados:** Buscando superar a causalidade pressuposta entre conjuntura crítica e mudança, este artigo propõe reinterpretar o conceito de conjuntura crítica a partir da ideia de contingência, caracterizando-a como um período de redução dos constrangimentos institucionais em que mudanças significativas são possíveis, ainda que não necessárias. **Discussão:** Em um contexto marcado por crises político-institucionais, pela transformação nas formas de interação social e pela crescente instabilidade em várias partes do globo, é cada vez mais importante identificar e compreender períodos de crise de expectativas e incerteza sobre o futuro. Argumentamos que o conceito de conjuntura crítica, desde que redefinido, tal como feito neste artigo, amplia a capacidade do modelo teórico em identificar a ocorrência de conjunturas críticas, bem como constatar se ela ocorreu, está ocorrendo ou irá ocorrer. Ao mesmo tempo, essa operação ajuda a explicar quais seriam as causas necessárias para que ocorra ou não uma mudança institucional.

Recebido em 4 de Março de 2022. Aprovado em 29 de Setembro de 2022. Aceito em 10 de Agosto de 2022.

I. Introdução¹

¹ Agradecemos aos comentários e sugestões dos pareceristas anônimos da *Revista de Sociologia e Política* e ao apoio financeiro da CAPES, no âmbito do Programa Capes-PrInt processo n. 88887.310463/2018-00 mobilidade n. 88887.569777/2020-00 e FAPESP, processo n. 20/04348-5. As opiniões aqui expressas não refletem o pensamento da CAPES e da FAPESP.

Este artigo discute como fenômenos de mudança são tratados pelo Institucionalismo Histórico. Especificamente, analisamos as potencialidades e limitações da conjuntura crítica (*critical juncture*, em inglês) enquanto conceito para explicação dos momentos de mudança possível. Tendo como foco o Institucionalismo Histórico, abordamos as divergências em torno da definição e uso do conceito, apontando a necessidade de avançar no seu desenvolvimento teórico-conceitual, para ampliar a capacidade do modelo teórico em identificar a ocorrência de uma conjuntura crítica.

O Institucionalismo Histórico tem como foco compreender como as instituições impactam no desenvolvimento dos processos sociais e políticos (Pierson, 2004; Lowndes & Roberts, 2013). Dentro dos estudos do Institucionalismo Histórico, Fioretos et al. (2016, p. 22, tradução nossa) apontam que as instituições possuem instrumentos de poder e detêm a capacidade de “criar

constrangimentos e oportunidades para a ação política, na distribuição de poder político e em moldar as preferências políticas ao longo do tempo”.

Portanto, este artigo tem como conceito de instituição: um conjunto de regras, práticas e narrativas que prescrevem comportamentos, constroem a ação dos atores, orientam e informam expectativas, distribuem poder e definem papéis sociais.

A partir desse conceito e das contribuições do Institucionalismo Histórico, enfatiza-se as consequências de longo prazo de determinadas escolhas políticas. E, assim, possibilita-se compreender como as instituições criadas no passado, assim como as escolhas que as constituíram, estruturam as relações sociais e políticas no presente. Não se trata, contudo, de atribuir às instituições o caráter de causa exclusiva dos processos políticos, mas de reconhecer que elas são capazes de constrirem os atores e limitar a forma com que a disputa política acontece (Thelen & Steinmo, 1992). Logo, as instituições se comportam tanto como causa, afetando como e se determinados atores irão incidir sobre o processo político, quanto como elemento do contexto, facilitando ou limitando a capacidade de ação dos atores políticos.

Os estudos que se dedicaram a compreender o papel das instituições nas dinâmicas de continuidade e estabilidade dos processos políticos ocuparam a centralidade no Institucionalismo Histórico. Afinal, o foco da análise estava em compreender o funcionamento de uma instituição e, portanto, predominava a ideia de que as instituições operam como elemento de estabilização do processo político. Como consequência, o conceito de dependência da trajetória (*path dependence*, em inglês) assumiu protagonismo na área.

Arthur (1994), David (1985), Pierson (2004), Hall (2016) e outros definem a dependência da trajetória focando nos retornos positivos ou retornos crescentes (*increasing returns*). Em síntese, esses retornos positivos ocorrem quando um conjunto de decisões de uma instituição colocado em prática gera, aos atores envolvidos, uma percepção positiva quanto aos resultados obtidos, que aumentam, gradativamente, os estímulos para a manutenção desse arranjo, ampliando os custos (sociais, políticos, financeiros etc.) de escolher caminhos alternativos². Dessa forma, portanto, a dependência da trajetória conceitua a relação entre uma escolha inicial que faz com que, a partir de retornos crescentes, a trajetória escolhida seja fortalecida ao longo do tempo, ficando cada vez mais difícil reverter tal curso escolhido.

Como exemplo, podemos citar a análise de Dabène (2012) sobre o processo de integração na América Latina que, através de uma fase inicial fortemente politizada, resultou em estruturas institucionais e uma trajetória que se tornaram difíceis de serem modificadas. De acordo com o autor, apesar de crises recorrentes, as instituições regionais como o Mercado Comum do Sul (Mercosul), a Comunidade Andina (CAN) e o processo de integração centro-americano, pela maneira na qual se estabeleceram, resultaram em uma trajetória que sobrevive ao longo dos anos, sendo resilientes às mudanças.

Essa resiliência é a consolidação dos retornos positivos aos atores governamentais e não governamentais presentes nesses processos. Por exemplo, como afirmam Mariano et al. (2021), no caso do Mercosul os retornos positivos são resultado da percepção dos setores industriais e setores que têm dificuldade de se posicionar no mercado internacional de que o Mercosul provê proteção diante desse mercado extra-Mercosul, gerando vantagens a esses setores que, por sua vez, resultam no contínuo apoio desses grupos na manutenção do arranjo regional estabelecido (CNI, 2020).

² Tal dinâmica está amparada no modelo da *Polya Urn*, amplamente conhecido nas ciências estatísticas. Ver Arthur (1994).

[Mahoney et al. \(2016\)](#) apontam que a concepção de dependência da trajetória implica que no início dessa trajetória as escolhas feitas são cruciais em direcionar a instituição em um caminho específico. Escolhas subsequentes, portanto, serviriam apenas para reforçar a direção já escolhida.

Foi apenas no início dos anos 1990 que os autores vinculados ao Institucionalismo Histórico apontaram para a importância em focar nos momentos de formação de instituições, período de baixo constrangimento institucional ([Pierson, 1993](#); [Hall, 2016](#)). Nesse debate, cuja ênfase recai sobre o fenômeno da mudança, as discussões da área se dividem entre a ideia de mudança gradual (*gradual or incremental change*, em inglês) e mudança em contexto de conjuntura crítica (*critical juncture*, em inglês).

[Cortell & Peterson \(1999\)](#), [Greif & Laitin \(2004\)](#), [Conran & Thelen \(2016\)](#) e outros explicam a ocorrência de mudança institucional como um processo gradual, consequência dos impactos de longo prazo dos ajustes e adaptações institucionais desencadeados por oscilações conjunturais que, no curto prazo, garantem que a instituição continue produzindo efeitos de continuidade. Assim, para esses autores, a mudança é resultado não pretendido (*unintended consequence*, em inglês) das decisões tomadas por interesses de curto prazo.

Por sua vez, [Mahoney & Thelen \(2009\)](#) apontam as limitações dos teóricos do Institucionalismo Histórico ao buscar explicar a mudança através de uma visão de poder político e de efeitos distributivos, que acabam por redirecionar o olhar às consequências não pretendidas, ao invés de considerar diferentes atores e estruturas que possam haver desencadeado a mudança internamente e de maneira gradual. Ampliando as contribuições do conceito de mudança gradual, os autores defendem que a mudança institucional, dentro dessa visão teórica, ocorrem “[...] quando problemas na interpretação e aplicação das regras abrem espaço para atores as implementarem a partir de novas maneiras” ([Mahoney & Thelen, 2009](#), p. 4).

Um dos principais exemplos na discussão sobre *unintended consequences* está nos estudos de [Falleti & Lynch \(2009\)](#) sobre a implementação do Sistema Universal de Saúde Brasileiro (SUS). Em seu estudo, [Falleti & Lynch \(2009\)](#) defendem que a implementação do SUS nos anos 1990 através das reformas de saúde na nova constituição brasileira de 1988 não resultou de uma conjuntura crítica, mas sim de mudanças graduais consequências de decisões não intencionais tomadas no período anterior pelos governos militares. Nos anos 1970, durante a ditadura, foram introduzidas reformas no sistema de saúde com o objetivo de ampliar a autoridade e presença do Estado no campo. Entretanto, ao tentar legitimar a dominação estatal e controlar os ativistas rurais, o governo militar, em realidade, proveu

[...] uma abertura para organizações de saúde de esquerda, representantes do movimento sanitário, colocando em prática modelos de maior escala de uma medicina pública, preventiva e social [...]. Em resumo, a penetração da sociedade pelo Estado autoritário facilitou a infiltração do Estado por elementos reformistas na sociedade. ([Falleti & Lynch, 2009](#), p. 40, tradução nossa).

De outro lado, [Collier & Collier \(2002\)](#), [Hogan \(2006\)](#) e outros autores apresentam a mudança como produto de um momento de crise decorrente de processos disruptivos gerados por eventos excepcionais, capazes de promover rupturas bruscas no contexto ao qual a instituição está inserida, tais como uma guerra ou uma grave crise econômica - a chamada conjuntura crítica. Trata-se de um conceito que surge de maneira complementar à ideia de dependência da trajetória, uma vez que marcaria, simultaneamente, o fim e início de novas

dinâmicas institucionais e, conseqüentemente, reinício das dinâmicas de retornos crescentes.

Tal definição foi alvo de duras críticas. [Peters \(1999\)](#), [Gorges \(2001\)](#), [John \(2012\)](#) e outros apontaram a superficialidade do conceito e sua baixa capacidade explicativa, sobretudo por não oferecer elementos e critérios claros que permitissem identificar a ocorrência de uma conjuntura crítica. Somamo-nos à essas críticas, no sentido de apontar que tal entendimento atribui causalidade direta entre conjuntura crítica e mudança institucional, impedindo que se identifique uma conjuntura crítica no momento da sua ocorrência, haja vista que o foco analítico está no resultado (mudança institucional) desse processo, não considerando suas origens e causas.

Em uma literatura crítica ao Institucionalismo Histórico, autores como [Gourevitch \(1986\)](#), [Blyth \(2002\)](#), [Katznelson & Weingast \(2005\)](#) e [Dobry \(2015\)](#) entendem a mudança institucional como um processo não limitado à agência dos atores e ao constrangimento estrutural das instituições. Para esses atores, a mudança institucional deve ser compreendida a partir do papel das ideias, e os espaços que elas ocupam dentro das estruturas políticas existentes. Entretanto, tal vertente construtivista, ainda que crítica às explicações do Institucionalismo Histórico, ainda se foca em explicar as mudanças institucionais a partir das crises, ou momentos atípicos (“*punctuations*”). Nesse sentido, ainda que convirjamos na crítica às limitações do Institucionalismo Histórico, somos divergentes no que diz respeito à centralidade das ideias no processo de mudança. Conforme argumentamos nas seções seguintes, expectativas, incertezas, dinâmicas de poder e capacidade institucional são as variáveis centrais do nosso modelo, em um diálogo crítico, porém complementar, com o Institucionalismo Histórico.

No âmbito da literatura específica do Institucionalismo Histórico, é apenas a partir dos estudos de [Capoccia & Kelemen \(2007\)](#) e [Capoccia \(2015; 2016\)](#), que se abre espaço para pensar a conjuntura crítica, apesar de contra intuitiva, desvinculada de uma relação direta e necessária de causalidade com a ocorrência da mudança. Assim como apontado pelos autores, “[...] *a mudança não é um elemento necessário à conjuntura crítica*. Se a mudança é possível, considerada, buscada, e por pouco falhou em se materializar, não há razão para não considerar tal situação como uma conjuntura crítica” ([Capoccia & Kelemen, 2007](#), pp. 350-351, tradução nossa, grifo nosso).

Em concordância com a definição de Pierson (2004), entendemos a contingência como um momento de incerteza e indefinição ou evento que possibilita a divergência na trajetória estabelecida, ou seja, eventos que iniciam esse período de redução dos constrangimentos institucionais, gerando a possibilidade de mudança (conjuntura crítica).

Assim, argumentamos no sentido de compreender o conceito de conjuntura crítica a partir da ideia de contingência, caracterizando-a como um período de redução dos constrangimentos institucionais, em que mudanças significativas são possíveis e, ao mesmo tempo, imprevisíveis. Trata-se, portanto, de um momento de incerteza sobre o futuro de um arranjo institucional que permite que a ação política tenha papel causal protagonista na consolidação de determinada trajetória institucional. Rompe-se, portanto, com o entendimento que estabelece causalidade direta entre conjuntura crítica e mudança, de forma a considerar que elementos institucionais permitem ou impedem que a mudança ocorra e que são os atores que possuem poder de agência para, durante uma conjuntura crítica, provocar a mudança.

Apesar do avanço teórico em se pensar as conjunturas críticas para além da mudança, não houve maiores contribuições nessa linha argumentativa, se limitando a bibliografia já consolidada e, portanto, reproduzindo a utilização do conceito focado no resultado das conjunturas críticas e não suas causas e desenvolvimento. Tal demanda se torna ainda mais forte diante do contexto mundial de mudanças e conjunturas críticas recorrentes, como o caso da crise sanitária resultante da pandemia do Covid-19, que exige ações políticas e respostas institucionais cada vez mais rápidas, ampliando a urgência de aprimorar nossa capacidade de entender o funcionamento das conjunturas críticas.

Isto posto, do ponto de vista da elaboração teórica do Institucionalismo Histórico, este artigo apresenta uma discussão sobre o desenvolvimento da teorização sobre conjuntura crítica, questionando sua capacidade de oferecer um aparato teórico-conceitual capaz de nos auxiliar na compreensão dos momentos de mudanças possíveis. Dessa maneira, buscamos contribuir com a reflexão teórica da área de forma a ampliar nossa compreensão acerca das evidências que permitem constatar que uma conjuntura crítica ocorreu, está ocorrendo ou irá ocorrer e, ao mesmo tempo, quais as causas necessárias para que uma conjuntura crítica resulte ou não em mudança institucional.

Para tanto, nosso artigo está organizado em quatro seções, para além desta introdução. Primeiramente, resgatamos a bibliografia que trabalha com o conceito de conjuntura crítica. Nosso objetivo é entender a operacionalização do conceito pelos autores vinculados ao Institucionalismo Histórico. Na segunda seção, ampliamos nossa discussão abordando os problemas decorrentes da vinculação do conceito de conjuntura crítica à ocorrência da mudança e, em seguida, apresentamos avanços possíveis a partir da definição de conjuntura crítica como um momento de mudança possível. Ao final, nas considerações, resgatamos os pontos centrais do nosso argumento e indicamos uma agenda de pesquisa que, distante de ser exaustiva, orienta possibilidades decorrentes das nossas reflexões.

II. O conceito de Conjuntura Crítica

Apesar do conceito de conjuntura crítica (ou *critical juncture*, em inglês) ter sido consolidado pela bibliografia do Institucionalismo Histórico apenas a partir dos anos 1990, ainda nos anos 1960 o entendimento do que seria uma conjuntura crítica já aparecia nas discussões para compreender diferentes momentos históricos, por exemplo, processos de reforma e revolução do século XVI ao XX. Os primeiros a levar em consideração a conjuntura crítica, sem se debruçar sobre o desenvolvimento do conceito, foram [Lipset & Rokkan \(1967\)](#). Apesar de mencionar o termo *conjuntura crítica*, eles utilizam de maneira mais geral o termo *conjuntura crucial* para nomear o momento no qual há uma ruptura no desenvolvimento do sistema partidário nacional nos casos em que analisam, sendo: 1. Reforma e Contrarreforma nos séculos XVI e XVII; 2. Revolução Nacional em 1789; 3. Revolução Industrial no século XIX; e 4. A Revolução Russa em 1917.

Na análise de [Lipset & Rokkan \(1967\)](#), essa *conjuntura crucial* marca esses momentos enumerados nos quais decisões pontuais rompem com a estrutura existente e configuram novas estruturas políticas que duram décadas. Em suas palavras, as alternativas ao sistema presente foram estabelecidas e apresentadas aos cidadãos de cada caso “[...] durante as fases de mobilização imediatamente antes ou logo após a extensão final do sufrágio e permaneceram praticamente as mesmas durante décadas de mudanças subsequentes nas con-

dições estruturais da escolha partidária” (Lipset & Rokkan, 1967, p. 52, tradução nossa).

Em cada caso analisado, os autores elencam, para além do contexto que configura a conjuntura crítica, o contexto de perturbação/ruptura e as alternativas dos poderes em disputa. Como exemplo, na conjuntura crítica da Revolução Industrial no século XIX, Lipset & Rokkan (1967) apontam o contexto de disputa entre o espaço rural (*Land*) e a Indústria (*Industry*), e suas alternativas: a manutenção dos níveis tarifários para produtos agrícolas e do controle da dinâmica produtiva vs. o estabelecimento da liberdade para os empreendimentos industriais.

Ainda antes da consolidação e maior aprofundamento na conceitualização de conjuntura crítica, os estudos de David (1985) também esboçaram reflexões na área. David (1985) apontou que a existência de uma sequência de mudanças econômicas no início do século XX, dentro de uma trajetória dependente, foi uma das formas de *eventos remotos* influenciarem no resultado de um processo histórico. Nesse sentido, o autor indicou a importância de não se ignorar *acidentes históricos*, configurando esses como os momentos de mudança que marcam a construção de uma nova trajetória dependente.

Foi somente em 1991, a partir dos estudos de Collier e Collier e a teorização sobre o desenvolvimento político na América Latina que se definiu de maneira mais explícita e aplicada o conceito de *conjuntura crítica*. Em seu livro “*Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*”, Collier e Collier, a partir de estudos de caso, averiguam as consequências de longo prazo na incorporação de partidos trabalhistas no sistema político em diferentes países da América Latina.

Collier e Collier definiram inicialmente a *conjuntura crítica* como “um período de mudança significativa, o qual tipicamente ocorre de maneiras distintas em diferentes países e que se supõe produzir legados distintos” (Collier & Collier, 1991, p. 29, tradução nossa, grifo nosso). Ao analisar quatro pares de países: Brasil e Chile, México e Venezuela, Uruguai e Colômbia, e Peru e Argentina, comparando as similaridades e diferenças nos processos de incorporação de partidos dos trabalhadores em suas estruturas políticas, os autores defendem que esses períodos “[...] constituíram uma conjuntura crítica que ocorreu de distintas maneiras nos diferentes países, e essas diferenças tiveram um papel central em moldar a arena política nacional nas décadas seguintes” (Collier & Collier, 2002, p. 29, tradução nossa).

Apesar de fazer menção, no início de seu trabalho, à nomenclatura e contribuições realizadas pelos estudos de Lipset & Rokkan (1967) e David (1985) - além de outros trabalhos na área de ciências sociais e estudos históricos comparados que analisam esses momentos de rupturas, alternativas, decisão e mudança -, o trabalho de Collier & Collier (1991) marcou a constituição da conjuntura crítica como um conceito dentro dos estudos do Institucionalismo Histórico.

Dentro desse *framework* inicial, os autores determinam que a conjuntura crítica é composta por 3 elementos: 1. a existência de uma mudança significativa; 2. a comprovação de que a mudança ocorreu de maneiras distintas em diferentes casos; 3. a hipótese que explica as consequências de tal conjuntura. Em relação ao último componente, “se a hipótese explicativa é verificada como falsa, ou seja, que a conjuntura crítica hipotetizada não produziu o legado esperado, pode-se concluir que, de fato, não houve uma conjuntura crítica” (Collier & Collier, 1991, p. 30, tradução nossa).

Ademais, nesse *framework*, Collier & Collier (1991) definem 5 variáveis interligadas de maneira causal que, como resultado, estão condicionadas à mudança para a construção de um legado (Figura 1). Dentre essas variáveis estão: 1. condições antecedentes (elementos econômicos, sociais, políticos e conjunturais); 2. clivagem ou crise (conflitos e crises que desencadeiam a conjuntura crítica); 3. a conjuntura crítica (episódio central na fundação de instituições); 4. resultado (momento no qual o legado emerge como reação ao processo anterior); e 5. o legado (instituições que perduram no tempo). Percebe-se, portanto, como a ocorrência da mudança é percebida como elemento necessário para identificar a ocorrência de uma conjuntura crítica.

Apesar de haver todos esses elementos definidos e destacados, há limitações conceituais que são reproduzidas ao longo dos anos pela ampla literatura do institucionalismo histórico. Para começar, a própria identificação de conjunturas críticas não é clara, apontando-a apenas como uma resposta imediata a um choque externo de grande escala (como a depressão dos anos 1930, ou a crise da dívida nos anos 1980 na América Latina). Nesse primeiro elemento o foco se guia pela identificação da ruptura ou mudança, posterior ao momento no qual ocorreu a conjuntura crítica, visto o direcionamento em se verificar o legado e compará-lo com a estrutura vigente anteriormente.

Ademais, como Collier & Collier (1991; 2002) já apontam, a identificação de conjunturas críticas tem maior alcance ao se comparar casos, porém há dificuldade em equivaler tais análises uma vez que, não sendo um choque global, as conjunturas críticas podem ocorrer em diferentes momentos, sob diferentes causas e, até mesmo, tal processo pode ser mais longo ou mais curto em cada caso selecionado. Nesse sentido, as conjunturas críticas podem ocorrer em diferentes contextos históricos e, portanto, há uma dificuldade em se encontrar equivalência analítica na comparação dos casos, uma vez que um mesmo momento histórico pode ser considerado uma conjuntura crítica para uma instituição, mas não à outra.

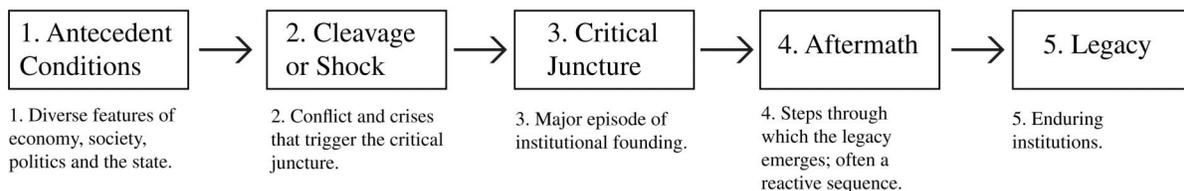
Uma segunda problemática se dá na definição da duração de uma conjuntura crítica, que poderia, segundo os autores, ser tanto um período curto de choque e mudança imediata, como um período de longo prazo, cujas mudanças são produzidas de maneira gradual. Nessa definição, Collier & Collier (1991; 2002) - e outros autores que vão desenvolver suas visões sobre o conceito de conjuntura crítica - deixam a questão da duração em aberto, entendendo que a mudança (legado) pode ocorrer de maneira rápida,

Figura 1 - Modelo de 5 Passos

1. Introduction

Figure 1a. Five-Step Template*

Lipset and Rokkan's (1967) three-step template - cleavage, critical juncture, legacy - was expanded by Collier and Collier (1991) with the addition of the (1) Antecedent Conditions prior to the cleavage/shock, and the (4) Aftermath when the legacy takes shape.



*Arrows represent hypothesized causal connections that must be tested, not assumed.

ou ser gradualmente cristalizada a partir de uma lenta aplicação de políticas por parte dos governos analisados. A título de exemplo, [Collier & Collier \(2002\)](#) apontam que a conjuntura crítica da incorporação dos partidos trabalhistas no sistema político no México e no Peru duraram, respectivamente, 23 e 9 anos.

Tal flexibilidade no elemento temporal do conceito dificulta a compreensão da conjuntura crítica e sua própria aplicação, visto que dentro de um longo período pode haver mais de uma conjuntura crítica ocorrendo de maneira sobreposta em um mesmo espaço temporal de análise. Ademais, tal conceitualização também se limita uma vez que o tempo da conjuntura crítica é determinado apenas após a verificação da consolidação de um legado, que deve ser contrário ao período que antecede à conjuntura crítica hipotetizada.

Por sua vez, para além do tempo de duração da conjuntura crítica, há a problemática da duração do legado. [Collier & Collier \(2002\)](#) destacam que o legado pode se constituir em mecanismos institucionalizados, como regimes, estáveis, e com uma maior duração, ao mesmo tempo em que podem se configurar em um legado não estável ou, como colocado por eles, “auto-destrutivos”. A grande questão nesse ponto está em reconhecer que o fim do legado é o início de uma nova conjuntura crítica e, de maneira cíclica, eles sempre terão um ponto de ruptura e descontinuação. Como exemplo, os autores apontam o legado da incorporação dos partidos trabalhistas no sistema político do Brasil, Argentina, Peru e Uruguai que tem sua finalização com o início de uma nova conjuntura crítica, os golpes militares entre os anos 1960-70 no continente.

Tal conceitualização do tempo de duração da conjuntura crítica e seu legado se mantém até os dias de hoje, e de maneira mais abrangente, como, por exemplo, determinado por [Capoccia \(2015\)](#), o qual define a conjuntura crítica como “momentos nos quais a incerteza sobre o futuro de um arranjo institucional permite que a ação política e escolhas sejam parte de um papel causal decisivo em direcionar uma instituição para um determinado caminho de desenvolvimento, este, que vai persistir por um longo período de tempo” ([Capoccia, 2015](#), p. 148, tradução nossa). Nesse sentido, o tempo, apesar de ser um elemento crucial para a identificação da conjuntura crítica, ao ser o foco da análise do legado e da própria conjuntura crítica - enquanto composta por uma cadeia causal de mecanismos permissivos e produtivos-, torna o uso do conceito impreciso e complexo em sua aplicação.

Até este momento, o artigo deu bastante relevância à contribuição dos trabalhos de [Collier & Collier \(1991; 2002\)](#), uma vez que eles formam a base teórica para os outros estudos e teorizações desenvolvidas ao longo do tempo no âmbito do conceito de conjuntura crítica. Entre os principais autores e estudos no desenvolvimento e maior alcance dos debates no tema estão: [Cortell & Peterson \(1999\)](#), [David \(2000\)](#), [Pierson \(2000; 2004\)](#), [Capoccia \(2015\)](#), [Mahoney \(2001\)](#), [Capoccia & Kelemen \(2007\)](#), [Slater & Simmons \(2010\)](#), [Soifer \(2012\)](#), [Thelen & Mahoney \(2015\)](#). De maneira resumida, o [Quadro 1](#) aponta os diferentes conceitos de conjuntura crítica pelas principais contribuições da área.

A seção seguinte discute, a partir dos estudos publicados ao longo dos anos 2000, as limitações e lacunas existentes na discussão teórica sobre conjuntura crítica, sobretudo no que diz respeito às limitações do entendimento que vincula a ocorrência de uma conjuntura crítica com o fenômeno da mudança.

III. O problema da mudança como elemento necessário

Conforme sistematizado no [Quadro 1](#), ao longo dos anos 2000 os estudos de conjuntura crítica foram se ampliando, havendo novas contribuições à sua conceitualização, além de novas aplicações em diversas áreas. Ainda assim, os elementos centrais definidos por [Collier & Collier \(1991, 2002\)](#) foram mantidos pelas novas contribuições apontadas, permanecendo, ao mesmo tempo, as limitações do alcance teórico existentes. [Mahoney \(2001\)](#), [Pierson \(2004\)](#), [Slater & Simmons \(2010\)](#), por exemplo, mantiveram o foco analítico no período pós conjuntura crítica para sua identificação, ou seja, na existência de um legado duradouro, na ocorrência da mudança.

Dessa compreensão, que estabelece a mudança como elemento necessário, decorrem duas consequências lógicas que limitam a análise e enfraquecem o poder explicativo do conceito de conjuntura crítica. Por um lado, estabelece uma relação direta de causalidade entre conjuntura crítica e mudança - que é frágil, dada a dificuldade de identificar mecanismos causais que relacionem de maneira direta um evento excepcional (como uma guerra, uma crise econômica e outros) com a ocorrência de mudanças em uma instituição específica. De outro, porque dificulta a identificação de elementos que possam vir a gerar

Quadro 1 - O conceito de Conjuntura Crítica ao longo do tempo: diferentes contribuições

Autor	Ano	Definição de Conjuntura Crítica
Lipset & Rokkan	1967	Momento no qual decisões e desenvolvimentos estruturam inúmeras políticas na região que duravam décadas
Collier & Collier	1991/2002	Uma conjuntura crítica pode ser definida como um período de mudança significativa, a qual ocorre de diferentes maneiras em diferentes países e no qual se hipotetiza como resultado produzir distintos legados.
David	2000	Eventos pequenos e contingentes que, apesar de geralmente serem de insignificante influência em períodos de reprodução institucional, podem ter um papel crucial no início de uma trajetória institucional
Mahoney	2001	A conjuntura crítica é composta por dois componentes: 1. pontos de escolha - no qual uma opção particular é adotada dentre duas ou mais alternativas, e, se não há escolha entre alternativas, não há conjuntura crítica; 2. uma vez escolhida uma opção se torna - progressivamente - mais difícil de retornar ao ponto inicial no qual múltiplas alternativas estavam disponíveis. Nessa conceitualização, nem todos os pontos de escolha representam conjunturas críticas, apenas aqueles que resultam em resultados futuros importantes.
Pierson	2004	Conjunturas são críticas ao pôr em prática arranjos institucionais em trajetórias ou caminhos que, a posteriori, são difíceis de alterar.
Capoccia & Kelemen	2007	Conjunturas Críticas podem ser caracterizadas como situações nas quais as influências estruturais (sociais, econômicas, organizacionais, ideológicas e culturais) para a ação política são relaxadas de maneira significativa e por um período curto de tempo, cujas consequências resultam: 1. na expansão das escolhas disponíveis para atores políticos de poder, e 2. na capacidade de decisões momentâneas em afetar o resultado de acordo com os interesse dos atores.
Slater & Simmons	2010	Períodos na história no qual a presença de forças causais específicas impulsiona a concretização de casos cujo resultado é divergente no longo-prazo, ou, em um único caso tais forças causais consolidam uma nova trajetória política que diverge de maneira significativa do período anterior.
Soifer	2012	Conjunturas críticas são momentos marcados por um aumento na contingência ou na ampliação da possibilidade causal.
Capoccia	2015	São momentos no qual a incerteza sobre o futuro de um arranjo institucional permite uma agência e escolha política que tem um papel causal decisivo no direcionamento de uma instituição em uma determinada trajetória de desenvolvimento, trajetória esta que persiste por um longo período de tempo.

uma conjuntura crítica e/ou enquanto ela estiver ocorrendo, haja vista que somente a partir do seu resultado (a mudança) será possível constatar sua ocorrência.

Ora, ainda que tal compreensão possa parecer suficiente para estudos que pretendam explicar eventos que ocorreram no passado, certamente é insuficiente para orientar atores que, vivendo um momento de conjuntura crítica, desejam atuar de forma a estimular, ou mesmo evitar, que a mudança ocorra. Dessa forma, torna-se fundamental avançar na elaboração teórica sobre conjuntura crítica, de forma a construir um aparato teórico que permita identificar uma conjuntura crítica no seu início ou mesmo durante a sua ocorrência, possibilitando a identificação e análise dos casos cujo *outcome* (ocorrência ou não da mudança) não é central, mas sim o momento de conjuntura crítica *per se*.

Capoccia & Kelemen (2007) apresentam uma nova visão dentro do conceito que pretende superar tais limitações. Os autores caracterizam a conjuntura crítica a partir das contingências existentes à ação política. Isto é, identificam uma conjuntura crítica como momento de redução da capacidade institucional de limitar e constranger a ação dos atores, permitindo que estes possam fazer escolhas antes não possíveis, cujo impacto de determinar os resultados do processo político é significativamente maior.

Nesse mesmo raciocínio, Soifer (2012) define uma conjuntura crítica a partir da ideia de “condições permissivas”, eventos ou fatores que mudam o contexto de funcionamento de uma instituição e provocam alterações nas condições em que os atores se relacionavam até então, responsáveis por garantir a estabilidade das dinâmicas institucionais. Isso ocorre por meio da redução das capacidades de agência da instituição (capacidade de impor constrangimentos à ação política) e, conseqüentemente, aumento do poder de ação dos atores.

Por sua vez, Capoccia (2015) deixa de focar no elemento da mudança como ponto crucial à existência de uma conjuntura crítica ao caracterizá-la como um *momento de incerteza sobre o futuro de um arranjo institucional*. Momento esse que “[...] permite que a agência e escolha políticas tenham um papel causal decisivo na configuração de uma instituição direcionando-a à uma certa trajetória de desenvolvimento, este que persiste por um longo período de tempo” (Capoccia, 2015, p. 148, tradução nossa, grifo nosso).

Ainda nesse aspecto, Capoccia coloca luz a uma agenda de pesquisa não abordada por conta do foco no legado e na ocorrência da mudança. Tal agenda pouco explorada se encontra na caracterização da conjuntura crítica não a partir da contingência, mas na divergência, no qual “[...] um choque exógeno comum] afeta uma série de casos (tipicamente países), levando-os à divergirem, como resultado da combinação do choque comum e das suas diferentes condições antecedentes, as quais, portanto, exercem uma força causal significativa no resultado” (Capoccia, 2015, p. 156, tradução nossa).

Como exemplo dessa divergência, podemos pensar no processo de saída do Reino Unido da União Europeia (UE), o BREXIT. Após um choque exógeno comum (crise econômica de 2008), a partir das diferenças nas estruturas e interesses dos Estados partes da UE (condições antecedentes) - entre outros elementos históricos que compõem a relação do Reino Unido com o continente europeu -, viu-se a divergência de resposta àquele contexto, levando ao processo decisório que resultou no BREXIT.

Essa caracterização parte da incerteza que surge a partir da *ruptura do status quo institucional existente*, dando voz a novas demandas por mudanças institucionais. Há, nesse sentido, uma crise das expectativas quanto ao arranjo

analisado e, nessa perspectiva, a mudança não seria um elemento necessário da conjuntura crítica. É nessa reflexão que estão os casos de “*near misses*” ou “quase perdas”. Nessa agenda, Capoccia (2015, p. 165, tradução nossa) aponta a mudança possível, que, caso não concretizada, tampouco deve ser descartada, agenda essa que ainda é pouco explorada.

Vale ressaltar, contudo, que para o autor uma conjuntura crítica não é um momento de ação aleatória, de possibilidades randômicas. Trata-se de um período em que os atores definem sua ação a partir de uma variedade mais ampla de opções de ação possíveis, mas não infinitas. Nesse sentido, não se trata da total ausência de constrangimentos institucionais, uma vez que as características da própria conjuntura crítica condicionam os atores.

Em síntese, a produção sobre o conceito de conjuntura crítica nos anos 2000 avançou no entendimento da conjuntura crítica a partir da ideia de contingência, passando a ser entendida como um período de relaxamento dos constrangimentos institucionais e ampliação da capacidade dos atores de realizarem ações diferentes daquelas possíveis em contextos de dependência da trajetória (*path dependence*). Em outras palavras, trata-se de um momento de incerteza sobre o futuro, em que mudanças significativas são possíveis, mas não necessárias, e que permite que a ação política tenha papel causal protagonista na definição de determinada trajetória institucional.

Essa nova compreensão altera de forma significativa a análise do fenômeno da mudança, separando-o da identificação de uma conjuntura crítica. Rompe-se, portanto, com o entendimento que estabelece causalidade direta entre conjuntura crítica e mudança, de forma a considerar que elementos estruturais permitem ou impedem que a mudança ocorra e que são os atores quem possuem poder de agência para, durante uma conjuntura crítica, provocar a mudança.

Contudo, ainda que se tenha avançado no que diz respeito às limitações e lacunas existentes na discussão teórica, prevalecem imprecisões analíticas. De um lado está a necessidade de determinar as evidências que permitam constatar que uma conjuntura crítica ocorreu, está ocorrendo ou, até mesmo, pode ocorrer; identificar, portanto, um momento de mudança possível. De outro, o desafio reside em estabelecer as causas necessárias e/ou suficientes para que uma conjuntura crítica resulte ou não em mudança institucional. Na seção seguinte, enfrentamos tais desafios.

IV. A Conjuntura Crítica, contingências e a incerteza sobre o futuro: contribuições teóricas

As lacunas e limitações acerca do conceito de conjuntura crítica indicadas nas seções anteriores derivam, sobremaneira, da pergunta que orienta a reflexão dos respectivos autores. É elemento comum nos trabalhos supracitados a utilização do conceito de conjuntura crítica para explicar porquê determinada mudança ocorreu ou deixou de ocorrer. Sendo assim, o conceito de conjuntura crítica ocupa o lugar de causa na relação que se busca explicar.

Ocorre, no entanto, que a compreensão da conjuntura crítica como momento de mudança possível, mas não necessária, conforme argumentamos, implica em redefinir a pergunta guia das análises. Dessa forma, nos parece mais adequado que o conceito de conjuntura crítica seja orientado para compreender quais são as condições que possibilitam a mudança e, conseqüentemente, entender como as mudanças ocorrem. Tal perspectiva é crucial

porque consolida o entendimento de que uma conjuntura crítica não ocupa papel de causa, mas sim de contexto em uma relação causal.

Assim, em nossa contribuição definimos a conjuntura crítica como um momento em que os atores que dão sustentação à determinada instituição divergem em suas expectativas, pois visualizam um futuro no qual a instituição, tal como está organizada, não fornece confiança suficiente para que os seus interesses sejam atendidos. É, portanto, um estado típico de crise de expectativas, situação na qual os atores perdem parte da capacidade de traçar perspectivas baseadas nas referências construídas ao longo do tempo, podendo consolidar uma percepção coletiva de que a trajetória institucional existente não dará conta das mudanças que se avizinham.

A partir dessa definição, torna-se possível indicar os elementos e seus respectivos comportamentos que nos permitem caracterizar que uma conjuntura crítica ocorreu ou está ocorrendo. Para tanto, nosso argumento está fundado em quatro elementos centrais, cujos comportamentos ao longo do tempo possibilitam identificar uma conjuntura crítica. No entanto, antes de descrever a dinâmica e a trajetória de uma conjuntura crítica, é preciso apresentar as definições dos quatro elementos centrais do modelo que propomos, quais sejam, *expectativa*, *incerteza*, *coalizão de sustentação* e *capacidade institucional*.

A *expectativa* é entendida aqui como a percepção que um ator tem sobre o futuro de uma configuração institucional, tanto no que diz respeito ao contexto no qual está inserida quanto em relação ao comportamento dos demais atores envolvidos nessa instituição. Nesse sentido, a expectativa de um ator sempre está interligada, de maneira referencial e comparativa, ao passado. E, dessa maneira, a expectativa pode se caracterizar como estável, quando o ator tem a percepção de que o futuro está repetindo padrões históricos já vividos. E, por outro lado, instável, quando se perde essa referência ao passado.

O elemento *incerteza* diz respeito ao nível de desconfiança quanto às expectativas, interesses e o comportamento dos outros atores. Ora, é razoável supor que a desconfiança é elemento perene nas relações políticas. No entanto, importa-nos identificar os níveis dessa incerteza, uma vez que se elevados, ampliam substantivamente as dificuldades de promover relacionamentos estáveis entre os atores e, conseqüentemente, passam a ser um elemento indicativo de conjuntura crítica. Assim sendo, é fundamental considerar que os elementos expectativa e incerteza são conexos, uma vez que na medida em que as incertezas se ampliam, as expectativas acerca do futuro se tornam mais instáveis.

Em terceiro lugar, nosso entendimento de *coalizão de sustentação* está amparado na reflexão proposta por Hall (2016), para quem um arranjo institucional é produto da convergência de perspectivas, expectativas e interesses de uma determinada coalizão de atores que dão sustentação a determinado conjunto de regras e práticas. Dessa forma, a variável coalizão de sustentação se refere aos níveis de convergência e/ou divergência entre os atores de determinada instituição em relação à sua capacidade em responder às suas demandas e expectativas.

Por fim, a variável de *capacidade institucional* se refere ao poder ativo da instituição em gerar constrangimentos aos atores e estabilizar expectativas. E, nesse sentido, a coalizão de sustentação é diretamente proporcional à capacidade institucional. Entendemos, portanto, que a conjuntura crítica é possível diante da existência de divergência de expectativas entre os atores que compõem a coalizão de sustentação de determinada instituição, resultando no enfraquecimento das capacidades da instituição em processar o crescimento das demandas recebidas, tornando a dinâmica política mais permissiva para

que os atores tomem decisões distintas daquelas esperadas em momentos de “normalidade”.

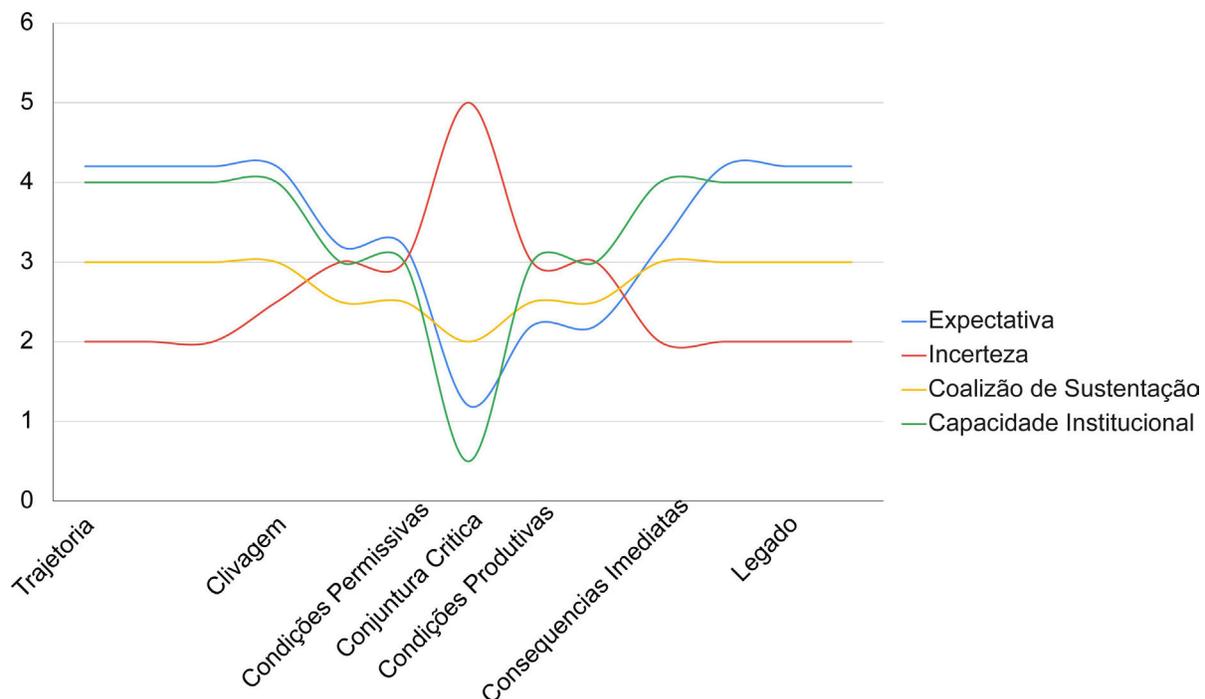
Ocorre, contudo, que uma conjuntura crítica não é um momento estático, mas sim um fenômeno dinâmico e localizado no tempo. Dessa forma, a identificação de uma conjuntura crítica exige entender, ao longo do tempo, o comportamento e o relacionamento dos quatro elementos indicados acima. Conforme ilustrado pela [Figura 2](#)³, argumentamos que o estudo de uma conjuntura crítica deve-se dedicar à análise da trajetória dessas quatro variáveis, identificando em que medida esses elementos estão instáveis ou não ao longo do tempo. Isto é, nosso foco se redireciona a identificar a ocorrência de uma conjuntura crítica ao longo do tempo, não mais focado no resultado, mas sim no processo marcado pela instabilidade.

Para ilustrar a trajetória que constitui uma conjuntura crítica, primeiramente determinamos uma escala de 0 a 5, sendo 0 a ausência de interação social - não havendo, portanto, uma instituição, e 5 a máxima intensidade de interação social no momento representado. Para identificar a ocorrência de uma conjuntura crítica, analisamos os padrões das variáveis diante de períodos de estabilidade para observarmos a posteriori suas variações. Dessa maneira, a [Figura 1](#) apresenta uma instituição em funcionamento, marcado por uma alta expectativa dos atores frente ao arranjo analisado, estando correlacionado à alta capacidade institucional em responder às demandas existentes, constrangendo os atores e estabilizando expectativas. E, nesse mesmo imaginário temos uma instituição que em período de estabilidade apresenta um nível médio de convergência e/ou divergência entre os atores que refletem o baixo nível de incerteza sobre o seu futuro.

Em uma trajetória dinâmica, uma conjuntura crítica é marcada pela gradual inversão das escalas das variáveis destacadas e, conseqüentemente, da ocorrência da interação social e da existência de uma instituição *per se*.

³ A Trajetória de uma conjuntura crítica apresentada na Figura 2 é uma trajetória possível, mas não necessária, uma vez que cada conjuntura crítica apresentará especificidades nos níveis iniciais de cada variável, bem como na duração das etapas. Nesse sentido, a trajetória apresentada é um “tipo ideal” weberiano, um recurso para ilustrar o modelo analítico proposto e operar como um parâmetro inicial para sua aplicação.

Figura 2 - Trajetória de uma Conjuntura Crítica



Fonte: elaborado pelos autores.

Desse modo, no ápice da ocorrência de uma conjuntura crítica, vê-se: uma crise das expectativas dos atores diante do baixo nível de capacidade institucional em responder às novas demandas do cenário conformado que, por sua vez, resulta em um elevado nível de incerteza diante do futuro daquele arranjo, assim como na diminuição da capacidade da coalizão em sustentá-lo.

Ainda assim, para além de propormos esses quatro novos elementos, é importante localizar nossa contribuição dentro dos estudos já consolidados sobre conjuntura crítica. Em especial, o modelo e elementos que compõem a análise de uma conjuntura crítica de [Collier & Collier \(2002\)](#).

De maneira resumida, [Collier & Collier \(2002\)](#) definem em seu *framework* quatro (4) elementos centrais que devem ser considerados ao se analisar uma conjuntura crítica: 1. as condições antecedentes (ou antecedentes críticos); 2. a clivagem e crise (ou condições permissivas) 3. o legado, composto por outros três elementos: 3.1 mecanismos de produção do legado (ou condições produtivas); 3.2 mecanismos de reprodução do legado; e 3.3 a estabilidade dos atributos do legado; e 4. o eventual fim do legado, que deve inevitavelmente ocorrer ao longo do tempo. Esses quatro elementos marcam os diferentes momentos que constituem uma conjuntura crítica dentro do nosso modelo, representando a trajetória das nossas quatro (4) variáveis: expectativas, incerteza, coalizão de sustentação e capacidade institucional.

Nesse sentido, e ainda de acordo com [Collier & Collier \(2002\)](#), o primeiro elemento a ser analisado para identificar uma conjuntura crítica são as condições antecedentes (ou antecedentes críticos). As condições antecedentes representam o momento de estabilidade institucional no qual é possível identificar o comportamento normal das expectativas, incertezas, convergência da coalizão de sustentação e capacidade institucional, que, por sua vez, será utilizado como parâmetro para que as variações nesses elementos sejam identificáveis. Dessa maneira, as condições antecedentes representam, na [Figura 2](#), o primeiro intervalo da trajetória causal.

Ora, consideramos aqui que não há regra ou parâmetro universal sobre os níveis de cada um dos elementos. Cada instituição, portanto, dadas as suas especificidades, opera “normalmente” com níveis próprios de expectativas, incertezas, convergência da coalizão de sustentação e capacidade institucional. Ademais, vale destacar que são esses momentos de estabilidade que definem as alternativas que estarão disponíveis aos atores durante o ápice de uma conjuntura crítica. Assim como a bibliografia de conjuntura crítica já aponta, ainda que a mudança seja possível, as possibilidades de escolha para a construção de uma nova trajetória não são ilimitadas.

Em seguida, no modelo de [Collier & Collier \(2002\)](#), ocorre a clivagem ou crise (também chamada de condições permissivas), que dá início à conjuntura crítica. No nosso modelo, seria o equivalente ao segundo intervalo da [Figura 2](#). Entendemos as condições permissivas como o momento de ampliação das incertezas dos atores com relação à capacidade de uma instituição em oferecer respostas satisfatórias às demandas apresentadas pelos eventos políticos, sociais e/ou econômicos. Tais condições são permissivas na medida em que possibilitam que os atores tomem decisões distintas daquelas esperadas em momentos de “normalidade”, uma vez que há a redução gradativa da estabilidade das expectativas, do nível de convergência da coalizão de sustentação institucional e, conseqüentemente, das capacidades de atuação da instituição. Tal processo leva a uma dinâmica de retroalimentação, dado que a redução das capacidades institucionais é responsável por aumentar as incertezas.

O terceiro intervalo na [Figura 2](#), portanto, marca o ápice da conjuntura crítica. Note-se que se trata do momento de elevada incerteza e equivalente instabilidade de expectativas, divergência entre os atores que até então compunham a coalizão de sustentação da instituição e redução extrema das capacidades institucionais. É, dessa forma, o momento de mudança possível *per se*. É nesse momento que os atores atuam com níveis reduzidos de constrangimentos institucionais, e a produção da mudança está altamente condicionada aos interesses e vontades dos atores, bem como à distribuição de poder entre eles.

Em estudo sobre os fatores de mudança institucional, [Ferreira \(2021\)](#) defende que a mudança se torna mais ou menos provável a depender da posição de poder dos atores insatisfeitos ao *status quo* anterior à conjuntura crítica. De acordo com o autor, se todos os atores envolvidos no processo estiverem satisfeitos, é altamente improvável que mudanças ocorram. A insatisfação dos atores com alto poder relativo torna as mudanças prováveis. Já na hipótese dos atores de baixo poder relativo estarem insatisfeitos, e os de alto poder relativo satisfeitos, a mudança se torna improvável. As mudanças só se tornam altamente prováveis na hipótese de todos os atores estarem insatisfeitos com o *status quo* anterior à conjuntura crítica. Tal dinâmica está resumida no [Quadro 2](#).

Uma vez que a dinâmica política levou a opção pela mudança ou continuidade institucional, a conjuntura crítica entra em sua etapa final. Trata-se do momento de reestabilização dos níveis de incerteza e expectativas, construção de convergências no âmbito da coalizão de sustentação da instituição (que pode ou não ter sido alterada), e conseqüente recuperação da capacidade de poder do arranjo institucional. Refere-se aqui ao penúltimo intervalo da trajetória da [Figura 2](#). É importante ressaltar que a retomada da convergência no âmbito da coalizão de sustentação e dos níveis de expectativas não necessariamente ocorre após uma mudança institucional. É possível que diante da conjuntura crítica, os atores façam a opção pela continuidade, não alterando nenhuma das características institucionais prévias à conjuntura crítica.

Por fim, ao final desse processo de conjuntura crítica, as dinâmicas institucionais são estabilizadas, as expectativas, incertezas, coalizão de sustentação e capacidade institucional passam a operar em um novo padrão de funcionamento, que podem ou não se aproximar daqueles padrões existentes antes da conjuntura crítica.

Note-se que nosso modelo, ao focar na análise de uma conjuntura crítica a partir de uma trajetória, permite um monitoramento contínuo da conjuntura e a identificação de uma conjuntura crítica no início de sua trajetória. Do ponto de vista estritamente teórico, nossa contribuição buscou avançar no sentido de

Quadro 2 - Determinantes para mudanças institucionais em contextos de Conjuntura Crítica

		Ator com alto poder relativo	
		SATISFEITO com relação ao <i>status quo</i> anterior à conjuntura crítica	INSATISFEITO com relação ao <i>status quo</i> anterior à conjuntura crítica
Ator com baixo poder relativo	SATISFEITO com relação ao <i>status quo</i> anterior à conjuntura crítica	Mudança Institucional possível, mas altamente improvável	Mudança Institucional possível e provável.
	INSATISFEITO com relação ao <i>status quo</i> anterior à conjuntura crítica	Mudança Institucional possível, mas improvável.	Mudança Institucional possível e altamente provável.

Fonte: [Ferreira \(2021, p. 98\)](#).

possibilitar superar as análises estritamente *a posteriori* das conjunturas críticas, estritamente focadas no resultado, ou seja, na mudança. Ademais, buscamos ampliar a capacidade de utilização do modelo para atores que, conscientes da trajetória da conjuntura crítica, almejam atuar no âmbito institucional de forma ativa e eficiente no sentido de promover ou evitar que a mudança ocorra.

V. Considerações finais

Neste artigo, dedicamo-nos a uma revisão crítica sobre a teorização e utilização do conceito de conjuntura crítica no Institucionalismo Histórico. Discutimos as implicações da vinculação do conceito ao fenômeno da mudança e questionamos a capacidade dos estudos da área em oferecer um aparato teórico-conceitual capaz de compreender momentos de mudanças possíveis.

A conceitualização da conjuntura crítica, enquanto momento de crise acentuada motivada por uma ruptura brusca de um determinado contexto histórico, apresenta baixa capacidade explicativa, pois o tempo, que é a principal variável a ser observada, é tratado de forma superficial e através de um instrumental analítico de difícil aplicação empírica. Sobretudo, como já apontado, os estudos da área são limitados por não oferecer elementos e critérios claros para a identificação de uma conjuntura crítica.

Nossa principal crítica se apresenta na atribuída correlação entre conjuntura crítica e mudança institucional, que impede o conceito de identificar uma conjuntura crítica enquanto esta se desenvolve. Ainda que a compreensão atual do conceito seja parcialmente suficiente para explicar eventos passados, ela é insuficiente e incapaz de identificar conjunturas críticas que não produziram mudanças e de orientar atores que, vivendo um momento de conjuntura crítica, desejam atuar de forma a estimular, ou mesmo evitar, que a mudança ocorra. Por sua vez, em um contexto de cada vez maiores períodos de instabilidades, resultados de crises internacionais, cujos efeitos se ampliam em um cenário globalizado e de profunda interdependência, ultrapassar as limitações do conceito nos parece cada vez mais pertinente e, em alguma medida, urgente.

Ao modificar o foco analítico do conceito, deixando de olhar para o resultado (mudança institucional), a fim de compreender o processo, origens e causas de uma conjuntura crítica, este artigo buscou ampliar a compreensão acerca das evidências que permitem constatar que uma conjuntura crítica ocorreu, está ocorrendo ou tem grande probabilidade de ocorrer e, ao mesmo tempo, quais as causas necessárias para que uma conjuntura crítica resulte ou não em mudança institucional.

Partindo da ideia de contingência, caracterizamos a conjuntura crítica como um período de redução dos constrangimentos institucionais, em que mudanças significativas são possíveis e, ao mesmo tempo, imprevisíveis. Nessa definição a conjuntura crítica deixa de ocupar um papel de causa da mudança, se estabelecendo como o contexto, um momento de incerteza sobre o futuro de um arranjo institucional, permitindo que os atores políticos assumam um papel protagonista na consolidação de uma determinada trajetória institucional.

Tal contribuição busca reorientar os estudos do tema, permitindo que seja possível compreender quais são as condições que possibilitam a mudança e, conseqüentemente, entender como as mudanças ocorrem. Ao considerar a conjuntura crítica como um estado típico de crise de expectativas, a perda da referência histórica e incerteza sobre o futuro de uma instituição nos indicam a

sua possível ocorrência. Nesse sentido, nosso modelo conceitual apresenta quatro elementos que auxiliam na identificação de uma conjuntura crítica, quais sejam: expectativa, incerteza, coalizão de sustentação e capacidade institucional.

Reconhecemos, no entanto, que os elementos centrais do modelo (expectativas, incertezas, sustentação de coalizão e capacidade institucional) são difíceis de mensurar. Dessa forma, há a necessidade de avançar na definição e estabelecimento de indicadores empíricos que nos permitam, de fato, identificá-los no passado e monitorá-los no presente. Certamente os desenvolvimentos contemporâneos no âmbito das tecnologias de informação e utilização de softwares e/ou algoritmos como auxiliares para pesquisas quantitativas e qualitativas, bem como pesquisas mistas, são uma possibilidade de elevado potencial para essa agenda de pesquisa.

Com o avanço da tecnologia e a cada vez maior interação entre as ferramentas tecnológicas e os estudos das humanidades, através do acesso e processamento massivo de dados (Big Data), se entende como possível o aprofundamento futuro desse modelo com os respectivos índices que, através da testagem automatizada do nosso *framework*, possa identificar a variação dos elementos que caracterizam a ocorrência de um período de crise de expectativas e possível mudança. Dessa maneira, esse estudo é apenas o início de uma agenda de pesquisa que busca contribuir - através do conceito de conjuntura crítica e dos estudos do Institucionalismo Histórico - para a compreensão de uma realidade na qual a instabilidade se tornou recorrente, sendo necessário ter instrumentos analíticos que nos sirvam em tempo real.

Marcelo Passini Mariano (marcelo.mariano@unesp.br) é Doutor em Sociologia pela UNESP e Professor do Departamento de Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da UNESP e do Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais “San Tiago Dantas” (UNESP/UNICAMP/PUC-SP).

Guilherme Augusto Guimarães Ferreira (gagferreira@unifesp.br) é Doutor em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais “San Tiago Dantas” (UNESP, UNICAMP, PUC-SP) e professor do Departamento de Relações Internacionais da UNIFESP.

Bárbara Carvalho Neves (barbara.neves@unesp.br) é Doutoranda em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais “San Tiago Dantas” (UNESP/UNICAMP/PUC-SP).

Referências

- Arthur, W.B. (1994) *Increasing returns and path dependence in the economy. Economics, cognition, and society*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Blyth, M. (2002) *Great transformations: economic ideas and institutional change in the Twentieth Century*. Cambridge: Cambridge University Press. [doi](#)
- Capoccia, G. (2015) Critical junctures and institutional change. In: J. Mahoney & K. Thelen (orgs) *Advances in comparative-historical analysis, strategies for social inquiry*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 147-79. [doi](#)
- Capoccia, G. (2016) Critical junctures. In: K.O. Fioretos; T.G. Falleti & A.D. Sheingate (orgs) *The Oxford handbook of historical institutionalism*. Oxford: Oxford University Press, pp. 89-106.
- Capoccia, G. & Kelemen, D.R. (2007) The study of critical junctures: theory, narrative, and counterfactuals in historical institutionalism. *World Politics*, 59(3), pp. 341-69. [doi](#)
- Collier, D. & Collier, R. (2002) *Shaping the political arena: critical junctures, the labor movement, and regime dynamics in Latin America*. Notre Dame: University of Notre Dame Press. [doi](#)
- Collier, R. & Collier, D. (1991) *Shaping the political arena: critical junctures, the labor movement, and regime dynamics in latin america* Princeton: Princeton University Press. Disponível em: <<https://papers.ssrn.com/abstract=1750509>> Acesso em: 06 de nov. 2022.
- Conran, J. & Thelen, K. (2016) Institutional change. In: K.O. Fioretos; T.G. Falleti & A.D. Sheingate (orgs) *The Oxford handbook of historical institutionalism*. Oxford: Oxford University Press, pp. 51-70.

- Cortell, A.P. & Peterson, S. (1999) Altered states: explaining domestic institutional change. *British Journal of Political Science*, 29(1), pp. 177-203.
- Dabène, O. (2012) Consistency and resilience through cycles of repoliticization. In: P. Ruggirozzi & D. Tussie (orgs) *The rise of post-hegemonic regionalism: the case of Latin America*, pp. 41-64. doi
- David, P.A. (1985) Clio and the economics of QWERTY. *The American Economic Review*, 75(2), pp. 332-37.
- David, P.A. (2000) Path dependence, its critics and the quest for 'historical economics'. *European Association for Evolutionary Political Economy*. Working Papers 00-011. Stanford: Stanford University. Disponível em: <<https://ora.ox.ac.uk/objects/uuid:da8832b0-b5b1-48a9-9d41-c25de88980e1>> Acesso em: 06 de nov. 2022.
- Dobry, M. (2015) *Sociologia das crises políticas*. São Paulo: Editora Unesp.
- Falleti, T.G. & Lynch, J.F. (2009) Context and causal mechanisms in political analysis. *Comparative Political Studies*, 42(9), pp. 1143-66. doi
- Ferreira, G.A.G. (2021) *O desenvolvimento institucional do Mercosul: uma análise da ampliação dos mecanismos de participação das organizações sociais no período 2003-2006*. Tese de Doutorado. São Paulo: Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho"; Universidade Estadual de Campinas; Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.
- Fioretos, K.O.; Falleti, T.G. & Sheingate, A. (2016) Historical institutionalism in political science. In: K.O. Fioretos; T.G. Falleti & A.D. Sheingate (orgs) *The Oxford handbook of historical institutionalism*. Oxford: Oxford University Press, pp. 3-28.
- Gorges, M.J. (2001) The new institutionalism and the study of the European union: the case of the social dialogue. *West European Politics*, 24(4), pp. 152-68. doi
- Gourevitch, P.A. (1986) *Politics in hard times: comparative responses to international economic crises*. Ithaca: Cornell University Press.
- Greif, A. & Laitin, D.D. (2004) A theory of endogenous institutional change. *American Political Science Review*, 98(4), pp. 633-52. doi
- Hall, P.A. (2016) Politics as a process structured in space and time. In: K.O. Fioretos; T.G. Falleti & A.D. Sheingate (orgs) *The Oxford handbook of historical institutionalism*. Oxford: Oxford University Press, pp. 31-50.
- Hogan, J. (2006) Remoulding the critical junctures approach. *Canadian Journal of Political Science / Revue Canadienne de Science Politique*, 39(3), pp. 657-79.
- John, P. (2012) *Analyzing public policy (Routledge textbooks in policy studies)*. 2ª Edição. Londres: Routledge.
- Katznelson, I. & Weingast, B.R. (2005) *Preferences and situations: points of intersection between historical and rational choice institutionalism*. New York: Russell Sage Foundation. doi
- Lipset, S.M. & Rokkan, S. (1967) *Party systems and voter alignments*. New York: Free Press.
- Lowndes, V. & Roberts, M. (2013) *Why institutions matter: the new institutionalism in political science*. New York: Red Globe Press.
- Mahoney, J. (2001) Path-dependent explanations of regime change: Central America in comparative perspective. *Studies in Comparative International Development*, 36(1), pp. 111-41. doi
- Mahoney, J.; Mohamedali, K. & Nguyen, C. (2016). Causality and time in historical institutionalism. In: K.O. Fioretos; T.G. Falleti & A.D. Sheingate (orgs) *The Oxford handbook of historical institutionalism*. Oxford: Oxford University Press, pp. 71-88.
- Mahoney, J. & Thelen, K. (2009) *explaining institutional change: ambiguity, agency, and power*. Cambridge: Cambridge University Press. doi
- Mariano, M.P.; Ramanzini Jr., H. & Vigevani, T. (2021) O Brasil e o Mercosul: atores domésticos e oscilações da política externa nos últimos 30 anos. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, pp. 15-54. doi
- Peters, B.G. (1999) *Institutional theory in political science: the new institutionalism*. London; New York: Pinter.
- Pierson, P. (1993) When effect becomes cause: policy feedback and political change. *World Politics*, 45(4), pp. 595-628. doi
- Pierson, P. (2000) Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *The American Political Science Review*, 94(2), pp. 251-67. doi
- Pierson, P. (2004) *Politics in time: history, institutions, and social analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- Slater, D. & Simmons, E. (2010) Informative regress: critical antecedents in comparative politics. *Comparative Political Studies*, 43(7), pp. 886-917. doi
- Soifer, H.D. (2012) Measuring state capacity in contemporary Latin America. *Revista de Ciencia Política*, 32(3), pp. 585-98. doi
- Thelen, K. & Mahoney, J. (2015) Comparative-historical analysis in contemporary political science. In: J. Mahoney & K. Thelen (orgs) *Advances in comparative-historical analysis. Strategies for social inquiry*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 3-38. doi
- Thelen, K. & Steinmo, S. (1992) Historical institutionalism in comparative politics. In: F. Longstreth; K. Thelen & S. Steinmo (orgs) *Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 1-32. doi

Outras fontes

Collier, D. & Munck, G.L. (2018) *Research on critical junctures. Template, examples, best practices*. Disponível em: <<http://www.critical-juncture.net>> Acesso em: 06 de nov. 2022.

CNI. (2020) *Impactos jurídicos da saída do Mercosul*. Confederação Nacional da Indústria. Disponível em: <https://fieq.com.br/repositoriosites/repositorio/portalfieq/editor/Image/cni_mercosul_impactossaida.pdf> Acesso em: 06 de nov. 2022.

A critique of the concept of critical juncture: the question of change in Historical Institutionalism

Keywords: critical juncture, historical institutionalism, institutional change, political change, political institutions.

Introduction This article addresses the divergences around the definition and use of the concept of “critical juncture”. It points to the need to advance its theoretical-conceptual development to broaden the ability of the notion to identify the occurrence of critical junctures. **Materials and methods:** From a detailed review of the literature of Historical Institutionalism, considering the reference texts and authors of this field in national and international academic repositories, we present a critique of the potentialities and limitations of the concept of critical juncture for explaining moments of change. **Results:** Seeking to overcome the assumed causality between critical juncture and change, this article proposes to reinterpret the concept of critical juncture from the idea of contingency, characterizing it as a period of reduction of institutional constraints in which significant changes are possible, although not necessary. **Discussion:** In a context marked by political-institutional crises, by transformation in the forms of social interaction and by growing instability in various parts of the globe, it is increasingly important to identify and understand periods of crisis of expectations and uncertainty about the future. We argue that the concept of critical juncture, if redefined, as it is done in this article, expands the theoretical model's ability to identify the occurrence of critical junctures, as well as whether they have occurred, are occurring, or will occur. At the same time, this operation helps to explain what would be the necessary causes for institutional change to occur or not.



This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.