

35° Encontro Anual da Anpocs

GT 28 – POLÍTICA INTERNACIONAL

**A ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT) E SUA  
CAPACIDADE DE INFLUÊNCIA NORMATIVA NOS DIREITOS E NORMAS  
TRABALHISTAS**

Ivan Ervolino

## INTRODUÇÃO

O artigo trata de um estudo sobre instituições que possuem relevância para o debate no qual estão inseridas. Contando com um número considerável de organizações internacionais o foco será na Organização Internacional do Trabalho (OIT) e a abrangência de suas convenções internacionais nas normas e direitos trabalhistas. De maneira geral, procuramos entender o modo como instituições atuam no manejo e sugestão de preferências, para isso, a pesquisa focou-se em uma organização que, através de levantamentos prévios, fosse institucionalizada<sup>1</sup>. A capacidade de alcance das convenções da OIT tem indicado a existência de parâmetros normativos importantes no debate trabalhista proposto por esta organização.

As organizações internacionais são resultados dos esforços para a cooperação entre os Estados e tem sido discutida desde a formação dos Estados nacionais<sup>2</sup>. Apesar destas organizações possuírem contenções, no que se refere à instauração dos projetos junto aos Estados - devido a questões ligadas à soberania de cada Estado - observa-se o aumento de participação das organizações internacionais na proposição de produção política.

Fundamentado neste indício e na teoria institucional - que se refere à maneira como as instituições modelam estratégias e influenciam resultados políticos. O objetivo do artigo é demonstrar a hipótese, através do modelo da Teoria das Instituições proposto por Bo Rothstein no artigo "*Political Institutions: An Overview*" (1996), que apesar de surgirem fora do âmbito estatal, as organizações internacionais – no caso específico desta análise a OIT - detêm capacidade de incentivar diretamente e sugerir ações das instituições internas. Tal modelo é composto por quatro tipos de instituições que surgem dentro da estrutura do Estado, sendo elas: 1) Uma instituição que vincule as decisões coletivas (*rule make decision*); 2) uma instituição que implemente as decisões (*rule-applying institutions*); 3) uma instituição que fiscalize as disputas individuais e interpretem as regras (*rule-adjudicating*); 4) uma instituição que puna os

---

<sup>1</sup> Cf. North, 2007

<sup>2</sup> Cf. Sato, 2003

infratores (*rule-enforcing*). O modelo de Rothstein e o debate trazido por Thelen e Steimo (1992) e Goodin (1996), sobre o modo como as instituições influenciam resultados e a maneira como os indivíduos aderem às sugestões propostas pelas instituições, expõe um espaço neste modelo que não foi sistematizado e que é fundamental para a conformação do entendimento da estrutura institucional em seu caráter mais amplo. Este se caracteriza por considerar a existência de instituições que não se formam dentro da estrutura estatal, como no modelo sugerido por Rothstein, contudo devem ser levadas em consideração quando se trata do debate sobre formação de preferências e a formulação de ações dos atores institucionais envolvidos.

## **A ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO**

A OIT é resultado de ações e de um contexto que permitiu uma estruturação sólida no cenário trabalhista mundial. Foi criada em 1919, no final da Primeira Guerra Mundial, por ocasião da Conferência da Paz, que se reuniu primeiramente em Paris e, em seguida, em Versailles. Além da motivação social para sua criação – instituir uma organização que fornecesse princípios de justiça social – era necessário nivelar os custos dos encargos sociais provenientes da adoção de regras de proteção ao trabalho.

*“Assim os Estados que tivessem adotado regras de proteção ao trabalho não seriam prejudicados no comércio internacional por aqueles que, não tendo adotado essas medidas, teriam despesas menores e, conseqüentemente, uma produção com custo mais baixo” (BARROS, 2008, p. 03)*

Algumas propostas de funcionamento foram formuladas, tendo como diferencial entre elas a ênfase dada à intervenção dos Estados na organização<sup>3</sup>. O projeto escolhido foi sugerido pela comissão inglesa, que recomendava a criação de uma estrutura tripartite (presença de governo, empregados e

---

<sup>3</sup> Cf. Souza, 2006

empregadores). Sugestões neste sentido foram feitas também por outros países como França e Itália, que ressaltavam o papel dos governos no funcionamento da OIT e os Estados Unidos da América que propuseram um modelo que evidenciava o papel dos empregados e empregadores. Deste modo a que prevaleceu foi àquela proposta que reunia mais equitativamente estas três esferas.<sup>4</sup> A Constituição da OIT, que se tornou a parte XIII do Tratado de Versalhes, foi redigida entre janeiro e abril de 1919, por uma Comissão do Trabalho criada pela própria Conferência de Paz<sup>5</sup>.

O fato da OIT criar suas convenções internacionais através de uma estrutura tripartite, na qual, representantes das três frentes (Governos, empregados e empregadores) têm poder de voto, permite que os temas sejam discutidos por diferentes pontos de vista, situação que fornece tanto refinamento as Convenções e Recomendações tiradas nas reuniões<sup>6</sup>, quanto gera a confiança necessária aos atores para se prossigam cooperando. Rigorosamente, uma “*Convenção*” é produto de múltiplas influências, não apenas por sua característica tripartite, mas pela capacidade de cada país definir os rumos da organização como um todo. Por este motivo órgãos nacionais utilizam os temas aprovados nas reuniões da organização para legitimar seu discurso.

Outras característica importante é que a OIT não possui mecanismos de punição diretos, entretanto consegue desempenhar uma coação moral que, mesmo sem qualquer valor legal frente ao direito interno, incentiva produção dos atores envolvidos.

*“A OIT dá corpo à opinião pública mundial dos problemas do trabalho, por sua só existência, exerce*

---

<sup>4</sup> Cf. Souza, 2006

<sup>5</sup> A versão inglesa desse texto, utilizado por esta comissão em seus projetos, foi redigido por **Harold Butler** (inglês, diretor da Nuffield College, em Oxford e secretário-geral da primeira conferência da OIT. Foi diretor adjunto do Gabinete de Albert Thomas – primeiro presidente da OIT. Tornou-se o segundo diretor da organização em 1932) e **Edward Phelan** (irlandês, membro do Ministério do Trabalho, integrante da comissão que elaborou a proposta britânica de funcionamento da OIT e secretário adjunto do Comitê organizador da primeira sessão da Conferência Internacional do Trabalho em 1919, em Washington. Foi nomeado Diretor em 1941). Cf. The ILO: What it is. What it does”, acesso, julho, 20011

<sup>6</sup> Cf. Haas, 1962

*sobre os diversos Estados uma pressão moral, cujo poder é certo, tornando-se difícil manter certas regras, recusar certas reformas, na atmosfera assim criada”<sup>7</sup>.*

Uma possível explicação teórica para que as instituições sem mecanismos de punição direta, como no caso da OIT, consigam incentivar uma agenda de debates e ações seria o fenômeno de *fairness*<sup>8</sup>. Neste mecanismo as instituições criam um princípio de reciprocidade entre os agentes envolvidos gerando um movimento retroalimentado, no qual os atores cooperam esperando que outros também o façam. Conforme esta relação se completa a organização vai se tornando mais institucionalizada, pois ela consegue modelar o comportamento dos indivíduos para que prossigam cooperando<sup>9</sup>. Outro fator que pode ser utilizado para complementar à reciprocidade de cooperação gerada pelo princípio de *fairness*, é considerar os atores envolvidos também como SATISFICERS e não apenas como OPTIMIZERS. Isto significa que as ações dos atores diante das propostas sugeridas pelas instituições incentivadoras vai além de um cálculo estratégico, no qual os indivíduos possuem objetivos definidos e visam maximizar seus rendimentos<sup>10</sup>. A lógica que opera no processo destas instituições não é apenas de uma visão analítica que fornece os mecanismos e as penalidades<sup>11</sup>. Sua atuação se dá pelo fornecimento de modelos que auxiliam não apenas a ação dos atores, mas também a interpretação do contexto envolvido no debate. Esta característica permite que o cálculo dos atores não seja exclusivamente utilitário, abrindo possibilidade para que existam pontos comuns entre os envolvidos. Consequentemente maior probabilidade de ser cumprida entre as partes, aumentando, por sua vez, a chance da reciprocidade de cooperação entre os atores.

---

<sup>7</sup> Evaristo Moraes Filho *apud* Souza, 2006 - pág 442

<sup>8</sup> Cf. Levi, 1991

<sup>9</sup> Cf. North, 2007

<sup>10</sup> Cf. Hall e Taylor, 2003

<sup>11</sup> Cf. Hall e Taylor, 2003

## PANORAMA DE ATUAÇÃO DA OIT NO MUNDO

Para mapear a atuação da OIT como uma instituição incentivadora utilizamos classificação empregada por Souza (2006) que é pautada no ordenamento proposto pelo jurista francês Vendejol. Sendo assim, optamos por analisar categorias de convenções enquadradas nos direitos humanos fundamentais<sup>12</sup>.

- Liberdade Sindical e a Proteção ao Direito de Sindicalização e Negociação - Convenção nº 87, 98 e 154<sup>13</sup>.
- Abolição do Trabalho Forçado - Convenções nº 29 e 105.
- Abolição do Trabalho da Criança - Convenções nº 138 e 182.
- Não Discriminação em Matéria de Emprego e Ocupação – Convenções nº 111<sup>14</sup>.

Estas categorias foram analisadas seguindo o arranjo proposto pelos bancos de dados da OIT (NATLEX e ILOLEX) e foram agrupadas da seguinte maneira:

- Liberdade de associação, negociação coletiva e as relações laborais
- Eliminação do trabalho forçado
- Eliminação ao trabalho infantil e proteção a criança e ao jovem
- Igualdade de oportunidade e tratamento (analisamos especificamente a parte sobre não discriminação)

---

<sup>12</sup> “A Organização internacional do Trabalho adotou, em junho do ano de 1998, a declaração relativa aos princípios e direitos fundamentais ao trabalho e seu seguimento. Esses direitos fundamentais fazem objeto de convenções internacionais reconhecidas como fundamentais” (ALVARENGA, sem data, p.12)

<sup>13</sup> A categoria “Reconhecimento do direito de sindicalização” encontrava-se separado, mas para fins de levantamento foi analisada em conjunto.

<sup>14</sup> É classificada também nessa temática a convenção 100, todavia para a sistematização da parte empírica não foi rodado testes sobre ela.

Entendemos que se as convenções não obtivessem relevância nem ao menos em questões enquadradas nos direitos humanos fundamentais, não existiria motivo para prosseguir com o levantamento que demonstre que a OIT como incentivadora do debate trabalhista. Para fins de pesquisa utilizamos maioria simples para classificar uma categoria como “relevante”, i.e quando o texto das convenções de determinada categoria foi ratificado por 50% mais um dos 182 países signatários da OIT. Feita esta triagem buscamos mapear o volume de aprovações de matérias legislativas<sup>15</sup> e dispositivos normativos<sup>16</sup> nos países signatários, que fossem estritamente **relacionados ao teor das convenções**. Ou seja, através do cruzamento de informações de dois bancos de dados da OIT, conseguimos informações sobre esta produção<sup>17</sup>. Nesta análise buscou-se àqueles que tiveram sua produção de normas no **mínimo dobradas** após a ratificação das convenções.

Conveniente frisar que não estamos medindo a capacidade de reação dos países, i.e, não importa o quão rápido é produzido alguma matéria relacionada ao teor das convenções. Importa primeiro o período de ratificação da convenção pelo país e se o conteúdo das normas produzidas tem relação com o texto das convenções.

Os dados que serão expostos a seguir foram utilizados com o intuito de fornecer um panorama mais sólido sobre como o conteúdo das convenções podem incentivar a produção interna nos países. Este foi um levantamento preliminar que ordenou e quantificou as informações sobre as convenções e os países que as ratificaram para que se obtivesse minimamente uma base para análises futuras mais detalhadas.

O primeiro gráfico (1) ilustra a porcentagem de países que ratificaram a convenção sobre não discriminação em matéria de emprego e ocupação

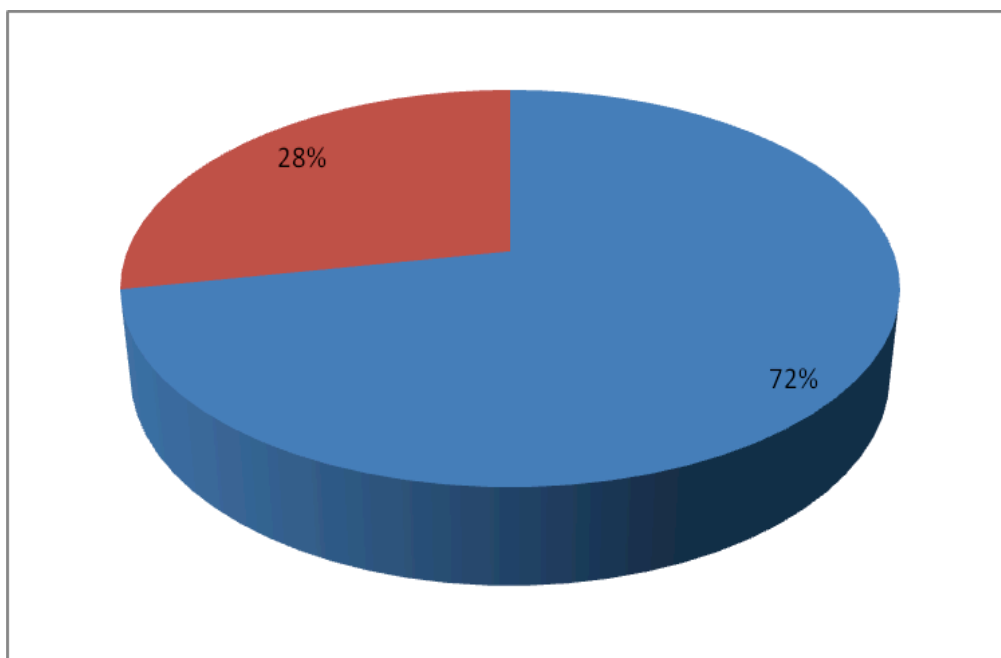
---

<sup>15</sup> Como “Matérias legislativas” refiro-me a produção de

<sup>16</sup> Como “dispositivos normativos” refiro-me a produção de Instruções Normativas, Portarias e Decretos.

<sup>17</sup> Não foi utilizado o método de análise de conteúdo, mas os próprios bancos de dados da OIT já classificam a produção de matérias de todos os países, segundo o conteúdo das convenções.

(convenção 111). Nesta categoria observou-se que 72% dos países signatários, ratificaram esta convenção, isto significa que é uma categoria relevante.



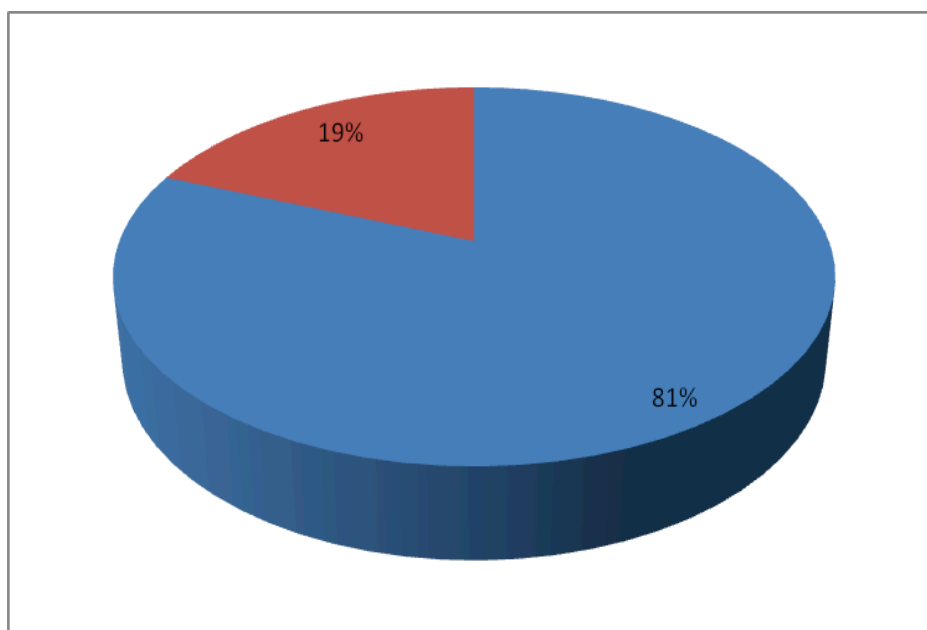
**Gráfico 1. Porcentagem dos países signatários que ratificaram as convenções sobre não discriminação**

Atendido o primeiro quesito, buscamos informações em todos os países para mapeamos a produção referente a esta convenção. Apuramos que 81% dos países no mínimo dobraram sua produção sobre não discriminação em matéria de emprego e ocupação após terem ratificado a convenção 111<sup>18</sup>. Um dado que chamou atenção foi que 4,5%, dos países<sup>19</sup> que possuem produção sobre este tema não ratificaram formalmente a convenção, contudo após a aprovação dos textos das convenções nas reuniões do Conselho de Administração da OIT notamos nestes países que houve um movimento da produção de normas relacionadas ao conteúdo dessas convenções, mesmo elas não sendo ratificadas por seus representantes nos encontros da organização. Este fato é um indício que os textos das convenções são eficazes e conseguem atingir um número considerável de países.

<sup>18</sup> Foi considerado para fins da pesquisa apenas a produção com relação direta ao teor das convenções.

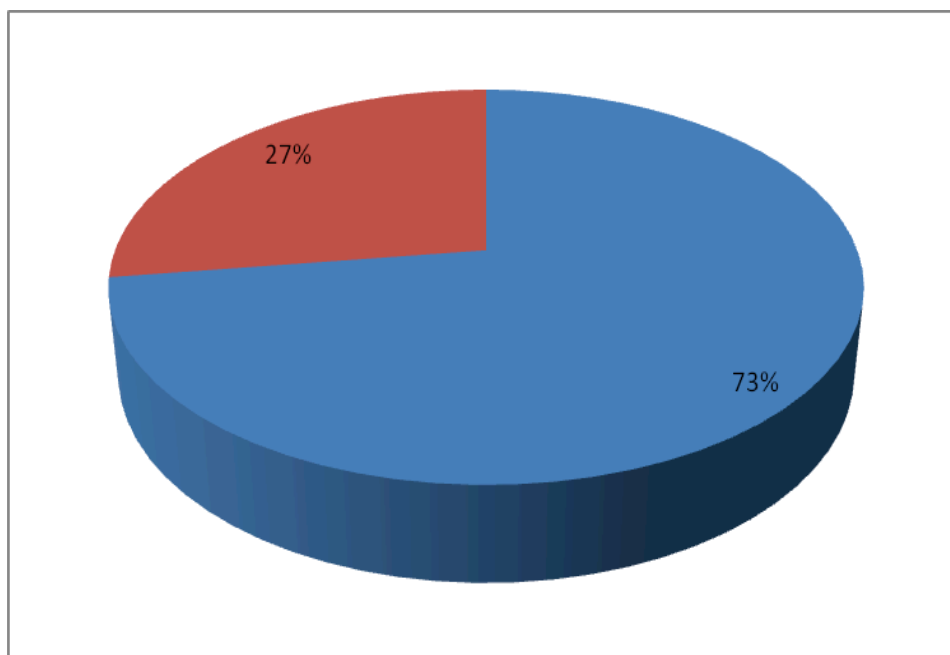
<sup>19</sup> Estados Unidos das América, Japão, Ilhas Marshall, Suriname e Tailândia





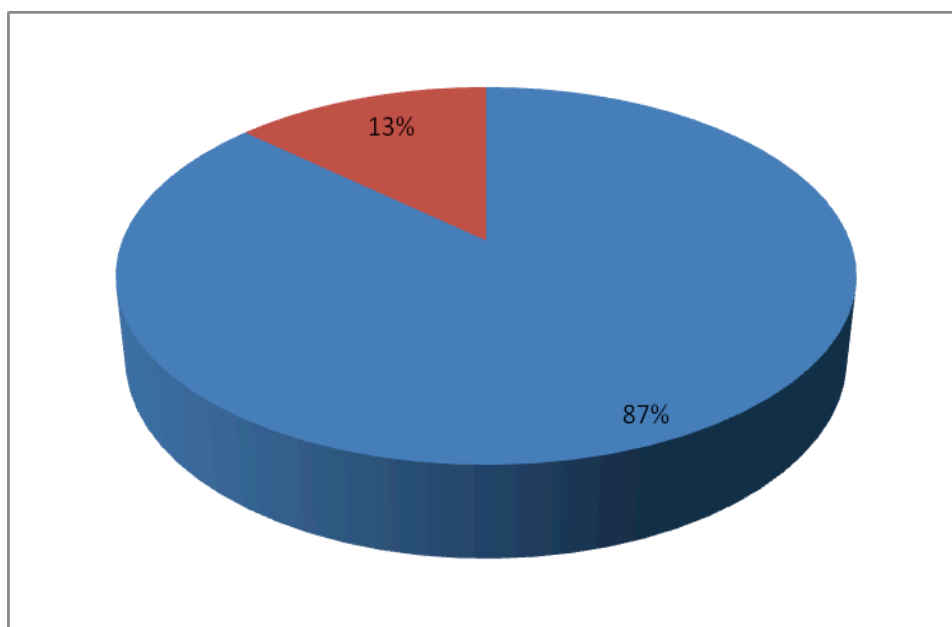
**Gráfico 2. Porcentagem de países que no mínimo dobraram sua produção interna sobre não discriminação após ratificar as convenções da OIT**

Sobre a abolição do trabalho forçado o gráfico 3, demonstra que uma parcela de 73% dos países signatários da OIT ratificaram as convenções 29 e 105.



**Gráfico 3. Porcentagem dos países signatários que ratificaram as convenções sobre trabalho forçado**

Desta parcela, 87% dos países no mínimo dobraram sua produção após terem ratificado as convenções sobre abolição do trabalho forçado<sup>20</sup>. Com relação a países que mesmo sem ratificarem as convenções produziram sobre o conteúdo das convenções aprovadas, na temática relacionada ao trabalho forçado, foi pouco relevante. A afirmação não é categórica, mas uma das possíveis causas para este fato é a complexidade do tema, pois apesar da abolição do trabalho forçado ser um ponto comum no debate trabalhista, a delimitação sobre o que se enquadra nessa categoria varia. Além disso, conseguimos perceber que o apelo econômico possui um peso considerável nesta variável.



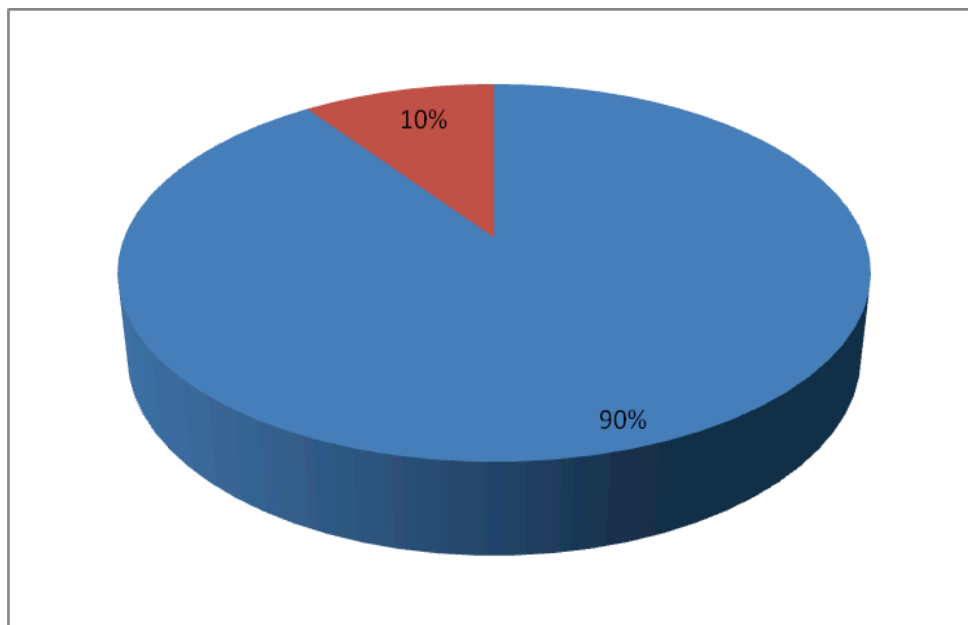
**Gráfico 4. Porcentagem de países que no mínimo dobraram sua produção interna sobre eliminação do trabalho forçado após ratificar as convenções da OIT**

Outra temática relevante foi sobre a abolição do trabalho infantil (convenções 138 e 182). Especificamente sobre a convenção 138, apesar de estipular idade mínima para o trabalho, entendemos que a definição de um patamar legal para o emprego da criança é parte integrante de políticas que visam abolir o trabalho infantil, pois a idade definida legalmente auxilia no

---

<sup>20</sup> Foi considerado para fins da pesquisa apenas a produção com relação direta ao teor das convenções.

trabalho de fiscalização e punição. Os resultados do levantamento demonstram que nesta categoria 90% dos 182 países signatários aprovaram o conteúdo das convenções.



**Gráfico 5. Porcentagem dos países signatários que ratificaram as convenções sobre abolição do trabalho infantil**

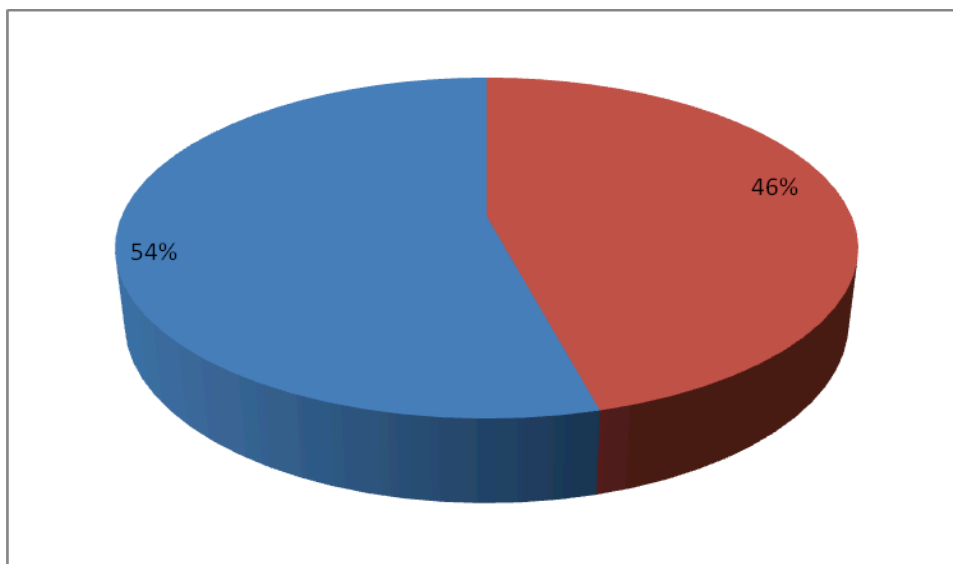
Sobre a abolição do trabalho infantil 54% no mínimo dobraram sua produção após terem ratificado as convenções sobre o tema. Dentre as categorias enquadradas nos direitos humanos fundamentais, o trabalho infantil foi a com menor diferença entre aqueles que no mínimo dobraram sua produção. Este fato não significa que estas convenções não foram eficazes, pois se observou um aumento da produção de matérias nos países, todavia a maioria dos pertencentes à parcela dos que não dobraram no mínimo sua produção (46%), já possuíam um volume de produção considerável sobre este tema.

A pesquisa revelou também que 3,75% dos países signatários não ratificaram formalmente as convenções sobre abolição do trabalho infantil<sup>21</sup>, contudo foi apontado que após a aprovação das convenções pelas reuniões do

---

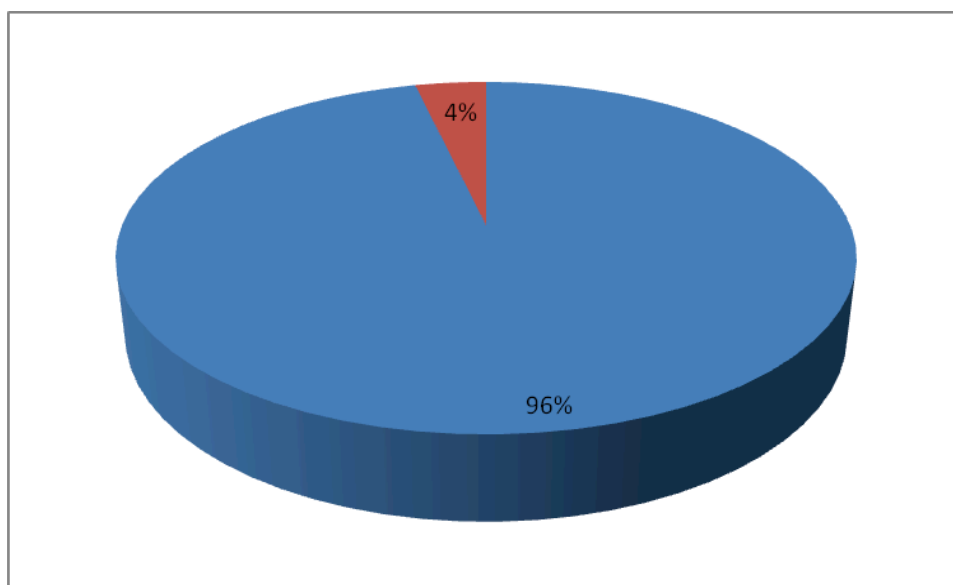
<sup>21</sup> Afeganistão, Austrália, Ilhas Marshall, Índia, Miamar, São Vicente e Granadinas, Serra Leoa e Estados Unidos da America

Conselho de Administração da OIT, observou-se produção de normas relacionadas ao conteúdo das convenções mesmo não as tendo ratificado.



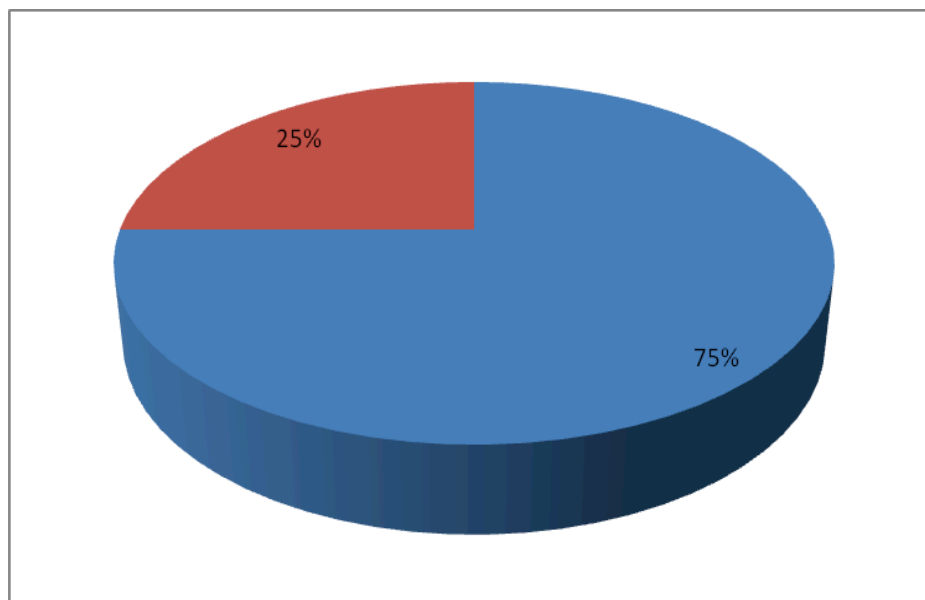
**Gráfico 6. Porcentagem de países que no mínimo dobraram sua produção interna sobre erradicação do trabalho infantil após ratificar as convenções da OIT**

Com relação à Liberdade de associação, negociação coletiva e relações laborais, esta foi a categoria mais relevante com um índice de 96% dos países signatários ratificaram convenções sobre este tema.



**Gráfico 7. Porcentagem dos países signatários que ratificaram as convenções sobre livre negociação e associação**

Esta temática apresentou um índice de 75% dos países que aprovaram as convenções sobre esta categoria no mínimo dobraram sua aprovação após a ratificação<sup>22</sup>.



**Gráfico 8. Porcentagem de países que no mínimo dobraram sua produção interna sobre livre negociação e associação após ratificar as convenções da OIT**

Cabe ressaltar, novamente, que o artigo se configura como um estudo sobre instituições e não sobre processos decisórios, i.e, buscamos mapear a capacidade das convenções em servir como estrutura legítima para o debate trabalhista, assim como em gerar produção sobre o tema. Não almejamos concluir o debate sobre a aptidão que os textos das convenções da OIT possuem no debate interno, até porque demandaria o emprego de uma pesquisa mais densa sobre o assunto. Contudo entendemos que os dados expostos acima auxiliam no amparo da hipótese, pois fornece um panorama mais completo da situação da organização no mundo.

---

<sup>22</sup> Foi considerado para fins da pesquisa apenas a produção com relação direta ao teor das convenções.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O papel das convenções da OIT demonstrou, através do aumento de produção legislativa após a ratificação de suas convenções, que apesar de um estudo exploratório existem indícios da possibilidade de instituições que são externas à estrutura estatal incentivarem o debate mesmo sem qualquer mecanismo de sanção legal. O papel destas instituições não é imputar aos atores obrigatoriedade nos modelos sugeridos, mas que estas sugestões incentivem a movimentação de outras instituições (sejam elas “rule make decision”, “rule-applying” ou “rule-adjudicating”) para a tomada de decisões, ou seja, entendemos que as questões de soberania são determinantes para a atuação de organizações internacionais, todavia não impedem que outros tipos de instituições proponham agendas para o debate interno. O fato de se formarem fora dos parâmetros estatais, de não exercerem poder de veto e nem possuírem mecanismos que permitam a aplicação de sanções reais, não diminui sua importância. Estas organizações conseguem estabilidade graças à confiança que os atores envolvidos possuem na reciprocidade do cumprimento do teor das convenções, característica que torna a coação moral um instrumento suficiente para dar lastro a sua função de propor ações.

Portanto, a proposta do artigo foi demonstrar que existe uma categoria de instituições que, de fato, não executam qualquer tipo de produção interna nos países, contudo possuem a função de legitimar posicionamentos dos atores envolvidos, assim como propor – através de suas convenções ou acordos - às outras esferas institucionais, segundo o modelo de Rothstein, uma produção legislativa sobre o tema tratado.

No caso da instituição utilizada como exemplo no artigo, a OIT, foi concebida com a função de incentivar o debate sobre as demandas latentes das mudanças trabalhistas e sugerir modelos de ação para os dilemas postos pelo cenário de reorganização da lógica laboral. A função de incentivar ações é parte importante na formulação de propostas e muitas vezes os modelos sugeridos pela organização geram ações concretas do Estado, como buscamos

demonstram com os dados trazidos. Observamos que houve resposta após a ratificação das convenções, este fato demonstra que a função de propor pode ser parte importante no processo de formulação de políticas. Não é intuito finalizar o debate, pois apesar de considerarmos evidências importantes para a conformação do argumento, sabe-se que é necessário estudos mais aprofundados. Contudo, buscamos analisar a importância que organizações surgidas externas a estruturas do Estado possuem no modelo da teoria das instituições.

## BIBLIOGRAFIA

Alvarenga, R. Z. D. A Organização Internacional do Trabalho e a proteção aos direitos humanos do trabalhador: PUC-MG: 26 p. sem data.

Auer, P.; Efendioglu, U.; Leschke J.; Active Labour Market Policies around the World, International Labour Organization, 2005.

Barros, C. M. Livre associação e reconhecimento dos acordos coletivos. VIII Encontro Nacional da ABET (Associação Brasileira de Estudos do Trabalho). FEA/USP, 2003. 23 p.

\_\_\_\_\_. Direito do Trabalho. São Paulo: 27 p. 2008

Goldmann, K.; International Relations: Na Overview. In: Goodin, R.E; Klingermann, H.; A New Handbook of Political Science. Oxford University Press, 1996.p. 401-427

Goodin, R. E. Las instituciones y su diseño. In: R. E. Goodin (Ed.). Teoría del diseño institucional. 1996: Cambridge University Press, 2003. Las instituciones y su diseño, p.351

Gusmão, P. Desemprego, crescimento econômico e inovações tecnológicas nos países capitalistas avançados: as abordagens da OIT e OCDE. In: A. Prado (Ed.). Emprego e Desenvolvimento Tecnológico: artigos dos pesquisadores / organizado pelo DIEESE e pelo CESIT". São Paulo Campinas: DIEESE CESIT, 1999.

Hall, P. A. e R. C. R. Taylor. As três versões do Neo-Institucionalismo. Lua Nova: 193-223 p. 2003.

Haas, E. B. System and Process in the International Labor Organization: A Statistical Afterthought. World Politics, v.14, n.2, Jan, 1962, p.322-352. 1962.

International Labour Organization. Constituição da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e seu anexo: Declaração da Filadélfia: ILO, 1946

\_\_\_\_\_. ILO History: ILO. Julho de 20011.



\_\_\_\_\_. Origins and history: ILO. Julho de 2011.

\_\_\_\_\_. The ILO: What it is. What it does: ILO. julho de 2011.

Jenks, C. W The origins of the International Labor Organization. 1934, Nova Iorque, Columbia University Press. Disponível em:

<[http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/1934/09602\(1934-30\)575-581.pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/1934/09602(1934-30)575-581.pdf)>

Acessado em julho de 2008

Keohane, R.O.; International Relations, Old and New In: Goodin, R.E;

Klingemann, H.; A New Handbook of Political Science. Oxford University Press, 1996.p.462-476

Kummel, M. B. As convenções da OIT e o Mercosul. São Paulo: LTR, s.d.

Levi, M. Uma Lógica da Mudança Institucional. Dados. 34(1): 79-100 p, 1991

North, D. C. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Nova Iorque: Cambridge University Press. 2007. 152 p.

Rothstein, B. Political Institutions: An Overview. In: R. E. G. E. H.-D. Klingemann (Ed.). A new Handbook of political science. New York: Oxford University Press, 1996. Political Institutions: An Overview, p.133-166

Sato, E. O Brasil e as negociações multilaterais. Revista Brasileira de política Internacional, v.43, n.43, p.119-137. 2000.

Souza, Z. A. D. A Organização Internacional do Trabalho-OIT. Revista da Faculdade de Direito de Campos. 7: 425-465 p. 2006.

Steinmo, S. The new Institutionalism. In: B. Clark e J. Foweraker (Ed.). The Encyclopedia of Democratic Thought. Londres, 2001. The new Institutionalism.

Sussekund, A. Influencia de las normas internacionales del trabajo en la legislación brasilenã. Revista Internacional del Trabajo. 103: 341-357 p. 1984.

\_\_\_\_\_. Convenções da OIT. São Paulo: LTr. 1998

\_\_\_\_\_. Direito Constitucional do trabalho. Rio de Janeiro: Renovar. 1999. 455 p.

Sussekind, A., D. Maranhão, *et al.* Instituições de direito do trabalho. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, v.2. 1974. 1040 p.

Thelen, K. e S. Steinmo. Historical institutionalism in comparative politics. In: S. Steinmo, K. Thelen, *et al* (Ed.). Structuring politics: Historical institutionalism in comparative analysis. Nova Iorque: Cambridge University Press, 1992. Historical institutionalism in comparative politics