

# **Instituições Instituições, Organizações e Democracia na América Latina: um processo inconcluso**

*Ivan Henrique de Mattos e Silva<sup>1</sup>*

Em um contexto de crise mundial dos postulados da democracia representativa, seus fundamentos e instituições, o tema deste dossiê assume redobrada importância. Sobretudo em uma conjuntura de transformações políticas significativas no âmbito da América Latina – que parecem, ao menos por ora, ter interrompido o fenômeno do que Levitsky e Roberts (2011) chamaram de a *pink tide*, ou o ressurgimento da esquerda latino-americana enquanto “efeito dominó” – a investigação sobre as relações entre instituições e democracia se coloca como eixo central das discussões tanto no âmbito da academia como também do debate público mais ampliado.

Desde a crise das perspectivas behavioristas nas décadas de 1990 e 1980, a análise das instituições tem ocupado um papel estratégico dentro do campo da ciência política, seja enquanto apoio teórico, seja enquanto fundamentação metodológica para a interpretação dos fenômenos políticos, suas causas e condicionamentos (HALL, TAYLOR, 2003). Embora com abordagens distintas, as correntes institucionalistas que se configuraram a partir desta guinada analítica no campo da ciência política convergiam no sentido de que os arranjos institucionais criam dinâmicas que tendem à sua própria perpetuação – por diferentes razões, de acordo com a filiação teórico-analítica, desde a noção de que as instituições diminuem os custos de transação

---

<sup>1</sup> Doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos, com doutorado sanduíche pela Brown University.

para os atores, de modo que seria uma decisão mais racional mantê-las em funcionamento, até o conceito de *path dependence*, característico do neoinstitucionalismo histórico – e produzindo, no máximo, mudanças incrementais (ROTHSTEIN, 1998).

Ainda que as instituições favoreçam sua própria perpetuação, e, no geral, as mudanças e inovações tendam a ser limitadas, há espaço – no horizonte das análises institucionais – para o debate acerca da mudança de trajetória. Os agentes da mudança são os tomadores de decisão dentro das organizações, e as fontes da mudança são as oportunidades percebidas por eles (mudanças externas no ambiente ou a aquisição de novos conhecimentos, capacidades e habilidades por parte dos atores influenciam nessa mudança). A mudança institucional deliberada, portanto, surge como um resultado das demandas dos empreendedores/tomadores de decisão no contexto de custos percebidos de mudança no quadro ou ordenamento institucional em várias margens. Ela, no entanto, é influenciada por *path dependence*: as organizações políticas e econômicas que surgiram em consequência da matriz institucional têm uma participação na perpetuação do quadro existente, e, portanto, as próprias mudanças tendem a ser enviesadas em favor dos interesses das organizações existentes (NORTH, 1993).

Mudanças externas e consequências não previstas podem enfraquecer o poder das organizações existentes, fortalecer outras e mudar a trajetória, rompendo com a inércia institucional. Os atores críticos nessas situações são os “empreendedores políticos”, cujos graus de liberdade aumentam, então, e, com base em suas percepções dos assuntos e problemas, dão a eles a habilidade de induzir o crescimento de organizações com outros interesses (NORTH, 1993). As mudanças revolucionárias de larga escala ocorreriam como resultado de um impasse surgido da falta de instituições mediadoras que possibilitem às partes conflitantes firmar compromissos que capturem, de modo menos desigual, alguns dos ganhos de trocas potenciais.

As instituições também se convertem em elementos-chave na definição de resultados históricos no campo das escolhas políticas, já que as instituições estatais e societárias (organizações formais e regras e/ou procedimentos informais que estruturam a conduta dos atores) condicionam a maneira pela qual os atores políticos definem seus interesses e estruturam suas relações de poder com outros atores e grupos – como, por exemplo, as regras de competição eleitoral, a estrutura do sistema partidário, as relações intra-estatais e a estrutura (e organização) dos grupos políticos, econômicos e sociais (bem como a correlação de forças entre eles) (THELEN, STEINMO, 2002).

Neste ponto reside, ainda, a importância da associação realizada pelo dossiê entre instituições políticas e a consolidação da democracia (e, também, do papel das organizações dentro dos arranjos institucionais existentes) – como o caso do artigo que discute os fundamentos da trajetória boliviana recente de articulação entre desenvolvimento econômico e social e a estabilidade democrática – ou mesmo sua construção – como demonstram outros textos desta seção, tanto olhando para a questão da justiça de transição enquanto caminho para a consolidação democrática, quanto também no âmbito da análise dos processos de transformação constitucional na sequência do restabelecimento formal da democracia no cenário latino-americano, bem como o papel de instituições internacionais nos processos de transição para a democracia e superação dos legados das estruturas coloniais.

O papel das instituições e da trajetória política de cada país nos modelos de justiça de transição adotados fica evidente no trabalho de Pereira (2010), que, a partir dos casos de Brasil, Chile e Argentina, cria tipos ideais de justiça de transição, avaliando não apenas os condicionantes de diferentes resultados históricos em cada caso, mas também as consequências futuras de tais modelos para a consolidação de arranjos institucionais democráticos nos países analisados.

O primeiro artigo que compõe o dossiê, intitulado *Em débito com a democracia: panorama latino-americano da Justiça de Transição na Corte*

*Interamericana de Direitos Humanos*, de Geraldo Henrique Romualdo de Miranda e Isabela Garbin Gerbelli Ramanzini, trata de como o processo de redemocratização dos países latino-americanos abriu um novo e interdisciplinar campo de estudos em torno do conceito de Justiça de Transição – ou seja, processos políticos e jurídicos para a resolução do legado autoritário e a reconstrução democrática. Os autores apresentaram dados da Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre os casos de justiça pós-transicional para examinar afirmações cristalizadas na literatura, sustentando que, embora haja esforços do sistema interamericano de direitos humanos no sentido de criar padrões sistematizados de justiça de transição, os resultados considerados caso a caso apresentam variações e resultados muito heterogêneos, tanto quanto ao tratamento estatal da questão, como também em relação ao engajamento dos atores da sociedade civil.

O segundo artigo, *O Comitê Especial de Descolonização da ONU: entre o colonialismo e a colonialidade*, de Isabela Assunção de Oliveira Andrade, lida com uma questão um pouco dissonante, mas não menos importante para a questão da consolidação democrática: os esforços no sentido da solução dos problemas legados pela herança colonial vistos a partir das recomendações de uma instituição internacional – no caso, uma agência da ONU. A autora toma como marco teórico o pós-colonialismo, mapeando o histórico e o desempenho da comissão da ONU para a descolonização durante as três “décadas internacionais de erradicação do colonialismo” (1990-2000; 2001-2010; e 2011 a 2020). Apoiada na revisão da teoria pós-colonial e na análise da trajetória do comitê desde sua fundação, em 1961, a autora sustenta que os resultados modestos dos esforços de descolonização são a consequência de uma carência analítica, vale dizer, a ausência do debate sobre imperialismo, neocolonialismo e colonialidade.

O terceiro artigo do dossiê, de autoria de Ciro Antônio da Silva Resende e Paula Vivacqua Boarin, intitulado *Democracia e ditadura na América Latina: preferências normativas e radicalismo de organizações empresariais*, busca

identificar quais organizações do mundo empresarial são consideradas importantes na análise de mudança de regime, bem como quais são suas preferências normativas e seus graus de radicalismo político e ideológico durante o século XX na América Latina. Para tanto, os autores utilizam as categorias e dados oriundos de Mainwaring e Pérez-Liñán (2013), mobilizando a literatura que trata dos grupos de interesse e do empresariado enquanto ator político. Os autores argumentam que, por um lado, boa parte dos atores empresariais não apresentaram preferências normativas sistematizadas e claras, e, por outro, que graus mais elevados de radicalismo político foram encontrados em organizações empresariais ligadas e negócios.

O quarto artigo, cujo nome é *Reformas constitucionais e aprofundamento democrático no Chile: de Pinochet à Bachelet*, de Marcelo Borel, realiza uma análise histórica do contexto de formulação da Constituição de 1988 – que, ao final da ditadura militar de Augusto Pinochet, buscou institucionalizar os instrumentos repressivos de modo a garantir a continuidade das estruturas autoritárias – e das reformas constitucionais feitas durante os governos pós-redemocratização: Patricio Aylwin, Eduardo Frei, Ricardo Lagos, Sebastián Piñera e Michelle Bachelet. O cerne da análise é a trajetória de mudanças no texto constitucional com o objetivo de sepultar os entraves autoritários introduzidos pela Constituição de 1980, que, segundo o autor, foram definitivamente superados com a reformulação do sistema binomial em 2015, que consolidou o processo de redemocratização chileno.

O último artigo deste dossiê, de Simone P. Viscarra, *Uma análise sobre o desenvolvimento econômico e político da República Plurinacional da Bolívia nos primeiros anos do governo Morales (2006-2014)*, tomando como base teórica a perspectiva culturalista, analisa a trajetória do desenvolvimento econômico e da consolidação democrática na Bolívia, buscando avaliar se ambos quesitos evoluem de maneira linear e associada. A partir dos dados elencados no trabalho, a autora sustenta que não houve uma associação estratégica, no caso boliviano, entre o desenvolvimento econômico e social propiciado por uma nova

maioria política elevada ao controle do Estado (a partir da eleição do MAS, partido de Evo Morales) e a consolidação da democracia, medida pelos cinco critérios elencados pelo *Democracy Index* entre 2006 e 2014. Se, por um lado, o país avançou no sentido da dinamização das estruturas produtivas e da consolidação de uma rede de proteção social, os mesmos avanços não foram verificados em termos de aprofundamento e consolidação da democracia em quatro dos cinco critérios considerados (excetuando-se a participação política formal dos eleitores).

Os artigos possuem heterogeneidade teórica e metodológica, bem como versam sobre assuntos distintos, mas confluem para um mesmo ponto: os processos de construção, reconstrução ou consolidação da democracia e o papel das instituições (nacionais e internacionais) na estabilidade ou mudança de trajetória.

### Referências

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neoinstitucionalismo. *Revista Lua Nova*, n. 58, 2003, pp. 193-223.

LEVITSKY, Steven, ROBERTS, Kenneth M. The Resurgence of the Latin American Left – Introdução. In Steven Levitsky, Kenneth M. Roberts (orgs.), *The Resurgence of the Latin American Left*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 2011.

NORTH, Douglas. Institutional Change: a framework of analysis. In S. E. Sjöstrand, *Institutional Change*. Armonk: SSE – Studies in Socio-Economics, 1993.

PEREIRA, Anthony. Ditadura e Repressão – O Autoritarismo e o Estado de Direito no Brasil, no Chile e na Argentina. São Paulo: Paz e Terra, 2010.

ROTHSTEIN, Bo. Political Institutions: An Overview. In R. E. Goodin and H. D. Klingemann (ed.), *A New Handbook of Political Science*. New York: Oxford University Press, 1998.

THELEN, Kathleen; STEINMO, Sven. Historical institutionalism in comparative politics. In Sven Steinmo, Kathleen Thelen, Frank Longstreth (orgs.) *Structuring politics. Historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.