

**COMPREENDENDO A FRAGILIDADE INSTITUCIONAL
O PODER E O DESENHO INSTITUCIONAL NAS INSTITUIÇÕES LATINO-
AMERICANAS
BOOK REVIEW**

FLAVIANNE FERNANDA BITENCOURT NÓBREGA ¹

AÍDA CAROLINA SILVESTRE TEIXEIRA ²

RESUMO: Essa resenha foi elaborada com objetivo de analisar a obra *Understanding institutional weakness: power and design in Latin American Institutions*, publicada em 2019 e organizada pelos autores Daniel Brinks, Steven Levitsky e Maria Murillo, a partir da perspectiva neoinstitucional para o Direito, que compreende instituições como “regras do jogo”. A análise se debruça sobre o potencial da contribuição metodológica das tipologias elaboradas pelos autores para se compreender as fragilidades institucionais em experiências da América Latina, como fruto de uma estratégia política, que repercutem na forma como o direito é implementado *de facto*.

PALAVRAS-CHAVE: América Latina, análise neoinstitucional, fragilidade institucional.

95

ABSTRACT: This book review was prepared with the aim of analyzing the work *Understanding institutional weakness: power and Design in Latin American Institutions*, organized by the authors Daniel Brinks, Steven Levitsky, and Maria Murillo, published in 2019 by the University of Cambridge Press, from the new institutional perspective for Law, which understands institutions as “rules of the game”. The analysis focuses on the potential of the methodological contribution of the typologies elaborated by the authors to understand the institutional weaknesses in Latin American experiences, as a result of a political strategy, which has repercussions on the way the law is *de facto* implemented.

KEYWORDS: Latin America, new institutional analysis, institutional weaknesses.

¹ Professora de Teoria Política e do Estado da Universidade Federal de Pernambuco-UFPE. Doutora em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco- UFPE (Brasil), com período sanduíche na Bucerius Law School (Alemanha). E-mail: flavianne.nobrega@ufpe.br. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-2349-0167>. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0633839491097907>.

² Mestranda da Universidade Federal de Pernambuco-UFPE (Brasil). Bolsista CAPES. E-mail: aida.silvestre@ufpe.br. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4867-877X>. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1941562561935276>.



INTRODUÇÃO

Essa resenha foi elaborada com objetivo de revisar a obra *Understanding institutional weakness: power and design in Latin American Institutions*, organizada pelos autores Daniel Brinks, Steven Levitsky e Maria Victoria Murillo, publicada em 2019 pela Editora da Universidade de Cambridge, a partir da perspectiva neoinstitucional para o Direito, que compreende instituições como “regras do jogo”, não confundindo instituições informais com instituições fracas (NÓBREGA, 2018, p. 97). É esse olhar que vai conduzir a análise de como essa dimensão da fragilidade ou enfraquecimento institucional (debilitamiento institucional é expressão usada na tradução em espanhol da obra) importa para análise institucional. Esse livro é importante do ponto de vista teórico e metodológico por desenvolver de forma inédita tipologias sobre as fragilidades institucionais, fundamentais para o estudo comparado das instituições.

Interessa destacar que o tema central que permeia a obra é avançar na compreensão das fragilidades institucionais em experiências da América Latina, como fruto de uma estratégia política, e não algo intrínseco e exclusivo da região. Essa construção teórica dos autores, permite, assim, entender contextos de implementação de desenhos institucionais fracos e ambiciosos. Tal fragilidade abordada pelos autores está relacionada com o distanciamento entre a regra formalmente posta (*law in books*) e o seu funcionamento na prática (*law in action*). Essa expressão *law in books* e *law in action* é recuperada aqui no sentido originalmente cunhado pelo Roscoe Pound, realista jurídico, que aprofundou a método do pragmatismo de Oliver W. Holmes Jr. Nas publicações sobre análise neoinstitucional, é identificada de modo mais recorrente a utilização de expressões de jure e de facto (NÓBREGA, 2013, p.67).

Assim, antes de adentrar na revisão do conceito de fragilidades institucionais da obra, é necessário conceituar o que são as instituições nos termos da teoria neoinstitucional, utilizada no livro. Os autores recuperam o conceito trazido pelo prêmio Nobel de Economia Douglass North, para quem as instituições são as regras do jogo que moldam o comportamento dos atores e são igualmente, influenciadas por estes (NORTH, 1990, p. 3). Apesar de a definição de instituições não ser um conceito unívoco entre os institucionalistas, o conceito acima é bastante aceito na vertente neoinstitucional, sendo utilizado pelo livro dos autores que identificam instituições como regras do jogo.

Nessa mesma perspectiva, as instituições (regras do jogo) não se confundem com as organizações, que são os jogadores do jogo. Assim, nesse referencial teórico, as organizações são entidades concretas de “carne e osso”, compostas de grupos específicos de indivíduos que possuem uma mistura de objetivos comuns e individuais e tomam decisões, como ONGS, partidos políticos, tribunais (NÓBREGA, 2018, p.94). As organizações se diferenciam dos jogadores individualmente considerados (a exemplo: um determinado parlamentar, um presidente, um juiz ou representante de uma entidade pública ou privada).

Uma vez situada a origem da expressão instituições e organizações, é importante entender como a tipologia instituições informais ganhou relevância no estudo de instituições políticas comparadas na publicação de Helmke e Levitsky (2004), com artigo *Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda*. Esse trabalho seminal desenvolve conceitos importantes sobre as possíveis interações entre instituições formais e informais, pavimentando espaço para a publicação em 2006 de coletânea, organizada pelos mesmos autores, com análise aplicada à América Latina. Nesse livro, destaca-se o capítulo 10 do autor Brinks, intitulado *The Rule of Non (Law): Prosecuting Police Killings in Brazil and Argentina*, por trazer a metodologia de análise de modo bastante estruturada e aplicada à realidade da Argentina e do Brasil.

Para Helmke e Levitsky (2006, p.204) as instituições formais seriam as regras sociais compartilhadas, positivadas, que são criadas, comunicadas, e reforçadas por canais oficiais de sanção; já as instituições informais seriam as regras sociais compartilhadas, normalmente não positivadas, comunicadas e reforçadas fora dos canais oficiais de sanção. Na mesma obra, Daniel Brinks (2006) avança na metodologia proposta pelos organizadores, ao apontar que as instituições informais também podem ser reforçadas por canais oficiais de sanção.

Já em 2009, Brinks e Murillo trouxeram os primeiros estudos sobre variação da força institucional numa perspectiva de política comparada dos países Latino-Americanos com outros países. Tal artigo traz os fundamentos iniciais para os argumentos desenvolvidos no livro de 2019, *Understanding institutional weakness*, que explora a tipologia sobre fragilidades institucionais e aborda muitos exemplos práticos em diferentes realidades na América Latina. Em 2020, é publicada nova coletânea organizada pelos mesmos autores Brinks, Levitsky e Murillo de título *The politics of institutional weakness in Latin America*, com vários capítulos de colaboradores que desdobram detalhadamente essas experiências de diferentes países da América Latina, recuperando a tipologia institucional da obra anterior *Understanding institutional weakness*.

A importância de usar a força institucional para medir política comparada consiste que a força ou a fragilidade institucional irá influenciar nas relações entre o poder executivo e o judiciário (na autonomia entre os poderes), o grau de *enforcement* e *compliance* das regras. A variação na força institucional molda também os resultados das políticas, impactando na economia, na dinâmica do desenho eleitoral de um país, e na reinterpretação ou redistribuição de regras formalmente ou informalmente instituídas.

O conceito de força e fragilidade institucional trazido pelos autores é baseado nos efeitos reais (práticos) e nos efeitos que seriam esperados por determinada instituição (hipotéticos), assim, a força institucional seria a medida entre o comportamento obrigatório (determinado formalmente) e o comportamento real (o que ocorre na prática). A ideia é verificar se as práticas exigidas ou proibidas por

determinada instituição estão ou não ocorrendo na realidade em concreto. Se a instituição faz diferença na realidade pragmática ela é forte, caso não faça ela é fraca. Faz-se aqui o exercício hipotético de imaginar a diferença de como seria o mundo na ausência ou na presença de uma determinada instituição.

Os autores aduzem que trouxeram um conceito relativo, não absoluto de força e fragilidade institucional, mas para realizar qualquer comparação de forças entre instituições diversas é preciso avaliar se elas perduram, se geram *compliance* e, também, o trabalho realizado por elas para provocar ou obstar mudanças.

Mas porque a América Latina foi eleita pelos autores como um vasto campo de estudo das fragilidades institucionais? A justificativa é que consiste em uma região em desenvolvimento possuindo particularidades, característica comuns e variações úteis para aferir forças e fragilidades institucionais. Os países latino-americanos têm instituições com grau variado de força institucional ao longo do tempo, muitas delas são relativamente eficazes e com regimes eleitorais competitivos, isso se deve ao fato da região ter passado por períodos de redemocratização recentes, o que acarretou muitas mudanças institucionais.

Outro aspecto importante em eleger a América Latina como objeto de estudo é que os resultados das pesquisas aplicadas na região também podem ser estendidos para outros locais do mundo, de forma a ampliar o debate sobre política comparada.

Na América Latina as questões de força institucional são fundamentais para entender as desigualdades socioeconômicas, as deficiências dos Estados na região, bem como o abismo existente entre as grandes reformas institucionais feitas formalmente das realmente implementadas. Destarte, se a legislação formalmente posta no combate à corrupção, ao clientelismo, a violência racial, de gênero, ou de redistribuição de renda, por exemplo, possuísem um real *enforcement* seriam outras as consequências sociais distributivas.

A criação de instituições com baixo *compliance* não é uma característica exclusiva da América Latina, incentivos para criar instituições frágeis, aliadas às expectativas compartilhadas de fragilidade institucional podem também ser encontradas em democracias mais desenvolvidas.

2. DA CONSTRUÇÃO DAS INSTITUIÇÕES À RETROALIMENTAÇÃO DA PERSISTÊNCIA DAS FRAGILIDADES INSTITUCIONAIS NA AMÉRICA LATINA

Embora reconheçam a importância das instituições informais para gerar a força ou a fragilidade institucional, os autores elaboram um esquema conceitual estatutário simplificado, a partir da obra Gramática das Instituições de Crawford e Ostrom (1995), focado nas instituições formais, e definem essas últimas como um conjunto de regras formais capazes de estruturar o comportamento humano e suas expectativas em torno de um objetivo estatutário, na medida em que especificam os papéis dos atores, permitem ou proíbem um comportamento; ou ainda definem as sanções pelo descumprimento das regras (CRAWFORD E OSTROM, 1995).

Com ênfase na permissão ou proibição de um determinado comportamento, uma instituição forte seria aquela que estabelece uma meta não banal e a alcança, enquanto uma instituição frágil alcança pouco ou nada porque falha ao almejar um objetivo ambicioso ou simplesmente porque nunca se propôs a realizar nada (BRINKS; LEVITSKY; MURILLO, 2019, p. 8). Se a referência para a pesquisa institucional for as preferências e estratégias dos atores, é possível compreender como eles agem para enfraquecer ou fortalecer as instituições.

Como produto da interação humana que depende de vários fatores históricos, políticos e sociais é perfeitamente possível que uma instituição inicialmente forte falhe em alcançar seus objetivos, e não consiga produzir bons incentivos, um exemplo dado pelos autores é o caso das indústrias de mineração na Argentina, Peru e Bolívia, tais organizações possuíam o objetivo de diminuir o impacto no meio ambiente, mas o incentivo gerado por elas apenas gerava o acesso ao mercado e diminuía a concorrência, mas não cuidava do meio ambiente. Essas motivações são importantes para entender o grau *enforcement* da regra. Assim, para medir a força institucional é preciso verificar se as práticas exigidas ou proibidas pela norma estão ocorrendo, não se as empresas de mineração estariam cumprindo seus objetivos organizacionais ou os objetivos da política.

A força institucional se manifesta nos objetivos ostensivos de uma instituição, não em motivos públicos ou privados de outros atores sociais por trás delas, então, a força institucional é medida pela ocorrência prática dos objetivos institucionais e se esses objetivos estão sendo alcançados.

Dessa forma, os autores classificam os objetivos institucionais em transformadores, quando buscam afastar os resultados do *status quo*³, ou conservadores, na medida em que procuram preservar o *status quo* diante de uma mudança potencial. Embora o foco da pesquisa seja nas instituições transformadoras por serem frequentemente identificadas como frágeis e acenderem amplos debates políticos na América Latina, os pesquisadores da obra não descartam a importância das instituições conservadoras (como Códigos Civis e Penais). Outrossim, quer seja conservadora ou transformadora, as instituições são feitas para mudar a economia, o contexto social mais próximo de um objetivo escolhido, e não de outro resultado não objetivado.

Outro aspecto importante é que a formalidade ou informalidade não estão diretamente ligadas a força ou fragilidade institucional, pois as instituições informais podem coexistir com instituições formais fortes ou fracas, e as instituições formais, isoladamente, também podem ser fortes ou fracas. Quando instituições formais fracas coexistem com instituições informais fortes, essas últimas podem tanto reforçá-las fornecendo um segundo mecanismo que promova o

³ Expressão em latim que significa “no estado das coisas”, designa a situação atual de um determinado acontecimento ou evento.

comportamento esperado sendo classificada como “substitutiva” ou podem minar as instituições formais promovendo um comportamento alternativo, chamadas, portanto, de “competitivas” (HELMKE E LEVITSKY, 2006).

Como dito alhures, as instituições são influenciadas por diversos fatores, um deles seriam as normas sociais que podem ser responsáveis por inferir a força ou a fragilidade institucional, elas são capazes de gerar constrangimentos ou incentivos nos atores para efetivar as instituições. Tal fato pode ser constatado, por exemplo, na força dos tratados de Direitos Humanos, quando os países possuem fortes normas sociais alinhadas com os valores desses instrumentos internacionais de Direitos Humanos, a exemplo da Costa Rica, onde esses direitos são mais facilmente implementados devido à adesão social.

Paradoxalmente, algumas vezes, as normas sociais podem também ser tão eficazes que introduzem uma fragilidade institucional em uma determinada instituição tornando-a insignificante ao longo do tempo, por exemplo: as leis sobre o cinto de segurança em alguns lugares parecem ter sido tão incorporadas ao comportamento, no dia a dia das pessoas que criaram a possibilidade da instituição ser removida sem uma conseqüente mudança comportamental (mesmo que por um curto período de tempo). Se esse comportamento seria perdurado ou não, para aferir a adesão social automática da norma, os autores aduzem a necessidade de pesquisas empíricas para aferir tal fato.

Dessa forma, uma instituição seria frágil quando sua força institucional é aproximadamente perto de zero, tal afirmativa pode ser clarificada através dos estudos de caso dos presidentes Latino-Americanos Daniel Ortega, Juan Orlando Hernández, Evo Morales, que ultrapassaram os limites de seus mandatos apesar das proibições constitucionais preexistentes, a norma foi simplesmente ignorada.

Para os autores existem três tipos de fragilidade institucional: a insignificância, o *noncompliance* e a instabilidade institucional. A insignificância ocorre quando as regras são cumpridas, mas não afetam a maneira com os atores se comportam; o *noncompliance* se dá quando as elites estaduais optam ou por não impor as regras ou não ganhar a cooperação da sociedade com eles; já a instabilidade é percebida quando as regras são alteradas com uma grande frequência, as normas mudam de acordo com as preferências de cada novo ator que aparece, assim a instituição muda para garantir que os resultados correspondam às preferências daqueles que estão no poder, que deveriam ser restringidos.

Agora, para feitos didáticos, é preciso traçar um panorama das três fragilidades institucionais com seus principais tipos, conceitos chaves e fontes.

Primeiramente, a insignificância: essa fragilidade institucional ocorre quando as instituições não geram qualquer resultado prático ou efeitos nas sociedades, elas simplesmente refletem o que aconteceria na ausência da instituição. Tem-se como exemplo, a elaboração de regras por determinadas autoridades apenas para manter uma aparência de relevância, mas que tornam uma instituição sem efeitos, aqui destaca-se a criação dos chamados “Tribunais de Potemkin”, os quais eram

arranjos constitucionais que criavam tribunais aparentemente independentes para fortalecer internacionalmente as Cortes (mantendo os custos de audiência), mas que na verdade eram *poison pill*⁴ e permitiam o controle sobre esses tribunais, limitando a sua eficácia, mas sem violar diretamente as regras formais.

Dada a situação supracitada haveria na classificação de Helmke e Levistky (2006), uma relação de acomodação entre a regra formal e a informal, onde a primeira é usada apenas como justificativa para manter a aparência de legalidade, quando na verdade a norma está sendo violada, criando nas palavras de Nóbrega (2013) um Estado justificado pelo direito (*rule by law*), mas não um verdadeiro Estado de Direito (*rule of law*).

Nesse sentido, na insignificância, o custo da instituição é intencionalmente mantido baixo pelos elaboradores da lei, pois o custo de uma violação pode ser alto. Tal fato também pôde ser constatado no Peru, no ano de 1993, o presidente Alberto Fujimori patrocinou um conjunto de reformas as quais pretendiam em tese fortalecer os tribunais, dentre as regras constava que era preciso o quórum de seis dos sete juízes nomeados pela legislatura, para uma lei ser declarada inconstitucional, o que tornava improvável que qualquer medida legislativa tivesse sua constitucionalidade contestada. Com ou sem o Presidente as decisões do Tribunal teriam que se adaptar as preferências do governo.

Por sua vez, a segunda fragilidade listada, o *noncompliance*, já conceituado como uma falta de adesão à norma, possui três tipologias: A primeira é o *nonenforcement state*⁵ consistente na decisão dos funcionários do estado de não fazer cumprir a regra; a segunda é a (In)capacidade do Estado consistindo na inaptidão dos funcionários do estado de executar as regras ou obter cooperação da sociedade; e por último, a terceira, a resistência social que é a não cooperação, ou pouca cooperação da sociedade para executar uma regra.

Vale salientar dois aspectos importantes na obra relativos ao *nonenforcement state* (inexecução do Estado): a criação das *window dressing institutions*, e o uso seletivo do *enforcement*. As *window dressing institutions*⁶ são instituições que não têm qualquer intenção de serem implementadas e são usadas como “cortina de fumaça” devido a uma pressão social. Dois exemplos dados pelos autores são as regulamentações ambientais nos anos de 1980 e início dos anos 1990 no Brasil, que normalmente não eram aplicadas; e a criação de agências reguladoras com a ideia de serem autossuficientes na América Latina, contudo, a maioria dessas agências faltava independência e falhavam em cumprir a execução dos seus estatutos.

⁴ Tradução literal nossa por: “pílulas de veneno”, tal expressão foi designada pelo mercado financeiro para explicar quando táticas são criadas um ente ou uma pessoa para dificultar ou impedir determinada ação.

⁵ Tradução literal nossa por :inexecução do Estado.

⁶ A expressão poderia ser traduzida grosso modo por “instituições de fachada” as quais são criadas apenas pelo custo da audiência.

No que tange o uso seletivo do *enforcement*, ocorre com a aplicação seletiva de leis a certos indivíduos ou grupos, mas não a outros, seja por motivos pessoais (como a corrupção), o partidarismo, a classe, a etnia ou até a região onde o ator está localizado. Essa seletividade pode ser facilitada pelo desenho institucional, a exemplo da lei nacional de antidesmatamento da Argentina que concedia aos Estados a liberdade para definir quais áreas deveriam ser protegidas e o que constituía uma violação, o resultado foi que os governos fiscalizavam as áreas de acordo com a pressão social e a inspeção era ínfima nas regiões mais distantes e onde estavam situados os atores mais poderosos, como os proprietários de terras.

Contudo, o descumprimento nem sempre é motivado pela falta de fiscalização, como mostrado acima, ele também pode ser resultado de um baixo custo a ser pago pelos atores violadores das regras, o que gera um incentivo à transgressão, por exemplo: a lei que instituía a participação obrigatória de mulheres nos partidos políticos, no ano 2000 na França, entretanto, a mesma norma consentia que nos partidos onde não houvesse a representação feminina fosse paga uma multa para participarem do pleito. Ocorre que o valor da multa era ínfimo para os partidos, que preferiam infringir a regra e pagar os custos. Tal fato foi também constatado em países da América Latina como El Salvador, Honduras e Panamá, onde os partidos simplesmente pagavam as multas e apresentavam candidatos do sexo masculino.

Em relação ao segundo tipo de *noncompliance* elencado acima, o gerado pela incapacidade do Estado, destaca-se a aplicação seletiva do *enforcement*, gerando fragilidades institucionais através dos *standoffish states*⁷; que por falta de um poder de infraestrutura optam por a aplicação seletiva da lei ou regra, essa seletividade nem sempre é clara, mas as vezes, pode ser produto da priorização de recursos. Como no exemplo dado pelos autores do setor de mineração de ouro da Bolívia, aqui os mineradores cooperativos eram aliados políticos do governante, mas as autoridades estatais fingiam não ver a situação.

Ainda sobre a incapacidade advinda do Estado, como tipo de *noncompliance*, tem-se como fonte geradora dessa espécie de fragilidade a adoção estratégica de instituições fracas pelo governo. Cabe aqui salientar, a existência das *coercion gap*⁸ que são lacunas de implementação e fiscalização, perfeitas por dissonâncias de objetivos entre os redatores, os executores e detentores do poder (aqueles que podem afetar o cumprimento da lei das regras). Nas *coercion gaps* há preferências divergentes entre o que está escrito e o que é executado, essa situação pode ser verificada na prática especialmente nos regimes híbridos (ou de transição) onde os políticos eleitos não controlam totalmente o Estado. Nesses regimes, os governos

⁷ Pela tradução literal a expressão *standoffish* designa algo retraído, isolado e impassível, no caso os *standoffish states* foi uma expressão criada pelos autores para designar governos que optam pela aplicação seletiva de determinada lei ou regra, seria uma aplicação intermitente, ora a regra é aplicada, ora não é aplicada, normalmente ocorre por motivos de priorização de recursos financeiros.

⁸ Tradução literal nossa por: lacuna de coerção.

civis exercem pouco controle sobre as forças de segurança, como na Guatemala, na década de 1980, os governos adotavam leis de direitos humanos que as forças de segurança não cumpriam.

A disjunção supramencionada, também pode ocorrer entre diferentes níveis de governo, ou seja, os criadores de uma instituição de nível nacional possuem preferências extremamente diferentes dos aplicadores a nível estadual, municipal ou local. Aqui, os executores do estado são dissuadidos pelos custos sociais ou políticos da aplicação da lei, portanto, mesmo que os legisladores a nível nacional aprovem por maioria absoluta uma lei contra a venda de ambulantes, os governos locais e burocratas operarão no local da *noncompliance* e não imporão os custos necessários para a mudança comportamental esperada pela lei. Como resultado, há uma *coercion gap*, perfeita pela elaboração e aprovação da lei por autoridades nacionais, mas não aplicadas pelas autoridades locais.

No que concerne ao terceiro e último tipo de *noncompliance*, o gerado pela resistência da sociedade e que também, tem como uma de suas consequências diretas a aplicação seletiva do *enforcement*, é de extrema importância trazer os institutos do *enforcement co-production*⁹ e das *aspirational laws*¹⁰ para entender como pode ocorrer um reforço positivo e negativo no cumprimento das regras.

O fenômeno da coprodução ou *enforcement co-production*, é positivo para a força institucional, na medida em que consiste em uma cooperação entre os atores para diminuir os custos de aplicação da norma e os cumprimentos dessas regras passam a ser quase que de forma voluntária. Com isso, irá ocorrer uma redução na necessidade de um investimento pesado na imposição do Estado, portanto, o *compliance* pode ser alto mesmo onde o poder e a infraestrutura do Estado sejam limitados, pois as normas sociais, a forma como é distribuído o poder estão alinhados com as regras do jogo, trabalhando todos em prol do mesmo objetivo.

Contudo, o oposto ocorre com as *aspirational laws*, que são leis transformadoras criadas para efetivar mudanças comportamentais de longo alcance, a serem aplicadas no futuro, mas nesses casos, às vezes, a resistência social é tão difundida que torna difícil a execução da lei posteriormente, mesmo que o estado tenha alguma capacidade de fiscalização. Os autores trazem como exemplo a Lei Seca, nos Estados Unidos, onde um Estado forte e um investimento substancial na fiscalização ainda não conseguiram eliminar a produção e o consumo de álcool.

Entretanto, essas *aspirational laws* podem ser ativadas no futuro se efetivadas por meio do *enforcement*, ao invés de mudanças institucionais formais, isso pode ocorrer, por exemplo, quando a coalizão que apoia a instituição se fortalece, de

⁹ Tradução nossa livre por :aplicação de coprodução ou simplesmente coprodução, expressão advinda da análise institucional econômica para designar a determinada produção de um bem que se realiza com o apoio de mais uma organização, atuando conjuntamente para a confecção do produto final.

¹⁰ Tradução nossa livre por “leis aspiracionais”, conceito explicado ao longo do texto.

modo que ela ganhe o controle da aplicação ou exerça maior influência sobre aqueles que a controlam. Dois fatos que atestam isso é: o primeiro é que em 2005, a Bolívia elegeu seu primeiro presidente indígena, e o apoio de movimentos socialistas, e principalmente do movimento indígena foi crucial para seu sucesso eleitoral. O segundo foi a aprovação da lei de hidrocarbonetos, também na Bolívia em 2005, que foi ratificada graças a uma coalisão no poder e permitiu a implementação efetiva da consulta prévia, que antes era apenas estabelecida formalmente na convenção 169 da OIT¹¹, essa ação desencadeou a ativação de uma *windows dressing institutions* (BRINKS, LEVISKY E MURILLO, 2020).

A efetivação das *aspirational laws* também se dá formalmente, através da interpretação judicial, pois vários tribunais da América Latina conseguiram ativar as disposições previstas para os direitos sociais, a exemplo da Colômbia, que através do seu Tribunal Constitucional teve seu Código Civil reformulado em quase toda sua inteireza para eliminar disposições discriminatórias de gênero, abrindo caminho para igualdade real entre homens e mulheres e o casamento homoafetivo.

Por fim, discorrer-se-á sobre o terceiro e último tipo de fragilidade institucional trazido pelos autores a instabilidade institucional, ou “substituição em série” das regras-chave do jogo, ela não foi dividida em espécies como o *noncompliance*, mas apenas em fontes que desencadeiam o instituto, são elas: a instabilidade econômica; as coalizões instáveis; as *instability trap*¹²; e as (re)interpretações judiciais essas últimas podem também ser fonte de *noncompliance*.

No que tange a instabilidade econômica, as regiões expostas a uma grande frequência de choques econômicos caracterizadas pela não diversificação econômica, pela dependência de recursos naturais e financiamento externo estão sujeitas a uma maior instabilidade institucional, visto que crises econômicas diminuem o apoio público dos governantes e aumentará a pressão por mudanças institucionais.

Em relação as coalizões instáveis elas ocorrem quando aqueles que elaboram as regras muitas vezes não estão por perto para sustentá-las, pois logo são substituídos por atores com preferências institucionais diversas. Essa fragilidade institucional também pode ser chamada de volatilidade do ator, um exemplo seria a volatilidade eleitoral que ocorre em grande parte da América Latina na qual os atores políticos ascendem e declinam rapidamente no poder. Esses rápidos ganhos de poder eleitoral resultam na definição de novas regras que visam fortalecer as coalizões, que então estão sujeitas à substituição quando os adversários prevalecem, e isso gera a instabilidade institucional. Os autores dão os exemplos da presidência mexicana que passou por 36 mandatos diferentes de 1835 a 1863, da

¹¹ Significado da sigla OIT: Organização Internacional do Trabalho.

¹² Tradução literal nossa por: armadilhas de instabilidade.

Bolívia e do Paraguai onde cada um desses países sofreu uma dúzia de golpes apenas no século XX.

Outrossim, a próxima fonte de instabilidade institucional, as *instability trap*¹³, consiste em um ciclo vicioso de mudanças institucionais, no qual as primeiras séries de mudanças reduzem o custo de substituição da instituição nas rodadas futuras. Destarte, o custo da mudança institucional é baixo e pode ser reforçado, porque ao ocorrerem repetidas substituições, pode ser desencadeado um clico negativo. Para esclarecer, os autores discorrem sobre as repetidas substituições constitucionais que ocorrem na Bolívia e no Equador, essas constituições não são capazes de desenvolver legitimidade e vínculos com os cidadãos, nem ao menos resistir aos ataques do Poder Executivo, pois não há segurança jurídica nas regras.

A última fonte de instabilidade institucional, mas que também pode ser fonte de *noncompliance*, e que merece destaque são a (re)interpretações judiciais. Essas reestruturações das regras são importantes na mensuração da força ou fragilidade institucional, em ambientes institucionalmente estáveis as (re)interpretações de regras são graduais, contudo, onde existe grande instabilidade institucional as mudanças são feitas a qualquer tempo e rapidamente.

Entretanto, as (re) interpretações judiciais, podem apresentar um aspecto dúplice, serem fontes de força ou fragilidade institucional. Elas são fontes de força quando mantêm uma Constituição, conseguem responder a problemas emergentes, conservando uma maior flexibilidade a estrutura institucional. Por outro lado, são fonte de fragilidades institucionais (*noncompliance* e de instabilidade) quando corroboram com as violações de regras, ou as manipulam com mudanças frequentes para atender aos atores políticos poderosos.

Para identificar se uma (re) interpretação judicial é fonte de fragilidade institucional, foram eleitos pelos autores da obra revisada quatro indicadores: O primeiro seria a ocorrência de mudanças interpretativas frequentes sobre o significado de uma provisão, muitas vezes motivadas por simpatias partidárias por parte do tribunal; o segundo é a existência de interpretações sem qualquer mérito técnico, que pode ser aferido através de um amplo consenso por especialistas; o terceiro critério é a existência de um padrão interpretativo que claramente atende aos interesses de atores poderosos; e o quarto e último critério se dá quando as interpretações não resistem às pressões dos juízes que as produziram (BRINKS, LEVISKY E MURILLO, 2019, p.28).

Ainda falando da instabilidade institucional, é importante não a confundir com a adaptação de regras socais, enquanto na primeira as mudanças são desenfreadas,

¹³ Na tradução literal para o Português significa: armadilha de instabilidade. *Instability trap*: essa expressão foi usada por Helmke (2017), na obra **Institutions on the Edge: The Origins and Consequences of InterBranch Crises in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

abruptas e para satisfazer interesses pessoais, a segunda se caracteriza por novas distribuições de poder e de preferências da sociedade, são exemplos: a extensão do sufrágio, ou a adoção de leis que legalizam o casamento homoafetivo. Para entender as adaptabilidades das instituições é importante conhecer o instituto do *drift*¹⁴, ele consiste em um mecanismo de mudança institucional, trazido por diversos pesquisadores como Hacker (2005), Streeck e Thelen (2005), no qual aduz que para uma instituição permanecer forte é preciso que ela tenha a capacidade de adaptação, realizando reformas que preservem a força institucional diante de mudanças que ameaçam o objetivo institucional (HACKER 2005; STREECK E THELEN 2005). Portanto, a persistência de uma instituição nem sempre significa um sinal da sua força, uma certa estabilidade apenas formalmente posta pode mascarar uma fragilidade crescente.

Vale aduzir, que a fragilidade institucional da América Latina se mostra por diversos fatores, mas um aspecto recorrente que merece ser salientado é a adoção cíclica de instituições ambiciosas, que possui como consequência a redução dos ganhos advindos do período de redemocratização¹⁵, tais instituições com metas inalcançáveis fazem com que essas conquistas sejam gradativamente minadas. Esse ciclo negativo da persistência das fragilidades institucionais, que gera um *feedback*¹⁶ negativo, pois as instituições não conseguem desenvolver uma coalisão de apoio.

Ainda sobre os motivos pelos quais a persistência da fragilidade institucional se perpetua na América Latina, destacam-se mais quatro fatores: a adoção de *institutional borrowing*¹⁷ingênuos, a desigualdade socioeconômica, persistência da fraca capacidade de fiscalização dos Estados e a volatilidade econômica e política. Discorrer-se-á brevemente sobre cada um deles.

A propensão aos *institutional borrowing* ingênuos seria no sentido que os governos adotam institutos Europeus e dos Estados Unidos que não retratam o desenho institucional dos países, nem conseguem ser aplicados na realidade latino-americana. A ativação de alguns desses empréstimos foram promovidas por instituições financeiras e redes de advocacia transnacionais na década de 90 na região, na intenção de atrair investidores estrangeiros.

As instituições importadas estão mais propensas as fragilidades institucionais porque representariam as elites, os empreendedores que estão fortemente alinhados com as normas internacionais, mas têm poucos aliados nos seus países de origem. A maioria dessas instituições não considera as realidades locais e entram em confronto com normas sociais. Todos esses fatos são capazes de limitar o *compliance* da norma, reduzir dos incentivos de coprodução social do *enforcement*. Malgrado, nem todas as instituições importadas estão fadadas ao fracasso

¹⁴ Na tradução literal para o português é denominado como desvio.

¹⁵ Dentre os ganhos estariam: a ampliação dos direitos fundamentais resultantes da mobilização da sociedade civil e a incorporação de novas políticas públicas.

¹⁶ Na tradução literal para o português significa retorno ou resposta a algo.

¹⁷ Tradução literal nossa por: empréstimos institucionais.

institucional, elas podem se tornar fortes se receberem grandes incentivos dos governos, como a mobilização dos responsáveis pela fiscalização para construir uma coalizão de apoio com a parceria da sociedade e gerar *compliance* para essas regras. Esse foi o caso do serviço público e inspetoria na República Dominicana.

Outrossim, o segundo motivo que desencadearia um ciclo sistêmico de fragilidade institucional na América Latina é a desigualdade socioeconômica que gera pressões sociais e políticas para os governos realizarem reformas institucionais ambiciosas e difíceis de aplicar¹⁸.

No que tange ao terceiro fator, a persistência da fraca capacidade de fiscalização dos Estados, onde há uma aplicação seletiva do *enforcement* e uma tolerância com uma política de bem-estar social informal¹⁹.

Por fim, haveria ainda um quarto fator, segundo os autores que desencadeariam um ciclo sistêmico de fragilidade institucional na América Latina: a volatilidade econômica e política, a primeira representada por uma alta inflação, ciclos de recessão e baixa das *commodities*²⁰, a última é caracterizada por mudanças profundas nas coalizões do governo, entre os aplicadores de políticas públicas, com isso, as instituições permanecem instáveis.

3. CONCLUSÃO

A terceira onda de democratização contribuiu para grandes mudanças institucionais na América Latina, como o desenvolvimento das instituições através das eleições competitivas, da pluralização de poder, pelo aumento da participação da sociedade civil e a partir do surgimento de diversas formas de *accountability*²¹. Todavia, o fortalecimento institucional ainda é pequeno e desigual na maior parte na região, há a persistência de instabilidades institucionais, e um baixo *compliance*, portanto, apesar da democratização e condições aparentemente favoráveis as fragilidades institucionais perduram.

É importante perceber que uma mesma instituição pode ser forte ou fraca, mas se apresentada em momentos e em contextos diferentes, quanto mais forte uma instituição é, mais diferença comportamental ela produzirá. Uma instituição não é

¹⁸ Esse fato pode dar origem as instituições insignificantes ou com grande *noncompliance* como as *Windows Dressing Insitutions*.

¹⁹ Essa tolerância pode se dá com a anuência com a venda informal, como a pirataria e outros mecanismos informais.

²⁰ “As commodities são mercadorias primárias produzidas em larga escala que fornecem matéria-prima para diferentes setores da sociedade. Seus principais tipos são: agrícola, pecuário, mineral e ambiental. A função delas é prover matérias-primas para a fabricação de diversos produtos industrializados”. Conceito extraído do domínio: UOL.Comodities: <https://mundoeducacao.uol.com.br/geografia/commodities.htm>, acesso em 03 de abril de 2023.

²¹ Termo advindo da Economia e da Administração que não possui tradução literal para o Português, significa ato que designa a responsabilização e prestação de contas por governantes e por aqueles que estão no poder.

apenas forte porque comanda muitas questões e interesses, isso seria reduzir a muito pouco o conceito de força e fragilidade institucional, uma instituição é forte quando a sua existência produz resultados substancialmente diferentes do que ocorreriam na sua inexistência e também é capaz de produzir continuamente resultados, mesmo que ocorram pressões para mudá-los, ou evitá-los.

Outrossim, pesquisar sobre fragilidades institucionais reformula a compreensão das pessoas sobre como a política funciona seja na América Latina ou em qualquer outro lugar do mundo, pois quando as organizações (atores) projetam ou reformam instituições são consideradas diversas variáveis como a substância, a durabilidade e probabilidade de cumprimento das regras.

Há muitas dificuldades em mensurar as fragilidades institucionais, por exemplo, o *noncompliance*, que implica a quebra de regras, muitas vezes é ocultado, disfarçado ou subnotificado pelos atores; as instituições insignificantes também carregam um problema de mensuração, pois podem ser confundidas com instituições fortes, é preciso fazer uma abstração de como seria determinada situação se aquela instituição não existisse? E, portanto, é necessária uma análise mais aprofundada do caso. Já a instabilidade pode ser mais fácil de ser observada, porém, mais difícil de ser interpretada, pois não deve ser confundida com a adaptação.²²

As fragilidades institucionais também ajudam os pesquisadores a compreender a forma como o poder é distribuído, pois em contextos de grandes desigualdades socioeconômicas e de distribuição de poder, aliadas a democracias frágeis, as regras são realocadas de acordo com as escolhas dos formuladores de políticas públicas. Dessa forma, há regras que são criadas simplesmente para não serem cumpridas; outras elaboradas para serem cumpridas por uns, mas não por outros e ainda há regras politicamente atraentes para os legisladores, mas são vetadas, na prática, pelos encarregados de sua execução. A aplicação das regras do jogo nesses contextos é seletiva e intermitente estando em uma relação de dependência de uma coalizão no poder, ou de atores sociais para apoio ou oposição a essas normas.

Parafraseando as palavras de Brinks, Levitsky e Murillo, as fragilidades institucionais conseguem afetar o Estado de Direito, a democracia e a igualdade socioeconômica. E as leis existentes em determinado Estado podem ter o condão tanto de combater desigualdades, quanto de criá-las, afetando sobremaneira as políticas públicas. Assim nenhuma democracia consegue se desenvolver sem instituições fortes (BRINKS, LEVITSKY E MURILLO, 2019).

REFERÊNCIAS

BRINKS, Daniel. The Rule of Non (Law): Prosecuting Police Killings in Brazil and Argentina. In: HELMKE, Gretchen and LEVITSKY. **Informal institutions and**

²² Já realizamos essa diferenciação no texto acima.

Democracy: Lessons from Latin America. Baltimore: John Hopkins University Press, 2006, p. 201-226.

BRINKS, Daniel M.; LEVITSKY, Steven; MURILLO, Maria Victoria. **The politics of institutional weakness in Latin America.** New York: Cambridge University Press, 2020.

BRINKS, Daniel M.; LEVITSKY, Steven; MURILLO, Maria Victoria. **La ley y la trampa en América Latina: Por qué optar por el debilitamiento institucional puede ser una estrategia política.** Editorial Siglo XXI.

CRAWFORD, Sue E. S. e OSTROM, Elinor. A Grammar of Institutions. **The American Political Science Review**, n.89, p.582–600, 1995.

HACKER, Jacob S. Policy Drift: The Hidden Politics of US Welfare State Retrenchment. *In*: STREECK, Wolfgang e THELEN, Kathleen. **Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies.** New York: Oxford University Press, 2005, p. 40–82, 2005.

HELMKE, Gretchen; LEVITSKY, Steven. Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda. **American Political Science Association.** Cambridge University Press, Cambridge, v. 2, n.4, dec. 2004, pp. 725-40.

HELMKE, Gretchen; LEVITSKY. **Informal institutions and Democracy: Lessons from Latin America.** Baltimore: John Hopkins University Press, 2006.

109

HELMKE, Gretchen. **Institutions on the Edge: The Origins and Consequences of InterBranch Crises in Latin America.** Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

LEVITSKY, Steven; MURILLO, Maria Victoria. Variation in Institutional Strength. *Annual Review of Political Science*, v.12, n.1, p.115-133, jun.2009.

NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. **Entre o Brasil Formal e o Brasil Real: Ministério Público, Arranjos Institucionais Informais e Jogos Ocultos entre os Poderes.** João Pessoa: Ed.Ideia, 2013.

NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. **Teoria Política e do Estado.** Recife: Ed UFPE, 2018

NORTH, Douglass C. **Institutional Change and Economic Performance.** Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

STREECK, Wolfgang e THELEN, Kathleen. **Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies.** New York: Oxford University Press, 2005.

