

## Memórias institucionais e política global *Institutional Memories and Global Politics*

MARCELO JAMES VASCONCELOS COUTINHO<sup>1</sup>

**Resumo:** Neste artigo apresento um novo conceito de memória institucional e seus possíveis usos em pesquisas sobre segurança internacional, economia global e direitos humanos. Essas memórias são definidas como lembranças geracionais que ficaram marcadas na consciência de atores que viveram episódios públicos importantes, principalmente conjunções críticas que modificaram as relações políticas e econômicas preexistentes de maneira significativa e duradoura. A memória é perecível, o que significa que ela gera retornos decrescentes em sequências históricas, mas influencia o comportamento dos agentes antes mesmo do desenvolvimento pleno de novas instituições. Ao longo do processo de institucionalização ou internalização de normas, e ainda como um momento de reflexão deliberativa sujeita a mudanças, a memória institucional se situa entre as escolhas baseadas puramente nas preferências individuais e as decisões determinadas por regras já consolidadas.

**Palavras-chave:** Memória Institucional; Política Global; Teoria das Relações Internacionais; Neoinstitucionalismo histórico.

**Abstract:** In this paper, I introduce a new concept of institutional memory and its possible uses in research about international security, global economics and human rights. These memories are defined as generational reminiscence that were marked in the perception of the actors who lived important public episodes, especially conjunctions critical, that modified significantly and sustainably the existing political and economic relations. Memory is perishable, it generates decreasing returns on historical sequences, but it influences the behavior of the agents even before the whole development of new institutions. Throughout the process of institutionalization and internalization of norms, as well as a moment of deliberate reflection available to change, institutional memory is between the choices purely based on individual preferences and decisions determined by already established rules.

**Keywords:** Institutional Memory; Global Politics; International Relations Theory; historical institutionalism.

Recebido em:  
15 de Maio de 2015

Received on:  
May 15, 2015

Aceito em:  
11 de Junho de 2015

Accepted on:  
June 11, 2015

DOI: 10.12957/rmi.2015.14857

<sup>1</sup>Doutor em Ciência Política e Relações Internacionais pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ). Professor Adjunto da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ). **Endereço para correspondência:** UFRJ. Av. Pasteur 250, Anexo do CFCH, 3º. Andar, Praia Vermelha, CEP: 22290-240 - Rio de Janeiro, RJ – Brasil. **E-mail:** [prof.marcelo.coutinho@gmail.com](mailto:prof.marcelo.coutinho@gmail.com)

### *Introdução*

Não haveria Segunda Guerra Mundial se não tivesse havido a Primeira Grande Guerra. E não haveria a ONU ou a Guerra Fria sem antes os dois conflitos anteriores. Esses como outros eventos estão inter-relacionados no tempo. Meu argumento é que eles deixam marcas na lembrança dos atores internacionais, e que são essas recordações de eventos passados as responsáveis por informar o comportamento dos atores e estabelecer os parâmetros de escolha em eventos futuros.

Neste artigo, busco não só apresentar um conceito novo de memória institucional, como também defender o seu uso na análise de fenômenos variados na política global. Em minha avaliação, as instituições desempenham um papel importante nas relações internacionais e ajudam a promover uma cooperação internacional de benefícios mútuos (Keohane, 1982; Keohane e Martin, 2003). No entanto, por ser mais fragmentada em comparação aos sistemas domésticos com autoridade centralizada, a institucionalização no sistema internacional provê menos informações, compromisso e credibilidade, capazes de reduzir as incertezas entre os atores. Os custos de

transação e as falhas de mercado se ampliam com a globalização.

Os Estados criam instituições para evitar tragédias e aproveitar melhor as oportunidades, mas o fazem, assim como outros agentes não estatais, observando as suas memórias de etapas anteriores na sequência de eventos, e não apenas os seus interesses e o equilíbrio de poder. Os atores decidem olhando pelo retrovisor porque não têm certeza alguma sobre o futuro. São muitos pontos cegos à sua frente, e as expectativas são formadas pelo que já aconteceu. Ainda que o conceito de memória institucional seja bastante abstrato, os seus efeitos sobre o comportamento humano podem ser verificados empiricamente mediante metodologias do tipo *process tracing*.

Este artigo se divide em duas partes, seguidas de uma breve conclusão. Na primeira, será recuperada a origem do conceito de memória institucional utilizado neste trabalho, especialmente em abordagens nas quais a variável tempo assume poder explicativo. Ver-se-á como a definição formulada para o exame da política doméstica pode ter ainda mais importância para os estudos internacionalistas. Será dada especial destaque aos retornos decrescentes dessas memórias.

Finalmente, na segunda seção, serão empregados exemplos de como usar o conceito em casos concretos recentes de dimensões diversas, tanto no campo da economia quanto no da segurança internacional e dos direitos humanos. Pretende-se com isso demonstrar o valor heurístico da memória institucional como ferramenta teórica inovadora extremamente fértil na geração de novas hipóteses de trabalho no campo das Relações Internacionais.

### ***Os retornos decrescentes da memória institucional***

A definição de memória institucional neste trabalho não está ligada à tradição sociológica que a concebe como legado ou cultura. Está mais fortemente vinculada aos estudos econômicos institucionalistas sobre a importância das trajetórias (Levi, 1997; Mahoney 2000; e Pierson, 2000 e 2004). Os economistas utilizam três conceitos extremamente úteis para uma nova visão sobre as memórias institucionais (North, 1990; e Arthur, 1994). O primeiro é o de “path dependence”. De acordo com esse, quanto mais se caminha no tempo numa determinada trajetória, por exemplo, com o uso de uma tecnologia específica, mais difícil é sair dela. O custo de voltar atrás ou escolher outra opção se torna maior, cimentando, assim, um padrão de comportamento

que se repete. Uma decisão de agora influencia decisões futuras mediante essa dependência de escolhas anteriores.

O segundo conceito é o de “increasing returns”. Para os economistas, não só o custo de mudar de trajetória aumenta com o passar do tempo, aumenta também o poder que os padrões recorrentes exercem sobre o comportamento. Basicamente, quando mais o tempo passa e uma escolha institucional é reproduzida numa sequência histórica, mais informações são geradas, menos incertezas existem e maior é a confiança dos atores, o que acaba por acomodá-los e estabilizar suas relações. A isso se dá o nome de institucionalização.

Por sua vez, o terceiro conceito de “turning point” explica como as trajetórias consolidadas são substituídas por outras (Abbott, 1997). Na linha do tempo, ocorrem momentos de crise que interrompem a estabilidade de maneira permanente, inaugurando um novo padrão. É o que na ciência política se chama de conjunções críticas, isto é, abalos cruciais no sistema de relações que redefinem parte significativa da maneira como os atores interagem entre si, mudando uma tendência (Collier e Collier, 1991; Gourevitch,

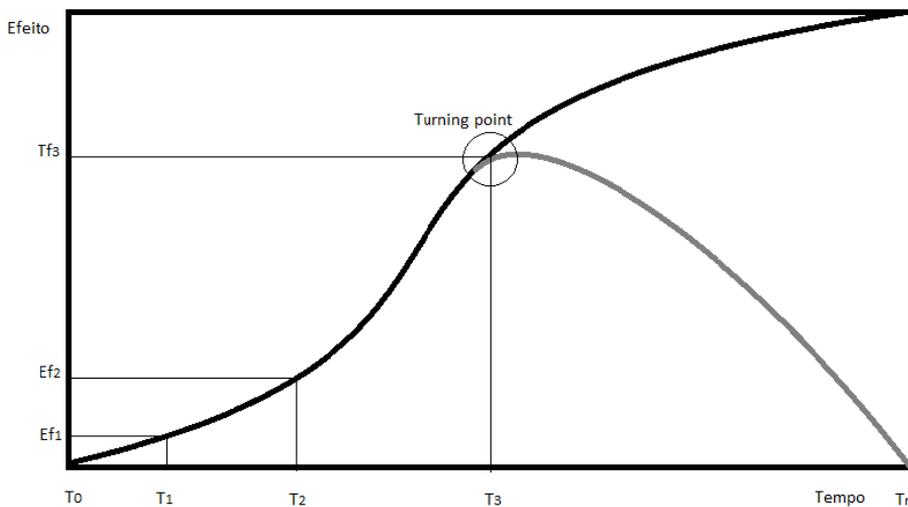
1996). Esses momentos de virada histórica reinauguram uma nova trajetória, fazendo recomeçar tudo em outra direção, inclusive os efeitos crescentes da dependência das novas decisões.

Ou seja, resumindo o efeito combinado dos três conceitos acima mencionados, as escolhas no marco zero (0) influenciam decisões no tempo subsequente (1, 2, 3, n) de forma crescente, cada vez mais intensas sobre

as preferências, diminuindo a possibilidade de uma nova trajetória acontecer espontaneamente. Os instantes em que essa trajetória é interrompida ou alterada têm frequentemente causas exógenas ao sistema e funcionam como uma espécie de curto circuito, que prevalece sobre os retornos crescentes até então verificados e promove mudanças numa nova direção (ver Gráfico I).

**Gráfico I**

**Relação entre o tempo e seus efeitos sobre o comportamento dos agentes**

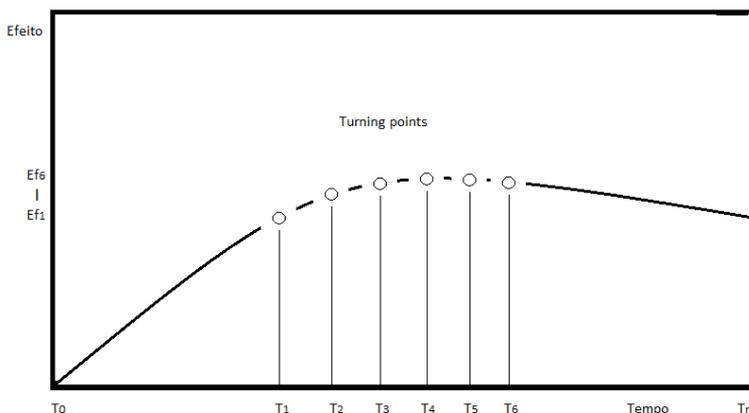


Essas mudanças podem ser de natureza abrupta, forçando uma alteração mais radical nos padrões institucionais pré-estabelecidos, podendo haver inclusive um único *turning point* em toda a curva, como sugerido no Gráfico I, ou mais precisamente um conjunto de pequenos pontos fora da curva ao longo do tempo, que fazem com que a mudança aconteça em um longo movimento histórico mais suave, muitas vezes imperceptível aos olhos dos atores que os estão vivendo na prática (ver Gráfico II). Nos estudos da política, fortemente influenciados pela economia, a abordagem que considera todos esses aspectos é chamada de institucionalismo histórico (Steinmo, 1992). Eles trabalham com o efeito combinado entre as instituições e o tempo, como uma variável independente, capaz de explicar desde processos de democratização ao desenvolvimento.

O meu propósito neste artigo é entender as mudanças que acontecem em processos revolucionários ou em curtas e contínuas reformas, ou ainda em uma combinação entre esses dois tipos, a partir de um instrumento conceitual sobre *path dependence*. Mais precisamente, a pergunta para a qual busco uma resposta teórica está relacionada aos efeitos que as experiências apreendidas nas conjunções críticas exercem sobre o comportamento político. Questiono a natureza ascendente de uma trajetória histórica: os retornos institucionais são mesmo sempre crescentes? Minha resposta é que não. Existe algo além dos *increasing returns* ignorado pelas análises políticas e econômicas. Para melhor compreender os motivos, apresento agora um novo conceito de memória institucional.

Gráfico II

Curva de variação de tendência por *n* *turning points*



Pesquisando sobre estabilidade política na América do Sul, desenvolvi há alguns anos uma ideia nova sobre as memórias institucionais (Coutinho, 2008). Trata-se de um juízo novo porque se distancia das tradicionais definições de memória ligadas mais à cultura ou mesmo às instituições do que à escolha racional dos atores. Se considerarmos que existam predominantemente dois polos de análise - um mundo regido por regras sobre as quais os agentes se informam para tomar suas decisões; e o mundo das decisões propriamente ditas, isto é, mais livre de condicionamentos institucionais e padrões políticos já consolidados - as memórias ocupam um lugar intermediário.

Os neoinstitucionalistas argumentam que um jogo sem regras não é nada. Segundo essa visão, para se entender as escolhas que os atores assumem e o desenrolar das suas relações é preciso, antes de tudo, uma análise das instituições, que definem o leque de oportunidades e restrições desses agentes, bem como suas recompensas e punições. Como variáveis exógenas, as regras explicam o comportamento político e econômico desde fora. As decisões são decorrentes não simplesmente das preferências dos atores, de suas vontades entrelaçadas, mas de uma força externa a elas, capaz

de induzir caminhos possíveis e soluções para os problemas que surgem no decorrer do percurso (Hall e Taylor, 1996).

Já os adeptos do individualismo metodológico invertem completamente esse raciocínio institucionalista exógeno. A teoria pura da escolha racional e da economia neoclássica sustenta que são os agentes os senhores do seu destino, são eles em síntese que fazem a história. As soluções políticas e de mercado mais adequadas ou mesmo perfeitas são aquelas tomadas com a mínima intervenção de regras e do governo. Os racionalistas preferem analisar os jogos a partir das preferências cruzadas dos atores do que pelo papel desempenhado pelas instituições. Sendo assim, o homem não é produto do meio institucional, e sim o constrói conforme seus interesses num ambiente desregulamentado. A história seria nada mais do que uma sequência de jogos dinâmicos.

Essa visão individualizada das decisões alimentou abordagens pluralistas na ciência política e nas relações internacionais, sobretudo até meados dos anos 1980. A teoria de grupos é um bom exemplo. Os eventos políticos domésticos ou internacionais são decorrentes da própria dinâmica de

interação entre grupos políticos, sociais e países. O equilíbrio deriva de uma correlação de forças e interesses desses grupos, logo é induzido pelo comportamento. A ação de um move a reação do outro. O realismo clássico de Hans Morgenthau (1948) é um outro tipo de teoria que parte do grupismo como pressuposto e define o equilíbrio de poder em termos de características humanas inatas. Até mesmo a independência de um país se torna, com isso, mera função das relações de poder existentes entre os Estados nacionais.

Em contrapartida, o neoinstitucionalismo se desenvolve justamente como resposta teórica alternativa às proposições clássicas e neoclássicas da ciência política e da economia. Para os neoinstitucionalistas, o equilíbrio é induzido institucionalmente e não pelo comportamento dos agentes (Milner, 1997; Arthur, 2008). Isso significa que não são as preferências exatamente - como imagina uma concepção estrita da escolha racional ou do realismo clássico - que definem as situações em que não se pode ganhar mais ou perder menos no jogo agindo unilateralmente, mas apenas por intermédio da cooperação entre os atores envolvidos.

Os realistas não conseguem explicar por que, afinal, jogadores racionais se matam mutuamente. Isso parece bastante irracional do ponto de vista institucionalista. A verdade é que podem se destruir por causa de um déficit institucional no relacionamento entre eles: em resumo, faltam regras. Portanto, são as instituições que ajudam os estados a cooperarem entre si, mesmo quando suas preferências juntas os conduzem para a destruição mútua. As instituições regulam a violência e ajudam na solução de problemas de ação coletiva de duas formas básicas (Idem, 2008). Primeiro, as instituições selecionam qual o equilíbrio do jogo numa situação de múltiplos equilíbrios possíveis, alguns deles catastróficos como as guerras. Segundo, as instituições movem os atores para resultados ótimos ou mais eficientes, quando a pura disputa entre os concorrentes leva a resultados deficientes ou estabelece um equilíbrio sub-ótimo.

Na visão institucionalista, os atores combinam as regras do jogo porque sem elas sua vida se torna muito mais perigosa ou difícil, menos vantajosa. Isso se aplica desde a uma simples fila até um tratado de não proliferação nuclear. Trata-se, assim, de puro interesse entre as partes e não de altruísmo ou postura benigna da

humanidade. Para os institucionalistas históricos, todavia, as instituições adquirem importância ao longo do tempo. Os ganhos institucionais são fruto da experiência, aprendizado, adaptações, erros e acertos em diferentes períodos, e não apenas um jogo instantâneo, que se esgota nele próprio. Os jogos são repetidos e as decisões são lembradas e atualizadas. Além disso, as instituições podem com o tempo também formar novas preferências e identidades, deixando dessa maneira de serem apenas um elemento exógeno do comportamento, mas algo que passa a viver dentro das pessoas. Esse processo de endogeneização das preferências é o que criaria, afinal, as culturas.

É importante enfatizar a diferença entre os institucionalistas racionais e os institucionalistas históricos (Hall e Taylor, 1996). Ambos podem trabalhar com teorias dos jogos, mas os primeiros consideram os jogos e suas regras separadamente, como se não houvesse uma ligação entre eles numa linha do tempo. Já os segundos não só percebem a sequência dos jogos integralmente como também desenvolvem uma visão mais próxima do construtivismo social ao entenderem que as instituições em algum momento se confundem com as

culturas, tornando inclusive difícil separá-las. A partir de um determinado andamento do processo de internalização das normas, as instituições viram cultura e, dessa maneira, requerem uma abordagem mais abrangente sobre as ideias compartilhadas.

Há um volume muito grande de estudos sobre os processos de institucionalização e formação de culturas. No entanto, pouco se sabe ainda sobre o começo destes processos. Argumento que há uma etapa anterior à criação de instituições como regras formais e informais do jogo, e imediatamente posterior às decisões realizadas em conjunções críticas. Entre o vazio de normas em períodos fundacionais (tábula rasa) e o determinismo institucional da obediência ao sistema de regras existiria um tempo movido por memórias institucionais, definidas como *lembranças de um evento histórico relevante às quais os agentes que passaram por essa experiência recorrem de maneira deliberativa para tomar novas decisões em tempos subsequentes, como uma espécie de retrovisor.*

Nota-se que a memória institucional, tal como aqui conceituada, ainda é um espaço mais coberto pela

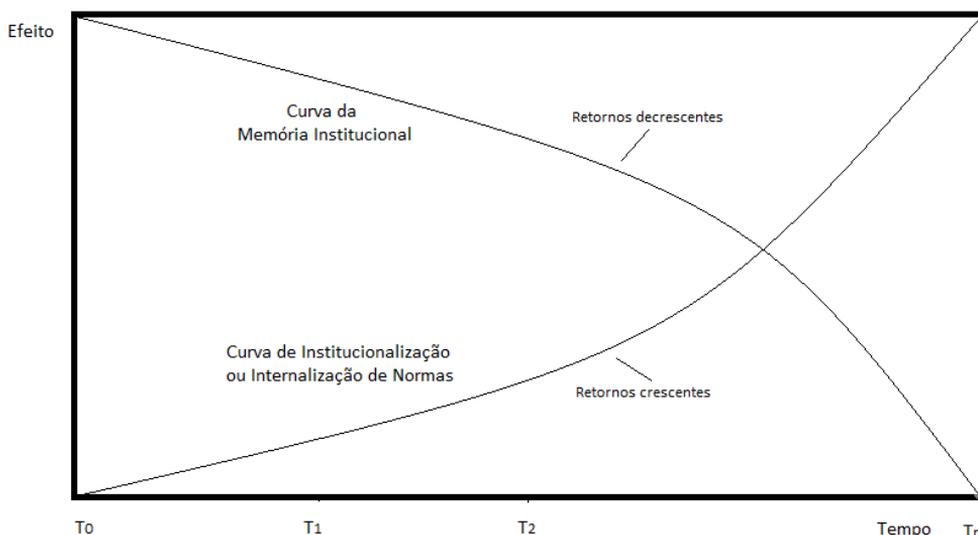
intencionalidade dos atores, com maior grau de liberdade, do que pela causalidade das instituições. Porém, este novo conceito ultrapassa a visão estática do institucionalismo da escolha racional ao lidar com um mecanismo composto por recordações “de um passado que podem induzir a ação política em uma determinada direção sem eliminar as suas escolhas a priori”, “representando um acervo de conhecimento político-institucional existente” (Coutinho 2008, p. 147).

Estou frisando neste trabalho não as instituições propriamente ditas, e sim o que vem antes de elas influenciarem

externamente o comportamento dos indivíduos, e muito antes de elas serem internalizadas como normas, virando parte do que as pessoas são ou acreditam. Nesse período recortado das memórias, com propósitos estritamente analíticos, já que elas não podem ser isoladas por completo na prática empírica, os atores não internalizaram nada que os condicione a fazer suas escolhas. Eles simplesmente recorrem ao que já passou, refletem sobre uma série de variáveis com base em lições que os próprios agentes podem tirar de um episódio anterior vivenciado intensamente.

### Gráfico III

#### Representação das curvas com retornos crescentes e decrescentes



Justamente porque não significa ainda plena internalização de ideias comuns e está sujeita a uma permanente ou indefinida tensão entre velhas e possíveis novas escolhas, o efeito da memória institucional sobre o comportamento diminui com o passar do tempo e se esgota quando a geração que viveu o evento que a inaugurou chega ao fim. Os retornos dessas memórias são, portanto, decrescentes, ao contrário do que sugere o conceito de *increasing returns*, verificado alguns parágrafos atrás deste texto (ver Gráfico III).

De acordo com Wendt (1999), existem três fases ou tipos de internalização das normas, distribuídos ao longo de uma escala ascendente. Em resumo, os agentes obedecem às normas porque são coercitivamente obrigados (estágio 1), porque têm interesses egoístas na sua aplicação (estágio 2) ou porque simplesmente as consideram legítimas (estágio 3). Cada um desses três estágios de internalização das normas corresponde a uma corrente de explicação (realismo, liberalismo e construtivismo) para os atores seguirem variados modelos de culturas internacionais em um ambiente anárquico (culturas hobbsiana, lockeana e kantiana). Conforme a definição que proponho, a memória institucional não pode ser situada em

nenhuma dessas categorias acima exclusivamente, mas ela diminui sua presença e incidência de um estágio para o outro à medida em que se sobe nessa escala. Dito de outra forma, a memória é menos importante para a compreensão das relações internacionais no último estágio.

Tendo em vista que a política internacional se desenvolve em uma estrutura (Waltz, 1979), sistema (Keohane, 1982) ou sociedade anárquica (Bull, 1977), em que as instituições internacionais são irrelevantes, fragmentadas ou dependem de interesses e valores comuns entre os estados para funcionarem bem, pode-se dizer que o uso do conceito de memória institucional, como aqui definido, pode ser ainda mais útil no estudo das relações internacionais que na política doméstica, na qual as instituições são em geral mais sólidas e centralizadas. Quanto mais rarefeito de instituições robustas é o ambiente político e econômico, ou quando deixam de funcionar bem, mais poderoso se torna o poder explicativo das memórias institucionais.

Mesmo Wendt (1999) concorda que o estágio hipotético da sociedade global, no longo processo de construção social de uma autoridade descentralizada

kantiana no mundo, é ainda apenas uma remota possibilidade teórica. Sendo assim, a maior parte dos eventos e fenômenos das relações internacionais situam-se justamente entre o quadro de vazio institucional quase completo e o sistema de regras predeterminado, o que abre um enorme campo de estudo para as memórias institucionais e seus efeitos sobre o comportamento dos agentes.

As instituições podem até não ser tão importantes no sistema internacional como são para a estrutura doméstica, regida pelo princípio hierárquico (Waltz, 1979), mas as memórias institucionais assumem uma centralidade ainda maior quando o poder está em disputa e é preciso algum tipo de coordenação de interesses mais permanente. Além disso, em sistemas anárquicos, os padrões mais recorrentes do comportamento podem ser as únicas maneiras de evitar que equilíbrios instáveis e sub-ótimos arruinem os interesses das unidades no longo prazo.

Por fim, vale dizer que a diferença entre uma memória comum ou ordinária, como a memória de uma família, por exemplo, e uma memória institucional é que essa última tem um caráter público, referindo-se às regras

de competição e cooperação nos sistemas político e econômico. Além disso, é importante observar que ao contrário do que se imagina, a memória institucional vem antes e não depois das instituições. Mesmo quando ainda não existem os regimes internacionais, as memórias institucionais já estão presentes. Elas operam na história pregressa que dá origem às novas regras do jogo doméstico e internacional, e por isso mesmo devem ocupar um lugar especial na teoria e na pesquisa das relações internacionais. Em passados remotos, a memória pode ser recuperada por livros e artefatos históricos.

### *Estudos da memória global institucional*

O conceito de memória institucional pode ser utilizado em estudos de diferentes tipos, envolvendo pequenos e grandes eventos, desde que eles deixem marcas na história, e o propósito da pesquisa seja compreender porque os estados e outros atores se comportam de acordo com as decisões que tomam. Talvez nenhum outro episódio tenha marcado mais, respectivamente, a política e a economia mundial no início do século XXI do que o atentado terrorista às torres gêmeas, em 2001, e a crise

financeira global, em 2008. Os dois casos são desencadeados no centro da política global, os EUA, e são marcos zero desta análise exemplificativa.

O atentado do 11 de setembro surpreendeu o mundo porque nenhum outro ataque terrorista foi como esse. Mudou sem sombra de dúvidas a noção que se tinha do terrorismo, a política externa norte-americana e a política internacional como um todo. Não se pode entender as primeiras guerras do novo século, as guerras no Afeganistão e no Iraque, sem vinculá-las a este atentado terrorista, especificamente. Se consideramos 2001 como o tempo zero (t0) da análise desta sequência histórica, as invasões militares subsequentes mencionadas estão nos tempos t1 e t2, sucessivamente.

O unilateralismo agressivo de Washington pós-atentado desencadeou reações também em outros países não envolvidos diretamente no conflito. O Brasil, por exemplo, reorientou sua política para uma maior autonomia nas relações existentes no âmbito da América do Sul neste momento, mesmo durante o governo Cardoso, que não tinha nenhuma objeção antiamericana, por temer que a nova doutrina norte-americana de ataques preventivos pudesse repetir o mesmo

novo padrão de intervenção à revelia das Nações Unidas também nessa região.

A memória institucional modificou-se com o posicionamento dos EUA naquela conjunção crítica e passou a influenciar o comportamento internacional de maneira generalizada. Nota-se que o poder americano, em termos militares e econômicos, era tão grande em 2001 quanto em 2003 em relação às demais potências. Porém, o cenário já era completamente outro em razão não do equilíbrio de poder, utilizado bastante pelos realistas, mas da memória recente da usurpação dos poderes institucionais do Conselho das Nações Unidas e da coalizão militar multinacional liderada pelos Estados Unidos, baseada pelo menos uma vez em uma falsa justificativa e contra as regras do Conselho de Segurança.

A estrutura internacional continuava a mesma do ponto de vista estritamente neorrealista, em termos de distribuição das capacidades. Os regimes internacionais de segurança tampouco foram alterados nesse primeiro momento, eles na verdade foram violados no governo Bush. E a cultura internacional predominante no mundo continuava a ser lockeana, na qual a maioria dos estados se vê como rival, mas não como inimiga.

No entanto, havia uma outra memória institucional que reorientou o comportamento dos atores. Foi a lembrança crítica das reações norte-americanas na busca de uma solução deste problema grave que explica boa parte da mudança de política externa na Europa, Ásia, África e América do Sul. O padrão de relacionamento político internacional muda significativamente e se perpetua no tempo por causa dessa memória institucional, e não por outro motivo aparente. Todo o esforço do governo Obama foi no sentido de desfazer essa memória a partir de posições mais multilateralistas. Mesmo assim, ela continuou presente.

A crise financeira global de 2008 também deixou marcas duradouras no mundo. Fez tremer as estruturas da economia internacional, lembrando muito a crise de 1929, que marcou época. Muitas regiões passaram por choques semelhantes nos anos 1990 que repercutiram globalmente: Europa (1992), México (1994), Ásia (1997) e Rússia (1998). Todos esses momentos foram pontos críticos e se fizeram presentes na memória da economia mundial. Porém, a crise de 2008 ocupou um patamar ainda mais elevado e distinto. Interrompeu um período de bonança global entre 2003 e 2008, mergulhando o mundo numa

recessão em 2009 e em um baixo crescimento nos anos subsequentes. Mais do que isso, fez questionar as bases liberais da globalização econômica e estimulou uma nova agenda regulatória.

Desde o final dos anos 1980, a economia política que se estabeleceu em boa parte do planeta foi a do neoliberalismo, ao menos do ponto de vista das proposições oriundas dos organismos econômicos internacionais como o FMI e o Banco Mundial. Com o colapso da União Soviética e o fim da Guerra Fria, o mundo viveu o chamado Consenso de Washington, que pode ser resumido, basicamente, como uma defesa da desregulamentação das economias. Muitas reformas estruturais em direção ao mercado na América Latina, por exemplo, foram inspiradas nessa agenda neoliberal, embora com uma grande diferença de um país para o outro.

Por maior que tenham sido as reformas dos anos 1990, a presença do Estado na economia continuou muito forte, como no caso brasileiro. Em certos aspectos, pode-se dizer que até mesmo houve um aumento da regulamentação, com iniciativas como a do Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro

(Proer), que visava recuperar instituições bancárias e dar a elas mais solidez, justamente para evitar que novas crises, como a que o Brasil viveu após a desvalorização cambial, levassem o país a um colapso do sistema financeiro. Apesar da variedade de experiências nacionais e inclusive de iniciativas em direção contrária ao neoliberalismo, como a do Proer, a desregulamentação financeira foi a tônica do capitalismo global até 2008.

Com a quebra de instituições financeiras nos EUA e o contágio imediato mundo afora, que fez evaporar os investimentos disponíveis e derrubar as economias, o ambiente internacional sofreu uma brusca modificação. O mundo escorreu para um espiral descendente e muitas discussões foram travadas, nos mais diferentes fóruns. A partir desses debates em torno da maior crise do capitalismo desde 1929, houve a evolução de um novo consenso que responsabilizou exatamente a desregulamentação dos mercados pelos problemas de irresponsabilidade financeira. Houve quem falasse até mesmo em um novo Bretton Woods, isto é, em novas regras para as relações econômicas internacionais.

O papel desempenhado pelas memórias institucionais nesse episódio foi crucial. Ainda que novas regras estejam em discussão, ou exatamente por causa disso, praticamente a única força causal que conduziu a alguma reorientação nas relações entre estados e mercados foi a memória institucional de crises financeiras. Mais ou menos, sabia-se o que poderia dar certo para solucionar o problema ou pelo menos para diminuir os seus efeitos negativos. A crise de 1929 ensinou que a solução não passa por políticas recessivas de mais austeridade, muito menos por políticas protecionistas.

Uma nova memória institucional a partir de 2008 foi sendo desenvolvida, incluindo entre outros aspectos a necessidade de preservar o quanto possível o livre comércio. Em todas as reuniões no G-20, em fóruns como o de Davos e em organizações internacionais conhecidas, o entendimento era para que os países não fechassem o acesso a suas economias uns frente aos outros, sob pena de um desastre ainda maior acontecer. O aprendizado reflexivo dessa crise continuou em andamento anos depois, bem como suas consequências de ordem prática. Toda vez que se discute ou que é preciso tomar uma decisão nessa matéria, não resta dúvida que os atores

internacionais observam atentamente o que já aconteceu, olhando pelo retrovisor, revisitando suas memórias e refazendo cálculos. Tudo isso independentemente de o mundo ter dado ou não passos concretos na institucionalização de um novo marco regulatório global. As memórias institucionais operam também no vácuo das instituições e muitas vezes às substituem como parâmetros para as escolhas públicas.

Quanto mais se examina em detalhes a política e a economia após o World Trade Center e o Crash de 2008, mais clara fica a interveniência exercida por essas memórias nas relações internacionais contemporâneas. Não há como explicar o mundo sem essas memórias. Trata-se de um conceito chave. O mesmo exercício analítico pode ser feito tomando como caso empírico o abalo do modelo de integração europeu, a Grécia, os conflitos na Ucrânia e Rússia, a violência política na África, as sanções ao programa nuclear iraniano, os avanços armamentistas na Coreia do Norte e a Primavera Árabe, com seus capítulos específicos como o da Síria, em particular, que se estende até o movimento do chamado Estado Islâmico pelo Iraque a dentro, como uma das suas consequências imediatas,

inclusive levantando fortes questões de direitos humanos.

Para demonstrar que a utilidade da ferramenta memorial não se limita apenas ao esclarecimento de problemas de pesquisa em áreas tradicionais de segurança e economia, pode-se tomar como último exemplo ainda um estudo sobre a corrosão da democracia na Venezuela e a aplicação do conceito. Houve um golpe para tirar o então Presidente Chávez do poder em 2002. Desde então, a ameaça de um novo golpe passou a pairar como um fantasma sobre o regime democrático não só na Venezuela como em outros países latino-americanos.

O golpe de 2002 foi dado por forças conservadoras e não durou nem mesmo 48 horas completas. Hugo Chávez logo voltou a sentar-se na cadeira presidencial e de lá não saiu oficialmente até sua morte em 2013. Apesar de ter sido um breve golpe de estado seus efeitos foram longos, e habitou a memória de toda a região, com receio de que o que aconteceu nos anos 1960, sucessivos golpes militares com apoio norte-americano, voltasse a assombrar a América Latina em cadeia no novo século. Anos depois, a destituição precoce de outros presidentes em Honduras (2009) e no

Paraguai (2012) reforçaram esse sentimento.

Pouco a pouco, o próprio chavismo se transformou também em uma força antidemocrática. Muitas reformas foram feitas de modo a concentrar o poder nas mãos do presidente, que controlava os demais poderes legislativo e judiciário da república bolivariana. A imprensa foi cerceada, empresas fechadas e os opositores reprimidos. Deixou de haver um estado democrático de direito na Venezuela. O autoritarismo se estabeleceu definitivamente com a morte de Chávez. O novo presidente Maduro assumiu de forma indevida porque a Constituição venezuelana previa que o substituto legal era o presidente do Congresso, e não o vice-presidente, que não era eleito. Eleições apressadas foram marcadas e por margem mínima de votos venceu o presidente até então ilegítimo. Depois disso, junto com a crise econômica, a violência política aumentou, com prisões de opositores, assassinatos e torturas. Os organismos internacionais censuraram as violações dos direitos humanos na Venezuela de maneira sistemática em 2014 e 2015. Os mocinhos viraram verdadeiros vilões.

No entanto, apesar de ficarem caracterizados os abusos de poder na Venezuela, cada vez mais autoritária, a memória do golpe de 2002 prevaleceu no imaginário político latino-americano, mesmo em governos de outra corrente ideológica. Não à toa, o presidente Maduro explorou a memória desse golpe para dizer que também enfrentava ameaças constantes de novos atentados institucionais. Chávez já havia feito o mesmo para encobrir os problemas políticos e econômicos que ele criou. O resultado foi que muitos países democráticos na região continuaram apoiando direta ou indiretamente o mais novo regime opressor no continente. A memória institucional é de instabilidade política e a de que os EUA estão sempre conspirando contra os governos tidos como de esquerda na América Latina, independentemente de isso ser verdadeiro ou não e das atrocidades cometidas por trás dos discursos. Como consequência, a democracia deixou de ser o único regime na América do Sul, suas regras não eram mais “the only game in town”.

### *Conclusão*

A institucionalização dos regimes democráticos de mercado costuma ser um processo altamente complexo. Ainda mais problemática é a

institucionalização dos regimes internacionais. Se, por um lado, as memórias são importantes para a compreensão dos eventos em ambientes domésticos, por outro, elas são simplesmente fundamentais para o entendimento da política global, embora seus retornos sejam decrescentes.

Com todas as suas deficiências, as instituições internacionais definem as regras da disputa entre diferentes atores e os induzem a equilíbrios mais cooperativos em um mundo direcionado para a competição e o conflito, muitas vezes violento. Ruim

com as instituições, pior sem elas. Ao considerarmos também o papel das suas memórias podemos ampliar a explicação do comportamento internacional de modo a preencher lacunas de concepções opostas existentes entre teorias anômicas da escolha racional e neoinstitucionalistas.

Em que pese o conceito de memória institucional nascer de uma discussão institucionalista, apresenta algo novo ao debate, podendo ser aproveitado por outras abordagens, incluindo estudos orientados pelo realismo ou mesmo teorias críticas. Talvez seja uma das peças que faltam a esse quebra-cabeça.

---

## Referências

Abbott, A. (1997). 'On the concept of Turning Point'. *Comparative Social Research*, n° 16, pp. 85-105.

Arthur, B. (1994). *Increasing returns and Path Dependence in the Economy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Arthur, S. (2008). 'Neoliberal Institutionalism', in: REUS-SMIT, Christian e SNIDAL, Duncan. (orgs). *The Oxford Handbook of International Relations*. Oxford: Oxford University Press.

Bull, H. (1977). *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*. London: Macmillan.

Collier, R. e Collier, D. (1991). *Shaping the Political Arena: Critical Juncture, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.



Coutinho, M. (2008). *Crises institucionais e Mudança Política na América do Sul*. Rio de Janeiro: Edição do autor.

Gourevitch, P. (1996). *Politics in Hard Times: Comparative Responses to International Economic Crises*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Hall, P. e Taylor, R. (1996). 'Political Science and the Three New Institutionalism'. *Political Studies*, pp. 936-957.

Keohane, R. (1982). *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press.

———. e Martin, L. (2003). *Institutional Theory as a research program*. New York: Addison Wesley Longman.

Levi, M. (1997). 'A Model, a Method, and a Map: Rational Choice in Comparative and Historical Analysis', in: M. Lichbach e A. Zuckerman (orgs.), *Comparative Politics: Rationality, Culture and Structure*. Cambridge: Cambridge University Press.

Mahoney, J. (2000). 'Path Dependence in Historical Sociology'. *Theory and Society*, n° 29.

Milner, H. (1997). *Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations*. Princeton: Princeton University Press.

Morgenthau, H. (1948). *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. McGraw-Hill.

North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

Pierson, P. (2000). 'Increasing Returns, Path Dependence and The Study of Politics'. *American Political Science Review*, n° 2. Vol, 94.

———. (2004). *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press.

Steinmo, S. et alii (1992). *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.

*Waltz, K. (1979). Theory of International Politics. Illinois: Waveland Press, Inc.*

*Wendt, A. (1999). Social Theory of International Politics. Cambridge: Cambridge University Press.*