

AS REFORMAS NEOLIBERAIS NO CONTEXTO LATINO-AMERICANO: condicionantes externas, influência dos organismos econômicos internacionais e agravamento dos índices sociais*

NEOLIBERAL REFORMS IN LATIN AMERICAN CONTEXT: external constraints, influence of international economic institutions and the worsening of social indicators

Jan Marcel de Almeida Freitas Lacerda¹
Anderson Matias Cardozo²

RESUMO: O objetivo do presente artigo é relevar a importância da economia política internacional como temática central na reflexão sobre a necessidade de obtermos uma convivência entre a democracia e o desenvolvimento econômico. Desta feita, atentamos para diversos problemas econômicos presentes na América Latina, no período Pós-Guerra Fria e em meio à globalização, que problematizaram uma possível relação “desejável” entre a democracia e o desenvolvimento. Coube aos teóricos neoclássicos a tarefa de celebrar as núpcias entre a teoria econômica e a visão democrática. Desse modo, é importante analisarmos as condicionantes externas – contextos nacionais, regional e internacional – da implementação das políticas neoliberais e, dentro desse contexto, é importante refletirmos sobre o agravamento das problemáticas econômicas e sociais dos países da América Latina em decorrência das reformas estruturais (neoliberais). Conseqüentemente, atentamos para a influência e autoridade, de início, de forma negativa, das agências financeiras internacionais na implementação dessas políticas e suas subseqüentes reformulações. Por fim, refletiremos sobre o quadro dos índices sociais na América Latina, cujo agravamento teve resultado com as reformas neoliberais.

PALAVRAS-CHAVE: Reformas Neoliberais. Organizações Internacionais. Desenvolvimento Econômico. Índices Sociais. América Latina.

ABSTRACT: The objective of this article is to emphasize the importance of international political economy as a central theme in the debate about the need to obtain coexistence between democracy and economic development. This time, we look for various economic problems in Latin America, in the post-Cold War and in the midst of globalization, which explored a possible "desirable" relationship between democracy and development. The task of celebrating the nuptials between economic theory and democratic vision was up to neoclassic theories. Thus, it is important to analyze the

*Este texto é uma modificação de uma proposta de trabalho acadêmico remetida ao 1º Seminário Nacional de Pós-Graduação em Relações Internacionais, da Associação Brasileira de Relações Internacionais, realizado nos dias 12 e 13 de julho de 2012.

¹ Doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Mestre e Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB). Graduando em Direito pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB).

² Cientista Social pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), pós graduado em Ciências Políticas e mestre em Relações Internacionais pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB).

external factors - national, regional and international contexts - of the implementation of neoliberal policies and, within that context, it is important to reflect on the deepening economic and social problems of Latin American countries as a result of structural reforms (neoliberal). Consequently, we look at the influence and authority, at beginning, negatively, of the international financial agencies in implementing these policies and their subsequent reformulations. Finally, we will reflect on the framework of social indicators in Latin America, which has resulted in worsening the neoliberal reforms.

KEY-WORDS: Neoliberal reforms. International Organizations. Economic Development. Social indexes. Latin America.

INTRODUÇÃO

Em meio à globalização, o neoliberalismo e o Consenso de Washington – ou “consenso neoliberal” – abrangem o futuro do mercado mundial, as políticas de desenvolvimento e, principalmente, o papel do Estado. O neoliberalismo surge por diversas questões, como: protesto de empresários contra pressões fiscais, apresentadas como insuportáveis; denúncias de políticos conservadores contra políticas re-distributivas, caracterizadas como paternalistas e desastrosas; campanhas de organizações empresariais contra a extensão de atividades do setor público a domínios tidos como “naturalmente” privados; e, resistência contra a regulamentação supostamente hipertrofiada dos contratos entre particulares (normas sobre aluguéis, direito do trabalho e previdência, etc.). Imposto para os países da América - Latina nos anos 80, como condição para negociações das dívidas desses países, e ficaram sob a vigilância do Banco Mundial e do FMI.

Conforme Pinheiro (1995), em meio à globalização e a regionalização na economia mundial, há uma perda da autonomia do Estado³ em relação à condução da economia e, dessa forma, é relevado que: “os Estados que não seguem uma linha ortodoxa de política econômica sejam penalizados pela fuga de capitais necessários para financiar o período de transição de modelos” (PINHEIRO, 1995, p. 77). Neste contexto, em contraposição a esse último, surge um novo debate sobre a governabilidade em meio à crise econômica e a redemocratização, pois “ao invés do Estado mínimo ou do Estado desenvolvimentista, temos o Estado capaz [...] que reúne as condições de governabilidade para promover os ajustes requeridos na estrutura produtiva, redirecionando a economia para um novo modelo de desenvolvimento” (*idem*, p. 80). Com isso, em meio a crises econômicas financeiras e a condicionalidade do Estado ao mercado, o autor aponta que: [...] O Estado encontra-se diante da necessidade de direcionar as suas políticas sociais para os bolsões de miséria [...] e o combate à pobreza passa a ser a principal linha de intervenção do Estado na vida social (*idem*, p. 84).

³ Pinheiro destaca que: [...] Tal Estado tem o papel de implementar os ajustes econômicos necessários para a estabilização monetária, a transformação produtiva e o rendimento das economias da região para um modelo voltado para o mercado externo. Nesse contexto, as políticas sociais ganham caráter compensatório para amortecer os impactos do tecido social, causados pela reorganização do sistema produtivo, assegurando a estabilidade do regime de transição (1995, p. 65).

Neste contexto, é importante verificar o conceito “vazio de conteúdo econômico-social” (STUART, p. 50) imposto pelo Consenso de Washington, já que conforme síntese de Bandeira (2002, p; 236), consistia basicamente na recomendação de que o Estado se retirasse da economia e, assim, a América Latina passasse a ser submetida às forças do mercado. Vale ressaltar que, em síntese, o consenso nasceu em 1989, criado pelo economista inglês John Williamson, e conforme decisão do Congresso americano, as medidas propostas por esse economista⁴ seriam utilizadas para impor as negociações da dívida dos países latino-americanos, em destaque: equilíbrio das contas públicas; liberalização da economia, por meio da abertura comercial e desregulamentação; e, a privatização de empresas públicas. Dessa forma, a ordem espontânea dos mercados subtrai dos governos nacionais grande parte de seu poder, como a liberdade de cunhar e criar dívida pública. No entanto, como contrapõe Boaventura de Sousa Santos: “este consenso está hoje relativamente fragilizado em virtude de os crescentes conflitos no interior do campo subalterno ou contra-hegemônico. Isto é tanto assim que o período é designado por pós- Consenso de Washington” (SANTOS, 2005, p. 27).

Portanto, é importante fazermos uma reflexão sobre os contextos nacional, regional e global de implementação do modelo neoliberal. Em seguida, analisar o agravamento das problemáticas sócio-econômicos dos países da América Latina após as reformas estruturais (neoliberais) e a ligação “perversa”⁵ com o conceito de democracia, como destaca Lopes (2007): “coube aos economistas neoclássicos, já no avanço do século XIX, ‘celebrar as núpcias entre teoria econômica e visão democrática’ (MERQUIOR, 1982:134)” (p. 612). Observar, também, a influência negativa das agências financeiras internacionais na implementação dessas políticas e a mudança de diretrizes dessas organizações. Por fim, refletir sobre os índices sociais recorrentes das reformas estruturais na América Latina.

1. CONTEXTOS NACIONAIS, REGIONAL E GLOBAL: CONDICIONANTES EXTERNAS

Em meio às mudanças de modelos de desenvolvimento – do modelo de substituição de importações para um novo modelo embasado em políticas neoliberais –, o plano interno é perpetrado pelas “heranças” do modelo de substituição de importações, pois, conforme Lopes (1995): “herdou uma elevada dívida externa e

⁴ Dez propostas apresentadas por Williamson: “ 1 – disciplina fiscal; 2 – mudanças das prioridades no gasto público; 3 – reforma tributária; 4 – taxas de juros positivas; 5 – taxas de câmbio de acordo com as leis do mercado; 6 – liberalização do comércio; 7 – fim das restrições aos investimentos estrangeiros; 8 – privatização das empresas estatais; 9 – desregulamentação das atividades econômicas; 10 – garantia dos direitos de propriedade” (BANDEIRA, 2002, P. 136).

⁵ A autora Evelina Dagnino (2004) traz o argumento que a confluência entre os projetos de construção democrática e o modelo liberal seria uma confluência perversa, pois: “A perversidade estaria colocada, desde logo, no fato de que, apontando para direções opostas e até antagônicas, ambos os projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva” (p. 96 e 97). Contudo, essa participação da sociedade civil é meramente aparente, traçada por dilemas que modificam as noções de sociedade civil, participação e cidadania na política e na democracia. Conseqüentemente, no projeto neoliberal, há a necessidade de despolitização do Estado, da política e da democracia, sendo esses realocados a um papel minimalista (*idem*, p. 108).

interna, alto desemprego combinado com estagnação da produção e um processo inflacionário crônico” (p. 76), além de no “ponto de vista social, ocorreu o aumento da pobreza e o acirramento da concentração de renda” (idem). Conseqüentemente, a crise econômica leva os países a pressionar os cofres públicos e diminuir, consideravelmente, o financiamento das políticas sociais.

Neste contexto, na América Latina, além de constrangimentos externos, que embasaremos mais adiante, temos a eclosão de dois processos complexos:

De um lado, como assinalado, houve a crônica afirmação da crise econômica, manifestando-se como sinal do esgotamento do modelo de substituição de importações. De outro, assistiu-se à progressiva redemocratização e abertura política do continente, pulverizando-se o poder autoritário central dos anos 70 (PINHEIRO, 1995, p. 78).

Em outras palavras, os países da América Latina vivenciavam um período de mudança de regimes de governos, passando de regimes autoritários para regimes democráticos, e o que não significa que esses últimos não tenham se “aproveitado” do contexto de crise para adotar medidas autoritárias, visto que:

Dada a constatação de Torre (1996), da existência de uma debilidade histórica das instituições estatais no continente, este conclui que “a centralidade que assumiu a autoridade do executivo no manejo do ajuste estrutural foi proporcional às limitações da autoridade do Estado” (Torre, 1996: 72). Daí, segundo o autor, a existência de um “padrão” de atuação dos governos democráticos pautado pelo perfil “discricionário”. Ou seja, no decorrer do processo de reabertura, mediado pela crise, **os regimes nascentes atuaram com a utilização em larga escala de dispositivos autoritários como forma de responder aos novos problemas** [grifo nosso] (ALVES, p.5).

Já o segundo processo apontado por Pinheiro (2005) – crise econômica e redemocratização política –, essa relação teve como resultado a emergência de novos atores no âmbito político, que estavam marginalizados no período autoritário. Bem como evidenciou que o Estado desenvolvimentista foi incapaz de atender às demandas sociais. Entretanto, é importante lembrar que: “o processo de distensão do regime autoritário, depois denominado de abertura democrática, veio acompanhado da progressiva fragilização financeira do Estado” (PINHEIRO, 1995, p. 78).

Destaca Pinheiro (1995) que pode se constatar resultados desfavoráveis nos países da América Latina pela adoção abrupta ao modelo neoliberal, mesmo assim, o autor releva que houve preocupação com duas questões: a sustentação da democracia e o resgate da dívida social. Dessa forma, o autor aponta para a

necessidade de atentar para a necessidade de continuidade da democracia e de enfocar no resgate da problemática social⁶, pois:

O advento da democratização em conjunto com a crise econômica poderia comprometer a viabilidade da transição entre os modelos econômicos sob o véu da democracia. Em tal ambiente, tornar-se-ia extremamente factível a associação do autoritarismo com o desenvolvimento econômico, como ocorreu no Chile, enquanto a democracia estaria conectada ao caos produtivo e ao catastrofismo inflacionário. Da mesma forma, o aumento da miséria poderia provocar a deslegitimação do regime. [...] Nesse sentido, os elementos relacionados às condições políticas de implementação e sustentação das políticas de estabilização econômica e ajuste estrutural, e a ênfase nas políticas sociais compensatórias, começam a ganhar relevância, principalmente nas orientações das instituições financeiras internacionais [...] (Ibid., p. 78).

Sendo assim, o excerto acima revela o que está ocorrendo na atualidade, já que os dados do *Latinobarómetro*⁷ verificam essa deslegitimação do regime democrático em face ao desenvolvimento econômico, como iremos analisar mais detalhadamente mais a frente, juntamente à mudança dos órgãos financeiros globais.

No aspecto regional, as primeiras experiências do Neoliberalismo ocorreram no Chile, no Uruguai e na Argentina, e tinham como objetivo implementar as políticas norte-americana e inglesa, dos pensamentos liberal-conservador de Reagan e Thatcher. No entanto, torna-se predominante apenas nos anos 90 e, em consequência, do consenso de Washington. Com o fim da Guerra Fria, havia o pensamento de que, com a globalização, o modelo neoliberal seria o vencedor e era visto como pré-condição para a globalização financeira mundial, visto que, conforme já fora dito anteriormente, as reformas liberais se tornam supostamente necessárias e condicionantes para os países periféricos. Ou seja, esses países deveriam inserir-se em uma globalização, com abertura política, econômica e cultural, como também na interdependência assimétrica entre os Estados.

No aspecto global das reformas, segundo a construção textual dos autores Reis, Oliveira e Pinheiro (2007), ressaltar-se-á o avanço na projeção da América Latina no cenário internacional, mesmo com fragilidades internas e externas. Além de que os propósitos das reformas neoliberais, refutados pelo autor e também por essa análise, não foram alcançados. Com isso:

Independentemente de posturas ideológicas pragmáticas, é inequívoco que a região vem avançando em seu projeto de

⁶ Que será denominada, pelo autor, como políticas sociais compensatórias.

⁷ Segundo informações do site dessa organização, o *Latinobarómetro* é um estudo de opinião pública que aplica anualmente cerca de 19.000 entrevistas em 18 países da América Latina, representando mais de 400 milhões de habitantes. Mais informações: <http://www.latinobarometro.org/>.

inserção em um contexto econômico globalizado. Esse avanço é permeado por marchas e contramarchas, que são explicadas ora pelas fragilidades internas, ora pelas vulnerabilidades políticas e econômicas da região frente à concorrência mundial [...]. Recentemente, na quase-totalidade dos seus países, um vigoroso conjunto de reformas estruturais foi implantado, tendo por finalidade estabilizar, fortalecer e criar condições macroeconômicas consistentes para a efetivação de suas respectivas inserções num ambiente de produção tecnológica avançada, no âmbito do processo de reestruturação do capital internacional. (p. 2).

Como já mencionado anteriormente, o modelo neoliberal não conseguiu cumprir as suas promessas tanto no aspecto do crescimento econômico quanto na diminuição da pobreza e das desigualdades sociais na região. Além de ainda vivenciarmos, posteriormente, a vulnerabilidade dos Estados da América Latina frente a crises econômicas (basicamente financeiras) já que há a volatilidade dos capitais em um sistema financeiro global.

Para concluir esse tópico é importante destacar as pressões da forças econômicas internacionais na implementação das reformas estruturais, pois, segundo pensamento de Lopes (2007, p. 64), se não fossem essas pressões, as condicionantes internas não seriam decisivas a ponto de mudar o modelo institucional do Estado latino-americano. Ou seja, devido à grande dependência do financiamento externo nas economias dos países da América Latina, diversos aspectos foram impostos no intuito de controlar as economias, conforme vimos nas propostas do Consenso de Washington. Contudo, aspectos como a pressão por contenção da inflação era “condicionalmente imposta pelos receituários econômicos dos bancos multilaterais – os financiadores emergenciais das crises de liquidez na América Latina” (LOPES, 2007, p. 620).

Ainda, conforme o autor: “em outras palavras: com as reformas estruturais do Estado latino-americano, aprofundou-se a dívida externa dos países, sem haver, no entanto, a esperada contrapartida social” (idem). Enfim, é importante relevar que, em consonância com pressupostos da Teoria Realistas das Relações Internacionais, os Estados da região são pressionados por organizações e pelos Estados industrializados (potências), os quais muitas vezes se camuflam nas próprias organizações financeiras globais, já que:

Vasta literatura sobre a coerção internacional aponta que o papel de agências multilaterais – controladoras dos recursos financeiros de que carecem muitos dos países pobres da América Latina – goza de legitimidade, e até do apoio, dos estados ricos – os que mais contribuem para o seu sustento (LOPES, 2007, p. 620).

2. INFLUÊNCIA DOS ORGANISMOS FINANCEIROS INTERNACIONAIS

As pressões das agências financeiras mundiais são entendidas, nesse artigo, como forma de influência de Organismos Internacionais. Assim, como destaca os autores Reis, Oliveira e Pinheiro (2007), o contexto de pobreza, desigualdade social e baixo crescimento econômico vem sendo motivo de preocupação para os organismos financeiros internacionais (ou como chamados pelos autores: “patrocinadores da globalização”), já que as estratégias neoliberais para a região latino-americana não foram promissoras. Ou seja, como destaca os autores, essa mudança de posição dessas organizações é um paradoxo, pois:

Os mesmos organismos internacionais que vêm levantando indicadores econômicos e sociais, sobre os quais diagnosticam vulnerabilidades, riscos, miséria, desigualdade, etc., são aqueles que propuseram e controlam a execução do ajuste estrutural, que analisam a pobreza e propõem alternativas de sua “erradicação”. “Se fizéssemos uma analogia de nossa situação social com uma ‘doença’, tanto o diagnóstico e, sobretudo a receita prescrita implicariam em agravamento da mesma” (REIS; OLIVEIRA; PINHEIRO, apud SOARES, 2007, p. 17).

Conforme o excerto acima, os autores relevam que esses “patrocinadores da globalização” mostram-se dispostos a ajudar os países da América Latina, mas apresentam uma análise e propostas que aprofundam as reformas neoliberais, já que ainda há o pensamento de que essa é a política adequada. Ou seja, ainda há o pensamento de que as reformas não tiveram sucesso, pois foram incompletas, ou seja:

As “causas baseiam-se” na incompletude das reformas; na pouca flexibilização do mercado de trabalho; no processo incompleto de privatização, principalmente o bancário, uma vez que ainda existem “muitos bancos estatais”; na heterogeneidade de reações dos diferentes agentes regionais, quando da implementação das reformas, o que repercutiu negativamente em emprego, crescimento e equidade; na carência normativa para complementar as privatização e a liberalização financeira; na história regional de instabilidade, distorções econômicas, taxas de crescimento baixas e problemas de corrupção e governabilidade; além de, é claro, na sucessão de crises nos países emergentes (problemas que, na opinião desses analistas, não têm absolutamente nenhuma causa externa, muito menos a sociedade e o mercado) (Ibid., p. 16 e 17).

Além disso, diversas formas de combate aos problemas da região são apontadas pela Organização das Nações Unidas (ONU) – nesse trabalho destaca-se o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) –, pelo Banco Mundial e pela Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), com o objetivo de propiciar uma “distribuição de renda mais equitativa” (*idem*, p. 15)⁸. Ou seja, como pudemos analisar no texto dos autores, os “conselhos” das organizações internacionais, principalmente o Banco Mundial, ainda constroem um pensamento ligado ao pensamento neoliberal. Vale ressaltar que, o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Fundo Monetário Internacional (FMI) foram agências internacionais que empunharam aos países da América Latina às condições fundamentais das necessidades de reformas estruturais, na década de 1990.

Com isso, o cientista político Douglas Santos Alves nos remete à adoção de um modelo de novas perspectivas das organizações financeiras, de pesquisa e de apoio técnico, que foi implementado pelos Estados:

Assim, a atuação dos governos na implementação das políticas neoliberais ocorreu através de um processo que definiu contornos específicos às instituições da democracia, o que lhes garantiu as condições necessárias para tal tarefa. Chama a atenção, ainda, o fato de que sua implementação ocorre mediante a criação de mecanismo “democráticos” de participação e controle social. A redução do gasto do Estado em serviços públicos, por exemplo, sofreu por um lado, uma profunda reestruturação, através de descentralização, propagandeada como alternativa de maior eficiência e desburocratização, e uma maior economia de recursos, principalmente com a focalização das políticas sociais, o que garantiria a destinação das verbas para “os que realmente necessitam”, deixando de fora do atendimento aqueles que poderia pagar pelos serviços. Por outro lado, **essa reestruturação veio acompanhada de um forte discurso democrático, como instrumento de legitimação, a partir da ampliação da participação com a atribuição de funções públicas à entidades privadas, maior controle social, com a criação de diversos conselhos e a aproximação das verbas da população à qual ela se dirige, o que permitiria uma maior adequação às necessidades às especificidades locais** [grifo nosso] (ALVES, p. 5)

Nesse ínterim, destacamos excerto dos autores Reis, Oliveira e Pinheiros (2007), pois nos apresenta a importância da melhora dos índices sociais e ressaltam a importância da mudança de concepção dos organismos internacionais, visto que:

⁸ Ver algumas preposições da CEPAL e do Banco Mundial em, respectivamente: no texto de Reis, Oliveira e Pinheiro (2007, p. 15 e 16) ao citar excerto da CEPAL e, posteriormente, ao citar o Banco Mundial (*idem*, p. 16).

Sem dúvida, apenas crescimento econômico não basta para garantir padrões de minimização da pobreza, são necessários a diminuição dos altos índices de desigualdade, a de vários riscos sociais (mortalidade, fecundidade, envelhecimento, etc.), o aumento de postos de trabalho e da qualificação dos existentes, assim como a distribuição de recursos públicos aos setores sociais. Mas condição imprescindível é o reconhecimento, não exposto em nenhum dos relatórios dos organismos internacionais, de que esse retrato de retrocesso social é resultado da aplicação do projeto político veiculado pelo ajuste estrutural que consolida e generaliza a estratégia econômica para a periferia capitalista, implementada de forma mais orgânica a partir dos anos 90 (p. 21).

Alguns aspectos aqui relevados, sobre a influência das Organizações Internacionais no sistema internacional, nos chamam a atenção quanto a aspectos da teoria realista das relações internacionais. Contudo, esses aspectos serão confrontados e desconstruídos pelos autores construtivistas Barnnet e Finnemore (2004), sobretudo, quanto à pressão que os organismos financeiros fizeram sobre os Estados latino-americanos, já que há o pensamento realista de que esses Estados eram controlados pelos países ricos. Ou seja, essa perspectiva é baseada nas premissas de que: “as organizações são fundamentalmente instrumentos usados pelos Estados mais poderosos para atingir seus objetivos” (HERZ; HOFFMANN, 2004, p. 50), e, ainda: “elas só exercem funções importantes quando expressam a distribuição de poder no sistema internacional” (*idem*).

Contudo, em contraponto, ao analisar esses pressupostos realistas, Barnnet e Finnemore (2004) criticam e desconstróem da seguinte forma:

Understanding IOs as bureaucracies opens up an alternative view regarding the sources of their autonomy and what they do with that autonomy. **Bureaucracies are not just servants to whom states delegate. Bureaucracies are also authorizes in their own right, and that authority gives them autonomy vis-à-vis states, individuals, and other international actors.** [...] Our claim that IOs possess authority puts us at odds with much of IR theory, which presumes that only states can possess authority because sovereignty is the only basis of authority. We suggest otherwise. When societies confer authority on the state, they do not do so exclusively. Domestic societies contain an array of authorities, differing in degree and kind. The state is an authority, but academics, professionals and experts, heads of nongovernmental originations, and religious and business leaders can also be conferred authority. **So, too, in international life authority is conferred in differing degrees**

and kinds on actors other than states. Prominent among these are IOs⁹. [grifo nosso] (p. 5).

Os supracitados autores também relatam que as Organizações Internacionais podem falhar em suas missões, mas, com isso, elas podem mudar (*idem*, p. 3): “they are expand, taking on new missions, mandates, and responsibilities in ways not imagined by their founders”¹⁰ (*idem*), conforme verificamos anteriormente na mudança dos organismos financeiros frente à necessidade de incorporar problemas sociais nas reformas econômicas. Para concluir, segundo os autores:

Thus, the World Bank and IMF have repeatedly discovered that their models of development and economic stabilization have omitted variables and that the omissions have compromised success. Failure to attend to subsidies, incomes policies, good governance, and program ownership have led these IOs to expand their work into new sectors of the economy and society. [...] To understand this impressive expansion requires understanding the constitution of international organizations. The social stuff of which they are made – specifically, their rules and the nature of their authority – yields insight into the ways that they exercise power and how their good intentions can sometimes lead to unfortunate and tragic outcomes¹¹. (*idem*, p. 44).

⁹ “Entendendo OIs [Organizações Internacionais] como burocracias abre uma visão alternativa sobre as fontes de sua autonomia e o que elas fazem com essa autonomia. As burocracias não são apenas os funcionários a quem estados delegam. As burocracias são também autoridade, por direito próprio, e essa autoridade lhes dá autonomia vis-à-vis aos Estados, indivíduos e outros atores internacionais. [...] **A nossa alegação de que as OI têm autoridade nos coloca em desacordo com muitas teorias das RI [Relações Internacionais], que pressupõe que apenas os Estados podem dispor de autoridade, pois a soberania é a única base de autoridade.** Sugerimos o contrário. Quando as sociedades conferem autoridade de Estado, elas não o faz exclusivamente. Sociedades domésticas contêm um conjunto de autoridades, diferindo em grau e espécie. O Estado é uma autoridade, mas acadêmicos, profissionais e especialistas, chefes de origens não-governamentais, e líderes religiosos e empresariais também podem ser conferidos de autoridade. **Assim, também, na vida internacional, a autoridade é conferida em diferentes graus e tipos de atores que não sejam Estados. Entre estes estão as OIs**”. [Grifo nosso] [tradução livre] (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 5).

¹⁰ “Eles estão expandindo, aceitando novas missões, mandatos, e responsabilidades de formas não imaginada por seus fundadores” [tradução livre] (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 3).

¹¹ “Assim, o Banco Mundial e o FMI têm repetidamente descoberto que seus modelos de desenvolvimento e de estabilização econômica têm omitido variáveis e que as omissões têm comprometido o sucesso desses modelos. Falhas em atender subsídios, rendimentos políticas, boa governação e de programa de propriedade levaram essas OIs a expandir o seu trabalho em novos setores da economia e da sociedade. [...] Para entender essa impressionante expansão, requer a compreensão da constituição das organizações internacionais. O material social de que são feitas - especificamente, as suas regras e a natureza de sua autoridade - produção de rendimentos dentro das maneiras que elas exercem poder e como suas boas intenções podem, às vezes, levar a resultados infelizes e trágicos” [tradução livre] (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 44).

3. AGRAVAMENTO DA QUESTÃO SOCIAL: POBREZA, DESIGUALDADE SOCIAL, BAIXA ESCOLARIDADE, TRABALHO DE BAIXA QUALIDADE E OUTROS ÍNDICES SOCIAIS

Com o decorrer da construção textual desse trabalho, fica claro que as reformas estruturais (ou neoliberais) não proporcionaram o que pretendia, já que não houve crescimento econômico nem os índices sociais foram amenizados. Dessa forma, é importante analisar alguns indicadores sociais, como: o aumento em números absolutos de pobres; aumento da desigualdade social; crescimento econômico baixo; baixa escolaridade da população da região; entre outros índices importantes. Análise essa feita através do texto de Reis, Oliveira e Pinheiro (2007), já que os autores refletem sobre os dados obtidos pelas análises da CEPAL, além de confrontar-nos com as análises de Lopes (2007), pois esse último analisa os dados obtidos pelos relatórios do PNUD.

Neste contexto, podemos elencar os problemas e os índices sociais negativos da seguinte forma:

i. Embasados em dados da CEPAL, a pobreza na América Latina durante os anos de 1990 até 2006 teve redução em números percentuais (de 48,3% para 38,5%), o que gerou certa alegria aos apoiadores das reformas. No entanto, como destaca os autores Reis, Oliveira e Pinheiro (2007), devemos destacar alguns aspectos negativos desses dados, pois o percentual foi reduzido, mas o número absoluto de população pobre foi crescente (de 200,2 milhões, em 1990, para 226,0, em 2003. Sendo projetados pela CEPAL uma redução para 205 milhões, em 2006). Dessa forma, cabe interpretar que, as propostas de reformas estruturais tenham como objetivo erradicar a pobreza e só conseguiram reduzir minimamente em dados percentuais, ou seja, o percentual em torno de 40% da população ainda é muito alto para as pretensões das reformas.

ii. Outro índice importante para o combate a pobreza são as taxas de desocupação da população, pois remete aos dados sobre o mercado de trabalho e criação de empregos de qualidade. Contudo, o que os dados evidenciaram foi a concentração de famílias de baixa renda em setores de baixa produtividade (em 12 países¹² da região, 70% ou mais das pessoas pobres trabalham em setores de baixa produtividade¹³). Além do mais, segundo dados da CEPAL, ocorreu o aumento da brecha salarial entre os trabalhadores de alto e baixo nível de escolaridade, o que, conforme destacado pelo autor, contradiz o que fora dito pelos organismos financeiros internacionais, pois eles diziam que: “nos países com mão-de-obra não qualificada, a liberalização comercial traria um aumento de demanda e, dessa maneira, das rendas relativas desses trabalhadores” (REIS; OLIVEIRA; PINHEIRO, 2007, p. 8). Outro aspecto dos índices de trabalho é o aumento dos postos de trabalho informais, pois a “precarização dos postos de trabalho “[...] têm mantido sua tendência expansiva; desde 1990, as 66% novas ocupações se têm integrado ao trabalho informal, e apenas

¹² Bolívia, Costa Rica, El Salvador, Equador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela.

¹³ Empregados domésticos, trabalhadores por conta própria sem qualificação profissional ou técnica.

44% conta com benefícios da seguridade social” (OIT *apud* CEPAL *apud* REIS, OLIVEIRA e PINHEIRO, 2007, p. 19 e 20).

iii. Os índices de aumento na expectativa de vida e a diminuição da taxa de mortalidade podem ser pensando como os autores refletiram, pois esses fatores, em meio a não existência de proteção social, refletem em um “maior número de pessoas à mercê da sorte e da caridade, além disso, há uma alta concentração urbana, altas taxas de gravidez na adolescência e problemas não resolvidos com a migração internacional” (REIS; OLIVEIRA; PINHEIRO, 2007, p. 8).

iv. Os baixos índices de escolaridade também é um agravante da situação da América Latina, pois alguns aspectos negativos são observados como: “uma média de quase 40% dos latino-americanos não chega ao nível médio” (Ibid., p. 10); e, no caso do ensino superior: “apenas 22,6% da população chegará aos bancos universitários” (CEPAL *apud* REIS; OLIVEIRA; PINHEIRO, 2007, p. 10). Além de que: “quase 10% da população é analfabeta, não sendo, portanto [...] capaz de ler e escrever, com entendimento, um relato simples e breve sobre sua vida cotidiana” (*idem*). Por fim, a importância da educação vai bem mais além do que pensamos, pois

Além disso, vários estudos e pesquisas demonstram a importância da educação qualificada no desenvolvimento cognitivo e intelectual da população, elementos contribuidores nos processos de melhoria das condições de vida, de desenvolvimento ecológico sustentável, de desenvolvimento/efetivação da democracia e garantia dos direitos humanos, de minimização da corrupção, de controle das ações dos governos, não sendo por acaso que a educação é o elemento central nas políticas de “enfrentamento” à pobreza (*idem*, p. 10).

v. Os altos índices de desigualdade de renda crescem rapidamente, o que caracteriza “o ajuste estrutural como fenômeno restrito, excludente e polarizante de riqueza entre as classes e as nações” (REIS; OLIVEIRA; PINHEIRO, 2007, p. 10, p. 11). Bem como, a América Latina figura no cenário internacional como a região do mundo com maior índice de desigualdade, pois conforme estudo do Banco Mundial: “[...] essa afirmação é verdadeira em relação a quase-totalidade dos indicadores estabelecidos, desde renda ou gastos com consumo até a dimensão da influência e participação política, além da maioria dos resultados referentes à educação e saúde” (BANCO MUNDIAL *apud* REIS; OLIVEIRA; PINHEIRO, 2007, p. 6). Enfim, como alega os autores: “em síntese, as decorrências das desigualdades produzem enormes fraturas, geradoras de tensão e pobreza. Diante disso, explicita-se parte do retrato da desigualdade na América Latina” (REIS; OLIVEIRA; PINHEIRO, 2007, p. 12).

vi. Por fim, um índice novo de desigualdade é o acesso ao mundo da informática e internet, que reflete que a maioria da população da América Latina não

tem acesso ao mundo cibernético, gerando, assim, a nova configuração de analfabetismo digital (ou cibernético, conforme nomenclatura dos autores) ¹⁴.

Ou seja, a partir do quadro dos índices apresentados acima, mostra-nos o agravamento das questões sociais com a implementação das reformas neoliberais, assim como faz-nos refletir sobre o porquê dos dados obtidos pelo *Latinobarómetro* e interpretados pelo PNUD terem destacado o crítico estado de saúde da democracia na América Latina. Ou seja, há uma estreita relação entre os baixos índices sociais e a pouca atratividade da democracia pela população, já que, conforme já fora dito nesse artigo, “[...] 56,3% acreditam que o desenvolvimento toma precedência sobre a democracia – o que não constitui grande surpresa –, mas 54,7% afirmaram que chegariam a apoiar regimes autoritários que trouxessem o desenvolvimento [...]” (LOPES, 2007, p. 632). Contudo, o mais importante aqui é destacar o pensamento subsequente do teórico, pois: “aqui, sim, temos configurada uma ameaça à integridade democrática na América Latina, tendo-se em vista os insatisfatórios indicadores econômicos das duas últimas décadas [...]” (idem). Dessa forma, de acordo com Lopes (2007), podemos refletir sobre as possíveis hipóteses que explicam o desinteresse da população pela democracia:

Algumas hipóteses são aventadas por Paramio para explicar a desvalorização de nossa política democrática: (a) na América Latina, apenas os resultados práticos de um governo são levados em conta na avaliação da democracia, e não o seu mérito como regime político. Sendo assim, quando não se vêem os resultados, contesta-se a democracia; (b) a crescente personalização da política na América Latina – o que alguns chegaram a considerar como o renascimento do caudilhismo; (c) o peso da tradição latino-americana de patrimonialismo e clientelismo, obstando o florescimento da cultura democrática; (d) a percepção generalizada da crise na América Latina e a associação com o processo de redemocratização; (e) a percepção de que, diante das forças da globalização, pouco podem os governos nacionais; (f) **a enorme frustração dos cidadãos com os resultados das reformas estruturais na América Latina, que prometiam ser a tábua de salvação do subcontinente** [grifo nosso] (PARAMIO *apud* LOPES, 2007, p. 634).

¹⁴ Essa análise dos índices sociais foi construída a partir do texto de Reis, Oliveira e Pinheiro (2007), intitulado de *A Pobreza na América Latina após as Reformas Estruturais: a permanência da iniquidade*.

CONSIDERAÇÕES FINAIS: novas lideranças no poder como resposta às políticas neoliberais fracassadas

Como analisa Vigevani e Oliveira (2005), o presidencialismo se consolidou como o formato institucional mais adequado para os países da América Latina, segundo os autores:

[...] A figura do presidente consolidou-se como ator central do processo político na região tanto frente aos outros poderes do Estado nacional – Legislativo e Judiciário – quanto junto aos cidadãos e organizações da sociedade civil. Em outros termos, as prerrogativas e ações do Poder Executivo são uma referência necessária (p. 229).

Com isso, devido às recorrentes crises financeiras e os baixos e agravados índices sociais, há o fortalecimento de figuras carismáticas e com diferentes perspectivas (VIGEVANI; OLIVEIRA, 2005, P. 232). De acordo com análises da historiadora Mäder (2007), podemos refletir que as conseqüências negativas do modelo neoliberal, na região, seria uma das causas das vitórias eleitorais de novas lideranças políticas, já que: **“uma virada democrática para a esquerda de muitos governos da América Latina** demonstra que uma nova inflexão sincrônica está em pleno curso no continente” [grifo nosso] (MÄDER, 2007, p. 2) ¹⁵.

Além do mais, a autora ainda destaca que é perceptível que há uma forte reação contra as políticas neoliberais dos governos anteriores, exemplificando: as reações contrárias às “[...] reformas de livre comércio e a convergência com os EUA em relação a diversas questões” (MÄDER, 2007, p. 2). Até podemos relacionar com a perceptível reação desses governos contra os intentos dos EUA no que tange à Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), que foi outrora viabilizada pelas reformas estruturais implementadas na América Latina, como destaca Bandeira (2002).

Assim, o que é importante destacar é o que une o presidencialismo ao que chamaremos de democracia delegativa¹⁶, em consonância com os aspectos desse estudo, é:

¹⁵ Governos estes que foram observados na região da seguinte forma: “A eleição para presidente da Bolívia, no final de 2005, do líder indígena, Evo Morales, da militante socialista chilena, Michele Bachelet, no início de 2006, de Daniel Ortega, na Nicarágua, e Rafael Correa, no Equador, em novembro de 2006, foram apenas eventos de uma tendência que teve início com as eleições de Hugo Chávez em 1998, na Venezuela, Luiz Inácio Lula da Silva, no Brasil, em 2002, Nestor Kirshner na Argentina e Tabaré Vasquez no Uruguai”. (MÄDER, 2007, p. 2).

¹⁶ Segundo Vigevani e Oliveira (2005): “Democracias delegativas se caracterizariam pela funcionalidade de uma concepção parcialmente cesarista, bonapartista ou plebiscitária. [...] O governante eleito se percebe investido do poder de governo em vista do grau de apoio popular que lhe dá sustentação, constrangido apenas pelas relações de poder existentes e o tempo constitucionalmente limitado do seu mandato. [...] Este modelo combinaria eleições livres, competitivas e formalmente institucionalizadas com instituições políticas relativamente fracas” (p. 233).

[...] a inclinação política do presidente ganha relevância. Quanto mais absorvidos os valores democráticos na prática política das lideranças, principalmente do presidente e do núcleo central do poder, menor a possibilidade das paixões públicas tenderem para o autoritarismo. Inversamente, quanto mais centralista, bonapartista ou tendencialmente plebiscitária a liderança, maior a tendência das paixões públicas aceitarem práticas não convencionais (idem, p. 233 e 234).

Portanto, é evidente a ligação entre o insucesso das reformas neoliberais e as mudanças políticas na América Latina, cabendo aqui concluirmos com o excerto conclusivo do texto de Mäder (2007) e, dessa forma, justificar-se-á o nosso enfoque no estudo da dinâmica da democracia na América Latina e suas diversas áreas de influências, pois:

A América Latina já foi chamada de “o continente perdido”, não obstante, mais além das explicações simplistas que falam de um retorno ao populismo ou de giros políticos e econômicos à esquerda ou à direita, segue sendo um continente cheio de possibilidades e de oportunidades para aqueles que se disponham a olhar e compreender o processo novo e distinto que se está experimentando aqui e as possibilidades que ele pode oferecer. **Talvez estejamos vivendo uma oportunidade sem precedentes para que o continente se apresente não só como protagonista, mas como tema da nova agenda do sistema geopolítico regional e mundial neste início do século XXI** [grifo nosso] (MÄDER, 2007, p. 7).

REFERÊNCIAS

ALVES, Douglas Santos. **Neoliberalismo, democracia e as origens da instabilidade política na América Latina.** Disponível em: <http://www.unicamp.br/cemarx/anais_v_coloquio_arquivos/arquivos/comunicacoes/gt3/sessao4/Douglas_Alves.pdf>. Acesso em: 20 de jun. de 2010.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. As políticas neoliberais e a crise na América do Sul. **Rev. bras. polít. int.** vol.45 n.2 Brasília July/Dec. 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292002000200007>. Acesso em: 20 de jun. de 2010.

BARNETT, Michael; FINNEMORE, Martha. **Rules for the World: International Organizations in Global Politics.** Ithaca, London: Cornell University Press, 2004.

DAGNINO, Evelina (2004). ¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?. In: MATO, Daniel (coord.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización.** Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 95-

110, 2004. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/venezuela/faces/mato/Dagnino.pdf>> Acesso em: 25 de set. de 2011.

HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andréa Ribeiro. **Organizações Internacionais: História e Práticas**. Rio de Janeiro, Elsevier, 2004.

MÄDER, Maria Elisa Noronha de Sá. Perspectivas para a América latina no século XXI. **Revista História Agora**. Rio de Janeiro. v.1, 2007. p.1-7.

PINHEIRO, Vinícius C. (1995). **Modelos de Desenvolvimento e políticas na América Latina em uma perspectiva histórica**. Disponível em: <http://www.pgdra.unir.br/edital_pgdra/TEXTO%204.pdf>. Acesso em: 20 de jun. de 2010.

REIS, Carlos Nelson; OLIVEIRA, Mara de; PINHEIRO, Lessi. **A pobreza na América Latina após as reformas estruturais: a permanência da iniquidade**. Pesquisa feita com o apoio do CNPq, 2007. Disponível em: <<http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/br/07/POBREZA%20NA%20AMERICA%20LATINA%20NO%20POS%20REFORMAS%20ESTRUTURAIIS.htm>> Acesso em: 20 de jun. de 2010.

SANTOS, B. S. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

_____. **A Globalização e as Ciências Sociais**. São Paulo: Cortez, 2005.

VIGEVANI, T.; OLIVEIRA, M. F.. América Latina: vulnerabilidade social e instabilidade democrática. In: Gilberto Dupas. (Org.). **América Latina no Início do Século XXI: Perspectivas econômicas, sociais e políticas**. São Paulo: Editora Unesp, 2005.