

**ROSANA SOARES CAMPOS**

**ESCOLHAS POLÍTICAS, DECISÕES ECONÔMICAS, CONSEQUÊNCIAS SOCIAIS**

Um estudo sobre os impactos da democracia procedimental e do neoliberalismo na  
América Latina e no Brasil

**Porto Alegre, RS**

**Janeiro de 2010**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLITICA**

**ESCOLHAS POLÍTICAS, DECISÕES ECONÔMICAS, CONSEQUÊNCIAS SOCIAIS  
Um estudo sobre os impactos da democracia procedimental e do neoliberalismo na  
América Latina e no Brasil**

**Tese de doutorado apresentada por  
Rosana Soares Campos sob a  
orientação do professor doutor  
Cesar Marcello Baquero Jacome**

**Porto Alegre, janeiro de 2010**

## **Dedicatória**

A mamãe

Diante da máquina de costura, já passando da meia noite, ela fazia planos para um futuro melhor às filhas. Por isso, de dia trabalhava numa dura jornada de trabalho assalariado e precário, e à noite cosia para complementar a renda. Mulher, viúva, pobre, quatro filhas, chefe de família, escolaridade mediana e exercendo atividades mal remuneradas, ela ultrapassou obstáculos, venceu batalhas e nos ensinou que a pobreza não é uma condição natural para a humanidade. É fruto de uma relação desigual, produzida e reproduzida por relações humanas, que podem e devem ser mudadas. Sua trajetória de vida é um exemplo de luta e superação dessa condição de pobreza humana.

## **Agradecimentos**

Ao Programa de Pós Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul pela possibilidade de desenvolver esta pesquisa através do apoio financeiro, via bolsa Capes.

Ao meu orientador, professor doutor Marcelo Baquero, pelas contribuições teórica e prática, pela compreensão e pelo grande incentivo para que eu pudesse finalizar esta tese.

A Christiane Campos, irmã e amiga de todas as horas, pelas valiosas contribuições durante a elaboração da tese; inclusive nas infindáveis noites que passamos discutindo, debatendo e escrevendo este trabalho.

A Vagner Anabor, marido e companheiro, pelo incentivo e colaboração na finalização empírica da tese.

A Rosângela Campos, irmã querida, pelo incentivo e colaboração na operacionalização deste trabalho.

A amiga Patrícia Cunha pela força, incentivo e apoio para que eu pudesse terminar a tese, mesmo diante dos dos obstáculos impostos pela vida.

Aos amigos Gissel Briceño, Norma Leitte, Cristiano Silva, Marcelo Heleno, Leandro Resende, Eleyda Moreira, Karine Bertani, Joana Tereza, Lorena Madruga, Adriana Seixas e Miriam Lemos por me incentivarem nesta longa caminhada.

Ao programa CLACO-CROP Estudios de Pobreza por me dar a oportunidade de conhecer outros modos de compreender e analisar os fenômenos sociais através de uma bolsa de pesquisa e dos cursos promovidos pelo Campus Virtual.

A professora Sônia Leguizamón, que me fez compreender que a pobreza é um fenômeno social produzido e constantemente reproduzido pela ação humana.

## Resumo

O objetivo desta tese é mostrar como a democracia de procedimentos foi funcional para a implementação e a consolidação de políticas econômicas neoliberais que, por sua vez, acarretaram aumento do desemprego, expansão do mercado de trabalho informal e da pobreza na América Latina, de um modo geral, e do Brasil, particularmente. Para cumprir o objetivo, analisou-se inicialmente a democracia sob a perspectiva liberal, com a pretensão de evidenciar o discurso e a prática democrática procedimental implementada na América Latina, durante o processo de redemocratização da região, nos quais a democracia resumiu-se apenas a um método político, negligenciando os aspectos sociais e econômicos do regime. Posteriormente, o neoliberalismo foi analisado como uma ideologia político-econômica cujo principal objetivo é a expansão da acumulação capitalista. Em seguida, as conseqüências sociais da implementação do neoliberalismo na região foram analisadas sob a perspectiva do mundo do trabalho e da pobreza, de forma a testar a hipótese de relação entre reformas econômicas neoliberais e desemprego e pobreza, a qual foi confirmada. Para finalizar, a tese foram apresentados os impactos dessas políticas econômicas no Brasil e mais detalhadamente nos trabalhadores do mercado de trabalho informal, utilizando como estudo de caso trabalhadoras do comércio de rua (camelôs) de Porto Alegre/RS. Desse modo, a pretensão é evidenciar que escolhas políticas, em particular a democracia procedimental, favoreceram determinadas decisões econômicas, o neoliberalismo, que, por sua vez, acarretaram conseqüências sociais como o aumento do desemprego e da pobreza na região latina.

Palavras-chave: democracia procedimental, neoliberalismo, trabalho, pobreza, América Latina e Brasil.

## **Abstract**

This research shows as the procedural democracy was important to implementation of neoliberal economic politics, which caused more unemployment, underemployment and poverty in the Latin America and Brazil. Firstly, it analyses the democracy in the liberal perspective to show the procedural democratic speech and practice implemented in the Latin America during the democratization process. This kind of democracy is only a political method which carelessness economic and social aspects. Secondly, the neoliberal model is studied as a economic political ideology, whose main objective is the capitalism expansion. Thirdly, the social consequences of neoliberal economic policies in the region were analyzed through of the labor and poverty, to verify if there is a relationship between economic reforms, work and poverty. Finally, this thesis presented the impacts of these economic policies in Brazil. To exemplify, it was showed a case study about these impacts in workers of the informal labor market. In this way, this thesis intends to confirm that political chooses, like the procedural democracy, benefit certain economic decisions, as the neoliberalism, that caused drastic social consequences to the population; as more unemployment and poverty.

Key words: procedural democracy, neoliberalism, labor, poverty, Latin America and Brazil.

## Resumen

El objetivo de esta tese es evidenciar como la democracia de procedimientos fue funcional para la implementación y consolidación de las políticas económicas neoliberales, que provocaron más desempleo, expansión de lo mercado de trabajo informal y de la pobreza en la América Latina, en general, y en lo Brasil, en particular. Para cumplir lo objetivo, se analizó, inicialmente, la democracia bajo la perspectiva liberal, con la pretensión de evidenciar lo discurso e la practica democrática de procedimientos, implementados en la América Latina durante lo proceso de redemocratización en la región, en los cuales la democracia se resumió en un método político, con negligencia a los aspectos económicos e sociales de lo regime. Posteriormente, el neoliberalismo fue analizado como una ideología político económica con el objetivo de expandir la acumulación capitalista en la región. Enseguida, las consecuencias sociales de la implementación de estas políticas fueron analizadas bajo la perspectiva de lo mundo del trabajo e da pobreza, para testar la hipótese de que ha una relación entre reformas económicas, desempleo e pobreza; que fue confirmada. Para finalizar, la tese presentó los impactos de estas políticas en el Brasil e con más detalles en los trabajadores de el mercado de trabajo informal, utilizando como estudio de caso trabajadoras ambulantes de Porto Alegre/RS. De este modo, la pretensión es evidenciar que escoljas políticas, el tipo de democracia de procedimientos, fueron funcionales para determinadas decisiones económicas, la política neoliberal, que, por su vez, provocaron más desempleo e más pobreza en la región.

Palabras claves: democracia de procedimientos, neoliberalismo, trabajo, pobreza, América Latina y Brasil

## Sumário

<b>Introdução</b>	12
<b>Capítulo I – escolhas políticas</b>	22
1.1 – Compreendendo a democracia liberal	24
1.1.1 – Abordagens e tipos de democracia	28
1.1.2 – Conceituando a democracia sob a ótica procedimental	33
1.1.2.1 – Definindo democracia para além das eleições, mas apenas um regime político	41
1.1.3 – As pessoas na democracia – um protótipo das democracias industriais?	46
1.1.4 – O conceito de democracia predominante na América Latina	55
1.2 – As compatibilidades entre democracia e capitalismo	62
1.2.1 – Institucionalização democrática e estabilidade econômica	67
1.3. – Algumas considerações	73
<b>Capítulo II –Decisões econômicas: implementação de políticas econômicas neoliberais</b>	77
2.1- Compreendendo o neoliberalismo	79
2.2 – O modelo de desenvolvimento dependente	93
2.3 – O contexto latinoamericano: as décadas que antecederam o decênio neoliberal	99
2.4 – O Consenso de Washington	108
2.5 – Os governos democráticos e a década neoliberal na América Latina	110
2.5.1 – O contexto neoliberal dos anos 1990	115
2.6 – Algumas considerações	127
<b>Capítulo III – Consequências sociais: desemprego/subemprego e pobreza</b>	130
3.1 – Trabalho: suas transformações no período neoliberal	131
3.2 – Pobreza como uma produção social	137
3.3 – Comportamento do trabalho	149
3.3.1 – Trabalho: consequências neoliberais na década de 1990	156
3.4 – Pobreza em números	166
3.5 – A empiria confirmando as hipóteses	172
<b>Capítulo IV – Governos democráticos e consequências sociais do neoliberalismo no Brasil</b>	180
4.1 – O discricionarismo de Fernando Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso na implementação de políticas econômicas de cunho neoliberal	184
4.2 – Desemprego/subemprego e pobreza no Brasil dos anos 1990	193
4.3 – Mulheres camelôs: o retrato da pobreza e da precarização do trabalho no Brasil	208
4.3.1 – Os camelôs no contexto local	214

4.3.2 – Quem são	215
4.3.3 – Trabalho e precarização	217
4.3.4 – Habitação e Bens	220
4.3.5 – As subcategorias	221
4.4 – Democracia formal e desigualdade social: algumas considerações	225
<b>Conclusão</b>	229
	238
<b>Bibliografia</b>	

## Lista de Gráficos

<b>Gráfico 1</b> - Porcentagem do crescimento dos PIBs regional e per capita 1980-88 na América latina	103
<b>Gráfico 2</b> – Evolução em porcentagem do crescimento de setores econômicos na América Latina	104
<b>Gráfico 3</b> – Taxa de desemprego urbano na América Latina 1980-88	106
<b>Gráfico 4</b> – Dívida externa latinoamericana 1970-1998 (em milhões de dólares)	116
<b>Gráfico 5</b> – Valor das privatizações na América Latina – década de 1990	119
<b>Gráfico 6</b> – PIB da América Latina 1991-1999 (regional e per capita)	120
<b>Gráfico 7</b> – Evolução em porcentagem do crescimento de setores econômicos na América Latina 1993/1996/1998	121
<b>Gráfico 8</b> – Porcentagem da distribuição de renda na América Latina 1990-1999	124
<b>Gráfico 9</b> – Gasto público social por habitante na América Latina 1990-91 e 1998-99 (em dólar)	126
<b>Gráfico 10</b> – Comportamento do desemprego na América Latina 1975-1999	151
<b>Gráfico 11</b> – Porcentagem dos trabalhadores empregados no mercado de trabalho informal na América Latina 1980/1985/1990/1995/1999	152
<b>Gráfico 12</b> – Estrutura do emprego por setor da economia na América Latina	153
<b>Gráfico 13</b> – Remuneração média na América Latina/valor de referência \$ 100,00	155
<b>Gráfico 14</b> – Taxa de desemprego aberto na América Latina/ década de 1990	157
<b>Gráfico 15</b> – Taxa de desemprego por quintil de renda na América Latina 1990-1999	158
<b>Gráfico 16</b> – Taxa de participação x taxa de ocupação da PEA – América Latina 1990 e 1999	159
<b>Gráfico 17</b> – Salário mínimo na América Latina / década de 1990 – valor referência \$ 100,00	162
<b>Gráfico 18</b> – Evolução da pobreza e da indigência na América Latina 1980/1986/1990/1994/1997/1999	167
<b>Gráfico 19</b> – Coeficiente da brecha entre renda dos pobres e linha de pobreza na América Latina 1990-1999	168
<b>Gráfico 20</b> – Porcentagem de lares em situação de pobreza e indigência na América Latina 1980/1990/1994/1997/1999	169
<b>Gráfico 21</b> – Índice de reforma econômica na América Latina – década de 1990	173
<b>Gráfico 22</b> – Dívida externa brasileira: década de 1990 (em dólar)	189
<b>Gráfico 23</b> – PIB brasileiro – década de 1990	194
<b>Gráfico 24</b> – Taxa de desemprego no Brasil – década de 1990	196
<b>Gráfico 25</b> – Porcentagem de ocupados por setor da economia: agricultura/indústria/serviços 1990/1995/1999	198
<b>Gráfico 26</b> – Porcentagem de pobres e indigentes no Brasil 1990/1996/1999	203
<b>Gráfico 27</b> – Subcategorias x faturamento x renda das mulheres camelôs em Porto Alegre	223

## Lista de tabelas

<b>Tabela 1</b> – Pobreza e extrema pobreza na América Latina em números absolutos e relativos 1986e 1989 – média dos países	107
<b>Tabela 2</b> – Índice de Gini da América Latina 1990-1999	123
<b>Tabela 3</b> – Reformas e realidades na América Latina	128
<b>Tabela 4</b> – Estrutura do emprego urbano latinoamericano 1990/1995/1999	160
<b>Tabela 5</b> – Porcentagem de trabalhadores ocupados em estratos produtivos por anos de estudos na América Latina / 1990 e 1999	163
<b>Tabela 6</b> – Estrato produtivo por horas de trabalho semanal na América Latina / 1990 e 1999	164
<b>Tabela 7</b> – Estrato produtivo por cobertura da previdência social na América Latina / 1990 - 1999	165
<b>Tabela 8</b> – Incidência da pobreza em algumas categorias profissionais na América Latina 1990/1994/1997/1999	170
<b>Tabela 9</b> – Evolução das reformas econômicas, desemprego e pobreza na América Latina	173
<b>Tabela 10</b> – Estrutura do emprego urbano no Brasil 1990/1995/1999	199
<b>Tabela 11</b> - Distribuição de renda por estrato econômico 1990/1996/1999	204
<b>Tabela 12</b> – Incidência da pobreza em algumas categorias profissionais no Brasil 1990/1991/1997/1999 (zonas urbanas)	207
<b>Tabela 13</b> – Porcentagem de mulheres e homens por categoria de ocupação – década de 1990	210

## Lista de quadros

<b>Quadro 1</b> – Definições de democracia com base em pesquisas sobre democratização na terceira onda democrática	30
<b>Quadro 2</b> – Resultado do teste estatístico entre as variáveis reforma econômica e desemprego	174
<b>Quadro 3</b> – Coeficiente do aumento do desemprego a cada unidade de r. e.	175
<b>Quadro 4</b> – Resultado do teste estatístico entre as variáveis reforma econômica e pobreza	176
<b>Quadro 5</b> – Coeficiente do aumento da pobreza a cada unidade de r. e.	176

## Lista de figuras

<b>Figura 1</b> – Diagrama de dispersão das variáveis reforma econômica e desemprego	175
<b>Figura 2</b> – Diagrama de dispersão das variáveis reforma econômica e pobreza	177
<b>Figura 3</b> – Proporção da renda apropriada conforme estratos da sociedade	204
<b>Figura 4</b> – Porcentagem de carga tributária, segundo décimos de renda 1999	205

## **Introdução**

Se Tocqueville observasse a América Latina nos anos 1990 surpreender-se-ia com a desigualdade de condições. Um cenário bem diferente do que ele encontrou na América do fim do século XVIII. “Nada me surpreendeu com mais força do que a igualdade geral de condições do povo”. (Tocqueville, 1987:33). Para ele, essa igualdade era a ferramenta básica na construção da democracia, e, sem ela, o regime se mostrava insuficiente para superar as poderosas tendências de desigualdade inerentes ao desenvolvimento do capitalismo. Conforme Tocqueville, a igualdade material levava a uma igualdade de sentimentos que, por sua vez, formava a base para o princípio da cidadania. O alicerce dessa igualdade material, de acordo com o autor, era a estrutura da propriedade – uma excepcional estrutura econômica e social igualitária baseada em pequenos proprietários de terra.

Na América Latina, pelo menos desde a sua colonização, a igualdade de condições nunca foi um princípio. E orientando-nos pelas constatações de Tocqueville, acerca da relação entre igualdade e democracia, talvez possamos entender as fragilidades da democracia na América Latina e sua incapacidade de possibilitar melhores condições de vida à população.

A partir das constatações de Tocqueville, Terry Lynn Karl (2000) analisou as desigualdades na América Latina, desde sua colonização até os anos 1990, e observou que a estrutura da propriedade, ou o que ele chamou de padrões de posse, produziu um ciclo vicioso de desigualdade e fracasso democrático. Conforme o autor, a produção voltada para a exportação e sujeita a uma alta volatilidade do ambiente macroeconômico, redução da taxa de crescimento no longo prazo, uma piora na distribuição de renda, concentração de poder e riqueza contribuíram para as enormes desigualdades, que forneceram a base social para regimes autoritários excludores, os quais adotaram modelos econômicos que desproporcionalmente beneficiaram os mais ricos e poderosos. (Karl, 2000: 153).

A redemocratização na América Latina no final dos anos 1970, embora apregoasse a esperança de melhores condições de vida para a população, trouxe em seu bojo uma concepção bem diferente do regime, construído a partir de uma transição

pactuada que contemplava os interesses das elites políticas. A democracia, por esse motivo, constituiu-se enquanto um regime eminentemente político, sem nenhuma preocupação com aspectos econômicos e sociais, com forte teor liberal, baseada em procedimentos e normas na qual a igualdade política se resumiu à esfera eleitoral, cabendo ao povo apenas escolher quem determinaria os rumos políticos dos países. Uma dimensão restrita de democracia que impediu a participação da sociedade na tomada de decisões e foi extremamente funcional para a implementação de políticas de cunho neoliberal, favorecendo uma minoria em detrimento de uma maioria excluída do poder.

Os novos padrões da democracia latino-americana foram traçados conforme os preceitos do mercado. O Consenso de Washington foi o marco econômico desse novo padrão de democracia latino-americano, impondo aos países regras que desmantelaram suas bases produtivas com as privatizações, desregulações financeiras e aberturas comerciais, deixando, desse modo, à mercê da insegurança social milhões de pessoas que necessitavam dos serviços públicos e causando o empobrecimento de suas populações. A justificativa usada pelos governos foi a de que as reformas econômicas eram a única alternativa para sair da crise que assolava toda a região no começo dos anos 1980. Nesse sentido, à medida que as elites políticas democráticas ocupavam o poder, as políticas econômicas neoliberais ganhavam espaços e a igualdade por sua vez, ferramenta básica para a construção democrática, tornava-se apenas uma ornamentação do discurso democrático-liberal.

Para Karl, a situação de tamanha desigualdade em fins do século XX deveu-se à forma como os países da América Latina foram governados. O autor chamou a atenção para esse enorme crescimento na distância entre ricos e pobres durante as duas últimas décadas do século XX, que foi, segundo ele, provocado por políticas econômicas neoliberais; evidenciando uma poderosa tendência do “ciclo vicioso de desenvolvimento”. Conforme ele, a distribuição de renda, que se tornou mais igual durante os anos 1970, na América Latina, piorou consideravelmente na década de 1980 e permaneceu estagnada nos anos 1990.

Governos eleitos democraticamente legitimaram políticas econômicas que causaram desemprego em massa, expansão do mercado de trabalho informal, precarização do trabalho, além de provocar extensão e intensidade da pobreza na região.

Isso só foi possível porque o tipo de democracia implementado na região teve como objetivo apenas proporcionar à população, por via do voto direto, a escolha do seu governante, sem questionar aspectos sociais e econômicos. E as reformas nos países latinos pretendiam abrir espaços aos investimentos externos e expandir os investimentos internos privados, sem se preocupar com as consequências sociais.

Foi levando em conta este contexto de democracia procedimental, políticas econômicas de cunho neoliberal, de desemprego, pobreza e demais desigualdades sociais que propomos a tese de que a democracia de procedimentos foi funcional para a implementação e consolidação de políticas econômicas neoliberais na América Latina devido:

**Hipótese 1:** à implementação, por parte dos governos eleitos democraticamente, da maioria das recomendações do Consenso de Washington; e com essa tomada de decisão acreditamos que:

**Hipótese 2:** a democracia procedimental colaborou com o aumento do desemprego e da pobreza na região.

A partir dessas hipóteses pretende-se mostrar que escolhas políticas, em particular a democracia procedimental, favoreceram determinadas decisões econômicas, o neoliberalismo, que, por sua vez, acarretaram consequências sociais como o aumento do desemprego e da pobreza na região latina.

Esta tese tem como objeto de estudo os impactos da democracia procedimental e do neoliberalismo na América Latina e no Brasil, visto que este tipo de democracia foi funcional para a implementação de políticas de cunho neoliberal na região. Escolhemos dois dos mais graves impactos: desemprego/subemprego e pobreza, porque neste continente, de um modo geral, e no Brasil, mais especificamente, estas duas consequências sociais se visibilizaram pela extensão e intensidade.

O mercado de trabalho foi o *locus* mais afetado pelas políticas econômicas neoliberais causando desemprego em massa e expansão do mercado de trabalho informal, desestruturando ou piorando ainda mais a situação de uma grande parcela da população com o aumento e intensidade da pobreza, contrariando as promessas das reformas neoliberais de melhorias nos indicadores sócio-econômicos da região (Casanova, 2002; Estensoro, 2003). A quantidade de pobres na América Latina reflete bem o que na

verdade as políticas neoliberais representaram para a maioria da população latina. Em 1980 a pobreza incidia sobre 135 milhões de pessoas e ao final da década de 1990 já eram 211 milhões de pessoas vivendo em situação de pobreza.

A década de 1990 é o período de análise desta tese porque foi o espaço temporal de consolidação da democracia de procedimentos, de auge e declínio das políticas econômicas neoliberais nos países da América Latina e de acirramento das suas consequências sociais. A consolidação da democracia de procedimentos, na década de 1990, foi proposta no texto “The decline of illiberal democracy”, de Adrian Nycky (1999), no qual o autor descreve através do *survey* da Freedom House, de 1998, a emergência e o fortalecimento da democracia eleitoral como uma das formas predominantes de governo no mundo, citando, inclusive, os países da América Latina. Para o autor, coordenador do *survey*, a emergência de democracias eleitorais era o melhor indicador do progresso político na região.

Por sua vez, o texto “As metamorfoses do Estado brasileiro no final do século XX”, de Brasília Salum Jr (2003), descreve a década de 1990 como o período de implementação de políticas neoliberais, o qual pode ser inferido para a América Latina, devido ao avanço do liberalismo econômico, em contrapartida às instabilidades políticas e econômicas. O autor caracterizou o Estado neste período como liberal devido às orientações econômicas voltadas ao mercado como desregulamentação de atividades econômicas e a privatização das companhias estatais que não estivessem protegidas pela lei, aumento da competitividade industrial, redução das barreiras comerciais, privilégio da esfera financeira sobre a produção, flexibilização das leis trabalhistas, redução do controle do Estado sobre a economia, etc.

Conforme o autor, no início do século XXI a implementação de uma vertente liberal desenvolvimentista representou um recuo do governo frente às políticas econômicas liberalizantes e ajustes fiscais recomendados pelo FMI. A desvalorização da moeda, a redução do crescimento do PIB, o aumento do desemprego são alguns dos fatores que motivaram mudanças nas relações do Estado com o setor econômico, que resultaram em um controle maior do governo sobre a economia e mais incentivo governamental para as atividades produtivas. Em função dessa mudança no papel do Estado, tanto no Brasil quanto em outros países da região nos últimos anos, é que se

decidiu analisar somente a década de 1990 quando o neoliberalismo dominou a política econômica, ainda que se mantenham muitas recomendações do consenso de Washington.

Com relação às consequências sociais, os dados da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL/2000) apontam o aumento do desemprego e da pobreza na década de 1990 na América Latina e o aumento do desemprego e a permanência da pobreza em patamares elevados no Brasil, onde cerca de 35% da população vivia nesta situação no país.

O método utilizado como base lógica da investigação foi o hipotético-dedutivo, definido por Karl Popper (1975) como um método que procura uma solução através de tentativas e eliminação de erros. Popper propõe três etapas na aplicação deste método que podem ser visualizadas neste trabalho:

**o problema** - A democracia procedimental foi funcional para a implementação de políticas neoliberais e, por conseguinte, acarretou o aumento do desemprego e da pobreza na década de 1990 na América Latina, em geral, e no Brasil, em particular?;

**a solução** (que o autor denominou de dedução das consequências na esfera das proposições) – o aumento do desemprego e a expansão e intensidade da pobreza na América Latina;

**teste de falseamento** (descrito por Popper como a tentativa de refutação ou aceitação da hipótese) – confirmação da hipótese de que a democracia procedimental foi funcional para o neoliberalismo, e de que este acarretou mais desemprego e pobreza na América Latina e no Brasil provocou aumento do desemprego e a manutenção da pobreza em um patamar elevado, 35% da população.

Com relação aos métodos que indicam os meios técnicos da investigação foram utilizados o método estatístico, análise de dados secundários e o método monográfico, que parte do princípio de que o estudo de um caso em profundidade pode ser considerado representativo de muitos outros. Foram analisados dados secundários de organismos internacionais como a CEPAL, OIT (Organização Internacional do Trabalho), PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) e de organismos nacionais como o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) e o IPEA (Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas). No método estatístico foram utilizados testes de correlação e regressão com dados secundários da CEPAL. No método monográfico foi utilizada uma

pesquisa empírica desenvolvida por esta pesquisadora para descrever como as políticas neoliberais impactaram na vida dos trabalhadores no Brasil, a partir de um *survey* realizado com cem mulheres camelôs em Porto Alegre.

A tese se fundamenta em quatro categorias de análise: democracia, neoliberalismo, o mundo do trabalho (emprego/desemprego/subemprego) e pobreza. A democracia é discutida sob o ponto de vista liberal, no período de redemocratização na América Latina, o qual Samuel Huntington<sup>1</sup> (1991) caracterizou como terceira onda democrática. O neoliberalismo é analisado como uma ideologia político-econômica que prega o livre mercado e a liberdade individual. O mundo do trabalho é visto sob as perspectivas do emprego, desemprego, subemprego, mercado de trabalho, informalidade e precarização do trabalho. E, por fim, a pobreza é analisada como um fenômeno social produzido e reproduzido através de relações entre pessoas em lugares e espaços definidos.

Este trabalho se justifica na medida em que busca suprir uma lacuna existente nos estudos e pesquisas sobre democracia e economia de mercado, mais especificamente o neoliberalismo, com o objetivo de agrupar em um só trabalho pesquisa normativa e empírica. Do ponto de vista político, há muitos estudos sobre a relação entre democracia e economia de mercado/capitalismo/neoliberalismo. Porém estes estudos, quase na sua totalidade, se mostram normativos e formais.

Na América Latina, Atilio Borón (1995, 2004) é uma das referências em pesquisas sobre o tema, porém numa perspectiva apenas normativa. O autor argumenta que o capitalismo na periferia da economia mundial não reproduziu instituições políticas democráticas, como nos países em que se desenvolveu originalmente. E não vê aliança nenhuma entre mercado e democracia. Ao contrário, diz ele: “En realidad el neoliberalismo remonta en un dilema mucho más grave y, tal vez por eso, mucho menos explicitado: mercado o democracia. La democracia es el verdadero enemigo, aquello que está en el fondo de la crítica antiestatalista del neoliberalismo. No es al Estado a quien se combate, seno al Estado democrático”. (Borón, 2004:100).

---

<sup>1</sup> Para Huntington (1991), houve três ondas de democratização na história do mundo moderno. Primeira onda: 1820 a 1926 com 29 democracias. Segunda onda: depois da II Guerra Mundial, com o auge em 1962 com 36 países governados democraticamente. Terceira onda: 1974 a 1990.

Para Borón, essa coincidência entre democracia e capitalismo é uma novidade de nosso século, que só foi possível porque a primeira foi rebaixada a apenas regras procedimentais, coexistindo assim sem muitos conflitos ou repressões. E mesmo os avanços democráticos, conforme o autor, não foram obras da burguesia no Estado. Foi resultado de mobilização política das classes subalternas, que com protestos e reivindicações, partidos e sindicatos forçaram a democratização do estado liberal. O que as revoluções burguesas criaram, segundo o autor, foi um Estado liberal, fundado em uma base eleitoral estreita que as lutas populares obrigaram a expandir. Um Estado que assegura o predomínio das classes dominantes de dois modos: através do aparato estatal e de recrutamento de quadros dirigentes, e de mecanismos que possibilitem a produção, distribuição e o consumo estarem nas mãos da burguesia. Borón lança hipóteses, proposições e expõe problemas que ele tenta resolver do ponto de vista formal, sem a preocupação de testá-los.

A americana Ellen Wood (2003) também examina esta temática no livro “Democracia contra capitalismo – a renovação do materialismo histórico”, argumentando e propondo através da normatividade os prejuízos do capitalismo à democracia. Segundo ela, o capitalismo é estritamente antitético à democracia não somente pela razão óbvia de que nunca houve uma sociedade capitalista em que a riqueza não tivesse acesso privilegiado ao poder, mas também, e, principalmente, porque a condição insuperável de existência do capitalismo é o fato de a mais básica das condições de vida, as exigências básicas de reprodução social, terem de se submeter aos ditames da acumulação do capital e às leis do mercado (Wood, 2003:08).

Em âmbito nacional Renato Boschi (2004) esboça a relação entre democracia e as reformas econômicas neoliberais e seus consequentes impactos na população brasileira. O autor afirma que as reformas institucionais realizadas pelo Estado a partir da redemocratização intensificaram o convívio da democracia representativa com altos graus de exclusão social. Porém, como os demais autores já citados, aborda o assunto sob a perspectiva normativa, sem o intuito de testar hipóteses lançadas.

A produção de teses e dissertações no Brasil sobre esta temática ou dão ênfase à democracia ou à economia de mercado. Não há teses que evidenciem a funcionalidade da democracia procedimental para a implementação de políticas neoliberais que, por sua

vez, acarretaram desemprego e pobreza. Um trabalho mais próximo desta temática, porém sem abordar o tema democracia, é a pesquisa de Luiz Estenssoro (2003), “Capitalismo, Desigualdade e Pobreza na América Latina”, na qual o autor defende a tese de que a pobreza e a desigualdade, não sendo exclusivas do capitalismo, persistem e crescem neste modo de produção devido a dois processos: crescimento econômico capitalista e superexploração dos trabalhadores.

Muitos poderiam citar o estudo de Adam Przeworski (1989) “Capitalismo e social-democracia” como exemplo dessa temática. É verdade, Przeworski analisa a democracia como um regime funcional ao capitalismo. Porém numa perspectiva institucionalista e normativa.

Do ponto de vista econômico é grande o volume de pesquisas que mostram as consequências neoliberais na região latina e também no Brasil sob a perspectiva empírica (Toni, 2004; Cacciamalli, 2003; Pochmann, 2001; Pamplona, 2001, anuários da CEPAL,1999,2000,2001) Mas o tipo de democracia implementado na região não é um tema vinculado às políticas neoliberais e seus desajustes sociais. Portanto, esta tese é a tentativa de suprir a lacuna entre as dimensões política e econômica, normativa e empírica, sob a análise da funcionalidade da democracia de procedimentos para a implementação de políticas econômicas neoliberais, que, por sua vez, acarretaram drásticas consequências sociais para a população em geral.

Esta tese está dividida em quatro capítulos. No primeiro capítulo, diferentemente de grande parte dos trabalhos sobre democracia, apresentamos este conceito sob o ponto de vista apenas liberal e suas inclinações. O objetivo é apresentar os discursos sobre democracia que influenciaram a concepção desse regime na América Latina. E o discurso predominante na academia a partir do início desta terceira onda democrática é o de uma democracia eminentemente voltada a um sentido político, formal, com suas atenções concentradas na elite política, suas decisões e estratégias. São inúmeras as tentativas de conceituar, classificar e institucionalizá-la, objetivando separar a democracia política de sua face econômica e social. Neste sentido, analisa-se o conceito de democracia liberal para compreender o conceito de democracia predominante na terceira onda democrática. A seguir, enfocam-se tipos de conceitos de democracia mais utilizados nos estudos da onda democrática. Seguindo esta linha, abordamos algumas das principais teorizações

que convergem para uma democracia formal na América Latina sob esta perspectiva, e, por fim, são observadas as análises de alguns autores sobre as compatibilidades entre democracia e capitalismo. Busca-se, portanto, examinar a formação do discurso sobre democracia nesta perspectiva procedimental, implementado na América Latina, apesar de existirem controvérsias e outras alternativas que atendiam mais às demandas populares.

No segundo capítulo o objetivo é compreender o neoliberalismo enquanto um processo, analisando o surgimento deste como ideologia e depois como uma prática político-econômica, evidenciando o contexto latino-americano que favoreceu estas políticas de cunho neoliberal. O intuito é mostrar como e porquê a América Latina foi se tornando uma região neoliberal. Este capítulo apresenta as consequências neoliberais de uma forma geral, comparando o comportamento econômico e social da América Latina nos anos 1980 e 1990.

Já no terceiro capítulo, o cerne desta pesquisa já que é nele que confirmamos nossa hipótese, evidenciamos a aguda realidade produzida e reproduzida pelas políticas neoliberais a partir de duas de suas mais graves consequências: o desemprego/subemprego e a pobreza. Enfocamos a questão do trabalho e da pobreza sob uma perspectiva teórica e, posteriormente, demonstramos através de dados secundários o quão intensas foram essas consequências para a população latina. Para finalizar o capítulo verifica-se a hipótese de que as reformas econômicas neoliberais têm forte relação estatística com o aumento do desemprego e da pobreza na América Latina.

Por fim, no quarto capítulo discute-se a funcionalidade da democracia procedimental estabelecida no Brasil para a implementação das políticas neoliberais, através dos governos Collor e FHC. Objetivamos mostrar como essa teoria materializou-se em práticas que fortaleceram o modelo sócio-econômico neoliberal no Brasil. Posteriormente, evidenciamos as duas principais consequências dessas políticas, no entender da pesquisadora, o aumento do desemprego/subemprego e a constante pobreza, que na década de 1990 se manteve no patamar dos 35% no país, considerado, na época, a oitava economia mundial. Para concluir este capítulo, apresentamos um estudo de caso sobre mulheres trabalhadoras do mercado de trabalho informal, com o propósito de avaliar como as políticas neoliberais atingiram a classe trabalhadora no país, particularmente a parcela da população que é mais empobrecida; como é o caso das

mulheres. Este estudo de caso foi realizado em 2007 com cem mulheres camelôs em Porto Alegre a partir de um *survey*, cujo objetivo era verificar o impacto das políticas neoliberais na trabalhadora informal.

Desse modo, observamos que se a igualdade é a base da democracia, como afirmou Tocqueville, o contexto neoliberal na América Latina foi o cenário menos propício para uma construção democrática, uma vez que as políticas neoliberais foram geradoras de enormes desigualdades sociais. Nesse sentido, a relação harmônica entre democracia e neoliberalismo, na década de 1990, só foi possível graças ao rebaixamento da democracia a meros procedimentos, como sugeriu Atílio Borón (2004).

Portanto, a análise desse período histórico na América Latina, em geral, e no Brasil, em particular, revela que as escolhas políticas, ou seja, a democracia procedimental, estão relacionadas com decisões econômicas, neste caso a implementação de políticas de cunho neoliberal que, por sua vez, produziram graves consequências no campo social.

Desse modo, acreditamos que a contribuição desse estudo para a Ciência Política consiste na proposição de ampliar a visão da democracia para além de normas e procedimentos, resgatando a estreita relação entre a política e as dimensões econômica e social, que caracterizam a obra de importantes autores da Ciência Política, como Tocqueville. E, nesse sentido, podemos dizer que a contribuição desta tese, para o debate contemporâneo sobre o tema, está em trazer à discussão a concepção de que não é a democracia por si mesma que pode gerar desenvolvimento, reduzir a desigualdade, produzir igualdade de oportunidades e condições às pessoas. Estes fatores dependem muito do tipo de democracia implementado e esta, por sua vez, para sua consolidação, do modelo econômico estabelecido.

# Capítulo I

## 1.- Escolhas Políticas

O conflito histórico entre política e economia ainda gera muitas polêmicas sobre o poder e a importância de ambos na estrutura da sociedade. Nesta tese objetiva-se sobrepor as tomadas de decisões políticas sobre as econômicas, na medida em que escolhas políticas levam à implementação de determinadas políticas econômicas. Na América Latina, de uma forma geral, e no Brasil, mais particularmente, o tipo de democracia implementada, no que Samuel Huntington<sup>2</sup> (1991) chamou de terceira onda democrática, propiciou espaços amplos para a implantação de políticas econômicas de cunho liberal.

A democracia na América Latina foi se constituindo enquanto regime eminentemente político, sob uma forte base teórica liberal, que dominou os debates e tornou-se hegemônica na formulação do pensamento democrático latino. O discurso pautou-se na separação da esfera política dos problemas econômico e social. A política tornou-se o campo de uma democracia esvaziada de contexto, e vista apenas como um método, procedimento de decisão no espaço de poder. A igualdade política se resumiu à esfera eleitoral, onde o povo escolhia quem iria determinar os rumos políticos dos países. Desse modo, muitas transições foram pactuadas, permanecendo a elite na esfera das decisões, onde definitivamente era o espaço do poder, e o povo apenas no espaço eleitoral. Esse arranjo político permitiu a implementação de políticas econômicas que favoreceram uma minoria em detrimento de uma maioria excluída da tomada de decisão.

Neste contexto, os novos padrões da democracia latino-americana foram traçados segundo os preceitos do mercado. O Consenso de Washington<sup>3</sup> foi o marco econômico

<sup>2</sup> Para Huntington (1991), houve três ondas de democratização na história do mundo moderno. Primeira onda: 1820 a 1926 com 29 democracias. Segunda onda: depois da II Guerra Mundial, com o auge em 1962 com 36 países governados democraticamente. Terceira onda: 1974 a 1990.

<sup>3</sup> O Consenso de Washington é uma expressão utilizada para se referir a uma série de orientações de política econômica e social destinadas a reformas institucionais a serem implementadas na América Latina. Essas orientações foram elaboradas em meados dos anos 80, no Institute for International Economics, de Washington, visando um novo crescimento econômico para a região, com base em 10 pontos. 1) incremento da poupança mediante uma forte disciplina fiscal; 2) reorientação do gasto público para programas sociais bem elaborados (focalização); 3) reforma do sistema tributário para ampliar a base impositiva; 4) consolidação da supervisão do Banco Central; 5) manutenção de tipo de câmbio competitivo; 6) liberalização do comércio intra-regional; 7) criação de uma economia de mercado altamente competitiva

desse novo padrão de democracia latino-americano, impondo aos países regras que desmantelaram suas bases produtivas com as privatizações, desregulações financeiras e aberturas comerciais, deixaram à mercê milhões de pessoas que necessitavam dos serviços públicos e causaram o empobrecimento de suas populações. Nesse novo cenário, a democracia, enquanto regime de governo, adquiriu uma concepção minimalista, baseada em regras e procedimentos.

A década de 1990, período de análise da pesquisa, foi simultaneamente o espaço temporal de auge e declínio deste tipo de democracia com base em procedimentos. A força do discurso democrático-neoliberal do começo da década, como o único e inevitável caminho para as democracias (re)nascentes da América Latina, tornou-se um pesado fardo para a maior parte da população da região no fim dos anos 1990. Desemprego, pobreza, trabalho informal, fome, descontentamento da população foram algumas das consequências desse regime político-econômico.

Com base nessas observações, este capítulo apresenta os discursos sobre democracia que influenciaram a concepção desse regime na América Latina. E o discurso predominante na academia a partir do início desta terceira onda democrática é o de uma democracia eminentemente voltada a um sentido político, formal, com suas atenções concentradas na elite política, suas decisões e estratégias. São inúmeras as tentativas de conceituar, classificar e institucionalizá-la, objetivando separar a democracia política de sua face econômica e social. Neste sentido, inicialmente se examina o conceito de democracia liberal para compreender o conceito de democracia predominante na terceira onda democrática. Após essa explanação, vamos focar os tipos de conceitos de democracia mais utilizados nos estudos desta onda democrática. Seguindo esta linha, são analisadas algumas das principais teorizações que convergem para uma democracia de procedimentos, em seguida, analisa-se o conceito de democracia na América Latina sob esta perspectiva, e, por fim, as análises de alguns autores sobre as compatibilidades e/ou incompatibilidades entre democracia e capitalismo. Busca-se, assim, avaliar a formação do discurso sobre democracia nesta perspectiva procedimental/formal, implementado na

---

mediante privatização e liberalização de todos os mercados de bens e serviços, com especial ênfase na desregulação do mercado de trabalho; 8) garantia ao conjunto da sociedade os direitos de propriedade; 9) criação de um banco central autônomo, poder judiciário independente e incorruptível, e entidades que promovam a produtividade; 10) incremento do gasto público educativo no ensino primário e secundário.

América Latina, apesar de existirem controvérsias e outras alternativas que atendiam mais às demandas populares.

É muito importante essa passagem pela teoria para que possamos entender que só foi possível a implementação de políticas neoliberais de forma legitimada e tão ampla devido ao tipo de democracia implementado na região. Uma democracia de procedimentos, na qual a grande preocupação era garantir direitos políticos e civis à população. Porém, sem a garantia de condições de acesso e oportunidades a todos, do ponto de vista econômico e social. Ou seja, a preocupação por condições econômicas e sociais foi deixada de lado no processo de redemocratização, atendendo a um jogo de interesses organizado pela elite política que ocupava o poder e procurava garantir a participação popular na política através do voto sem mudar as estruturas econômicas e sociais até então vigentes.

É nesse sentido que esta tese pretende demonstrar que a democracia de procedimentos foi funcional para a consolidação de políticas econômicas neoliberais. A implementação dessas políticas por parte dos governos eleitos democraticamente sugere que este tipo de regime negligenciou o bem-estar da população, e, por isso mesmo, tomou decisões que colaboraram com o aumento do desemprego e da pobreza na região.

### **1.1 - Compreendendo a democracia liberal**

Nosso foco de estudo é a democracia na América Latina no contexto da terceira onda democrática. A análise do tema democracia, portanto, muda o seu foco, pois já não há o debate polarizado entre democratas e não democratas. As preocupações giram em torno das complexidades do próprio regime e suas adaptações nos diversos contextos em que está sendo implementado. Porém, apesar da mudança na direção dos estudos e análises, a maioria das pesquisas e caracterizações da democracia nesta terceira onda tem em sua essência os elementos da democracia liberal, surgida no século XIX como um modelo de governo baseado em liberdades individuais e pouca ou nenhuma intervenção do Estado na esfera econômica. Entretanto, o modelo apresenta perspectivas de análise diferentes. Nesse sentido, faz-se necessário conhecer que abordagens da democracia liberal e autores, mais especificamente, influenciaram o modelo de democracia

predominante. Examina-se para este propósito o estudo de C. B. Macpherson sobre a democracia liberal e suas vertentes.

Em seu clássico estudo “A democracia liberal – origens e evolução”, Macpherson (1978) analisa a democracia liberal como um conceito matriz, e não como um conceito rival-concorrente, dentro do qual se inserem diferentes modelos como democracia protetora, democracia desenvolvimentista, democracia de equilíbrio(elitista/pluralista/eleitoral) e democracia participativa. E esse conceito-matriz carrega em si um paradoxo, significando, por um lado, a democracia de uma sociedade de mercado e, por outro, a democracia de uma sociedade empenhada em garantir que todos os seus membros sejam igualmente livres para concretizar suas capacidades.

Conforme Macpherson (1978:10), essas “duas noções de democracia liberal estiveram desde então incomodamente interligadas, cada qual com seus altos e baixos”. Porém, de acordo com ele, a perspectiva de mercado tem prevalecido. Mas ele acredita que a continuidade da democracia liberal depende de uma diminuição gradual dos pressupostos do mercado e uma ascensão gradual do direito igual de desenvolvimento do indivíduo.

Até o século XIX, conforme Macpherson (1978), a democracia, enquanto teoria, era pensada dentro de uma sociedade sem classes ou de classe única, com base na posse da propriedade. Seus defensores (Rousseau, More, Thomas Jepherson) acreditavam que só se poderia viver democraticamente se todos os homens fossem iguais, com suas propriedades ou totalmente sem. Mas era uma democracia limitada a quem fosse cidadão. Mulheres, por exemplo, estavam excluídas. A partir do século XIX, com a presença da burguesia no poder político e a força do capitalismo, enquanto modo de produção e de relações sociais, criaram as condições para que a democracia fosse pensada dentro de uma sociedade de classes, com interesses antagônicos.

No sistema capitalista, a democracia foi sendo pensada como uma forma de governar, dentro dos parâmetros do mercado. O liberalismo, enquanto ideologia, foi o alicerce desse tipo de sistema democrático, em que as leis eram as da oferta e procura, em que o mercado reinava supremo, sem a interferência do Estado, e o homem deveria ser livre para tomar todas as suas decisões, independentemente se essas afetariam negativamente outros seres humanos. Assim nasceu a democracia liberal. A concepção

predominante da democracia liberal tinha em vista um homem maximizador de utilidades e uma sociedade como o conjunto de indivíduos com interesses conflitantes.

Macpherson observou dentro da teoria democrática liberal quatro modelos, que ora se superavam, ora se interpunham, mas tinham um veio em comum: a predominância da classe mais abastada no poder.

O primeiro modelo, a democracia protetora, teve como principais representantes Jeremias Bentham e James Mill. Este modelo partia do pressuposto dos interesses burgueses, onde a segurança dos proprietários deveria estar acima da igualdade de todos. Os autores defendiam a importância da produtividade do sistema, da apropriação ilimitada e o desejo ilimitado. A democracia deveria proteger os que estavam no poder. Não havia nenhuma noção de que ela pudesse ser uma força transformadora do ponto de vista moral, ela nada mais era do que uma exigência lógica para o governo de indivíduos, inerentemente conflitante nos próprios interesses. “A defesa dessa democracia repousa na proposta de que o homem é um consumidor ao infinito, que sua motivação preponderante é a maximização de suas satisfações ou utilidades, obtendo-as da sociedade para si mesmo, na qual essa sociedade nacional nada mais é do que um conjunto desses indivíduos”<sup>4</sup>.

Nessa linha de análise, Bentham (apud Macpherson) via com naturalidade e inevitabilidade a massa de indigentes numa sociedade economicamente avançada. Da mesma maneira, para James Mill, o governo era assunto de ricos, obtido por meios condenáveis ou bons. Ambos autores defendiam que “para cada homem um voto”, com objetivo de apaziguar uma classe trabalhadora que mostrava indícios de tornar-se articulada politicamente. Desse modo, o regime democrático era um tipo de proteção aos burgueses, no qual as razões em favor da democracia eram de natureza puramente protetora aos seus interesses.

O segundo modelo, o desenvolvimentista, divergia um pouco do modelo protetor em relação ao conceito do homem não apenas como um consumidor/ um utilitarista, mas de valor moral, com possibilidade de autodesenvolvimento do indivíduo. Seu maior defensor foi John Stuart Mill, que tinha em mente, segundo Macpherson, um modelo de democracia com uma visão moral e de uma sociedade livre e igual, ainda inatingível.

---

<sup>4</sup> Macpherson, C.B. Democracia Liberal – origens e evoluções. Rio de Janeiro: Zahar Editores, p.47.

Para Mill, a democracia era um meio necessário para a possibilidade de aperfeiçoamento humano, embora o autor aceitasse as leis do mercado, e acreditasse que a injusta distribuição do produto do trabalho fosse acaso histórico e não um princípio capitalista. O voto, para ele, deveria ser plural, ou seja, as classes sociais com menor número de representantes deveriam ter mais votos, para impedir uma legislação classista. Além disso, pobres e analfabetos estavam excluídos do direito ao voto. Em suma, este modelo, de acordo com Macpherson, consistia em relações capitalistas de mercado com a possibilidade de igualdade de autodesenvolvimento individual e o afastamento da imagem do homem como consumidor maximizante.

Já no terceiro modelo, o de equilíbrio, ou elitista pluralista, a democracia era vista como um simples mecanismo para escolher e autorizar governos, e não uma sociedade com fins morais. O mecanismo desse modelo de democracia liberal consistia em uma competição entre dois ou mais grupos escolhidos de políticos ou agrupados em partidos. Era um modelo que esvaziava o conteúdo moral da democracia proposto no modelo desenvolvimentista. Seu precursor, Joseph Schumpeter (1984), caracterizava a democracia apenas como um método político e via neste cenário uma compatibilidade com a economia, onde os votantes eram os consumidores e os políticos, os empresários. A participação deveria ser algo limitado, pois poderia por em risco a estabilidade do sistema. Essa afirmação motivou Macpherson a questionar as contradições deste modelo baseado na extrema desigualdade.

Antony Downs (1999), adepto a esse modelo, em “Teoria Econômica da Democracia”, apresenta um modelo de racionalidade política da democracia sob um ponto de vista econômico, onde há consumidores e fornecedores. Para Downs, numa sociedade democrática, o principal objetivo do governo é a reeleição e, portanto, a função política das eleições numa democracia é selecionar um governo. Nesse sentido é que Downs entende racionalidade por “uma ação que é eficientemente planejada para alcançar os fins econômicos ou políticos conscientemente selecionados do ator”. Nessa concepção, tudo se move pelo interesse pessoal/ individual. Conforme Downs (1999:63), “os homens racionais não estão interessados nas políticas *per se*, mas em suas próprias rendas de utilidade. Se suas rendas de utilidades presentes são muito baixas a seus próprios olhos, eles podem acreditar que quase qualquer mudança a ser feita aumentará

suas rendas.” A racionalidade política de Downs é a racionalidade econômica do mercado e seu mais fiel arcabouço teórico da democracia liberal.

O último modelo, o participativo, consiste em dois fundamentos incompatíveis com o capitalismo, modo de produção em que se alicerça esta democracia: 1) uma grande mudança da consciência do povo e 2) uma significativa diminuição da desigualdade. É um modelo que mescla a democracia direta na base com a representativa no topo. Macpherson justifica classificar a democracia participativa como democracia liberal ao retomar os pressupostos do modelo desenvolvimentista, com senso de valor do princípio ético, ou seja, direitos iguais ao pleno desenvolvimento e ao emprego de suas capacidades.

Com a apresentação desses quatro modelos de democracia liberal, descritos por Macpherson, pode-se distinguir e compreender a origem do tipo de democracia implementado na América Latina, com o processo de redemocratização, a partir de 1979. A democracia de equilíbrio foi o cerne do tipo do regime democrático da América Latina no seu processo de redemocratização, traduzindo-se num tipo de regime em que a participação política nas decisões governamentais se resumia ao voto e os direitos da população se centravam em direitos políticos e civis (muitos somente na Constituição), ignorando as condições de desigualdades sociais e econômicas da população. A democracia, pois, deveria se focar na esfera política e assim se constituir enquanto um regime de apoio e suporte ao mercado. A subseção seguinte permite a clara identificação desse tipo de regime democrático na América Latina que ficou conhecido por democracia de procedimentos.

### **1.1.1 – Abordagens e tipos de democracia**

Neste novo foco de estudo a democracia ganha características peculiares. A análise já não parte mais da dicotomia países democratizados e não democratizados. A inovação está agora em saber o que e como diferenciam países democratizados entre si.

Com base no estudo de David Collier e Steven Levitsky (1996) observa-se que um novo tipo de discurso democrático se constituiu e predominou nas pesquisas sobre democracia. E a análise do contexto evidenciou que a esfera política dessas democracias

nascentes produziu, reproduziu e também incorporou o conceito de democracia como um método.

Collier e Levitsky analisaram centenas de estudos com o objetivo de saber como a democracia foi observada, conceituada e caracterizada nesta nova fase, principalmente na América Latina. Os autores descobriram mais de 550 exemplos de democracia com adjetivos. Segundo eles, há um esforço de padronizar a terminologia mais notadamente via definições procedimentais, na tradição de Schumpeter e Dahl. A preocupação gira em torno do tipo de sistema de governo, do sistema eleitoral e partidário, de uma forma geral, e colocando os fatores histórico-estruturais em segundo plano.

De acordo com Collier e Levitsky, as abordagens sobre democracia partem de duas metas que parecem contraditórias: 1) procurar aumentar a diferença conceitual para capturar as diversas formas que a democracia têm emergido e 2) procurar evitar o alargamento conceitual para que não se aplique o conceito quando a realidade não corresponde. Os autores observaram que há uma tendência inicial de uma abordagem geral do conceito que se concentra em cinco dimensões: 1) definição eleitoral/eleitoralismo; 2) mínimo procedimental; 3) mínimo procedimental expandido; 4) definição protótipo das democracias industriais avançadas e 5) concepção maximalista. Segundo os autores, as três primeiras são as abordagens mais empregadas na literatura sobre democracia. Abaixo as características que definem cada uma dessas abordagens, conforme esses autores. Quadro 1.

**Quadro 1: Definições de democracia com base em pesquisas sobre democratização  
na terceira onda democrática**

**Termos usados para designar conceitos de democracia**

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
<b>Significados Associados</b>	<b>Eleitoral</b>	<b>Mínimo procedimental</b>	<b>Mínimo procedimental expandido</b>	<b>Protótipo de democracias industriais</b>	<b>Maximalista</b>
Eleições razoavelmente competitivas, sem fraude massiva e amplo sufrágio	X	X	X	X	Frequente não inclusão
Liberdades civis básicas, liberdade de expressão, assembleia e associação.		X	X	X	Frequente não inclusão
Governos eleitos têm poder efetivo para governar.			X	X	Frequente não inclusão
Características políticas, econômicas e sociais adicionais associadas à democracia industrial.				X	Frequente não inclusão
Igualdade socioeconômica e/ou altos níveis de participação popular nas instituições econômicas, sociais e políticas.					X

Fonte: Collier e Levitsky (1996)

O quadro 1 permite observar a predominância de elementos mínimos para definir a democracia, sem qualquer preocupação com aspectos econômicos e sociais. Na definição eleitoral prima-se somente o aspecto do voto, minimizando o processo democrático no ato de votar e ser votado. A democracia, nessa abordagem, é um método político, em que a população escolhe, via eleições, quem decide as políticas que orientarão os rumos do país. A única participação popular, nesta perspectiva, é o ato de

votar. Conforme Collier e Levitsky, é uma abordagem que tem sido usada por muitos pesquisadores.

Porém, conforme estes autores, são as abordagens mínimo procedimental e mínimo procedimental expandido que obtêm um consenso substancial na definição de democracia. Esta última, principalmente, teve uma boa aceitação na literatura latina sobre o tema. Nestas perspectivas, a democracia é vista como um conjunto de procedimentos e regras políticas como votar, ter direitos civis respeitados e os governos eleitos conseguirem governar. Ou seja, focam sobre definições mínimas, com um menor número possível de atributos; que são observados como produzindo uma definição viável de democracia.

A definição protótipo das democracias industriais conceitua essa nova concepção de democracia a partir de características políticas, econômicas e sociais das democracias avançadas. Ou seja, apenas eleições e direitos civis básicos não são elementos definidores de democracias.

Por fim, a definição maximalista analisa a democracia como um regime que prima pela igualdade de relações sociais e econômicas e ampla participação na tomada de decisão em todos os níveis. Conforme Collier e Levitsky, os autores dessa abordagem rejeitam a ideia procedimental, não incluindo garantias procedimentais em suas definições. Essa abordagem tem sido deliberadamente evitada nesta recente onda de democratização, apesar de ter sido um campo comum nos estudos de democracia nos anos 1960 e 1970, principalmente na América Latina.

Os autores também verificaram que os estudiosos da democracia nesta terceira onda democrática, além de analisarem o tema sob diferentes abordagens discutidas acima, estudam a democracia de uma forma mais específica sob estratégias de inovação conceitual, como: 1) precisão; 2) mudança na abrangência a partir de diferentes contextos observando se é uma situação democrática, um momento democrático, um governo democrático, um regime democrático ou um estado democrático, e 3) criação de subtipos.

Conforme os autores, o subtipo é um conceito derivativo formado com referência à modificação de algum outro conceito. O significado mais comum é a adição de algum adjetivo ao nome democracia como, por exemplo, democracia competitiva e democracia eleitoral, entre outros. Os autores identificaram a utilização de subtipos clássicos como

democracia federal, democracia partidária. Porém são os subtipos reduzidos que têm um papel central nesta literatura de democratização. Estes subtipos, em contraste com os clássicos, não representam exemplos completos do conceito, ou seja, são vistos como exemplos incompletos de democracia.

Os subtipos reduzidos, apresentados abaixo, são observados e caracterizados a partir de suas referências ou derivações.

1) Democracias parciais: derivadas das dimensões do mínimo procedimental e mínimo procedimental expandido. Os pesquisadores que usam estes subtipos estão classificando-os a partir dos seguintes critérios: eleições livres, sufrágio universal e proteção das liberdades civis básicas como características essenciais da democracia. São empregados geralmente para analisar processos democráticos em transição ou em países em que o regime é somente parcialmente democratizado. Na maioria dos casos, conforme Collier e Levitsky, são usados adjetivos que se referem a certos atributos fracos ou inexistentes. E desse modo, a democracia, no país analisado, não é completa, ou seja, é parcial.

2) Democracias problemáticas: derivadas da dimensão protótipo de democracias industriais avançadas. Os países são democráticos, mas apresentam problemas nos aspectos políticos, econômicos e sociais já superados pelas democracias industriais. Na maioria dos casos considerados como democracias problemáticas não há presença, ou é fraca, de um ou mais atributos presentes nas democracias avançadas como por exemplo: *accountability* horizontal, consolidação do regime, participação efetiva dos cidadãos e compromisso para sustentar as políticas de bem-estar social. E desse modo, onde a consolidação democrática é fraca os regimes são chamados de democracia frágil. Ou ainda, onde a *accountability* horizontal é incompleta, o regime recebe o adjetivo de democracia delegativa (Guilherme O'Donnell, 1994) ou caudilhista.

Os autores observaram, a partir dessas derivações, que a democracia nesta terceira onda é vista como um regime gradativo, analisada a partir de definições abrangentes (abordagens) e identificadas por subtipos do regime, com uma predominância dos elementos procedimentais. Essas mesmas características predominantes no âmbito acadêmico foram visualizadas no contexto democrático de muitos países latinos, nesta terceira onda. A democracia implementada foi de fato a democracia no parâmetro procedimental, fosse expandida ou não. As questões para além das regras e

procedimentos foram ignoradas. Os novos governantes democráticos garantiram eleições regulares e razoavelmente competitivas, e direitos civis básicos, porém deixaram de lado necessidades sociais e econômicas primárias da sociedade. A abordagem democrática implementada propiciou a implantação de políticas econômicas neoliberais, nas quais o compromisso para com as políticas de bem-estar foi fraco ou mesmo ausente. A próxima subseção examina esse tipo de democracia implementado na América Latina, de modo que se possa entender que a democracia na região não se constituiu como um suporte para a melhoria das condições de vida da população. Ela veio para atender a outros interesses.

### **1.1.2 -Conceituando democracia sob a ótica procedimental**

A democracia na América Latina se fundamenta nesse modelo de procedimentos, ou, como Macpherson denomina, de equilíbrio. Desse modo, a concepção de democracia se restringe a regras que regulam a disputa eleitoral entre grupos políticos. E a participação fica restrita ao ato de votar do eleitor, aceitando um dos grupos que pretendem exercer o poder. A democratização na região, portanto, finca pilares em um conceito e discurso calcados numa concepção de democracia em sentido restrito à esfera política, diluindo qualquer possibilidade de se pressupô-la enquanto a representação de uma sociedade integrada e organizada, capaz de promover uma distribuição de renda e de poder entre os cidadãos (Welfort, 1984).

Giovanni Sartori (1994), Joseph Schumpeter (1984) e Robert Dahl (1971) figuram entre os principais defensores deste tipo de democracia. Suas concepções sobre o regime limitam a participação popular e minimizam o processo democrático ao ato de votar. A democracia, para eles, se estabelece num espaço estritamente político, em que o poder é exercido por poucos. Ao povo cabe apenas escolher quem deterá esse poder.

Em sua “Teoria da Democracia Revisitada”, Sartori (1994) chama a atenção para o fato de que a democracia já não é apenas mais um conceito político, como a denominaram os antigos. O conceito ganhou outros significados e sentidos, como, por exemplo, democracia social, econômica e industrial. Conforme o autor, são sentidos legítimos, mas também responsáveis por essa situação de democracia confusa. Para ele, a

democracia é, antes de tudo, um conceito político. É a política que está na origem da palavra democracia.

“Ninguém nega a importância da democracia social enquanto base vital de uma sociedade política democrática, nem que uma democracia primária, básica, pode ter mais valor que qualquer outro aspecto da democracia. Da mesma forma, a equalização econômica e a democracia industrial podem ter mais importância para nós que qualquer outra coisa. Permanece o fato de que a democracia política é a condição indispensável, o instrumento indispensável de qualquer democracia ou meta democrática que acalentemos. Se o sistema principal, o sistema político global, não é um sistema democrático, então a democracia social tem pouco valor, a democracia industrial tem pouca autenticidade, e a igualdade econômica pode não diferir da igualdade entre os escravos. Essa é a razão pela qual ‘democracia’ sem adjetivos significa ‘democracia política’, a razão pela qual democracia é antes de tudo um conceito político.” (Sartori, 1994:29)

Portanto, de acordo com ele, democracia no sentido político é uma macrodemocracia, é a democracia soberana, supra-ordenada. E nesse sentido, a democracia política é um método, um procedimento, uma maquinaria que produz ‘bens’, ou seja, produz outros tipos de democracia. Desse modo, a democracia política deve preceder qualquer grande realização que se possa exigir de uma democracia.

Sartori faz um esforço intelectual para contribuir com o rompimento da indefinição que paira sobre a democracia, buscando defini-la nos sentidos descritivo (é) e prescritivo (deve ser). Porém, a minimiza quando compreende democracia apenas como um processo que é de fato sintetizado em eleições.

Para o autor, a democracia, enquanto governo do povo, é tomada apenas na acepção etimológica, sem que daí se retire um valor em si. A interpretação do termo povo é compreendida como uma maioria limitada por uma minoria. E democracia, portanto, conforme Sartori, “é um sistema de governo de maioria limitado pelos direitos das minorias” (Sartori, 1994:45). No qual, as majorias e minorias são alternáveis.

Ao contrário de muitos autores que sustentam e defendem a maioria como pilar da democracia, Sartori acredita que é o respeito e a salvaguarda da minoria que sustentam a dinâmica e a mecânica da democracia. “...os direitos da minoria são uma condição necessária ao processo democrático. Se estamos comprometidos com esse processo, então

também devemos estar com um poder de maioria restringido e limitado pelos direitos da minoria” (Sartori, 1994:56).

Na teoria de Sartori o povo tem o direito de escolher seus representantes, ou seja, decidir o titular do poder, mas o exercício real do poder não está em suas mãos. É nesse sentido que Sartori afirma que as democracias modernas dependem de: a) poder limitado da maioria; b) procedimentos eleitorais e c) transmissão do poder dos representantes. Isso implica, conforme o autor, que “no seio do povo como um todo, uma parcela do povo conta mais, outra parcela conta menos; que mesmo o povo que constitui a maioria eleitoral vitoriosa não exerce realmente o poder; e que muito do que é chamado de ‘vontade’ do povo soa mais como um ‘consenso’ do povo” (Sartori, 1994:52). Sartori se empenha em defender uma democracia na qual, para ele, apesar do povo transferir o poder para o representante, aquele não perde sua liberdade no momento em que vota; porque pode decidir transferir sua adesão do grupo majoritário para o minoritário, por exemplo.

O autor argumenta que o povo também tem seu momento de governar. Para ele, este momento é o das eleições. “Não é pouca coisa, pois o processo democrático é de fato sintetizado em eleições e eleger”<sup>5</sup>. Ou seja, o ato de governar do povo se resume no processo eleitoral. Conforme Sartori, isso é muito, porque as eleições verificam o consenso, porque as eleições registram as decisões do eleitor, porque computam opiniões. E a opinião pública, de acordo com ele, é autônoma. O teste democrático, de acordo com o autor, é o teste eleitoral, porque só as eleições manifestam um “consenso geral”. Porém, o autor deixa muito claro que “as eleições não decidem sobre políticas concretas; estabelecem, ao invés, quem vai decidir sobre elas. As eleições não resolvem problemas; decidem, antes, quem vai resolver os problemas” (Sartori, 1994:152). E se, de fato, as eleições decidem sobre quem vai decidir, o ônus da racionalidade, conforme o autor, não pesa nos ombros dos eleitores. Ele é transferido para seus representantes.

Essa representação, segundo Sartori, é hoje o caminho mais viável da governabilidade do regime democrático. Para o autor, a democracia participativa só é significativa, autêntica e real em pequenos grupos, porque o tomar parte pessoalmente e deliberar políticas diminui à medida que a população cresce. Nem mesmo o referendo –

---

<sup>5</sup> Sartori, 1994:123

instrumento da democracia direta – não é participativo, conforme o autor, porque ele não permite a discussão, o debate, a participação. Ali, é a opinião individual do cidadão diante de uma questão determinada por uma agenda política.

Sartori vê a democracia como um processo decisório, calcado na representação. Uma decisão que se encontra fora da competência dos eleitores e é tomada por alguém para que outrem cumpra – o que ele chama de decisão coletivizada. E toda coletividade organizada se submete às decisões coletivizadas, embora essa prática tenha variações nas sociedades contemporâneas. Porém, a decisão coletivizada pode não implicar a decisão de todos, mesmo que recaia sobre todos. Essa coletivização da decisão é a essência da democracia representativa, que carrega em si dois elementos que podem favorecer ou prejudicar a coletividade: custos internos e riscos externos. Os custos internos significam que toda decisão de grupo tem custos para os próprios tomadores de decisões; os riscos externos são riscos para os destinatários. Quanto maior o número de pessoas no órgão responsável pelas decisões, maior os custos internos ou custos decisórios. Inversamente, os riscos externos diminuem à medida que o órgão decisório aumenta o número de indivíduos. Os dois instrumentos analíticos estão inversamente relacionados, pois o desempenho positivo de um está ligado ao prejuízo do outro.

O ponto de equilíbrio dos dois elementos se baseia em três variáveis mencionadas por Sartori para tentar uma solução viável: número de pessoas que tomam decisões, forma de selecionar os indivíduos e as regras da tomada de decisões. O problema é passível de solução porque os riscos externos estão em função bem mais do método de formação do grupo decisório do que do número de participantes desse órgão. O método representativo aparece então como a única possibilidade para lidar com os riscos externos, pois encher o grupo decisório de pessoas inviabiliza a tomada de decisões. Apenas a redução drástica do universo dos representados para um pequeno grupo de representantes permite uma redução importante dos riscos externos sem agravar os custos internos (Sartori, 1994:294-297).

A visão da democracia elaborada por Sartori tem como foco várias unidades formadoras da teia de processos de tomada de decisão: os comitês, que são os grupos de pessoas que realmente tomam as decisões. E, para Sartori, somente nestes comitês há a possibilidade de participação, enquanto um tomar parte de forma significativa com debate

e discussões. São nesses comitês, segundo o autor, que a representação é desempenhada. Eles constituem, na visão do autor, a unidade por excelência de formação das decisões.

Schumpeter (1984) mostra-se ainda mais radical que Sartori ao definir a democracia como um sistema institucional para a tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor. Portanto, para ele, a democracia é um método político e não um rol de ideais, ou seja, é um arranjo institucional que regula a disputa entre grupos políticos pelo poder. Esta concepção evidencia a visão minimalista e procedimental que o autor tem da democracia.

Por método político Schumpeter (1984:304) entende ser este um “certo tipo de arranjo institucional para se alcançarem decisões políticas”. E nesse sentido, portanto, a democracia não deve ser compreendida como um fim em si mesmo. O autor aprimora a definição de método político ou democrático acrescentando o seguinte ponto: “neste método os indivíduos adquirem o poder de decisão através de uma luta competitiva pelos votos livres da população” (Schumpeter, 1984:336). Isto consiste mais ou menos na chamada competição pela liderança, que é o critério usado para distinguir os governos democráticos. O método eleitoral é tomado enquanto critério porque se mostra o único disponível a comunidades de qualquer tamanho na condução da competição dentro dos regimes democráticos. Conforme Schumpeter, o papel do eleitorado nestes regimes é produzir um governo e desapossá-lo. Ou seja, produzir um governo significa a aceitação de um líder ou grupo de líderes, enquanto a função de desapossar é a retirada da aceitação nas urnas.

Para Schumpeter, nas modernas sociedades o povo não participa diretamente das decisões. É representado por membros da elite, numa acepção à ideia de um modelo elitista de busca ao poder, no qual a elite compete pela adesão e condução ao poder, através das massas. Conforme o autor, as elites são as portadoras de racionalidade política e, portanto, capazes de tomar as decisões, cabendo ao povo sua participação através do voto.

O autor é um crítico da teoria tradicional de democracia, ancorada na noção de soberania popular do governo do povo, cuja concepção se articula em torno do seu

protagonismo. Schumpeter coloca em dúvida a capacidade efetiva do povo de produzir uma vontade autônoma, racional e que traduza um bem que, de fato, seja comum a todos.

Conforme Schumpeter, é impossível que indivíduos diferentes, sujeitos a estímulos diversos e com interesses distintos cheguem a um consenso acerca de um bem comum. E se isso acontecesse, de acordo com o autor, estes indivíduos se desentenderiam com relação aos meios necessários para alcançar o objetivo proposto. Para Schumpeter, as pessoas reunidas em grande número tendem a reduzir sua atividade mental para padrões não-lógicos e não-rationais. De acordo com o autor, muitos fatores atrapalham o desempenho dos indivíduos comuns na esfera política, como o desconhecimento das regras do jogo, a falta de controle do resultado das eleições, a incompreensão do processo eleitoral, além da influência dos líderes e suscetibilidade à ação de propagandas.

E desse modo, nenhuma situação política é criada pelo povo. Todo o regime político é moldado por elites políticas. O cidadão não tem capacidade de decidir ou escolher uma política. Esta é o resultado da disputa de elites. A democracia é apenas um conjunto de procedimentos e regras que facilita essa competição. E, portanto, a principal instituição política desse modelo é a eleição. É por meio dela que o povo escolhe que grupos da elite deterão o poder. Para o autor, é através das eleições que os eleitores decidem se aceitam ou não a dominação de uma liderança. Mas essa escolha não é feita de forma autônoma. Como dito antes, os eleitores são persuadidos, seja pelas lideranças ou pela mídia.

Robert Dahl também analisa a democracia como um procedimento, um método. Porém vai além de Schumpeter, considerando democracia como o governo que se configura pela concertação de muitos interesses e preferências. Nesse sentido, o poder estaria dividido entre grupos governamentais e externos, e estes fariam pressões sobre o governo. Dessa forma, o poder seria plural, porém essa pluralidade não é exercida por todos.

Para Robert Dahl (1971), uma característica chave dessa democracia é a responsividade contínua do governo às preferências de seus cidadãos, considerados iguais politicamente. Nesses termos, a democracia, conforme Dahl, seria um tipo ideal. Ele chamou de poliarquia os regimes efetivamente existentes, resultantes da democracia enquanto sistema ideal.

O autor compreende a democracia estritamente como um regime político de regras e procedimentos. Como institucionalista, no sentido de acreditar que as instituições fixam uma estrutura de incentivos para a concertação de preferências e esforços, Robert Dahl deposita nas instituições a importância de fornecer à sociedade ao menos oito garantias que possibilitam as condições necessárias à democracia. 1) liberdade para formar e participar de associações; 2) liberdade de expressão; 3) direito a voto; 4) elegibilidade a cargo público; 5) direito de líderes políticos de competir; 6) alternativas de fontes de informação; 7) eleições livres e justas e 8) instituições nas quais as políticas de governo dependem de votos e de outras expressões de preferências.

Para o autor, estas oito garantias institucionais forneceriam uma escala teórica, na qual seria possível ordenar diferentes tipos de sistemas políticos, de democráticos a não-democráticos a partir de duas dimensões: contestação pública e inclusividade. Mas é importante observar que quando Dahl fala em contestação pública refere-se a um sistema institucionalizado e pacífico de competição pública, e inclusividade, para o autor, é a inclusão da população adulta via incorporação eleitoral ao processo político. Conforme Dahl, a participação popular no poder deve ser por meio de eleições representativas pelo voto, com ampla organização popular. Mas se limita a uma participação eleitoral, deixando aos grupos de interesse organizado a representação das preferências populares, por possuírem, de acordo com ele, um índice maior de atividade política e menor propensão ao autoritarismo.

O grau de institucionalização dessas duas dimensões, contestação pública e inclusividade, pode ser observado em quatro tipologias de regimes: 1) hegemonia fechada, sem qualquer tipo de participação e contestação pública; 2) oligarquia competitiva, com plena contestação e nenhuma participação; 3) hegemonia inclusiva, sem nenhuma contestação e plena participação e 4) poliarquia, plenas contestação e participação. Conforme Dahl, quando regimes hegemônicos – de precária contestação e inclusividade – caminham em direção a uma poliarquia é um indicativo de que aumentaram as possibilidades de efetiva contestação e inclusão. É nesse sentido que ele afirma que “poliarquias são regimes que têm sido substancialmente popularizados e liberalizados, isto é, altamente inclusivos e extensivamente abertos à contestação pública”. (Dahl, 1971:8).

Na poliarquia, conforme o autor, há um maior número de indivíduos, interesses e grupos cujas preferências devem ser levadas em consideração nas decisões políticas. Não é apenas um grupo de interesse que está no poder, há uma concertação. Mas há conflito também fora do governo, da esfera de poder. Uma oposição que quer fazer com que seus interesses sejam atendidos e um governo que tenta barrar os objetivos da oposição. A tolerância, pois, é o ponto de equilíbrio desse conflito, a partir de dois elementos: custos de tolerância e custos de repressão. A probabilidade de um governo tolerar uma oposição aumenta com a diminuição dos custos de tolerância e com o crescimento dos custos de repressão. A segurança mútua desses dois atores políticos – governo e oposição – aumenta as possibilidades de contestação pública e poliarquia, segundo o autor.

Dahl deixa bem evidenciado que a transição à poliarquia não é um processo natural. Ela depende de sete conjuntos de condições:

- 1) acontecimentos históricos, nos quais a competição pública precede a participação;
- 2) ordem socioeconômica, onde a violência e as sanções socioeconômicas são dispersadas ou neutralizadas;
- 3) nível de desenvolvimento socioeconômico representado por um PIB per capita entre \$700 e \$800;
- 4) igualdades e desigualdades, onde a desigualdade é baixa e dispersa e a privação é baixa ou diminui cada vez mais;
- 5) pluralismo subcultural, em que não há uma maioria, não é regional e onde não se tem garantias mútuas;
- 6) dominação do poder estrangeiro fraca ou temporária;
- 7) crenças dos ativistas políticos tais como: instituições da poliarquia são legítimas, a poliarquia é efetiva em resolver grandes problemas, há confiança nos outros, a relação política é cooperativa e competitiva, ou seja, há compromissos.

Portanto, na teoria dahlsiana “a chance de um país ser governado em nível nacional por um considerável período de tempo por um regime, no qual oportunidades para a contestação pública estão disponíveis a uma grande parte da população (isto é, a poliarquia), depende ao menos desses sete conjuntos de complexas condições.” (Dahl,

1971:202). Em suma, a teoria dahlsiana se baseia também em procedimentos. Estes, uma vez cumpridos, o país torna-se poliárquico. O voto é o principal instrumento de participação e o poder não está mais concentrado nas mãos de uma só minoria, mas de algumas minorias.

Nestes três autores vemos uma concepção de democracia que se forma em torno de regras e procedimentos. A democracia é tratada como um método para se obter um resultado. No caso, a obtenção e permanência no poder. Esta minimização da democracia a isola na esfera política permitindo seu afastamento de problemas econômicos e sociais e, por esta razão, nenhum impedimento de que os governantes dessas democracias tomem decisões que afetem negativamente a população. Desse modo é que se observa que as democracias de cunho procedimental que foram implementadas na América Latina foram funcionais para a instalação do processo neoliberal.

A seguir se discutem as ideias de dois autores referências no tema democracia, Philip Schmitter e Larry Diamond. Embora discordem do minimalismo schumpeteriano e dahsiano ao tratar a democracia, estes autores repetem a mesma lógica no tratamento da democracia enquanto um regime estritamente político, numa evidência de que a percepção do que é a democracia pode variar em algumas características, mas a base que sustenta o discurso é a mesma. Nesse sentido, para os autores, a democracia vai além de eleições, mas não ultrapassa os limites das questões políticas. Um discurso que predominou tanto na esfera acadêmica como na esfera das decisões políticas.

#### **1.1.2.1 – Definindo democracia para além de eleições, mas apenas um regime político**

Na tentativa de clarear a discussão sobre a definição de democracia nesta perspectiva formal, procedimental, Philippe Schmitter e Terry Karl (1991) propuseram explicar o que a democracia é e o que não é. Para eles, a democracia seria um sistema de relações organizadas entre governantes e governados. Não seria um único e simples conjunto de instituições. A democracia política seria “como um sistema de governança”<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Os autores entendem por sistema de governança um conjunto de padrões que determinam os métodos para acesso a cargos públicos principais, as características dos atores admitidos ou excluídos, as estratégias que os atores usam para ganhar tal acesso. Geralmente estes padrões são escritos. Eles necessitam ser conhecidos, praticados e aceitos pela maioria. (Schmitter e Karl, 1991:77)

no qual governantes são contidos à responsabilidade por suas ações em uma esfera pública por cidadãos, que atuam indiretamente pela competição e cooperação de seus representantes eleitos". (Schmitter e Karl, 1991:76).

Conforme os autores, o mero fato de haver eleição regular e Estado de direito não representa uma condição suficiente para a existência da democracia, numa crítica a Dahl e Schumpeter. Segundo Schmitter e Karl, esta falácia tem sido chamada de *electoralism*. Uma outra imagem, conforme os dois autores, comumente aceita da democracia é sua identificação com o governo da maioria. Porém, eles questionam sobre o direito da minoria e acreditam que o caminho mais comum e efetivo de proteger seus direitos é a formação de movimentos sociais e associações de interesses.

Conforme Schmitter e Karl, para a democracia prosperar, normas procedimentais específicas devem ser seguidas e direitos cívicos, respeitados. Argumentam que procedimentos sozinhos não definem democracia, mas a presença deles é indispensável à sua persistência. Porém, segundo eles, a democracia pousa sobre as regras de prudências, e não sobre os arraigados e profundos hábitos de tolerância, moderação, respeito mútuo ou confiança nas autoridades públicas. De acordo com os autores, o consenso contingente e a incerteza limitada podem emergir da interação entre atores antagônicos e mutuamente suspeitos, e as mais benevolentes e enraizadas normas de cultura cívica são melhor pensadas como produto e não como produtor da democracia.

Sem preocupação de se prenderem a rótulos de tipos democráticos, os autores querem expressar um significado geral da democracia, sem identificar um conjunto particular de regras e instituições ou restringir a uma cultura específica. Por isso, para eles, matrizes de potenciais combinações de diferentes regimes democráticos como 1) consenso; 2) participação; 3) acesso; 4) corresponder às preferências; 5) governo majoritário; 6) soberania parlamentar; 7) governo de partido; 8) pluralismo; 9) federalismo; 10) presidencialismo e 11) *checks e balances* são indicadores ou padrões úteis apenas para a avaliação de performance de regimes particulares, não servem para identificar uma democracia. "Incluí-los como parte da definição geral de democracia seria interpretar a política americana como um modelo universal de governança democrática".(Schmitter e Karl, 1991:84)

Conforme os autores, há uma tentação incompreensível de creditar muitas expectativas sobre este conceito, e imaginar que ao atingir a democracia uma sociedade terá resolvido todos os seus problemas sociais, econômicos, políticos e culturais. Nesta perspectiva, os autores alertam que 1) democracias não são necessariamente mais eficientes economicamente que outras formas de governo; 2) não são necessariamente mais eficientes administrativamente; 3) não há probabilidade de parecerem mais ordenadamente consensuais, estáveis ou governáveis que as autocracias que elas substituem e 4) terão sociedades e políticas mais abertas que as autocracias que elas substituem, mas não necessariamente economias mais abertas.

Os autores defendem a ideia de democracia enquanto um regime político, ratificando a concepção de que a democratização não necessariamente trará em sua esteira crescimento econômico, paz social, eficiência administrativa, harmonia política e liberdade de mercado. “Sem dúvida, algumas dessas qualidades poderiam facilitar a consolidação da democracia, mas não são pré-requisitos e nem produtos imediatos delas. Ao contrário, o que nós deveríamos esperar é a emergência de instituições políticas que podem pacificamente competir para formar governos e influenciar conflitos econômicos e sociais através de procedimentos regulares e que tenham suficientes elos com a sociedade civil para representar seu eleitorado e entregar a ele o curso coletivo da ação” (Schmitter e Karl, 1991:87)

Larry Diamond (1990) também concorda que a democracia deve ser definida como um sistema de autoridade política, separada de quaisquer características social e econômica, e a vê como um regime paradoxal. A compreensão desse conceito, conforme o autor, passa pelo entendimento de suas contradições que estão embutidas em seu desenvolvimento e institucionalização no mundo.

Diamond (1996) discorda da visão minimalista, ou eleitoral de democracia, se contrapondo a Schumpeter e Dahl. Dessa forma, propõe uma análise da democracia para além de concepções minimalistas e intermediárias do regime. O que ele chama de democracia liberal, para se referir a um regime político no qual as liberdades individual e de grupo são particularmente fortes e bem protegidas. O conceito de democracia liberal utilizado por Diamond corresponde ao tipo de democracia de procedimentos expandida, identificado por Collier e Levitsky, na América Latina.

Diamond aponta que, sob a perspectiva minimalista, muitos países são considerados democracias, porém sofrem sérias carências de direitos políticos e liberdades civis. Para o autor, a democracia eleitoral é um regime insuficiente às garantias de uma vida democrática. Segundo ele, só uma democracia liberal pode proporcionar a liberdade que o indivíduo necessita. Nesse sentido, a democracia, para ser liberal, conforme Diamond (1996:23), requer mais do que os oito pressupostos de Dahl. Ela necessita de 1) ausência de domínios reservados de poder que não são direta ou indiretamente responsáveis pelo eleitorado; 2) *accountability* horizontal, que pressiona o poder executivo, ajudando a proteger o constitucionalismo e 3) extensivo pluralismo político e cívico, bem como liberdades individual e de grupo.

Conforme Diamond, no começo dos anos 1990 houve um crescimento da democracia eleitoral e uma estagnação da democracia liberal no mundo. Com base em dados da *Freedom House*, o autor afirma que “durante a década de 1990, o *gap* entre democracia liberal e eleitoral tem fundamentalmente crescido (...)Durante este período, a qualidade da democracia medida em direitos políticos e liberdades civis tem erodido em muitas das mais importantes e influentes democracia da terceira onda, incluindo o Brasil.”(Diamond, 1996:28).

Segundo ele, a ampla difusão da democracia sinaliza sua hegemonia ideológica no mundo pós Guerra Fria, mas com uma natureza superficial. Conforme Diamond, os EUA e a comunidade internacional exigem democracia eleitoral em troca de reconhecimento e recompensas econômicas, mas não insistem sobre direitos humanos e o Estado de direito. Diamond é categórico ao afirmar que as democracias eleitorais não se consolidarão, porque, segundo ele, a consolidação de um regime democrático só é alcançada por meio de direitos políticos e liberdades civis.

Diamond (2002) identifica como regimes híbridos os que têm padrão eleitoral para as democracias, mas faltam outros pressupostos. Ele chama a atenção para a classificação dos regimes, que devem, em parte, avaliar eleições prévias, mas também devem avaliar as intenções e a capacidade da ambiguidade democrática das elites governantes. Para o autor, regimes híbridos combinam elementos autoritários e democráticos.

Conforme Diamond, todos os regimes híbridos no mundo hoje são deliberadamente pseudodemocráticos. Tais regimes, segundo ele, carecem de uma contestação suficientemente aberta, livre e justa para que o partido governista possa ser prontamente retirado do poder caso não seja o preferido pela pluralidade dos eleitores. De acordo com o autor, uma vitória da oposição em um regime híbrido não é impossível, mas requer um nível maior de mobilização e unidade da oposição do que normalmente seria requerida numa democracia.

Segundo o autor, não se pode comparar eleições multipartidárias competitivas com democracia. Ele define este regime como semi-democracias, onde o poder efetivo dos eleitos é muito limitado, ou a competição partidária política é muito restritiva, ou a liberdade e a imparcialidade das eleições são tão compromissadas que os resultados eleitorais desviam significativamente da preferências populares, ou onde as liberdades políticas e civis estão muito limitadas que algumas orientações políticas e interesses são incapazes de se organizar e expressarem. (Diamond, 2002:25)

Em seus estudos, Diamond (2002) observou que houve uma redução nos regimes autoritários politicamente fechados e que está havendo cada vez mais uma tendência à democracia, porém uma pseudodemocracia. Conforme o autor, em termos proporcionais, as formas autoritárias de competição eleitoral multipartidárias têm aumentado durante a terceira onda muito mais rapidamente do que aquelas democráticas.

O que se vê nas ideias defendidas por estes autores é que a democracia segue sendo apenas um método para o alcance do poder político. Seja ela mais ampliada ou não, continua concentrando suas atenções e preocupações apenas no âmbito das decisões políticas, sem levantar preocupações com questões sociais e econômicas. Apesar da democracia representar para eles um regime para além de eleições, não há questionamento algum sobre desigualdade neste regime, seja política, econômica ou social. De modo que a desigualdade parece ser inerente ao processo.

Inclusive Diamond, ao estudar os paradoxos da democracia, vê a incompatibilidade entre política e condições sociais e questiona a validade da avaliação do regime democrático pelo povo, justificando que a população demanda por respostas rápidas enquanto a legitimidade do regime é um processo lento. “Democracia não pode ser avaliada pelas pessoas, a menos que ela se ocupe efetivamente com os problemas

sociais e econômicos e alcance um mínimo de ordem e justiça”(Diamond,1990:49). Ou seja, na argumentação do autor, ou se escolhe ter democracia ou a resolução de problemas sociais. E mais, ao povo cabe somente eleger os que governam essa democracia. Questionar, avaliar, requerer melhorias são ações que estão fora do escopo popular.

Porém a história das recentes e até mesmo velhas democracias demonstra que o regime precisa do povo. As instituições por si não são suficientes para o fortalecimento do regime. A democracia não se equilibra em arranjos políticos se também os arranjos econômicos e sociais não forem fortes. A qualidade da democracia, conforme Dietrich Rueschemeyer (2004), ainda que seja sustentada pela igualdade política, está entrelaçada também às desigualdades econômicas e sociais. E, portanto, conforme o autor, “se os efeitos das desigualdades econômicas e sociais não forem substancialmente contidas, a igualdade política será extremamente limitada”. (Rueschemeyer, 2004:76).

Diante das evidências da necessidade do povo na consolidação do regime democrático, muitos autores agregaram este como sujeito, para explicar o comportamento das democracias. A ideia, nesta visão de democracia como regime estruturado por regras e procedimentos estritamente políticos, é a de que o povo precisa ser incorporado ao processo. Ou seja, precisa participar, porém não se questiona a qualidade e a estabilidade dessa participação. E não se questiona a desigualdade como causa da falta de ‘empoderamento’.

Nesta linha de análise, a seguir serão discutidas as ideias de autores que analisam a participação do povo no processo democrático. Porém se limitam a definições políticas, sem discussões de âmbito social, e sem questionar por que há tanta gente do outro lado da fronteira que precisa ser incorporada para que o regime se estabilize.

### **1.1.3 -As pessoas na democracia – um protótipo das democracias industriais?**

O institucionalismo foi uma vertente muito forte nos estudos de democracia nesta terceira onda. O sucesso ou fracasso desse regime foi muito explicado pelo desempenho das instituições. As pessoas só ganharam importância como objeto de estudo no tema da democracia quando o institucionalismo não conseguiu dar explicações plausíveis ao

desempenho das instituições. E muitos defensores dessa vertente começaram a investigar outras alternativas. O que poderia fazer uma democracia funcionar para além das instituições? Muitos pesquisadores (Welzel e Inglehart, 2008; Putnan, 2000) encontraram “as pessoas” como resposta. O lema então era empoderar as pessoas, ou capitalizá-las, dar acesso. Os estudos, então, que serão apresentados a seguir, mostraram a importância das pessoas no regime democrático ou importância desse regime para melhorar a vida dos cidadãos. E neste sentido, pensar as pessoas, suas relações, seus comportamentos e atitudes como causa e consequências do regime democrático implica, a priori, discutir questões de desigualdade e exclusão.

A grande crítica com relação a esses estudos é a ausência de questionamento das causas dessa desigualdade e exclusão das pessoas do âmbito democrático. A proposição se fundamenta em mostrar que nos espaços políticos onde há maior participação popular há um maior avanço do regime. Essa força popular vem de melhores níveis sócio-econômicos, ou seja, uma certa igualdade de condições. Porém, não se questiona a desigualdade desses níveis como um fenômeno produzido e reproduzido por agentes sociais. Como se faz para colocar as pessoas em um nível de empoderamento para que elas possam participar das tomadas de decisão?

As proposições existentes para a redução da desigualdade partem de políticas focalizadas num determinado grupo social, traduzindo apenas em benefícios e não em direitos sociais. Nesse sentido, ainda que os estudos nesta linha demonstrem a importância das pessoas na democracia, o regime é ainda visto como um modelo calcado em procedimentos a serem seguidos por iguais, não se discutindo nos âmbitos sociais e econômicos como tornar as pessoas mais iguais. A seguir, serão apresentadas ideias de três importantes autores nesta vertente que, se não predominaram, influenciaram significativamente esse modo de inserir as pessoas no regime democrático.

Robert Putnan (2000) é um dos principais autores que estudaram a importância das pessoas na democracia. Ainda que não tenha pesquisado países integrantes da terceira onda democrática, os estudos do autor influenciaram o pensamento dos pesquisadores, inclusive latinos, como uma alternativa para o desenvolvimento democrático. Em seu livro “Comunidade e Democracia – a experiência da Itália moderna”, Putnan abordou como tema central o capital social, que ele chamou de suporte e conexões entre as

pessoas, para explicar que a participação de pessoas em associações caracterizadas por padrões horizontais de relações sociais influenciava no desempenho das instituições democráticas.

Com o objetivo de compreender por que alguns governos democráticos têm bom desempenho e outros não, Putnam lançou mão de dois fatores: modernidade sócio-econômica e comunidade cívica, que ele caracterizou como padrões de participação cívica e solidariedade social, como explicações do desempenho institucional. E verificou que nas regiões italianas onde havia sistemas dinâmicos de engajamento cívico, política horizontal e uma cultura dominada pela confiança o desempenho das instituições era melhor. Ou seja, a chave do desempenho institucional, para o autor, é participação cívica. E, desse modo, concluiu que uma democracia forte baseia-se na ideia de uma comunidade autônoma de cidadãos, que são capazes de buscar objetivos comuns e de agir com reciprocidade graças ao seu espírito cívico e às suas instituições participativas.

Conforme Putnam (2000:128), a maioria dos cidadãos dessas regiões (cívicas) acompanha atentamente os assuntos comunitários nos jornais diários. Eles se envolvem nos negócios públicos. Confiam uns nos outros para agir corretamente e na obediência à lei. Nessas regiões, os líderes são razoavelmente honestos, acreditam no governo popular e dispõem-se a entrar em acordo com seus adversários políticos. Tanto os cidadãos como os líderes entendem que a igualdade é congenial. As redes sociais e políticas se organizam horizontalmente e não hierarquicamente. A comunidade valoriza a solidariedade, o engajamento cívico, a cooperação e a honestidade.

Seguindo esta mesma linha de raciocínio, Christian Welzel e Ronald Inglehart se apoiaram no conceito de empoderamento humano para explicar o papel das pessoas comuns na democratização. Desde a década de 1980 (Welzel e Inglehart, 1981; Welzel e Inglehart, 2003, Welzel e Inglehart, 2008), os dois autores vêm aperfeiçoando seus estudos sobre a correlação entre comportamentos e atitudes das pessoas e democracia para explicar o que eles chamaram de democracia efetiva.

Welzel e Inglehart (2008) evidenciam o papel dos cidadãos nos dois tipos de democracia mais estudados. A democracia eleitoral, segundo eles, é um produto do acordo de elites e a preferência das massas é uma questão menor. Requisitos, como a mobilização social e reivindicações econômicas, não são importantes e qualquer regime

que tenha eleições competitivas, livres, justas e regulares são uma democracia. Já a democracia liberal, ou o modelo procedimental, para eles, é baseada na voz das massas, no autogoverno. Nesse caso, a sobrevivência desse tipo de democracia depende de pré-condições sociais tais como ampla distribuição de recursos de participação e confiança, e público tolerante que valoriza a livre escolha.

Conforme os autores, ambas vertentes são corretas, e vão ao encontro de objetivos e perspectivas diferentes. “Quando nós usamos a definição eleitoral de democracia, a correlação entre ela e desenvolvimento socioeconômico é relativamente fraca, mas isto se torna muito mais forte quando nós aplicamos medidas mais amplas” (Welzel e Inglehart, 2008:127). Essa abordagem ampla é o que eles chamam de democracia efetiva ou liberal, cuja essência está no empoderamento dos cidadãos comuns.

Para medir essa democracia efetiva, assentada nos cidadãos comuns, os autores observaram que é necessário mais do que o estabelecimento dos direitos políticos e civis, estes direitos devem ser implementados. Nesse sentido, os autores criaram um índice para determinar o quão efetiva é essa democracia. A partir de dados da *Freedom House* sobre direitos políticos e liberdades civis e do *World Bank* sobre anticorrupção, eles chegaram à conclusão de que a democracia efetiva é o produto da democracia formal e da integridade da elite.

Através de uma série de correlações, os autores observaram que a democracia efetiva está intimamente conectada com o nível de desenvolvimento da sociedade e que há maior probabilidade de sua emergência em estados com uma relativa infraestrutura societal desenvolvida, o que inclui não somente recursos econômicos, mas também hábitos de participação difusos e uma ênfase na autonomia das pessoas. Ou seja, para eles, a democracia só pode ser efetiva somente se o poder estiver investido nas pessoas.

Os autores identificaram uma sequência de empoderamento humano que consiste em três elementos:

- 1) fontes de ação – inclui recursos materiais e cognitivos/ permite às pessoas governarem suas próprias vidas, empoderamento econômico;
- 2) valores de auto-expressão – orientações participativas na sociedade e na política, apoio à igualdade de gênero, tolerância aos estrangeiros, homossexuais e outros

grupos e alto nível de confiança interpessoal / motiva as pessoas a governarem suas próprias vidas, empoderamento cultural;

- 1) instituições democráticas – fornece direitos políticos e civis que permitem às pessoas definir sua vida pública bem como sua vida privada/ intitula as pessoas a governarem suas próprias vidas, empoderamento do regime.

O empoderamento humano é, para os autores, o produto de pessoas capazes, motivadas e intituladas a governar suas próprias vidas. E está baseado sobre dois sistemas de conexões causais: desenvolvimento econômico, que aumenta os recursos das pessoas comuns, levando à emergência de valores de auto-expressão, e instituições democráticas efetivas, que emergem em sociedades que enfatizam os valores de auto-expressão.

Conforme os autores, esse empoderamento das pessoas comuns é ao mesmo tempo causa e efeito do processo democrático. É nesse sentido que eles discordam das interpretações de Charles Boix, Daron Acemoglu e co-autores, que afirmam que democracia é “o resultado de uma luta entre elites proprietárias e a massa empobrecida, na qual ambos lados são motivados pelos conflitos de interesses sobre redistribuição econômica” (Welzel e Inglehart, 2008:134). Ou seja, na visão de Boix, Acemoglu et al (citados por Welzel e Inglehart), a massa quer a extensão do sufrágio para conseguir uma melhor redistribuição de renda e as elites se opõem porque têm medo de uma redistribuição extensiva e, por esse motivo, as elites só concedem a expansão do sufrágio caso a redistribuição não seja tão extensiva.

Para Welzel e Inglehart, estes autores usam uma visão mínima da democracia e colocam nas mãos das elites o poder de decidir se reprimem as demandas das massas por democracia ou se expandem o sufrágio. Welzel e Inglehart (2008:136) acreditam que “a decisão de expandir os direitos políticos permanece exclusivamente como uma escolha da elite somente enquanto as fontes de ação das pessoas comuns são escassas. Mas desenvolvimento econômico muda dramaticamente este cenário. Uma grande quantidade de recursos materiais e cognitivos permite às pessoas fortalecer as ações coletivas e pressionar efetivamente as elites”.

A terceira onda de democratização é, para Welzel e Inglehart, em grande parte, uma história de efetiva mobilização das massas, motivadas pelos valores de auto-expressão. Para eles, as motivações políticas têm de fato mudado substancialmente e a

propensão à participação mais que dobrou desde 1974. Por isso que, de acordo com eles, a democracia não emerge simplesmente do interesse no sufrágio universal e na redistribuição de riqueza. “Valores de auto-expressão refletem a síntese da confiança interpessoal, da tolerância e do ativismo político que têm um papel crucial na emergência e na sobrevivência da democracia” (Welzel e Inglehart, 2008:138). E, conforme eles, somente a análise da democracia numa perspectiva mais ampla, liberal, permite observar que as orientações dos cidadãos comuns têm um papel importante na democratização.

Ainda que concordando com Welzel e Inglehart sobre a amplitude da democracia liberal com relação à democracia eleitoral, Amartya Sen (1999) faz uma leitura inversa ao argumento deles no que diz respeito à democracia e aos indivíduos. Para Sen, é a democracia que colabora para os valores de auto-expressão, possibilita oportunidades para os cidadãos se capacitarem.

Entre vários autores, Amartya Sen (1999) destaca-se ao conceituar a democracia como um valor universal. Para ele, a democracia deve ser analisada como um compromisso universal, produto essencialmente do século XX, que se estabeleceu como uma forma de governo, a qual qualquer nação está apta a implementar, contradizendo os teóricos da democracia do século XIX; que defendiam a aptidão de certos países para a adoção ao regime democrático.

Para Sen, não se deve identificar democracia com o governo da maioria, pois democracia tem demandas mais complexas, nas quais, certamente incluem voto e respeito aos resultados das eleições, mas também requer proteção de liberdades, respeito aos direitos legais, à garantia de livre discussão e distribuição sem censura de notícias e comentários justos. (Sen, 1999:10)

Nesse sentido, Amartya Sen (1999) define democracia como essencialmente um sistema de demandas. E aponta três caminhos diferentes em que a democracia enriquece a vida dos cidadãos: 1) liberdade política; 2) valor instrumental para melhorar as possibilidades dos indivíduos para expressar e defender suas demandas de atenção política e 3) a prática da democracia dá aos cidadãos uma oportunidade de aprender um com o outro, e ajuda a sociedade a formar seus valores e prioridades. Dessa forma, para Sen, a democracia tem uma importância construtiva ao possibilitar a discussão pública e a troca de informação diante da compreensão e superação das necessidades.

A compreensão do que são necessidades, para Sen, requer o exercício dos direitos políticos e civis. E estes direitos são centrais para as escolhas de superação dessas necessidades e para a formação de valores e prioridades, pois, segundo o autor, estes direitos dão às pessoas a oportunidade de atrair atenção para as necessidades gerais. Conforme Sen, o elemento chave para o desenvolvimento econômico passa pelos direitos políticos e civis. “O exercício dos direitos políticos pode fazer a real diferença aos incentivos políticos que operam sobre um governo.”(Sen, 1999:7)

Conforme Sen, a discussão pública, possibilitada pelo regime democrático, tem um papel muito importante na resolução de problemas sociais e econômicos. Cita como exemplo a redução de taxas de fertilidade em alguns estados da Índia, como Kerala, através de discussão pública sobre os efeitos negativos das altas taxas de fertilidade nas comunidades, e especialmente na vida de mulheres jovens. Segundo ele, Kerala tem uma taxa de fertilidade de 1.7 (similar à britânica e à francesa), que foi alcançada principalmente através da emergência de novos valores, nos quais os diálogos sociais e políticos foram os principais responsáveis.

É nesse contexto que, para Sen (1999:11), a democracia tem uma pluralidade de virtudes como: 1) a importância intrínseca de participação política e liberdade na vida humana; 2) importância instrumental de incentivos políticos em manter o governo responsável e 3) o papel construtivo da democracia na formação de valores e na compreensão das necessidades, direitos e deveres. E, portanto, se torna um valor universal justamente por ter um papel instrumental na geração de incentivos políticos, por ter uma função construtiva na formação de valores e por sua importância intrínseca na vida humana.

Essa concepção de democracia como um valor universal, proposta por Amartya Sen, vem associada à sua concepção de desenvolvimento como liberdade. O autor analisa o desenvolvimento como um processo de expansão das liberdades reais de que desfrutam os indivíduos. Sen (2000:57-8-9) delimita cinco tipos de liberdade que ele considera fundamentais para o desenvolvimento:

- 1) liberdades políticas - concebidas em sentido amplo, se referem às oportunidades que os indivíduos têm para decidir quem deve governá-los e com quais princípios, e compreendem também a possibilidade de investigar e criticar as autoridades, a

- liberdade de expressão política e de imprensa sem censura, a liberdade para eleger entre diferentes partidos políticos. Compreendem os direitos políticos que acompanham as democracias no sentido mais amplo da palavra (englobando a possibilidade de dialogar, discordar e criticar no terreno político, assim como o direito ao voto e a participação na seleção dos poderes legislativo e executivo);
- 2) serviços econômicos – se referem à oportunidade que os indivíduos têm de utilizar os recursos econômicos para consumir, produzir ou realizar intercâmbios. Os direitos econômicos de uma pessoa dependem dos recursos que ela possui ou tem acesso;
  - 3) oportunidades sociais – se referem aos sistemas de educação, saúde, moradia e segurança que a sociedade tem e que influenciam na liberdade fundamental do indivíduo para viver melhor;
  - 4) garantias de transparências – se referem às necessidades de transparência, honestidade e confiança que os indivíduos podem esperar, ou seja, a liberdade para interrelacionar-se com a garantia de divulgação de informação e clareza;
  - 5) seguridade social – se refere a uma rede de proteção social que impede que a população afetada caia em miséria, inanição e morte.

Conforme Amartya Sen, essas liberdades instrumentais, que se relacionam entre si, melhoram diretamente as capacidades dos indivíduos e, além de representarem um fim principal do desenvolvimento, são também os principais meios de alcançá-lo. Mas em todo o mundo, de acordo com o autor, há muitas pessoas que sofrem muitos tipos de privação das liberdades descritas acima.

A concepção de liberdade adotada por Amartya Sen implica tanto os processos que tornam possíveis a liberdade de ação e de decisão como as oportunidades reais que os indivíduos têm, dadas suas circunstâncias pessoais e sociais. “A falta de liberdade pode dever-se a processos inadequados (como a violação aos direitos de votar ou de outros direitos políticos ou humanos) ou às insuficientes oportunidades que algumas pessoas têm para conseguir o mínimo possível de que gostariam. E nesse sentido, o desenvolvimento, para Sen, significa remover os obstáculos para que a pessoa possa exercer sua liberdade.

Para Sen, os seres humanos podem ser os agentes de mudanças para romper as privações de liberdade. Por isso defende as liberdades individuais e o fortalecimento das capacidades do ser humano como essenciais para essa mudança. Para ele, são os próprios indivíduos que devem assumir a responsabilidade do desenvolvimento e da transformação do mundo em que vivem. O que é necessário, então, é capacitar o indivíduo para que ele assuma esta responsabilidade. Desse modo, Sen coloca o indivíduo como o centro do processo de mudança, na conquista das liberdades, ou seja, no desenvolvimento como liberdade.

É no sentido de ser concebida como a criação de oportunidades que a democracia ganha importância na teoria de Sen. Por isso o autor defende a democracia como um valor universal, por ela ser a principal fonte de oportunidades sociais, por permitir ao indivíduo capacitar-se para buscar seu desenvolvimento. Porém, conforme o autor, “os êxitos da democracia não dependem somente de regras e procedimentos, mas também da forma como os cidadãos utilizam as oportunidades.” (Sen, 2000:194). Ou seja, para ele, a justiça social depende muito mais de como estas regras são postas em prática.

A partir da análise das ideias desses autores, observa-se, como característica comum, a concepção da importância do povo como participante dos estudos sobre democracia. Esta vertente pode ser considerada um avanço do ponto de vista social. Os dois primeiros estudos são um exemplo da importância das pessoas na consolidação do regime. Já a teoria de Amartya Sen aponta um caminho de como o indivíduo pode participar ativamente dessa esfera política, através do empoderamento. Mas os questionamentos permanecem limitados dando a impressão de que se algumas democracias são mais consolidadas que outras e alguns indivíduos são mais empoderados que outros é devido a um processo natural, sendo gradualmente resolvido numa suposição de etapismo. E foram essas idéias de capital social, empoderamento, confiança interpessoal, valores de auto-expressão que inundaram tanto o mundo acadêmico como o mundo político. O empoderamento de Amartya Sen foi a base das políticas do Banco Mundial de combate à pobreza, principalmente nos países periféricos, no mesmo momento em que se fortaleciam as políticas de cunho neoliberal, numa tentativa de minimizar os desastres produzidos por essas políticas.

Na América Latina essas idéias ganharam força, principalmente sob a orientação das políticas do Banco Mundial de combate à pobreza, como veremos no capítulo III. Porém antes delas se instalarem, a concepção de democracia e sua consolidação seguiram uma vertente procedimental, mas caracterizada por suas disfunções. Na seção seguinte analisa-se o conceito de democracia predominante na região.

#### **1.1.4- O conceito de democracia predominante na América Latina**

Falar em democracia na América Latina obriga-nos a falar primeiramente no estudo da transição democrática. A transição é, pois, neste contexto, observada como um momento de queda de um regime e ascensão de outro. Um momento de incerteza e de extrema variação, dependente do comportamento dos atores políticos. Nesse sentido, a transição, decorrente do pensamento democrático liberal, deixa em segundo plano os fatores econômicos, sociais e culturais dos países estudados, consagrando as estratégias dos atores relevantes na conduta da mudança política e adotando um conceito minimalista e pouco exigente da democracia.

Há, pois, uma primazia dada à estratégia dos atores e por isso uma relevância ao processo ocorrido de forma pactuada, sem rupturas, sem perdedores. A transição espanhola pactuada foi o protótipo desse processo de democratização defendida por muitos autores, como O'Donnell e Schmitter (1988). Foi analisada como o melhor exemplo, o caminho mais adequado para construir um novo regime. E desse modo, em muitos países da América Latina, entre eles o Brasil, pactos foram selados entre líderes do regime autoritário e do regime democrático nascente para que a transição fosse gradual. O pacto, portanto, daria garantias para ambas partes a partir dos compromissos acordados. Seria, então, na análise de O'Donnell e Schmitter (1988:67), “um acordo explícito, mas nem sempre publicamente explicado ou justificado, entre um conjunto de atores, na busca de definir regras cujo sentido orienta seu comportamento político com base em garantias mútuas relativas aos interesses vitais dos participantes no pacto”.

Dessa forma, o pacto, feito entre moderados dos dois regimes, foi o instrumento que possibilitou a implementação dessa democracia sustentada na estratégia de atores relevantes, deixando em segundo plano a massa, que só serviria para legitimar as elites no

poder, através do voto. Essas transições pactuadas resultaram numa abertura política pautada somente em eleições, como principal instrumento democrático, incapaz de impedir a transferência do poder de decisão de uma elite política autoritária para uma elite política democrática.

A transição, desse modo, permitiu formar discursos acerca do regime estabelecido, e, se não definir, pelo menos delinear onde estavam as elites e o povo neste novo espaço político, quem tomaria as decisões, como seriam tomadas, e se essas decisões seriam insuladas dos contextos econômico e social. Foi esse processo também que formou as características do regime a ser implementado e consolidado.

Para Schmitter, novas democracias precisam de legitimidade para construir instituições e necessitam de instituições para estabelecer legitimidade. Por isso, há uma importância no modo de transição que, para ele, deve ser pactuado. A consolidação também, na visão institucionalista de vertente racional do autor, requer negociações explícitas e atores conscientes de que os resultados terão um impacto sobre como vão cooperar e competir no futuro. Nesse sentido, para o autor, **as escolhas políticas determinam o tipo de democracia.**

Observando a democracia enquanto um regime político, no dizer de Sartori, Schmitter (1995) aponta três probabilidades/ respostas às perspectivas democráticas das democracias consolidadas, mas que também poderiam ser observadas como tendências às democracias em consolidação na América Latina.

- 1) reafirmação e extensão do liberalismo - Para o autor, essa seria a mais provável, não a melhor, porém, haveria mais liberalismo e menos democracia.
- 2) Democracia pré-liberal – retorno às tradições do republicanismo cívico. A alternativa mais distante.
- 3) Democracia pós-liberal – invenção de novas formas de representação e *accountability*. Para o autor, este tipo de democracia teria mais vantagem sobre a pré-liberal e seria menos desprezada do que a mais liberal.

Entre as características desta última perspectiva que, na opinião do autor, seria a de melhor resultado, há elementos que preconizam o individualismo liberal:

- a) individualismo possessivo, hábitos de cálculo racional e preferência aos serviços privados persistirão;

- b) capacidade do homem para o altruísmo é limitada;
- c) identidades e comunidades não erodir;
- d) mudanças radicais na distribuição da riqueza e direitos de propriedade não podem ser democraticamente colocadas em vigor;
- e) indivíduos têm preferências e são conscientes da necessidade de ação coletiva para se defenderem, mas têm restrita capacidade para explorar uma situação de interesse próprio e uma forte tentação a ser *free-rider*;
- f) a intermediação organizada entre indivíduos e sociedade é algo que predominará;
- g) partidos políticos, competição eleitoral, representação territorial conservarão sua importância simbólica entre indivíduos e um corpo político e
- h) os cidadãos são ansiosos para melhorar a performance da democracia.

Mas o autor evidencia que para esta perspectiva predominar, os pós-liberais terão que lidar com os valores de grupos tradicionalmente poderosos. Para isso, terão que oferecer mudanças políticas que muitas vezes podem ser decididas e implementadas de acordo com regras existentes da democracia liberal, ou seja, a democracia pós-liberal seria apenas uma continuidade.

Passada a transição, a América Latina não produziu democracias consolidadas como resultados de transições pactuadas e pautadas somente na esfera política. Na região predominou a primeira tendência apontada por Schmitter, com mais liberalismo e menos democracia.

Um tipo de democracia descrita por Guillermo O'Donnell (1994) como democracia delegativa. Seria, pois, uma democracia, porém menos liberal, não consolidada e fortemente majoritária. Uma democracia não institucionalizada que repousa sobre a premissa de que aquele que ganha as eleições presidenciais só é coagido pelos duros fatos das relações de poder existentes e pelas condições limitadas constitucionalmente do ofício. O presidente, segundo O'Donnell, é levado a ser a incorporação da nação, o definidor dos seus interesses, o protetor, estando acima dos partidos políticos e dos interesses organizados.

Conforme o autor, as eleições são eventos emotivos e depois espera-se que os eleitores se tornem passivos. Ele compara a democracia delegativa ao Leviatã, (Estado absoluto hobbesiano), devido ao extremo individualismo do poder executivo. “A missão do líder é a de curar a nação, unindo seus fragmentos dispersos em uma força harmônica” (O’Donnell, 1994:60).

De acordo com O’Donnell, o presidente se isola da maioria das instituições políticas e de interesses organizados e arca sozinho com a responsabilidade para o sucesso ou fracasso de suas políticas. Segundo o autor, esse isolamento político do presidente e suas dificuldades em formar uma coalizão legislativa estável ignoram ou corrompem o Congresso e outras instituições.

Esse tipo de democracia, observado por O’Donnell na América Latina, se contrapõe ao tipo de democracia representativa verificada nos países desenvolvidos. São tipos diferentes de democracia, determinados, conforme o autor, pelos vários fatores históricos no longo prazo e o grau de severidade dos problemas socioeconômicos que os recém instalados governos herdam.

Para O’Donnell, a institucionalização da democracia é a característica mais marcante e que conseqüentemente diferencia estes dois tipos de democracia, justamente pelas características do funcionamento de um conjunto institucional, que coíbe, pela sua forma, determinados comportamentos visualizados numa democracia delegativa. Já que: 1) instituições podem incorporar ou excluir; 2) instituições definem a probabilidade de distribuição de renda; 3) instituições tendem a agregar e estabilizar a agregação, o nível de ação e a organização dos agentes; interagindo com eles; 4) instituições induzem a um padrão de representação e 5) instituições estabilizam agentes e representantes e suas expectativas.

Em democracias pouco institucionalizadas, segundo O’Donnell, não importam quais e quantas instituições existam, elas são fracas e de baixa densidade, e tomadas por práticas não formalizadas como o clientelismo, o patrimonialismo e a corrupção. Nas democracias delegativas, a *accountability* horizontal é fraca ou inexistente e as tomadas de decisão são mais rápidas já que o poder está concentrado, porém com uma grande probabilidade de erros grotescos e prejudiciais à população.

Nesta mesma perspectiva institucionalista, Kurt Weyland (1995) analisa o regime na América Latina sob o dilema mais igualdade x poder da elite, e elabora modelos para classificá-la, conforme suas características. Ele chama a atenção para a necessidade de se olhar acima da distinção mínima e de se perguntar quais tipos de democracia estão sendo considerados e instituídos na região.

Para o autor, os modelos de democracia são criados a partir do dilema básico da democracia moderna, no qual os pensadores latinoamericanos estão face à urgência de responder – como reconciliar participação política baseada em números com participação baseada em intensidades? Ou seja, privilegiar cidadãos, que são em maior número e têm pouco poder, ou privilegiar membros da elite que são poucos, mas poderosos? Para ele, a combinação dessas duas dimensões produz quatro modelos distintos de democracia:

- 1) liberalismo: soberania do consumidor sobre a política. Cidadãos individuais são os atores centrais. A competição mantém os representantes receptivos aos cidadãos, e o eleitorado não precisa se envolver diretamente com política. Conforme o autor, os liberais não reconhecem o peso de determinados grupos. Agentes: cidadãos individuais. Os partidos políticos são pragmáticos, e não determinam o interesse dos cidadãos. Os partidos têm forte carência de compromisso ideológico.
- 2) Populismo: atribui grande importância ao líder, mobilizando a massa para ter números predominantes no processo político e quebrar/romper as forças das elites. Agentes: líder e sua massa seguidora. Os partidos são personalísticos e servem de veículo do líder para manter a mobilização.
- 3) Concertação: acordo/aliança mediada pelo Estado, especialmente entre organizações de interesses. Compromisso de grupos mais do que de indivíduos, dando à elite um virtual poder de veto e limite de mudança social. Agente: organização de interesses. Os partidos são organizados com programas orientados à definição de parâmetro de acordo/barganha.
- 4) Basismo: desafio às elites através de mobilização autônoma de pessoas das classes média e baixa, que têm preferências intensas para se comprometer com a causa. Estratégia do empoderamento coletivo, pressão de baixo para cima, baseada em movimento de classe. Conforme o autor, muito viável na América

Latina, devido à grande quantidade de pobres na região. Agente: movimentos sociais. Os partidos são classistas e integram as demandas dos movimentos sociais em direção a uma profunda mudança.

Conforme Weyland, todos estes quatro modelos de democracia propõem respostas ao dilema do aumento da equidade x acomodação da elite no poder. Segundo ele, o modelo liberal protege os interesses dos indivíduos, interesses que estão fora da esfera da ação governamental. Limita a reforma social, enfatiza a liberdade individual, limita o desenvolvimento de organizações coletivas fortes e tende a preservar a ordem socioeconômica estabelecida com suas desigualdades.

O modelo populista procura se manter com a promessa de frear os privilégios das elites e distribuir benefícios para as massas que o seguem. Pouco comprometimento e suporte desorganizado limitando a capacidade de melhorar a equidade.

No modelo de concertação, a igualdade política permanece limitada e a mudança social só pode ser gradual e cautelosa. Conforme o autor, seria a mais promissora estratégia para a mudança redistributiva no longo prazo e aparenta ser a menos prejudicial aos setores populares, que poderiam ter a tendência de apoiá-lo.

Já no modelo basismo, a tentativa é de mudança social pela ação coletiva, rejeitando o populismo e o liberalismo. De acordo com este modelo, o empoderamento político permite aos menos privilegiados fazer a sociedade ser mais igualitária. Porém, conforme Weyland, como é difícil organizar os setores mais pobres da sociedade, de um modo geral, os movimentos sociais acabam por tornar-se grupos de interesses especiais.

Para Weyland, populismo e basismo procuram uma mudança bastante drástica, e ainda correm o risco de fracasso. Liberalismo está satisfeito com as reformas sociais limitadas e a concertação advoga o alcance das igualdades de forma gradual. Na opinião de Weyland, liberalismo e basismo têm permanecido muito mais na esfera da aspiração do que da realidade, na América Latina. Segundo ele, as dificuldades sociais e um enraizamento forte da elite no poder têm dificultado a instalação desses dois modelos. Para o autor, as novas democracias latinas têm se inclinado em direção ao populismo, frequentemente numa versão mista (Argentina, Peru, Brasil e Equador) ou em direção à concertação (Uruguai e Chile).

Weyland mostra-se simpatizante do modelo liberal, mas vê essa possibilidade muito distante da América Latina. “A esperança de construir uma democracia sobre decisões autônomas de indivíduos não é muito realístico nas sociedades profundamente desiguais na América Latina”. (Weyland, 1995:132) O autor acredita que essa situação se agrava ainda mais por causa do liberalismo econômico, que desmantela a intervenção do Estado. Conforme ele, o liberalismo econômico favorece um modelo de democracia mais *top-down* do que *bottom-up*, associado ao populismo político e não ao liberalismo político.

De acordo com Weyland, dadas às rigorosas pressões econômicas, a profunda desigualdade social e o poder concentrado das elites, somente o populismo e a concertação parecem ser os modelos viáveis das novas democracias latinas. Segundo o autor, esta é uma versão ‘neoliberal do populismo’ que tem sido usada para solapar alguns grupos como os sindicatos, só utilizando as políticas de ajuste, porém sem uma tomada de decisão individual. Ele cita o Chile como melhor exemplo de concertação e bem distante do populismo. Para o autor, uma concertação forte com organizações abrangentes desde centrais de trabalhadores até associações de empresários suporta bem o ajuste neoliberal necessário para o crescimento do país. Mas não pode haver muita desigualdade social, pois os custos são altos.

As observações dos dois autores partem do pressuposto de que a democracia na América Latina é uma disfunção das democracias representativas, enfatizando a representação como ideal democrático, já discutido anteriormente, e a concertação como caminho para a democracia. A análise deles é fundamentada na democracia enquanto processo político, com autores estratégicos que deliberam em nome de uma massa. E nesse sentido, o que não se encaixa nesse modelo é disfuncional. O’Donnell, por exemplo, impinge uma versão negativa da democracia latina em contraposição à versão positiva da representação. Porém, não esqueçamos que esta representação é a mesma defendida por Sartori. O que eles não expõem é que estes tipos democráticos analisados aqui têm em seu cerne os mesmos elementos da democracia representativa - uma democracia pensada e defendida apenas enquanto procedimento, método político e regras institucionais, deixando ao povo apenas a tarefa de eleger os que realmente decidem sobre políticas. Desse modo, os que detêm o poder podem optar por políticas que lhes são

favoráveis, mesmo em prejuízo de uma maioria. A implementação de políticas econômicas neoliberais sob a égide da democracia de procedimentos é um bom exemplo.

É nesse sentido que muitos autores defendem a compatibilidade entre democracia e economia de mercado. Observando sob o ângulo da funcionalidade, pode-se apontar sim a compatibilidade presente entre os dois conceitos. Ou seja, a democracia de procedimentos nos países em desenvolvimento é funcional para o capitalismo. Abre espaços para a expansão da acumulação de capital, temática que será discutida no capítulo II. Na próxima seção serão apresentados debates propostos por autores que defendem a compatibilidade entre democracia e capitalismo.

## **1.2 – As compatibilidades entre democracia e capitalismo**

A terceira onda democrática suscitou um forte debate sobre democracia e capitalismo, concentrado principalmente em duas questões: a democracia requer uma economia de mercado? A economia de mercado pode existir sem que haja democracia? A ideia prevalecente foi a de que há uma compatibilidade entre democracia e capitalismo, no sentido de que ambos se favorecem. Essa defesa partiu de autores que analisam a democracia sob a perspectiva liberal, procedimental, minimalista. Sob polêmica, a democracia de procedimentos e a economia de mercado foram implementadas em muitos países participantes da terceira onda democrática, impondo, muitas vezes, sacrifícios à população e limitação de muitos direitos.

As justificativas de que a democracia depende ou requer uma economia de mercado são muitas. Para o precursor do neoliberalismo, o economista austríaco Friedrich Von Hayek (1990), só no âmbito do capitalismo a democracia se torna possível, porque o capitalismo é um sistema de concorrência baseado no direito de dispor livremente da propriedade privada e a democracia é um meio, um instrumento para salvaguardar a paz interna e a liberdade individual.

Enrique Krauze (1992) também advoga a favor da compatibilidade entre democracia e economias abertas sob a argumentação de se construir uma economia de mercado na qual o Estado atuaria como um eficiente promotor da justiça e do bem-estar e não como um monstro burocrático, frio, impessoal e improdutivo. O autor demonstra

discordância para com a ideia de Estado de bem-estar, ou um Estado que interferiria na economia.

Jorge Dominguez (1998) também caminha nesta direção de que pode haver sim uma coexistência entre democracia e economia de mercado. Para o autor, reformas de mercado podem servir como uma meta democrática e argumenta que elas podem quebrar o vínculo entre as elites políticas e econômicas, que impede uma participação mais ampla e contestação justa. Ele acredita que o mercado representa um importante freio no abuso do poder estatal.

Conforme Domingues, a democracia oferece muitas vantagens para uma economia de mercado. Ele argumenta que a oposição que apoia a economia de mercado, neste tipo de regime, tem mais chance de obter sucesso. Justifica ainda que a democracia oferece muitos outros benefícios como a possibilidade de eleitores dispensarem políticas que falharam e políticos que não cumpriram suas promessas. Além da tensão do próprio processo democrático que pressiona os líderes a consolidar eficientes reformas econômicas.

Domingues acredita que os procedimentos democráticos consolidam uma economia de mercado e faz a economia ter uma boa performance. O autor cita países como o Chile, a Argentina, El Salvador, Brasil e Nicarágua como exemplos de democracias com boas performances econômicas. Conforme o autor, a resposta dos problemas está na própria democracia. Segundo ele, a democracia funciona mal quando há um *gap* entre promessas de campanha e as políticas implementadas após as eleições. Mas, conforme Domingues, a democracia se autocorrige, permitindo que eleitores e investidores façam um julgamento da situação e escolham a melhor opção.

Nesta mesma vertente, Peter Berger (1992) aponta três proposições que, na opinião dele, comprovariam a frutífera relação entre democracia e capitalismo, sugerindo que a primeira tem uma dependência com relação à segunda: 1) não tem havido nenhum caso de democracia política que não tenha sido numa economia de mercado; 2) tem havido numerosos casos de economias de mercado não-democráticas e 3) quando economias de mercado são bem sucedidas no tempo, a pressão para a democratização é inevitável.

O autor define democracia como um regime sustentado por duas instituições, eleições regulares e um corpo de direitos civis e libertários, as quais servem para limitar o poder do Estado. E vê no capitalismo uma condição necessária, mas não suficiente, para a democracia, embora ela não seja uma pré-condição para o capitalismo. Para o autor, o capitalismo é necessário para a democracia porque fornece um espaço social dentro do qual indivíduos, grupos e complexos institucionais podem se desenvolver independentes do controle do Estado. “Capitalismo cria espaço e oportunidade para a sociedade civil”(Berger, 1992:12).

Berger não acredita numa terceira via entre capitalismo e socialismo, e acha que essa ideia de terceira via não passa de populismo redistribucionista, que ocorre em países que mal podem fornecer uma grande redistribuição. Mas ele salienta que numa transição para a democracia e economia de mercado, tanto em países socialistas (referindo-se aos países da antiga URSS) como em países menos desenvolvidos por não terem uma sociedade estruturada econômica e socialmente, o capitalismo pode ser rapidamente associado à elevação da inflação, ao desemprego, à privação severa, ao caos político, porque os custos da arrancada econômica não podem ser evitados e estes custos serão distribuídos desigualmente.

Para Berger, a economia hoje sem capitalismo existe de forma isolada da competição internacional. O autor defende a improbabilidade de surgir novos tipos de sistemas econômicos. O máximo que pode acontecer, segundo ele, é a sobrevivência do capitalismo ou o retorno do socialismo. Se for o último, a probabilidade será remota para a existência da democracia. Mas se for o capitalismo, a probabilidade para a democracia será brilhante.

Jagdish Bhagwati (1992) também compartilha da ideia de Berger. Para ele, no longo prazo, há uma incompatibilidade entre economia de mercado bem sucedida e a ausência de democracia. “As esferas autônomas da ação econômica criam, na presença de uma modernização bem sucedida ou desenvolvimento econômico, ou criarão uma classe média afirmativa que procurará as liberdades políticas que a democracia fornece” (Bhagwati, 1992:41). O autor cita como exemplo os regimes não democráticos no leste asiático, onde o crescimento das economias de mercado bem sucedidas liderou, segundo ele, o aumento a liberdades políticas e governos próprios.

Bhagwati (1995) defende uma interação entre democracia e desenvolvimento e acredita que a democracia provavelmente induzirá a uma melhor qualidade de desenvolvimento e a combinação entre democracia e mercados tem uma probabilidade de ser uma engrenagem poderosa do desenvolvimento. Da relação entre democracia e mercado Bhagwati sugere três lições: 1) onde nem democracia nem mercado funciona, incentivos para a produção e inovação serão tão enfraquecidos a ponto de prejudicar a produtividade e o crescimento; 2) mercados podem distribuir crescimento e 3) democracia sem mercado não distribui crescimento significativo. Portanto, para ele, democracia e mercados são os pilares sobre os quais se constroem a prosperidade.

Robert Dahl também divide a mesma opinião de que “embora nem todos os países capitalistas são ou têm sido democráticos, todos os países democráticos têm sido economias capitalistas” (Dahl 1992:82). Essa conexão, para ele, não parece ser um acidente histórico. O autor acredita que haja razões para se concluir que uma economia comandada por uma planificação estatal forneceria líderes políticos com acesso a poderosos recursos de persuasão, manipulação e coerção tornando a democracia improvável no longo prazo. E, nesse sentido, a única alternativa viável é algum tipo de economia de mercado. Mas não uma economia de mercado estritamente livre.

Dahl argumenta que uma economia de mercado estritamente livre não sobrevive por muito tempo em países democráticos. Não que ele discorde desse tipo de economia, mas, segundo o autor, o próprio processo democrático impede seu amplo funcionamento. A economia de mercado prevalece nas democracias, porém com intervenção estatal. Para ele, há quatro fatores que impedem a harmonia entre mercados livres e democracias: 1) a necessidade que processos e instituições sejam isolados do mercado; 2) pessoas que acreditam estar sendo prejudicadas pelo mercado aceitarão os resultados econômicos eficientes como desejáveis somente se agirem de forma altruísta, movidas pelo senso público; 3) em países democráticos, as elites políticas não podem ser suficientemente independentes da opinião pública para realizar uma política que grupos, sejam majoritárias ou minoritárias; e 4) os altos custos para impor resultados de mercado competitivo sobre pessoas num país democrático.

Como numa democracia as instituições e os processos não são insulados do mercado, as pessoas, de uma forma geral, não são altruístas, as elites políticas sabem da

força dos grupos de interesses e os custos são maiores que os benefícios para sustentar uma economia de mercado competitiva, de acordo com Dahl, só há espaço para uma economia mista. Para ele, isso acontece porque em países democráticos, o jogo democrático tem cidadãos adultos com poder de voto, de escolha, de coalizão. E, como já dizia em 1971 em seu livro *Poliarquia*, os líderes são eleitos com incentivos para responder às vontades e necessidades das pessoas.

Com esses poderes (o voto, as coalizões), as vítimas do mercado livre, de acordo com o autor, têm probabilidade de influenciar o governo a adotar políticas intervencionistas destinadas a protegê-las. Por isso, o autor afirma que em cada país democrático a economia de mercado é modificada pela intervenção do governo eleito; que quer se manter no poder e, dessa forma, cede aos interesses dos grupos de interesses. Caso contrário, estes grupos procurarão a oposição para apoiar suas reivindicações.

Para Dahl, a economia de mercado é uma das condições favoráveis à democracia. De acordo com ele, o principal objetivo das entidades econômicas é o benefício econômico na forma de salário, interesses e rendas para o bem-estar do cidadão.

Dado que los mercados proporcionan a los propietarios, administradores, trabajadores y a otros de gran parte de las informaciones cruciales que precisan, éstos pueden adoptar sus decisiones sin necesidad de una dirección central (...) El capitalismo de mercado también es favorable a la democracia por sus consecuencias sociales y políticas. Crea un amplio estrato intermedio de propietarios que por lo general buscan educación, autonomía, libertad personal, derechos de propiedad...”(Dahl, 2001: 188/189)

Robert Dahl insiste nos benefícios do mercado à democracia, ao apontar que as instituições do capitalismo de mercado se estenderam de um país a outro, não somente provocando um maior crescimento econômico e bem-estar geral, mas também alteração fundamental na sociedade de cada país ao criar uma ampla e influente classe média que simpatizava com as ideias e instituições democráticas.

As ideias apresentadas acima pelos autores evidenciam uma necessidade da economia de mercado para o regime democrático, numa tentativa de pressupor que sem mercado a democracia não floresce. O mercado é, pois, visto como condição necessária para a democracia. E é nessa perspectiva que a redemocratização se fortalece nos países

em desenvolvimento ao mesmo tempo em que se torna funcional para o capitalismo, permitindo a expansão da acumulação do capital sob a legitimidade democrática. Ou seja, governos eleitos democraticamente sucumbem-se aos interesses do capital. A mais evidente prova disso nesta terceira onda democrática é a implementação de políticas neoliberais.

Desse modo, Przeworski (1989:243) está correto quando argumenta que o capitalismo é compatível com a democracia, ou vice-versa, porque as “teorias econômicas são racionalizações dos interesses políticos de classe e grupos, e como tal devem ser tratados. Por trás de alternativas econômicas espreitam visões de sociedade, modelos de cultura e investidas em direção ao poder. Projetos econômicos implicam projetos políticos e sociais”.

Para ele, a democracia, enquanto uma construção burguesa (divergindo de Borón), foi pensada como um mecanismo de ‘equilíbrio’ entre as classes sociais, no qual se permitia uma maior participação política dos trabalhadores em concessão da privatização do capital. Por isso que, de forma polêmica, Przeworski (1994) argumenta que a democracia não precisa ter um conteúdo social e que pode conviver com desempenho econômico insatisfatório, porque os interesses são outros.

Por isso o debate maior se concentrou sobre o dilema: o que implementar primeiro – a democracia ou a economia de mercado? A subseção seguinte é uma confirmação da ideia predominante de compatibilidade entre democracia e economia de mercado, esta última visualizada pela implementação das reformas econômicas. A orientação apenas era de que a democracia precisaria vir primeiro para legitimar as reformas.

### **1.2.1 - Institucionalização democrática e estabilidade econômica**

A década de 1980 foi marcada por uma onda de democratização e a incerteza de que a democracia e as reformas econômicas pudessem sobreviver juntas, sem uma solapar a outra. Mas predominou entre os estudiosos da terceira onda democrática a defesa da compatibilidade, porém com a ressalva de que os dois processos nos países em transição não fossem implementados simultaneamente, para que um não prejudicasse o outro, já que a severidade das alternativas à crise poderia colocar a legitimidade do

processo democrático em questionamento. Pois a democracia, enquanto regime, era vista pelos cidadãos latinos para além de uma conquista dos direitos políticos. A população, de uma forma geral, depositava nesse regime (re)nascente a esperança de avanço social e econômico.

Por esse motivo, muitos autores defendiam que a democracia deveria ser constituída primeiro para proporcionar estabilidade política a fim de atacar os problemas econômicos com confiança e eficácia. Mas a defesa se pautava na importância da concertação entre atores políticos e econômicos e na necessidade das reformas econômicas.

Juan Carlo Torre (1993) foi um dos autores, juntamente com O'Donnell e Schmitter, que levantaram a bandeira da concertação social, ou seja, pactos sociais de cooperação entre organizações de trabalho e o mercado para se sustentar a capacidade de governar e arcar com a crise que assolava a maioria das transições democráticas na América Latina, que aconteciam em meio a uma ampla crise econômica.

Por isso, para Torre, a institucionalização democrática deveria vir primeiro fornecendo estabilidade para atacar os problemas econômicos, com confiança e eficácia. Segundo o autor, em muitos países da América Latina a deterioração econômica veio antes que as instituições democráticas se fortalecessem e, desse modo, a velocidade acelerada do declínio econômico diminuiu a marcha da consolidação democrática.

Porém, conforme Torre, na América Latina o pacto não funcionou porque os atores políticos queriam construir sua própria identidade, prevalecendo, dessa forma, um comportamento expressivo sobre a ação instrumental. E, portanto, sem uma concertação social, Torre aponta que todas as decisões eram tomadas pelo presidente e sua equipe separadas das pressões políticas e sociais. Para Torre, essa situação incitou a recorrer a abordagens unilaterais para administrar a crise, frequentemente envolvendo o uso de poderes excepcionais tais como os decretos presidenciais.

Torre argumenta que sem uma cooperação livre entre os atores políticos e sociais foi difícil dar um salto das políticas de ajuste paliativo para amplas reformas, que são necessárias para consolidar a estabilidade e buscar um crescimento sustentado.

Para Leslie Elliott Armijo et all (1994), as reformas econômicas voltadas ao mercado eram uma necessidade, porém a liberalização política deveria vir primeiro.

Estudando o problema das transições simultâneas, os autores detectaram duas incompatibilidades para a implementação simultânea: 1) o potencial de democratização solapa a reforma econômica porque abre espaço para a participação política e necessidades sociais dificultando a implementação de reformas que têm custos para a população e 2) o pesado custo da reforma econômica pode ser crucial para os atores sociais se posicionarem contra a democratização.

Armijo et all, apesar de concordarem com a reforma, apontaram seus desafios e problemas. Segundo eles, a curto ou mesmo no médio prazo as reformas econômicas gerariam queda da renda nacional. Além disso, seus custos eram imediatos ao passo que seus benefícios eram muito lentos. Um outro fator agravante apontado pelos autores foi a desigual distribuição dos custos produzidos pelas reformas. Eles descreveram que:

“...cada classe é afetada diferentemente pelo processo de ajuste. Por causa de seus recursos econômicos superiores e de sua informação, bem como de sua força política, a classe mais abastada tem melhor capacidade de se proteger das perdas. Ao contrário das classes mais baixas – principalmente a classe trabalhadora urbana – são as mais prováveis de sentir os custos econômicos do ajuste estrutural e outras reformas primeiro, principalmente através do desemprego e preços mais altos para serviços básicos” (Armijo et all, 1994:164)

Desse modo, conforme os autores, essas conseqüências dolorosas aumentariam a frustração popular desequilibrando o processo democrático, gerando ao menos três diferentes caminhos: 1) o povo poderia se tornar seriamente desiludido com a democracia; 2) haveria pressão de grupos mais fortes da sociedade para que o Estado contivesse os protestos populares, tornando o jogo democrático menos político e 3) o fracasso das reformas poderia solapar a credibilidade dos novos governos democráticos.

Para resolver este dilema, os autores apontaram que os países em desenvolvimento, entre eles os da América Latina, tinham quatro opções:

1) evitar a simultaneidade - e neste ponto eles insistem na defesa da democratização antes das reformas, argumentando que depois que a democracia se torna um sistema político legítimo, a tolerância, tanto da população em geral quanto dos grupos de interesse, para os custos associados às reformas econômicas aumentam significativamente tão logo a decisão para a reforma seja percebida como uma decisão via procedimento democrático;

- 2) tratamento de choque na implementação das reformas – que se daria de dois modos: agindo furtivamente na implantação não colocando o processo de reforma em votação (*sneak attack*) ou fazendo a reforma de um modo único, sem etapas, nem gradação (*bridge burning*);
- 3) esperar uma depressão econômica – ou seja, esperar que a situação econômica do país fique insuportável, com inflação, fuga de capital e desemprego e, desse modo, a população estaria mais disposta a suportar os custos da reestruturação econômica e aceitar a recessão temporária e mudanças permanentes em certos setores e;
- 4) fazer reparos técnicos – melhoramentos técnicos nas políticas e em suas implementações. Isso significava, conforme os autores, refinar o desenho econômico das reformas, fortalecer a capacidade do Estado, aperfeiçoar as instituições políticas democráticas e estimular uma relação entre Estado, sociedade e mercado.

Conforme estes autores, uma das quatro opções resolveria o problema do que eles chamaram de incompatibilidade transicional, principalmente, evitando a simultaneidade das reformas, com prioridade para a institucionalização democrática, inicialmente. Porém as reformas econômicas deveriam acontecer.

Joan Nelson (1994) também advoga a favor das reformas nos países que passaram por processos de democratização e redemocratização, e estavam sob forte crise econômica. Para o autor, o sucesso ou o fracasso da democratização e das reformas depende e varia de país para país. Comparando o comportamento político dos países do leste europeu com os países latinos, Nelson verificou que nos primeiros houve uma ruptura com o antigo regime e em muitos países da América Latina houve uma continuidade. Para ele, a diferença chave entre estes blocos de países é a compreensão da necessidade de uma mudança econômica fundamental por parte dos europeus. O autor critica a postura dos países latinos frente à reforma econômica, que diz ser necessária, e elogia os países pós-comunistas pela implementação da reforma em suas últimas instâncias.

De acordo com Nelson, transições democráticas que marginalizam as elites políticas anteriores e organizações onde o público em geral está preparado para mudanças

econômicas fundamentais, a implementação das reformas é mais fácil. Na ausência dessas condições, outras características podem enfraquecer ou bloquear a reforma econômica.

Nelson também é adepto à concertação/consenso para que as reformas dêem certo. Porém ele argumenta que esforços deliberados para reduzir gradualmente os conflitos parecem ter mais probabilidade de serem bem-sucedidos e mais duráveis do que o que ele chama de formidáveis ‘pactos sociais’, que por um tempo pareceram ser atrativos. Para Nelson, o consenso deve ser pouco a pouco e em busca de criação de canais para consultar e negociar com grupos de interesses.

Conforme o autor, as reformas econômicas estão conectadas com tendências políticas. Para ele, há quatro aspectos nos quais as reformas econômicas apontam benefícios e custos.

- 1) credibilidade e popularidade governamental – efeitos a curto e médio prazo. Onde governos eleitos fracassam ou reprovam a adoção de reformas, o processo democrático geralmente erode mais. Para o autor, as reações iniciais às reformas dependem do quanto o público está ou não convencido da necessidade delas. E posteriormente essas reações são formadas pela severidade e duração dos custos sociais impostos e o grau de confiança de que os sacrifícios serão recompensados;
- 2) pobreza e a desigualdade – efeitos a médio e longo prazo, que erodiram devido à instabilidade econômica e pioraram com os choques econômicos. O resultado tem sido considerável aumento da pobreza e piora aguda da desigualdade;
- 3) Relações Estado-sociedade que são efeitos a médio e longo prazo. Segundo o autor, as reformas são fundamentais para a emergência de mais grupos de interesses autônomos, partidos políticos e mídia e um papel mais forte do legislativo nas políticas públicas;
- 4) Poder relativo e coalizões – efeito a médio e longo prazo. Retira o poder, segundo ele, de alguns grupos de interesses e dá a outros.

Diante destes aspectos, o autor acredita que economias de mercado mais longas e sistemas políticos abertos e competitivos, uma vez estabelecidos, se reforçam mutuamente.

As idéias de Stephan Haggard e Robert Kaufman (1994) somam-se a esta concepção da compatibilidade entre democracia e reformas. E, para eles, também o processo democrático deve ser prioritário, porém a implementação das reformas é um fato dado, já na década de 1990 na maioria dos países democráticos e em desenvolvimento. O problema, conforme os autores, é como consolidar a democracia com prolongada crise econômica, já que as conseqüências do declínio econômico podem levar a uma intervenção militar a partir de uma inquietação social e polarização política.

Para Haggard e Kaufman, as reformas econômicas orientadas para o mercado ajudam a consolidar a democracia. Segundo eles, as reformas não devem ser vistas sob um ponto de vista ideológico. “Na maioria dos países os ajustes macroeconômicos e os programas de privatização foram motivados menos por essas visões que pela urgente necessidade de confrontar a inflação acelerada e reduzir os massivos déficits da balança de pagamento e fiscal” (Haggard e Kaufman, 1994:8).

Os dois autores argumentam que a crise dos anos 1980 impactaram de forma devastadora sobre os mais pobres, exacerbando a pobreza e a desigualdade, mas as reformas da década de 1990 têm fornecido novas oportunidades. E desse modo, as reformas que proporcionam expansão econômica facilitam a situação dos pobres. Para os autores, apesar da expansão das disparidades de renda, as reformas têm alguns efeitos positivos como a liberalização econômica que tenta reverter as práticas protecionistas.

Os autores enfatizam que em muitos países onde não há instituições efetivas e coalizões, o governo implementa reformas através de legislaturas aquiescentes ou legisla por decreto. Para os autores, este comportamento não pode ser explicado simplesmente em termos de ambição pessoal ou falta de respeito com as instituições democráticas. E neste sentido, Haggard e Kaufman (1994:12) concordam com a implementação de tratamento de choque para as reformas. “Começar reformas normalmente requer uma substancial concentração de autoridade política discricionária para superar as resistências de grupos de interesse e problemas de ação coletiva face aos beneficiários potenciais”.

Os autores acima nos dão um panorama da ideia que predominou nas esferas acadêmica e política sobre democracia e reformas. A compatibilidade entre elas parecia ser algo intrínseco. O dilema consistia apenas no modo de conciliação. Mas para esta conciliação existir foi necessário um tipo específico de regime democrático: o procedimental. Somente uma democracia estruturada sobre regras, normas e procedimentos estritamente políticos seria capaz de ser compatível com o tipo de reforma implementado em muitos países, principalmente nos da América Latina.

### **1.3- Algumas Considerações**

A terceira onda democrática abriu espaço para um debate além da dicotomia democracia e não democracia. A preocupação passou a ser o quão democrático era um país, a partir de uma série de critérios que iam desde o respeito às normas e procedimentos até a igualdade nas relações sociais e econômicas, além de ampla participação popular na tomada de decisões. Desse modo, surgiram vários tipos de democracias, que analisaram o regime como apenas um método político para o arranjo do poder até conceitos mais amplos que a consideraram uma forma de governo em prol do bem-estar de toda a sociedade, abrangendo aspectos políticos, sociais e econômicos.

A literatura sobre o tema refletiu e ao mesmo tempo influenciou a predominância de uma determinada abordagem democrática baseada em procedimentos, os quais limitavam a democracia a um método. A dimensão restrita de democracia contemplou interesses de determinados grupos no poder e impediu a efetiva participação da sociedade na tomada de decisões. Na América Latina, a implementação desse tipo de democracia, resultado de pactos entre as elites dos dois regimes, foi funcional para a implantação de políticas econômicas de cunho neoliberal. Neste contexto, as reformas econômicas, traçadas por organismos financeiros internacionais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, foram preconizadas como a única alternativa para sair da crise econômica que assolava toda a região no começo dos anos 1980 e para uma consolidação democrática. As críticas e contestações a esse modelo de democracia e de política econômica foram muitas, mas não suficientes para abalar sua implementação. E as consequências também foram drásticas para muitas pessoas.

A transição pactuada na maioria dos países permitiu a continuidade das elites no poder e o estabelecimento de um tipo de democracia associado aos interesses do capital. Naquele momento o interesse era o de que os países da região se abrissem para o capital estrangeiro, e as instituições democráticas foram extremamente funcionais nesta tarefa. Os governos democráticos estabeleceram os padrões das políticas neoliberais, reduzindo gastos sociais, se enquadrando à disciplina fiscal, flexibilizando o câmbio, privatizando, descentralizando, reduzindo as funções do Estado, independentemente da opinião pública. Os legislativos aprovaram as privatizações, que ocasionaram o desemprego de centenas de milhares de pessoas, e a diminuição de restrições ao investimento estrangeiro direto. Medidas que vulnerabilizaram ainda mais a sociedade latina, que tentava sair de uma crise desde o começo dos anos 1980, justamente devido a essa dependência ao capital internacional.

Nesse sentido, Adam Przeworski (1992) chama a atenção não para o fato da implementação da democracia em si nos países latinos, mas para o tipo de instituições que se estabeleceu e os resultados que forneceram. Para ele, as transformações causadas pelas políticas neoliberais, aprovadas e implementadas por instituições democráticas, tiveram efeitos radicais sobre a população. E a justificativa do aumento do crescimento econômico, em razão dessas políticas, não se efetivou; porque, segundo o autor, esse tipo de crescimento gerou uma eficiência estática, não melhorando a vida das pessoas e nem influenciando positivamente nos demais índices econômicos.

Para Przeworski, o crescimento da região latinoamericana passava pelo investimento público e pelo aumento do emprego. Desse modo, necessariamente, deveria haver uma intervenção do Estado como mediador dos muitos diferentes tipos de agentes, contrariando as teses neoliberais.

Przeworski enfatiza que o problema da performance econômica e do bem-estar não é uma questão do regime democrático, de uma forma geral. Estes aspectos estão ligados a políticas e instituições democráticas específicas. Para ele, “a questão correta não é se a democracia como nós conhecemos se desenvolverá em países que recentemente experimentaram o colapso do autoritarismo, mas que tipo de instituições democráticas e com qual resultado econômico são prováveis para emergir.” (Przeworski, 1992:54)

As instituições democráticas latinas “optaram” pela saída da crise de crescimento via modernização internacional, ou seja, através das políticas neoliberais. Para Przeworski, uma estratégia errada e sem precedentes na história, já que todas as tentativas anteriores de modernização/ desenvolvimento estavam ligadas à independência nacional, política e econômica. Ao contrário, conforme o autor, da estratégia de modernização pela internacionalização, que aceita ao menos uma rendição parcial da soberania nacional nas esferas econômica, política e cultural.

De acordo com Przeworski, com a modernização internacional as decisões deixam de ser controladas pelos governantes eleitos nacionalmente e passam para as mãos de atores que não são eleitos. E segundo ele, a combinação aumento da desigualdade e queda da soberania nacional ameaça exacerbar conflitos sociais e enfraquecer ainda mais as instituições democráticas.

Segundo Barreda e Costafreda (2004), a América Latina ainda não conseguiu transpor essa barreira formal ou procedimental de democracia, mostrando-se insuficiente ao combate das desigualdades sociais. Para Barreda e Costafreda (2004) há três razões que explicam essa insuficiência.

“La introducción de la democracia en América ha resultado , por tanto, insuficiente para combatir las condiciones de desigualdad y exclusión en que vive gran parte de su población. Hay tres poderosas razones para explicar esto: la primera es la propia debilidad de las instituciones democráticas introducidas para generar de manera efectiva condiciones de igualdad (por ejemplo, un acceso igualitario real a posiciones de poder, y de mecanismos eficaces de control político). Otra importante razón es la frecuente captura del proceso político por parte de ciertos grupos y sectores, en detrimento del interés general y, particularmente, del interés de los más desfavorecidos. Por último, el peso de ciertas instituciones informales que frenan tanto el avance democratizador como el progreso hacia mayores niveles de igualdad en las sociedades latinoamericana.” (Barreda e Costafreda, 2004:119-20)

Em suma, os autores apontam falta de participação da sociedade nesse processo para que se faça cumprir os reais interesses do povo. Nem tanto pela presença de regimes autoritários, mas principalmente por regimes semidemocráticos, segundo eles, ou seja, uma democracia de procedimentos, que descarta a preocupação com os aspectos econômicos e sociais, enfatizando apenas os aspectos políticos.

Esta perspectiva de democracia através de procedimentos, regras e normas políticas é funcional para este novo modo de expansão do capital, que se dá através das políticas neoliberais, implementadas e consolidadas por governos eleitos democraticamente. Esta atitude legitimou políticas que afetaram de forma devastadora milhares de latinoamericanos nos anos 1990, levando-os ao desemprego ou subemprego e intensificando e aumentando a pobreza na região. E somente este tipo de democracia poderia servir de suporte e estrutura para a implementação de políticas neoliberais, uma vez que não havia preocupação alguma com os aspectos sociais e econômicos. Desse modo, a estrutura política construída foi funcional para as decisões econômicas.

No próximo capítulo será discutido como a democracia de procedimentos foi funcional ao neoliberalismo, de que forma este foi sendo implementado na América Latina e o comportamento dos países latinos diante dessas políticas.

## Capítulo II

### 2. Decisões econômicas: Implementação de políticas econômicas neoliberais

A democracia de procedimentos foi muito funcional para a consolidação de políticas econômicas neoliberais na América Latina. À medida que as elites políticas democráticas ocupavam o poder, as políticas econômicas neoliberais também ganhavam espaços como única e irremediável alternativa para superar a crise econômica que se alastrou por todo o subcontinente no começo da década de 1980.

A fragilidade política permitiu que reformas econômicas fossem conduzidas sem o apoio popular, atendendo aos interesses de uma pequena elite e provocando consequências drásticas à maioria da população. Estas reformas econômicas foram implementadas nos moldes da doutrina neoliberal; que, entre outras coisas, propunha a não interferência do Estado na esfera econômica, a não ser para garantir a segurança do mercado. E nesse sentido, esta não interferência significava o Estado deixar de atuar em setores básicos e estruturais da economia para executar tarefas que são “exclusivas” do Estado. Dessa forma, a esfera econômica seria regida pela lei da oferta e da procura. Em nome de uma estabilidade econômica, os proponentes das reformas estruturais exigiram dos Estados latinos cortes nos gastos públicos, privatizações das empresas estatais a fim de capitalizar para pagar dívidas, abertura dos mercados, liberalização do câmbio para tornarem-se mais competitivos. O problema da América Latina, e de tantas outras regiões em desenvolvimento, se focalizava em seu despreparo para reformas tão drásticas. Seu legado histórico de extrema desigualdade, pobreza e exclusão social não permitiria que a maioria das pessoas suportasse o ônus das reformas. O resultado foi exatamente o descrito pelo economista chefe do Banco Mundial, Joseph Stiglitz, que confirmou as maléficas consequências das políticas neoliberais para a América Latina.

“A América Latina talvez tenha sido o aluno mais aplicado. Perseguiu reformas com convicção e vigor e agora enfrenta as consequências: meia década de estagnação, e a porcentagem da população que vive na pobreza, desempregada ou sem emprego formal é maior hoje do que no início dos anos 90” (Stiglitz, 2003:52)

A proposta desse ajuste estrutural era desencadear as mudanças necessárias para estabilizar a economia através de políticas liberalizantes, privatizantes e de mercado. Cujas pretensões, no curto prazo, era diminuir o déficit fiscal reduzindo o gasto público; aplicar uma política monetária restritiva para combater a inflação e fazer prevalecer uma taxa de juros positiva e um câmbio adequado. No médio prazo os objetivos seriam transformar as exportações em motor do crescimento; liberalizar o comércio exterior; atenuar as regulações estatais atribuindo o papel de regulador ao mercado; concentrar o investimento no setor privado, e promover uma estrutura de preços sem distorções. Porém, conforme Laura Soares (2000:16), “por trás de todas essas medidas está a ideia central de que é o livre jogo das forças do mercado, sem nenhuma interferência, que levaria a uma melhor utilização dos fatores produtivos ‘em benefício da coletividade’”.

É nesse sentido que Adam Przeworski (1992) chama esse ajuste estrutural de falácia neoliberal. Para o autor, este modelo não é mais do que argumentos primários e de autointeresse com a tentativa de encobrir a ineficiência do mercado. Przeworski evidencia dois pontos dessa falácia: 1) programas de estabilização tendem a induzir à recessão e a estabilidade pode ser alcançada reduzindo a demanda. Dessa forma, com uma estabilidade bem-sucedida, as taxas de interesse podem subir. Além disso, segundo o autor, a eliminação ou redução de subsídios para indústrias, suportes de preços e tarifas de importação com medidas antimonopólios domésticos tendem a depreciar as taxas de retorno sobre investimento e estimular o desemprego; e 2) programas de estabilização frequentemente solapam a probabilidade de um futuro crescimento, pois os cortes de gastos feitos sob a pressão da crise fiscal tendem a não discriminar entre consumo do governo e investimento público.

Com o objetivo de entender este processo, chamado neoliberalismo, este capítulo II analisa o surgimento deste enquanto ideologia e, depois, segue na análise da prática político-econômica, evidenciando o contexto latino-americano que favoreceu a implementação dessas políticas de cunho neoliberal. Busca-se mostrar como e por que a América latina foi se tornando uma região neoliberal.

Neste capítulo apresentaremos as consequências das políticas neoliberais de uma forma geral, já que nosso objetivo neste trabalho é focar especificamente em duas consequências, trabalho e pobreza. O mercado de trabalho, por ter sido o *locus* mais

atingido pelas reformas liberalizantes, e a pobreza por ter se tornado um fenômeno mais visível com as reformas devido ao aumento do número de pobres na região. Tudo isso, sob um regime democrático. Desse modo, para entender este capítulo é imperativo enfatizar a questão de pesquisa; cujo objetivo é examinar a democracia de procedimentos como modelo funcional para a consolidação de políticas econômicas neoliberais, no momento em que governos eleitos sob esse regime implementaram as recomendações do Consenso de Washington. Somente um regime democrático do tipo procedimental, que deixasse de lado as questões econômicas, políticas e sociais e, conseqüentemente, o bem-estar da população, seria capaz de uma tomada de decisão que colaborasse com o aumento do desemprego/subemprego e da pobreza na região.

## **2.1 – Compreendendo o neoliberalismo**

Há duas diferenças básicas entre o liberalismo dos séculos XVIII e XIX e o neoliberalismo, surgido primeiramente enquanto ideologia nos anos 1940 e depois como política econômica a partir dos anos 1970. A primeira é a dimensão espacial tomada por ambos. Enquanto o liberalismo permaneceu circunscrito aos territórios europeu e norte-americano, o neoliberalismo tornou-se um pensamento predominante no mundo. A segunda diferença é a ideia de sociedade. De acordo com as ideias liberais, a liberdade econômica levaria ao bem comum. Já no neoliberalismo, o fim último era o bem-estar individual, e a desigualdade social era um elemento perfeitamente aceitável e até bem-vindo por seus idealizadores.

O neoliberalismo, enquanto ideologia, surgiu na Europa e ecoou logo nos Estados Unidos, após a Segunda Guerra Mundial, como uma reação teórica e política ao Estado intervencionista e de bem-estar e propunha a tese de liberdade econômica para a atuação do mercado sem interferência estatal. Seu precursor foi o economista austríaco Friedrich Von Hayek, que, em 1944, escreveu “o Caminho da Servidão” chamando a atenção contra as limitações aos mecanismos de mercado por parte do Estado; argumentando que tal procedimento era uma ameaça letal à liberdade econômica e política. Hayek acreditava que este modelo de Estado de bem-estar europeu conduziria ao nazismo. Para ele, a planificação econômica era a grande determinante do totalitarismo. Por isso,

segundo o autor, havia perigo em um Estado interventor no sentido de centralizar as decisões e determinar a vida do cidadão como num regime totalitário.

Não que ele fosse contrário à presença do Estado, porém este deveria ser delimitado e capaz de criar um arcabouço legal apenas para combater os monopólios. Neste sistema de concorrência, o Estado deveria fornecer um mínimo suficiente para conservar a saúde e a capacidade de trabalho. Entretanto não era função do Estado garantir um elevado nível de renda a todos os indivíduos. Pensamento que anos depois serviu de fundamento para o discurso minimalista sobre as necessidades básicas, proposto pelo Banco Mundial.

A preocupação maior de Von Hayek (1990), e para a qual dedicou o livro, era o fortalecimento da doutrina socialista na Inglaterra através do Estado de bem-estar, que, segundo ele, poderia levar ao totalitarismo, como aconteceu na Alemanha. O socialismo deveria ser combatido porque restringia a liberdade individual, porque procurava a igualdade de todos na repressão e na servidão, porque abolia a propriedade privada e pregava a criação de um sistema planejado.

Para Hayek, a liberdade individual deveria ser um valor em si. Portanto, os indivíduos é que deveriam tomar decisões como protagonistas do comércio mundial e não o Estado. Ou seja, a vontade individual não deveria estar atrelada a um plano unitário em que os atos individuais estariam sujeitos a regras fixas. A argumentação de Hayek parte do pressuposto de que não é necessário o controle sobre as aspirações, desejos e necessidades dos indivíduos, afim de limitar a veia egoística do ser humano; porque a própria vida impõe as limitações.

“... não tem grande importância se os objetivos de cada indivíduo visam apenas as suas necessidades pessoais ou se incluem as de seus amigos mais próximos, ou mesmo dos mais distantes – isto é, se ele é egoísta ou altruísta na acepção comum de ambas as palavras. O fundamental é que cada pessoa só se pode ocupar de um campo limitado, só se dá conta da presença de um número limitado de necessidades. Quer os seus interesses girem apenas em torno das próprias necessidades físicas, quer se preocupe com o bem-estar de cada ser humano que conhece, os objetivos que lhes podem dizer respeito responderão sempre a uma parte infinitesimal das necessidades de todos os homens... ela não parte do pressuposto de que o homem seja egoísta ou deva sê-lo. Parte apenas do fato incontestável de que os limites dos nossos poderes de imaginação nos impedem de incluir em

nossas escalas de valores mais que uma parcela das necessidades da sociedade inteira; e como, em sentido estrito, tal escala só pode existir na mente de cada um, segue-se que só existem escalas parciais de valores... Daí concluem os individualistas que se deve permitir ao indivíduo, dentro de certos limites, seguir seus próprios valores e preferências em vez dos de outrem; e que, nesse contexto, o sistema de objetivos do indivíduo deve ser soberano, não estando sujeito aos ditames alheios. É esse reconhecimento do indivíduo como juiz supremo dos próprios objetivos.” (Hayek, 1990:76)

Para o precursor do neoliberalismo, em suma, a limitação do pensamento e ações egoísticas são inerentes às instituições. Há um mecanismo “natural” de controle das vontades e necessidades do homem. Porém, todo esse argumento de liberdade individual do autor era, na verdade, para justificar a ideia de que a política não deveria interferir na esfera econômica. Os assuntos econômicos, para ele, eram complexos demais para serem colocados numa única plataforma e receber o consenso de uma maioria.

“É importante perceber com clareza as causas da reconhecida ineficácia dos parlamentos quando se trata de administrar em detalhes os assuntos econômicos de um país. (...) o sistema de decisão por maioria não é apropriado a essa tarefa. (...) Quando o número de linhas de ação é incalculável, é infundado esperar a formação de maioria em torno de qualquer uma delas. (Hayek: 1990:80)

O autor defendia a liberdade econômica acima de todas as outras liberdades. E, nesse sentido, a democracia era, pois, um método, um meio para garantir a liberdade individual, exercida num espaço pequeno onde se deveria construir maioria entre as opiniões dos cidadãos a respeito da política. Nas demais áreas, deveria imperar a liberdade absoluta, a do mercado.

Em 1947, enquanto as bases do modelo de Estado de bem-estar iam sendo construídas, Hayek convocou aqueles que compartilhavam de suas ideias e formou a Sociedade de Mont-Pèlerin, uma “espécie de franco-maçonaria neoliberal, altamente dedicada e organizada”, conforme Anderson (1995: 10).

O objetivo dessa associação era combater o keynesianismo e a social-democracia, e preparar a sociedade para um capitalismo livre de regras e imposições do Estado, seguindo apenas a “lei natural” da oferta e da procura. Dessa forma o neoliberalismo foi se constituindo enquanto ideologia.

Também participante da Sociedade de Mont-Pèlerin, o americano Milton Friedman foi o propagador das ideias neoliberais nos Estados Unidos, a partir de meados de 1950. Um tanto mais radical, este autor era contra qualquer intervenção do Estado na economia, contra-atacando a política de emprego promovida pelo Estado. Para Friedman, o pleno emprego causava inflação e, desse modo, a situação de fraqueza e instabilidade econômica retornava. Portanto, o autor acreditava que deveria haver uma taxa natural de desemprego. O ponto de equilíbrio seria, pois, determinado pelo mercado. E, nesse sentido, as desigualdades existentes não eram injustas, se justificavam absolutamente pelo princípio liberal. O autor defendia a tese de que as desigualdades teriam mais a ver com merecimento.

O governo, também para Friedman, deveria se ater a questões específicas da arena política e atuar como árbitro quando não houvesse consenso na esfera econômica, além, claro, de ser o guardião da propriedade privada. Conforme o autor, “o governo é necessário para preservar nossa liberdade, é um instrumento através do qual nós exercemos nossa liberdade” (Friedman,1962:48). Ou seja, a esfera política é compreendida como o instrumento, o meio de proteção dos interesses da esfera econômica.

Milton Friedman considerava o capitalismo competitivo um sistema de liberdade econômica e uma condição necessária para a liberdade política. Para o autor, havia uma íntima conexão entre economia e política, porém somente certas combinações de arranjos políticos e econômicos eram possíveis. Como, por exemplo, advogamos neste trabalho, a funcionalidade dos arranjos políticos democrático-procedimentais para a implementação do neoliberalismo na América Latina.

Analisando, de forma crítica, teoria e prática neoliberais, David Harvey afirma que o neoliberalismo poderia ser caracterizado como:

“é em primeiro lugar uma teoria de práticas político-econômicas que propõe que o bem-estar humano pode ser melhor alcançado pela liberação de liberdades empreendedoras individuais e capacidades dentro de uma estrutura institucional caracterizada por fortes direitos de propriedade privada, mercados livres e livre comércio.” (Harvey, 2007:2)

Conforme o autor, nessa teoria, o Estado tem o papel de criar e preservar uma estrutura institucional apropriada para tais práticas. O Estado tem que garantir a qualidade e a integridade do dinheiro, fornecer estruturas para assegurar os direitos de propriedade privada e garantir, se necessário pela força, o funcionamento apropriado dos mercados.

Em sua “Breve Historia do Neoliberalismo”, Harvey analisa-o como um hegemônico modo de discurso, fundamentado sobre dois valores centrais da civilização: a dignidade humana e liberdade individual. A doutrina neoliberal, segundo Harvey, se apoderou desses valores como ideais ameaçados não somente pelo fascismo e comunismo, mas também por todas as formas de intervenção do Estado que substituíram a liberdade individual de escolhas por julgamentos coletivos. O objetivo era convencer de que a intervenção de uma instituição na vida das pessoas usurparia delas esses dois ideais. O autor chama a atenção para a construção de um consenso em torno do neoliberalismo como único caminho para salvaguardar a liberdade individual e a dignidade humana. O autor observa que a ideia de liberdade era mera defesa à livre iniciativa. A liberdade não dizia respeito à justiça social. Esse consenso, segundo Harvey, deu-se através de:

“...poderosas influências ideológicas que circularam através de corporações, mídia e numerosas instituições que constituem a sociedade civil tais como universidades, escolas, igrejas e associações profissionais. A ‘longa marcha’ das ideias neoliberais através destas instituições que Hayek tinha previsto em 1947, a organização de *think-tanks*, a captura de certos segmentos da mídia e a conversão de muitos intelectuais ao modo neoliberal de pensar criou um clima de opinião em apoio ao neoliberalismo como exclusivo garantidor da liberdade. Estes movimentos foram depois consolidados através da captura de partidos políticos e, por último, do poder do estado.” (Harvey, 2007:40)

De acordo com Harvey, essa construção do consenso deveu-se muito ao apelo à liberdade individual e à dignidade. Não fosse isso, seria difícil convencer a aceitação de um projeto de restauração do poder econômico a uma pequena elite. Além disso, conforme o autor, uma vez o aparato estatal tornando-se neoliberal, o governo poderia usar seus poderes de persuasão, cooptação, suborno e ameaça para manter o clima de consenso necessário para a perpetuação no poder. A força e a coerção, de acordo com

Harvey, foram também usadas para produzir uma fatalística aceitação da ideia de que não havia outra alternativa.

Para Harvey, o neoliberalismo foi um projeto de classe camuflado sobre a retórica da liberdade individual. Mas não foi a restauração do poder econômico para as mesmas pessoas e grupos. Houve privilégio de posse e administração das empresas capitalistas a grupos seletos que evidenciaram como meta a ser atingida a financeirização de tudo. O suporte às instituições financeiras e a integridade do sistema financeiro tornaram-se preocupações centrais dos estados neoliberais.

É nesse sentido que, para Harvey, os neoliberais persistem na busca da privatização dos bens. Setores regulados pelo Estado deveriam, pois, se tornar privados. A argumentação era a de que seriam muito melhor administrados e estariam livres da tendência de indivíduos irresponsáveis superexplorar bens comuns – a chamada tragédia dos comuns. A palavra de ordem seria, desse modo, conforme o autor, competição - entre indivíduos, empresas, entidades territoriais -, vista como uma virtude principal. E onde as regras de competição não fossem claras, o Estado usaria seu poder para impor ou inventar sistemas de mercado.

Neste pensamento neoliberal, conforme o autor, a privatização e a desregulamentação combinadas com a competição eliminam procedimentos burocráticos e aumentam eficiência e produtividade, melhoram a qualidade e reduzem custos. Para se adequar a estes fatores, os neoliberais apregoam a necessidade do Estado se reorganizar. Porém essa política econômica só beneficia os donos do capital. Diante da implementação dessas políticas, a população fica a mercê do desemprego, do subemprego, da pobreza e consequente exclusão.

O indivíduo, conforme explica Harvey, neste ambiente de competição é responsável por si mesmo, por suas ações e seu bem-estar. “Este princípio se estende para as esferas da assistência social, educação, seguro saúde e mesmo pensões. (...) O sucesso individual ou seu fracasso é mais interpretado em termos de virtudes ou falhas pessoais do que qualquer propriedade sistêmica (tais como exclusões de classe atribuídas ao capitalismo)”(Harvey,2007:66) Ainda de acordo com Harvey, a mobilidade do capital é vista como um elemento crucial neste pensamento. E por isso todas as barreiras devem ser removidas.

Para Perry Anderson (1995), o propósito do neoliberalismo também se evidenciou na sobreposição da esfera econômica sob o controle de grupos privados, com a interferência do Estado quando necessária, para, por exemplo, promover a estabilidade monetária tão necessária aos seus objetivos. Assim como Harvey, Anderson observou que a plataforma neoliberal pressupunha:

“a manutenção de um Estado forte em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas. A estabilidade monetária deveria ser a meta suprema de qualquer governo. Para isso, seria necessária uma disciplina orçamentária, com a contenção de gastos com o bem-estar, e a restauração da taxa natural de desemprego, ou seja, a criação de um exército de reserva de trabalhadores para quebrar os sindicatos. Ademais, as reformas fiscais eram imprescindíveis para incentivar os agentes econômicos. Em suma, isso significava reduções de impostos sobre os rendimentos mais altos e sobre as rendas”. (Anderson, 1995:11)

Anderson chama a atenção para o caso chileno, o pioneiro do ciclo neoliberal da história contemporânea, ainda nos anos 1970, com desregulação, desemprego massivo, repressão sindical, redistribuição de renda em favor dos ricos e a privatização dos bens públicos. Para ele, o neoliberalismo chileno pressupunha a abolição da democracia, no sentido substancial, já que não era um valor central do neoliberalismo. E os demais países latino-americanos seguiram seus preceitos, como, por exemplo, o México, a Argentina, a Venezuela, o Brasil e o Peru, entre outros. Desse modo, o autor também via o neoliberalismo como um movimento ideológico.

“Tudo o que poderia dizer é que este é um movimento ideológico, em escala verdadeiramente mundial, como o capitalismo jamais havia produzido no passado. Trata-se de um corpo de doutrina coerente, autoconsciente, militante, lucidamente decidido a transformar todo o mundo à sua imagem em ambição estrutural e uma extensão internacional.”(Anderson, 1995:22)

Conforme Anderson, essa estrutura ideológica foi a base do triunfo neoliberal nos campos social e político, apesar do fracasso econômico.

“Economicamente, o neoliberalismo fracassou, não conseguindo nenhuma revitalização básica do capitalismo avançado. Socialmente, ao contrário, o neoliberalismo conseguiu muitos dos seus objetivos, criando sociedades marcadamente desiguais (...) Política e ideologicamente, todavia, o neoliberalismo alcançou êxito num grau com o qual seus fundadores provavelmente jamais sonharam, disseminando a simples ideia de que não há alternativa para os seus princípios.” (Anderson, 1995: 23)

E, desse modo, o mundo se “adaptou” às normas neoliberais. Essas normas representaram uma virada histórica no desenvolvimento do capitalismo, no que tange às relações entre mercados e empresas e entre Estados e mercados. Para Goran Therborn (1995), os aspectos mais específicos dessa virada são a mudança no processo de industrialização, novas modalidades de produção graças ao desenvolvimento de tecnologias mais flexíveis e a expansão dos mercados financeiros.

Dentro desse contexto, o autor elenca uma série de teses sobre o neoliberalismo e a dinâmica das sociedades contemporâneas nesta nova etapa do capitalismo, que organizadas caracterizam a essência do neoliberalismo; para ele: 1) o neoliberalismo é uma superestrutura ideológica e política que acompanha uma transformação do capitalismo moderno; 2) a queda do chamado ‘socialismo real’ faz parte do mesmo processo de transformação de época que, sob o nível sócio-econômico mundial, acompanha o neoliberalismo; 3) ocorreu uma virada no desenvolvimento das forças produtivas, orientadas pra uma direção de caráter mais privado; 4) o Estado de bem-estar se manteve, apesar de tudo, surpreendentemente bem, se revelando uma instituição sólida em cada sociedade avançada e moderna; 5) as crises constituem o ritmo de vida do capitalismo, no entanto, no atual período, este não enfrenta uma contradição econômica estrutural e 6) a contradição fundamental do capitalismo atual é mais ideológica.

Essa estrutura política e ideológica começou a ganhar espaço com a redução das taxas de lucro e a superprodução da economia mundial, que ficou conhecida como a crise dos anos 1970-80. O capitalismo estava entrando em seu ciclo de desaceleração de acumulação do capital e as economias desenvolvidas estagnaram seus investimentos por causa da baixa lucratividade. O Estado provedor começou a perder sua fonte de renda para financiar o bem-estar tanto dos indivíduos como das empresas. A saída foi implantar

políticas ortodoxas, conhecidas como neoliberais, que aumentasse novamente a lucratividade e expandisse mercados para escoar essa superprodução.

Conforme Marcelo Carcanholo (2008:251), “a resposta do capital a esse primeiro aspecto de sua própria crise foi: (i) pressão por desregulamentação e flexibilização dos mercados internos, principalmente o mercado de trabalho, (ii) política tributária regressiva, desonerando os altos rendimentos; e (iii) redução do tempo de rotação do capital”. Quanto à superprodução, de acordo com o autor, as saídas foram os processos de desregulamentação, abertura e internacionalização das finanças, ou seja, a abertura dos mercados periféricos para a produção das economias desenvolvidas.

De forma sucinta, a recuperação da acumulação do capital no centro do sistema passaria por quatro aspectos, como pontua Carcanholo: (i) recuperação da lucratividade dos investimentos; (ii) redução no tempo de rotação do capital; (iii) transferência de recursos da periferia e (iv) expansão dos mercados para fronteiras além do centro de acumulação mundial. E desse modo:

“ ... enquanto o processo de reestruturação produtiva se encarregou da rotação do capital, o neoliberalismo, como aspecto político, ideológico e econômico, teve o papel de garantir as condições de lucratividade interna (desregulamentação e flexibilização dos mercados – principalmente o de trabalho) e externa (pressão por desregulamentação e abertura dos mercados comerciais e financeiros). Na verdade, reestruturação produtiva e neoliberalismo são duas interfaces de uma mesma resposta do capital à sua própria crise dos anos 1970.” (Carcanholo, 2008:252)

O laboratório de experimentação para testar a resposta neoliberal a essa crise foi o Chile, com a instalação do governo ditatorial de Pinochet. A equipe econômica do governo Pinochet, formada pela Universidade de Chicago onde Milton Friedman, como professor, disseminou a teoria neoliberal, reestruturou a economia chilena nos moldes neoliberais. E desse modo, o governo revogou as nacionalizações e privatizou os bens públicos. Abriu os recursos naturais à exploração privada, privatizou a previdência social e facilitou o investimento externo direto e o mercado livre. Segundo Harvey, houve um imediato restabelecimento da economia chilena em termos de taxa de crescimento e acumulação do capital, porém essa recuperação teve vida curta. Os problemas econômicos e sociais se agravaram com a crise da dívida na América Latina em 1982.

Ainda sem esperar os efeitos da experiência neoliberal chilena, no final dos anos 1970, com a vitória de Margareth Thatcher, a Inglaterra inaugurou a era neoliberal dos países de capitalismo avançado. Em 1980, foi a vez dos Estados Unidos com o governo Reagan. Em 1982, Kohl na Alemanha. Em 1983, a Dinamarca caiu sob o controle de um governo de direita, que implantou políticas neoliberais. E dessa forma o neoliberalismo foi se “ramificando” por quase todos os países da Europa Ocidental, excetuando Suécia e Áustria. Mas é preciso lembrar que a face neoliberal nestes países deu-se apenas nos aspectos de reestruturação produtiva e privatização de bens públicos. O mercado interno continuou protegido contra a concorrência externa. A abertura comercial, que desindustrializou, fragilizou e, em muitos lugares, quebrou a economia, ocorreu na periferia do sistema capitalista.

De acordo com Anderson, o modelo inglês, sob a mão de ferro do governo Thatcher, foi o mais puro dos países de capitalismo avançado.

“(…) contraíram a emissão monetária, elevaram as taxas de juros, baixaram drasticamente os impostos sobre os rendimentos altos, aboliram controles sobre os fluxos financeiros, criaram níveis de desemprego massivos, aplastaram greves, impuseram uma nova legislação anti-sindical e cortaram gastos sociais. E, finalmente, -esta foi uma medida surpreendentemente tardia -, se lançaram num amplo programa de privatização, começando por habitação pública e passando em seguida a indústrias básicas como o aço, a eletricidade, o petróleo, o gás e a água.” (Anderson, 1995:12)

Os países do norte europeu foram muito mais incisivos nas políticas econômicas neoliberais do que os países do sul. Mas todos os países entraram na doutrina neoliberal. A França, por exemplo, forçada pelos mercados financeiros, conduziu sua economia com prioridade para a estabilidade monetária, a contenção do orçamento, concessões fiscais aos detentores de capital e abandono do pleno emprego.<sup>7</sup>

Anderson (1995) chama a atenção para o fato de que foram os governos de tendência social-democrata os que mais aderiram aos programas neoliberais, em contradição a tudo que anteriormente se baseavam. Cita o exemplo da Nova Zelândia, que desmontou o Estado de bem-estar de forma muito mais completa e feroz que a Inglaterra, de Thatcher.

---

<sup>7</sup> Anderson, 1995 – p. 13

O controle da inflação, o aumento da taxa de lucro, a queda nos salários e o aumento do desemprego (mecanismo natural e eficiente para uma economia de mercado) foram os êxitos do neoliberalismo na década de 1980, enquanto programa de política econômica de combate à crise. Porém o peso do Estado não diminuiu muito, e também não se verificou elevação na taxa de crescimento econômico nestes países. O neoliberalismo não foi capaz de impedir uma nova recessão do capitalismo, no início da década de 1990, quando a dívida pública de quase todos os países ocidentais teve dimensões alarmantes e o poder de compra caiu de forma drástica.

Sintetizando o fenômeno neoliberal, no âmbito do pensamento econômico sua hegemonia implicou em uma mudança de paradigma. O desenvolvimento e o pleno emprego, motivados pelo modelo keynesiano, saíram da agenda de debates e a estabilidade passou a ser o centro da política econômica, entendida como controle de inflação e de déficit público.

Outra importante mudança foi em relação ao papel do Estado. A defesa do dirigismo estatal para ampliar a capacidade produtiva e a geração de emprego e renda foi substituída pela defesa do livre mercado, apontado como “único” caminho para atrair capital, especialmente do mercado externo, e promover crescimento econômico.

Na América Latina, o neoliberalismo começou a ser implementado com força em meados dos anos 1980. Conforme Anderson, a virada continental em direção ao neoliberalismo começou com a presidência de Salinas, no México, em 1988, seguida da chegada de Carlos Menem ao poder na Argentina em 1989, da segunda presidência de Carlos Andrés Peres, no mesmo ano na Venezuela, da vitória de Fernando Collor também em 1989 no Brasil e da eleição de Alberto Fujimori no Peru, em 1990. Presidentes eleitos democraticamente com uma plataforma de governo e ao chegarem ao poder implementaram outra.

A implementação das políticas econômicas de cunho neoliberal na América Latina foi justificada como resposta única para a crise, a qual a região vinha atravessando desde começo dos anos 1980, reflexo de um Estado dependente do capital internacional, e, portanto, vulnerável às pressões externas.

Entretanto, ao contrário do que a retórica neoliberal prometia, a adoção das políticas definidas no Consenso de Washington, tarefa que a América Latina cumpriu

com afinco, não teve como corolário o aumento da capacidade produtiva e do emprego e nem a melhoria das condições de vida da população. Muito pelo contrário. Como destaca Salama (2000:208) “a rápida abertura das fronteiras levou a uma destruição-reestruturação do sistema de produção, prevalecendo a destruição sobre a reestruturação”. O resultado disso ficou bastante evidente nas medíocres taxas de crescimento do PIB.

Estay (2007:208), analisando dados do PNUD, constatou que dos 33 países da América Latina e Caribe somente 12 tiveram crescimento do produto por habitante superior a 2% ao ano entre 1990 e 2003. E nos países que cresceram menos que este percentual vivem 85% da população da região. E mesmo se considerando que no mundo inteiro o período foi marcado por crescimentos medíocres, os dados indicam que o baixo desempenho das economias da América Latina e Caribe só foi superado pela África Subsaariana e parte dos países do ex-bloco socialista europeu, regiões que passaram por situações sócio-econômicas extremamente difíceis no final do século XX.

Conforme Salama (2000), a liberalização trouxe para as economias latino-americanas a necessidade de atrair cada vez mais capital, para cobrir déficits comerciais, pagamento de patentes, entre outras despesas. De modo que a saída adotada por muitos países foi transformar a economia em “economia cassino”, onde o principal atrativo são as elevadas taxas de juros.

O Brasil é um caso exemplar desse modelo de “economia cassino”, pois tem a maior taxa de juros do mundo. E isso contribuiu para atrair capital, embora numa proporção menor do que os países asiáticos. Mas na economia real significou uma forma de acumulação com elevadíssimos custos sociais - ainda que a nosso ver não há forma de acumulação de capital que não imponha altos custos sociais - na medida em que gerou poucos empregos, muito endividamento interno, reduzindo a capacidade de investimento do Estado, além de uma enorme vulnerabilidade às crises financeiras internacionais.

No que se refere à geração de emprego, os dados da CEPAL revelam que no período de implantação das políticas neoliberais ocorreram graves desajustes sociais na América Latina.

“Un notable aumento del desempleo: del 6,9% a comienzos de los años noventa al 10,0% en el 2004. Este aumento del desempleo estuvo acompañado por un ascenso de la informalidad,

que implicó que, durante la última década, el 70% del aumento del empleo haya estado concentrado en los sectores informales, a la vez que más de 63% de los miembros activos del 40% de las familias más pobres de la región trabajan actualmente en el sector informal, y dedican la totalidad de sus ingresos laborales a subsistir. (Cepal, 2005, apud, Estay, 2007:208)

Portanto, com as políticas neoliberais “a natureza dos empregos muda: a precariedade e simultaneamente a intensidade do trabalho aumentam” (Salama, 2000:218). E diante da ameaça do desemprego, a maioria dos/as trabalhadores/as tem que se submeter a trabalhar mais e em piores condições (o que inclui menor salário, maior jornada, relações de trabalho informais, entre outras coisas).

A combinação de um crescimento baixo, e em muitos casos negativo, com um modelo de acumulação regido pelas regras neoliberais comprovou ser uma eficiente fórmula de aumentar a pobreza na América Latina, tanto na sua amplitude quanto na sua profundidade. Como constatou Salama (2000:207), “pobreza pelo emprego e pobreza pela recessão são os dois aspectos que dominam nos anos noventa”.

E no que tange à distribuição da riqueza, a aplicação das recomendações do Consenso de Washington na América Latina não provocou a redução da desigualdade social. Tanto que segundo a CEPAL, no início do atual milênio a maioria dos países em desenvolvimento convive com elevados indicadores de desigualdade: “América Latina y El Caribe ostentan la lamentable singularidad de ser la región más inequitativa del mundo” (Cepal 2005, apud, Estay, 2007:210).

A adoção das políticas neoliberais, além de não reverter o histórico quadro de desigualdade social que vigora na América Latina, piorou as condições de vida de milhares de pessoas, na medida em que engendrou novas formas da produção e reprodução da pobreza na região, conforme analisa Sônia Leguizamón.

“Como consecuencia de la reestructuración neoliberal de la sociedad en los noventa, se llevaron adelante procesos de privatización, ajuste fiscal, flexibilización de las relaciones entre capital y trabajo, apertura de los mercados, y enajenación de los servicios públicos y de los recursos naturales y energéticos. Esto ha producido una alteración profunda en la reproducción social de las personas, producto de nuevas formas de explotación y exacción del trabajo y de las reformas del estado, generando una creciente exclusión social – aumento de la pobreza,

empobrecimiento de los sectores medios, precarización del trabajo – y pérdida de derechos por el debilitamiento de la relación entre derechos sociales y ciudadanía política. Se puede decir que la transformación neoliberal implicó, entre otros procesos, desindustrialización, desalarización, desobrerización, deciudadanización, descampesinización y/o recampenización y enajenación de los recursos energéticos y servicios públicos básicos. La desobrerización y precarización del trabajo fueron producto tanto de la reestructuración del propio capitalismo a nivel global y local como de las políticas privatizadoras y desregulatorias, incluidas en las “reformas del estado”, propiciadas por el FMI y el Banco Mundial en los noventa. (Leguizamón, 2005:27)

Mas não se pode concluir que as políticas neoliberais produziram efeitos nefastos para todos. Os grandes grupos econômicos, especialmente multinacionais, ampliaram seus lucros e uma parcela dos ricos dos países latino-americanos se tornou mais rica. Isso significa que o capital conseguiu, através dos mecanismos neoliberais, recompor forças para retroalimentar seu insaciável processo de acumulação, evidentemente que para isso alguns capitalistas, particularmente os menores, ou mesmo alguns representantes do grande capital foram prejudicados ou mesmo eliminados do mercado.

E nos parece fundamental constatar que o neoliberalismo alterou não somente a economia dos países, mas engendrou também reformas no âmbito da política, das leis, bem como do pensamento e da prática social da classe trabalhadora. Com isso, a maioria das organizações de trabalhadores/as tanto no campo quanto nas cidades abandonou a perspectiva da luta pela ampliação dos direitos e da transformação social, substituindo-a pela perspectiva da manutenção dos direitos já conquistados e “amenização” dos impactos perversos do livre mercado, tendo como tática principal a negociação ao invés das mobilizações e greves utilizadas nas décadas de 1970 e 1980.

As seções a seguir apresentarão o contexto latinoamericano no qual foi implementado o neoliberalismo, como justificativa para a retomada do desenvolvimento da região. O conhecimento deste cenário permite a compreensão da implantação do neoliberalismo na região. Este processo tinha uma função e ela foi cumprida – expandir a acumulação de capital dos países ricos.

Nesse sentido faz-se necessário entender o modelo de desenvolvimento econômico adotado na região, principalmente a partir do pós-guerra para avaliar a crise

dos anos 1980 e a consequente implementação das políticas neoliberais. A seção a seguir descreve este modelo e as diferentes perspectivas na compreensão da relação de dependência entre os países periféricos e centrais.

## **2.2 – O modelo de desenvolvimento dependente**

Enquanto o neoliberalismo surgia e se desenvolvia como uma ideologia ainda sem força política e econômica, os países latinos iam constituindo seu modelo econômico de desenvolvimento sustentado nos moldes de um Estado nacional desenvolvimentista, numa contraposição ao modelo neoliberal. A partir de 1930, o Estado em toda região latina começou a tomar as rédeas da economia e tornou-se o produtor, o financiador e o administrador de bens econômicos. Entre 1930 e 1970, a América Latina apresentou elevado crescimento econômico e desenvolvimento sob um Estado empreendedor, que buscava na substituição de importações com a aceleração da industrialização um crescimento cada vez maior.

Porém este desenvolvimento e crescimento estavam alicerçados em bases pouco sólidas. Para crescer, o Estado endividou-se muito e atrelou-se cada vez mais ao capital internacional. Além disso, sua base industrial era limitada pela pequena capacidade de importar elementos materiais importantes ao desenvolvimento do processo de produção, ficando, dessa forma, amarrada à tecnologia externa. Nesse sentido o modelo de desenvolvimento da região foi se constituindo de forma cada vez mais dependente do capital e da tecnologia estrangeiros e, portanto, vulnerável às oscilações externas e controlado pelos interesses do capital internacional.

Este tipo de desenvolvimento dependente foi estimulado, principalmente no pós-guerra pelos países industrializados como meio de expandir seu capital através do financiamento desse desenvolvimento nos países periféricos fosse de forma direta, através de crédito, ou indireta, pelo intercâmbio de mercadorias. Desse modo, este processo foi ganhando forma a partir da tese de que o desenvolvimento econômico representava um *continuum*, e que o subdesenvolvimento era uma etapa inferior ao desenvolvimento pleno, que era acessível a todos os países que empenhassem em criar condições adequadas a esse efeito, com medidas corretivas no plano do comércio

internacional e por políticas econômicas adequadas. Ou seja, os estados periféricos tinham oportunidades de progresso e bem-estar, bastavam corrigir suas anomalias, com a ajuda de arranjos internacionais e políticas econômicas adequadas. Portanto, o desenvolvimento e o subdesenvolvimento eram um processo único, havendo uma interrelação entre eles que fazia parte da economia mundial.

Assim, na tentativa de convencer os países pobres de que o progresso era um “bem comum”, necessitando apenas seguir algumas etapas, os países ricos criaram a teoria do desenvolvimento. O desenvolvimento seria, pois, uma consequência natural e a posição privilegiada dos países ricos era devido ao grau de evolução alcançado.

O desenvolvimento então, segundo a observação de Theotônio dos Santos (1998), era compreendido como a adoção de normas de conduta, atitudes e valores identificados com a racionalidade econômica, caracterizada pela busca da produtividade máxima, a geração de lucros e a criação de inversões que levassem à acumulação de riqueza. Portanto, uma teoria muito pensada a partir dos valores e interesses dos grandes centros industriais.

Foi uma teoria bastante difundida pelo mundo através de universidades, centros de pesquisa e organismos internacionais como a Organização das Nações Unidas, que criou comissões regionais para disseminar a teoria nos diferentes continentes. E desse modo a CEPAL foi um dos pilares de sustentação dessa teoria. Sob o enfoque histórico-estrutural, a Comissão argumentava a unicidade dos processos de desenvolvimento e subdesenvolvimento. O subdesenvolvimento, nesta perspectiva, era visto como um estágio do desenvolvimento. Então, pois, segundo a CEPAL, o subdesenvolvimento seria uma ausência do capitalismo e não um resultado deste processo. Deste modo, para se chegar ao desenvolvimento seria necessário injetar elementos do capital na economia com o intuito de fazê-la crescer. Para isso, era aceitável a participação do capital estrangeiro no processo de desenvolvimento da região a fim de passar do estágio subdesenvolvido para o desenvolvido. Mas para que, enfim, chegasse a esta etapa, o desenvolvimento ia se constituindo de forma dependente e associada ao capital internacional.

O Estado, para a CEPAL, tinha um papel muito importante neste processo de desenvolvimento, com a utilização de instrumentos de política econômica e planejamento

no médio e longo prazos. Uma espécie de mola propulsora do desenvolvimento, e, por isso, situado acima da sociedade – o verdadeiro Estado provedor.

Os estudos da CEPAL sobre desenvolvimento tiveram como ponto de partida a economia internacional com dois polos: o centro e a periferia. O primeiro com uma estrutura econômica homogênea e diversificada, tendo atingido um elevado patamar de desenvolvimento. E o segundo, com uma economia heterogênea e progresso técnico restrito.

Na concepção cepalina, a dependência dos estados periféricos em relação aos estados industrializados era resultado do comércio internacional. O problema, para a Comissão, estava nos termos de troca de mercadorias. E, portanto, quando os países periféricos saíssem do estágio de subdesenvolvimento estes termos de troca iriam se equilibrar.

Tese que vai ao encontro da teoria da deterioração dos termos de troca, proposta por Raul Prebisch e Paul Singer (apud Eginardo Pires, 1981) para explicar a dependência da América Latina frente aos países de economia industrial avançada. Conforme os autores, com a divisão internacional do trabalho, a troca dos produtos industrializados (produzidos por países desenvolvidos) por produtos primários (dos países subdesenvolvidos) levava a um desequilíbrio em favor dos primeiros devido à diferença entre a elasticidade-renda da demanda de importações do centro e da periferia. Isso tenderia a fazer com que à medida que se elevava a renda *per capita* nos centros dinâmicos a absorção de produtos provenientes da periferia se daria numa velocidade relativamente menor. Já na periferia, a expansão insuficiente do emprego e da produção em atividades alternativas voltadas para o mercado interno era um obstáculo ao aumento do salário real. Desse modo, conforme a teoria da deterioração dos termos de troca, à proporção que se aumentava a produtividade do trabalho nos setores voltados para a exportação havia uma expansão da oferta com declínio dos preços, acarretando uma transferência contínua, para o exterior, dos frutos do progresso técnico realizado nas economias periféricas. A saída seria, pois, avançar na industrialização a fim de nivelar os termos de troca e para isso se poderia continuar contando com o apoio do comércio externo.

As ideias cepalinas influenciaram o pensamento desenvolvimentista latino-americano tanto no âmbito acadêmico como na prática política. Os Estados latinos, na ânsia de promoverem o desenvolvimento, abraçaram a causa da industrialização como um meio de sair do atraso econômico e social. E desse modo ampliaram seus débitos frente às economias avançadas, além de permitirem a entrada de capital estrangeiro para a aquisição de empresas latinas, com a justificativa da modernização da economia.

Conforme Estenssoro (2003), a industrialização na região contou com a participação do Estado como promotor do desenvolvimento, e o capital estrangeiro teve um papel muito importante de aumentar as taxas de investimentos e a renda nacional, resultando, segundo o autor, no caso brasileiro, na consolidação de uma estrutura econômica capitalista com capacidade própria de acumulação, dominada por oligopólios nacionais e estrangeiros e com forte participação estatal na economia.

Porém este modelo de desenvolvimento foi bastante contestado por muitos autores, (Cardoso e Faletto, 2003; Santos, 1998; Marini, 1994), que acreditavam que o subdesenvolvimento não era um estágio do desenvolvimento e a dependência não era um meio e sim um aspecto funcional para a acumulação capitalista. No começo dos anos 1960 a teoria da dependência abriu o debate sobre as características do desenvolvimento sócio-econômico da região, discutindo sobre o subdesenvolvimento e se apoiando na tese de que não se tratava de um etapismo, e sim de um aspecto diferente do mesmo processo. E, portanto, a dependência não seria explicada apenas por um fator externo, mas também pela estrutura interna de seus países.

Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto se destacaram nesta vertente dependentista ao proporem a tese de que o desenvolvimento dependente na América Latina seria melhor explicado pelas relações internas e externas do centro-periferia, não existindo a distinção metafísica entre estes condicionantes externos e internos. Ou seja, “a dinâmica interna dos países é um aspecto particular da dinâmica mais geral do mundo capitalista”. Isso quer dizer, segundo os autores, que as “mudanças ocorridas no centro são concomitantes, estão relacionadas e encontram expressão concreta em outras tantas mudanças na periferia.” (Cardoso e Faletto, 2003: 49)

Porém, segundo Fernando Henrique Cardoso (1970:32), não se tratava de uma teoria. Era uma “uma expressão política, na periferia, do modo de produção capitalista

quando este é levado à expansão internacional.” E desse modo, conforme o autor, a dependência seria uma contradição real, entre as classes dominantes dos países do centro e da periferia, entre as nações e o imperialismo e entre os interesses locais das classes dominantes e seu caráter internacionalizante. A dependência seria então um reflexo decorrente da instauração de um modo de produção que supõe a acumulação por meio de monopólios e da repartição do mundo entre nações imperialistas. (Cardoso, 1970:34)

Para o autor, a industrialização criou uma estrutura social nas sociedades da periferia a serviço da dependência, com a ajuda da debilidade da burguesia latinoamericana e a sua disposição em se associar, como um parceiro menor, do capital internacional, criando um modelo de desenvolvimento dependente, concentrador e excludente justamente pela relação descrita acima por Cardoso da contradição entre as classes dominantes do centro-periferia, as nações e o imperialismo e as classes dominantes no interior de seus países. Dessa forma, a burguesia dependente e associada ao capital internacional estaria a serviço dos países mais desenvolvidos.

Mas, para Fernando Henrique, esse desenvolvimento dependente e associado poderia beneficiar tanto o centro como a periferia, no momento em que as condições gerais de acumulação se combinassem com as condições específicas de desenvolvimento, não havendo necessariamente um processo de superexploração do trabalho e nem a espoliação das regiões periféricas para a obtenção da mais-valia e dos ganhos de produtividade. É nesse sentido que o autor aceita a irreversibilidade do desenvolvimento dependente com a possibilidade de compatibilizá-lo a uma democracia representativa.

Também dependentista, mas numa direção oposta aos de linhagem reformista como Fernando Henrique Cardoso, Rui Mauro Marini (1994) se debruçou sobre a tese da superexploração do trabalho para explicar o desenvolvimento dependente na América Latina, advinda de hipóteses interpretativas da história e da estrutura econômica da região. Para o autor, este desenvolvimento dependente se desencadeou em função dos baixos lucros dos países industrializados, que em vista disso precisavam expandir seus mercados. E por esse motivo, conforme Marini (2000), os países ricos viram nos países subdesenvolvidos a oportunidade de expansão do capital através, principalmente, de dois fatores.

O primeiro, conforme o autor, é o aprofundamento da divisão internacional do trabalho que determinou o papel da América Latina de produzir e exportar produtos primários, em troca da importação de produtos manufaturados dos países centrais, caracterizando uma relação de subordinação entre nações que são formalmente independentes.

E o segundo e talvez o mais importante, de acordo com Marini, é o processo de acumulação de capital ocorrido pelo barateamento dos meios de subsistência que chegam aos países desenvolvidos, permitindo a diminuição do valor da força de trabalho, ou seja, a diminuição do tempo de trabalho necessário para o operário produzir seu salário, acarretando tempo excedente para o trabalhador produzir para o capitalista. Além disso, de acordo com Marini, as economias industrializadas se motivaram a exportar capital para as economias dependentes quando perceberam que o uso do emprego extensivo e intensivo da força de trabalho utilizado nas economias dependentes elevaria mais e simultaneamente a mais-valia e o lucro do que o aumento da produtividade utilizado em seus países. Desse modo, essa superexploração do trabalho é, pois, a base desse tipo de desenvolvimento e o fundamento da dependência, para o autor.

É nesse sentido que Marini (2000) vê a funcionalidade dos países dependentes ao processo de acumulação do capital e, por esta razão, observa que a dependência deve ser entendida como uma relação de subordinação entre nações formalmente independentes, em cujo âmbito as relações de produção das nações subordinadas são modificadas ou recriadas para assegurar a reprodução ampliada da dependência.

O desenvolvimento econômico latinoamericano foi muito mais um fator funcional para a expansão da acumulação capitalista dos países industrializados do que uma etapa para o desenvolvimento pleno dos países periféricos. A dependência aos países industrializados, que entraram em crise nos anos 1970-80, resultou na queda do crescimento econômico, no aumento da dívida externa, no aumento do desemprego e conseqüentemente mais pobreza na região latina.

O modelo deste desenvolvimento dependente, no qual o Estado era o financiador e o produtor, foi abandonado com a justificativa de que este modelo de Estado desenvolvimentista havia se esgotado por sua incapacidade de levar adiante o desenvolvimento devido, justamente, ao endividamento e seu excessivo controle da

economia, impedindo que as forças do mercado atuassem livremente e, conseqüentemente, promovessem o desenvolvimento.

O desenvolvimento econômico da América Latina a partir do pós-guerra foi marcado pela intensa dependência do capital internacional. A região cresceu e se industrializou à medida que intensificou sua dependência. O contexto de crescimento latino evidencia esse modelo de desenvolvimento dependente, excludente e vulnerável a qualquer ação econômica nos países industrializados. É o que Marisa do Amaral (2005) chama de terceiro tipo<sup>8</sup> de dependência da região, a dependência tecnológico-industrial. Uma dependência consolidada ainda na década de 1970, baseada nas corporações multinacionais que investem na indústria voltada para o mercado interno dos países subdesenvolvidos, forçando-os a importar maquinaria para o desenvolvimento de suas indústrias e *royalties* para sua utilização.

A seção 2.3 resgata os aspectos centrais da história econômica latinoamericana nas décadas de 1950 a 1970 para que melhor se compreenda o que representa a dependência da região frente ao capital internacional e o que isso, posteriormente, tem a ver com a implementação das políticas econômicas neoliberais na região. Desse modo, será possível entender o quarto tipo de dependência vivenciado na região, nos tempos neoliberais, conforme Amaral, – a transferência de recursos na forma financeira, através do pagamento de juros e amortizações em razão de endividamentos externos crescentes.

### **2.3 – O contexto latinoamericano: as décadas que antecederam o decênio neoliberal**

O processo de colonização na América Latina deixou traços marcantes na vida social, política e econômica da região. O subcontinente se desenvolveu sob grande desigualdade, pobreza e exclusão social. O desenvolvimento da região ocorreu aos moldes de um modelo dependente e associado ao capital externo. E a industrialização criou uma estrutura social a serviço dessa dependência que, na opinião de Theotônio dos Santos (apud Estensoro, 2003:84), era uma situação na qual “a economia de certos países está condicionada pelo desenvolvimento e expansão de outra economia à qual estão

---

<sup>8</sup> Conforme a autora, há quatro tipos de dependência da região latinoamericana em relação aos países de industrialização avançada: 1) dependência colonial, 2) dependência financeiro-industrial, 3) dependência tecnológico-industrial e 4) transferência de recursos na forma financeira.

submetidas. Desta maneira, uma relação de interdependência assume a forma de dependência quando os países dominantes podem se expandir de maneira sustentável, enquanto que os países dependentes apenas o fazem como reflexo daquela expansão dos países desenvolvidos”. E desse modo dependente, a América Latina foi se desenvolvendo de forma concentrada e excludente, aliando os interesses de uma elite minoritária no poder aos do capital estrangeiro. Por isso, enquanto a economia dos países industrializados cresceu, a economia da América Latina também evoluiu. Porém, dentro deste contexto de crescimento dinâmico da economia mundial e de seus principais agrupamentos sobressaiu a concentração do progresso técnico e do desenvolvimento no conjunto das economias industrializadas, assim como a marginalização relativa dos países em desenvolvimento.

Os anos 1950 e 1960 refletiram a pujança do capital internacional no subcontinente com o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) da região em torno de 5.5% anuais, além de uma boa evolução dos principais setores da atividade econômica. Havia um dinamismo na economia mundial com relação ao crescimento das atividades de agricultura, mineração, indústria, construção civil e serviços básicos. Segundo anuário estatístico da CEPAL (1970), não parece ter havido na história da economia mundial etapa de crescimento tão expansivo e estável como a que abarca os anos 1950 e 1970.

Na América Latina, o processo de desenvolvimento foi calcado fundamentalmente pela ampla capacidade do Estado de financiar os projetos. Entretanto, esta capacidade se deveu muito a empréstimos internacionais a juros baixos e crédito abundante estimulando o endividamento dos países latinoamericanos. Com o aumento da taxa de juros desses empréstimos, principalmente pelos EUA, os países da região se viram impossibilitados de pagar a dívida, culminando assim numa crise da dívida externa latina no começo dos anos 1980, justamente pela incapacidade do Estado de pagar o débito. Durante quase três décadas, os Estados latinos utilizaram este mecanismo de financiamento para promover as políticas expansionistas impulsionando profundas transformações na região, positivas e negativas.

Porém esse modelo de desenvolvimento atrelado ao capital internacional e atendendo aos seus interesses atrasava a região tecnológica e economicamente. Os benefícios não chegaram de forma mais equitativa à população. Nesta época, a renda

média anual do trabalhador latino era estimada, segundo a CEPAL, em \$1400, o que representava entre  $\frac{1}{4}$  e  $\frac{1}{6}$  da que se registrava nos países industriais como os Estados Unidos e os da Europa Ocidental. De acordo com o estudo da CEPAL (1970:5), “esta baixa renda determina sem dúvida a ínfima produtividade de uma grande massa da população ativa que pode considerar-se estruturalmente desocupada (...) menos de 10% da força de trabalho está ocupada em empresas que poderiam considerar-se relativamente modernas na região latinoamericana e que concentram ao redor de 50% da produção total.” O crescimento econômico beneficiou poucos. Cinquenta por cento da população latina, na década de 1960, consumiam apenas  $\frac{2}{10}$  do consumo total, enquanto 5% da população eram responsáveis por  $\frac{3}{10}$  deste consumo.

O desemprego já nesta época era um fator preocupante para o desenvolvimento econômico da região. A CEPAL em seus estudos já chamava a atenção para este problema, observando que o crescimento econômico deveria ser maior para que pudesse equilibrar o desenvolvimento social.

“Se se mantivesse o ritmo de crescimento histórico, o problema da desocupação estrutural continuaria acentuando-se e alcançaria proporções gravíssimas por suas consequências sociais. Segundo as estimações estatísticas para a região em seu conjunto, a ocupação vem crescendo a um ritmo inferior ao da população ativa, de maneira que a desocupação aberta tem tendido a aumentar, agravando ao mesmo tempo os problemas de subocupação e de atividades improdutivoas. Essa subocupação e o emprego improdutivo podem alcançar magnitudes maiores que a desocupação aberta ou ao menos similares a ela”. (Cepal,1970:16)

Conforme o estudo, 40% da mão-de-obra subocupada estava empregada em serviços considerados improdutivoas. Além disso, o desemprego aberto já atingia 10% da população ativa da região.

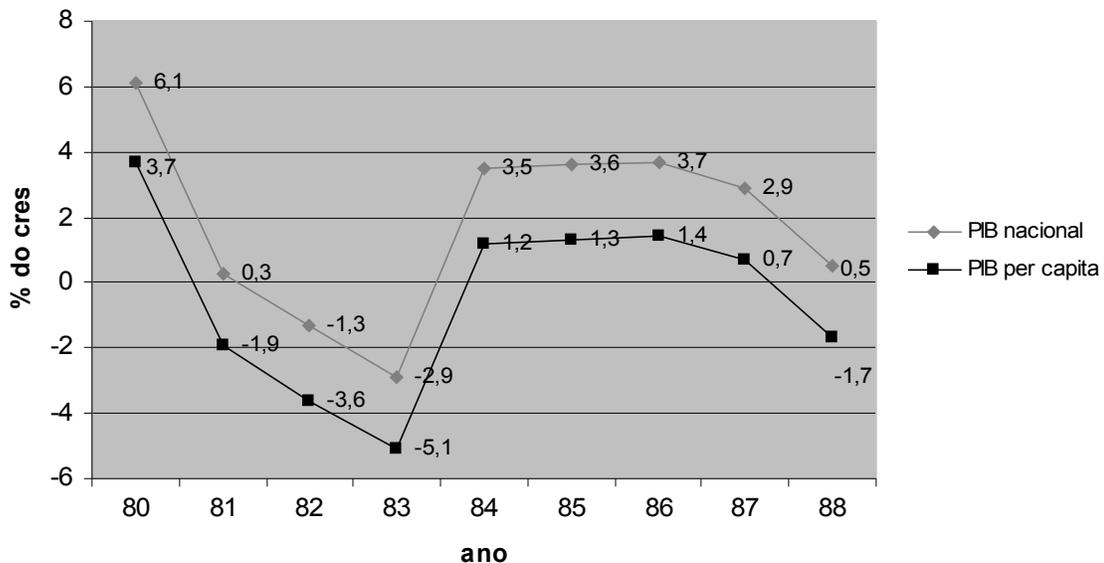
Isso evidencia um cenário instável e vulnerável economicamente aos desígnios da economia dos países industrializados e uma grande desigualdade social que só pioraria durante as décadas seguintes. A economia latina mostrou-se muito sensível frente às altas do petróleo (1973 e 1979) e às suas consequências nos centros de poder e de decisão internacional. O segundo choque do petróleo, em 1979, junto com a elevação das taxas de

juros, ao mesmo tempo em que levou os países de economia industrializada a uma recessão, generalizou a crise para o resto do mundo.

Os preços internacionais despencaram, o comércio internacional se retraiu, os investimentos no estrangeiro se estancaram e os empréstimos e financiamentos se tornaram caros e escassos. Desse modo, a América Latina, assim como as demais regiões periféricas entraram em crise também. Os EUA, para valorizar o dólar que vinha apresentando grandes quedas com os choques do petróleo de 1973 e 1979, elevaram para níveis homéricos a taxa de juros dos empréstimos aumentando a dívida dos países em desenvolvimento. A política americana tornou-se agressiva, com uma ampla liberalização financeira (a partir do governo George Bush), enquanto nos países periféricos o desenvolvimento foi freado bruscamente.

A partir do começo dos anos 1980, a economia latinoamericana teve uma evolução ruim. Aumentaram os desequilíbrios da balança de pagamentos e se incrementou um forte endividamento externo. A dívida pública da região era de 130 bilhões de dólares no começo da década. E os PIBs regional e *per capita* sofreram uma retração abrupta obtendo crescimento considerável entre os anos 1984 e 1986, porém caindo ao final da década como mostra o gráfico 1.

**Gráfico 1- Porcentagem do Crescimento dos PIBs regional e per capita/ 1980-88 na América Latina**



Fonte: Elaborado por Rosana Campos a partir de dados da Cepal – Anuário 1988

O gráfico 1 apresenta uma grande oscilação do PIB regional e *per capita* na América Latina entre os anos 1980 e 1988, evidenciando as consequências da crise na economia da região. No começo da década o PIB regional e o per capita cresceram 6,1% e 3,7% respectivamente. Nos três anos seguintes, 1981, 1982 e 1983 houve uma queda brusca até chegar a um pico negativo de -2,9% para o PIB regional e -5,1% para o PIB *per capita* no ano de 1983, marcando o auge da crise dos anos 1980 e mostrando a vulnerabilidade da região frente às mudanças no cenário externo.

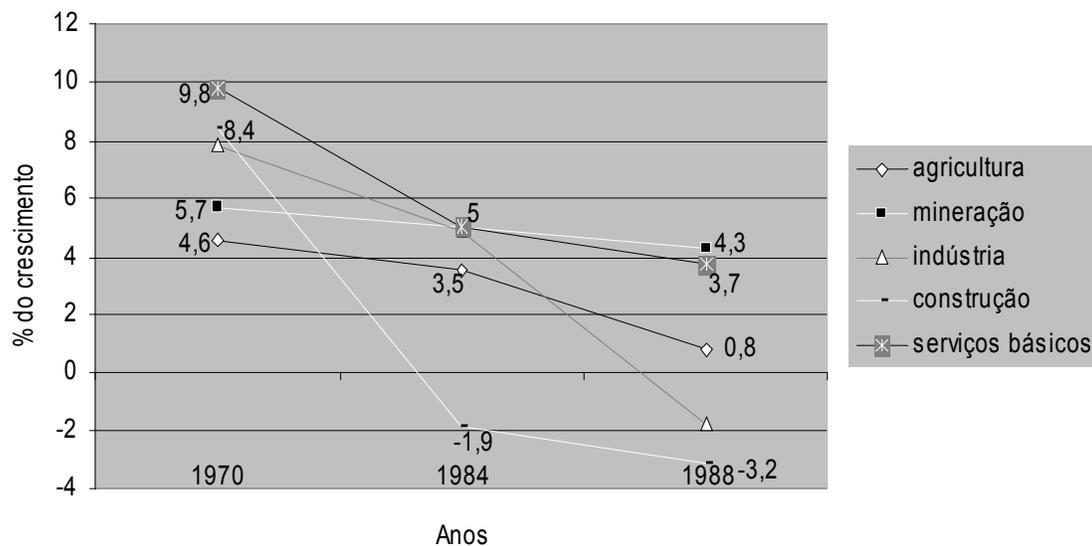
Os anos 1982 e 1983 evidenciaram a fraqueza das bases exportadora e importadora da região para poder ajustarem-se aos efeitos desfavoráveis de uma crise. As exportações passaram a constituir 1/6 do PIB regional e suas 3/4 partes se compunham de produtos primários, cuja elasticidade tanto de demanda como de oferta era muito baixa e com preços sujeitos a fortes flutuações.

Os anos de 1984, 1985 e 1986 apresentaram um crescimento constante dos PIBs regional e *per capita* numa demonstração de leve recuperação saindo do crescimento negativo. O PIB regional dos anos 1984, 1985 e 1986 apresentou alta de 3,5%, 3,6%, e

3,7% respectivamente. O PIB *per capita* também acompanhou este crescimento registrando índices de 1,2% em 1984, 1,3% em 1985 e 1,4% em 1986. Este crescimento foi resultado de uma política de incentivos à exportação na região. Porém em 1987 e 1988 os dois PIBs voltaram a cair por causa da debilidade da produção econômica. Em 1987, o PIB regional cresceu apenas 2,9% e em 1988 entrou em evidente declínio apresentando ínfimo crescimento de 0,5%. O PIB *per capita* também apresentou queda. Em 1987 cresceu apenas 0,7% e 1988 registrou um crescimento negativo de -1,7%.

Nos primeiros cinco anos da década de 1980 houve uma perda de dinamismo na economia, principalmente nos setores de serviços básicos (educação, saúde, segurança, saneamento) da indústria e da construção civil se comparado com o começo dos anos 1970. Gráfico 2.

**Gráfico 2 – Evolução em porcentagem do crescimento de setores econômicos na América Latina 1970/1984/1988**



Fonte: Elaborado por Rosana Campos a partir de dados da Cepal – Anuário 1970/1984/1988

O gráfico acima apresenta uma grande queda no crescimento de cinco importantes setores da economia na América latina se compararmos os anos de 1970, 1984 e 1988, evidenciando as consequências da crise econômica que assolou a região em começo dos

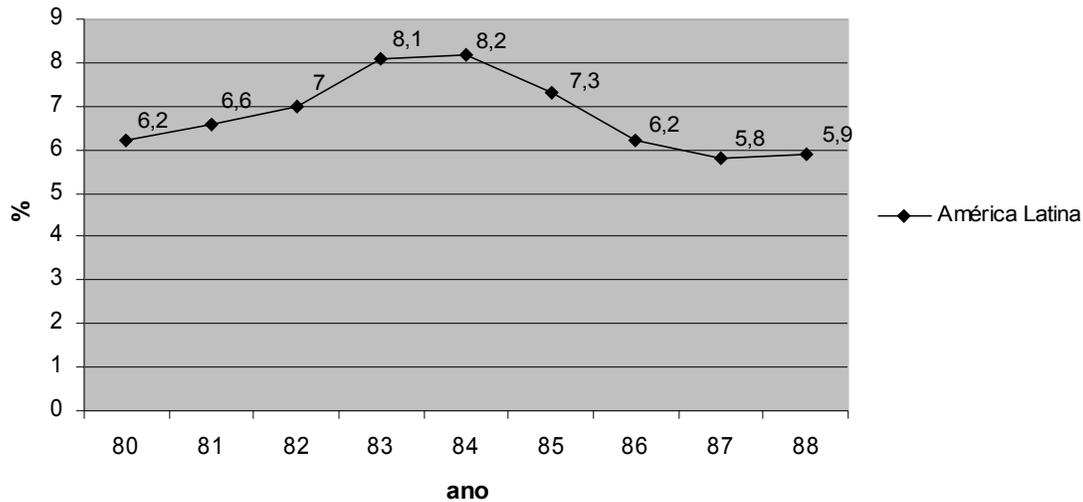
anos 1980 e se arrastou por todo o decênio. Comparando inicialmente os anos 1970 e 1984, observamos que no começo de 1970, reflexo ainda dos áureos anos de 1950 e 1960 na economia da região, o setor agrícola cresceu 4.6% e em 1984 registrou apenas 3.5%. A mineração evoluiu 5.7% em 1970 e manteve-se na casa dos 5% em 1984. A indústria estava crescendo bem em 1970; 7.8% ao ano. Porém em 1984 registrou um crescimento de 4.9%. Muito se deve à desaceleração industrial no Brasil. A construção civil foi o setor mais atingido pela crise. Em 1970 cresceu 8.4% apresentando uma queda abrupta em 1984 com um crescimento negativo de -1.9%. O setor de serviços básicos também teve perdas significativas. Em 1970 crescia a 9.8%. Já em 1984 apontou crescimento de 5%.

E se observarmos o crescimento destes cinco setores da economia apresentados no gráfico 2 no ano de 1988, a porcentagem de crescimento é ainda menor se comparada ao de 1970, evidenciando a profundidade da crise e suas consequências. A agricultura, por exemplo, registrou crescimento de apenas 0.8% em 1988. O setor de mineração apresentou crescimento de 4,3%. E a indústria chegou a registrar crescimento negativo (-1,8%) apontando uma forte desaceleração no setor e consequente desemprego também. Mas foi a construção civil mais uma vez o setor que mostrou maior vulnerabilidade, registrando -3,2% de crescimento no final da década de 1980. O setor de serviços básicos, ainda que não tenha apresentado crescimento negativo, mostrou uma queda significativa no crescimento registrando apenas 3,7%, numa forte evidência de que os gastos públicos já estavam sendo cortados como medida de contenção da crise econômica.

Os números dão um panorama da economia latina em momentos de crise, evidenciando uma retração do crescimento em setores fundamentais para a geração e manutenção do emprego, enquanto a inflação permanecia subindo a patamares de mais de 1000%. Houve um aumento persistente do desemprego a partir de 1981. As remunerações reais ou se estancaram ou diminuíram em todos os países da região. Conforme relatório da CEPAL (1988), houve degradação da qualidade do emprego em um conjunto numeroso de países latinoamericano, na medida em que a manutenção das taxas de desocupação aberta estava acompanhada por um aumento mais que proporcional do emprego em atividades informais, de baixa produtividade e menores rendas. No

gráfico 3 podemos observar a evolução da taxa de desemprego urbano na América Latina, evidenciando muitas oscilações durante toda a década de 1980.

**Gráfico 3 – Taxa de Desemprego urbano na América Latina 1980-88**



Fonte: Elaborado por Rosana Campos a partir de dados Cepal- Anuário 1988

O gráfico 3 permite-nos observar o aumento do desemprego na América Latina no mesmo período de expansão da crise financeira, no início dos anos 1980. A taxa de desemprego foi se agravando principalmente nos anos 1982 (7%), 1983 (8,1%) e com aumento crescente ainda em 1984 (8,2%). O desatar da crise deu-se principalmente nos anos 1982-83, com forte retração da produção e aumento da dívida externa, devido a exorbitantes taxas de juros cobradas, refletindo desse modo no desemprego. A moratória mexicana em 1982 afetou os demais países da região, que devido às suas economias vulneráveis tiveram dificuldade ao acesso a financiamento, provocando grave crise de liquidez.

A partir de 1985, a taxa de desemprego apresentou uma queda, registrando 7,3% naquele ano. Nos anos de 1986 (6,2%) e 1987 (5,8%) o desemprego mostrou contínua queda, mas já em 1988 o índice voltou a subir. Essa oscilação positiva é justificada por uma injeção de capital na economia, resultante de acordos do FMI com muitos países latinoamericanos, inclusive o Brasil, que os obrigavam a uma série de determinações

como a liberalização e o controle do déficit público e em contrapartida haveria concessão de mais empréstimos. Porém, não deu certo, e a economia voltou a se retrair trazendo consigo as consequências sociais. No fim da década de 1980 a pobreza na região atingia mais de 30% da população, e registrava um índice de desigualdade de 0,50. A tabela 1 apresenta os índices de pobreza e extrema pobreza no final da década de 1980.

**Tabela 1 – Pobreza e extrema pobreza na América Latina em números absolutos e relativos - 1986 e 1989- média dos países**

Ano	Pobreza		Extrema Pobreza	
	%	Absoluta	%	Absoluta
1986	33.75	137 mi	13.32	54 mi
1989	38.26	164 mi	17.59	75 mi

Fonte: World Bank (2000)

A tabela 1 evidencia um persistente e antigo problema na América Latina: a pobreza. Difícil encontrar dados referentes à pobreza antes do período da tabela, mas, ainda que esparsos no tempo, os dados acima dão um panorama da situação na região. Em 1986, quase 34% da população era pobre. Três anos depois a pobreza já apresentava um crescimento de 13,4%, ou seja, já alcançava os 38,26% da população latinoamericana. Quando observamos os números absolutos fica evidente o tamanho da grandeza do problema. Em 1986 havia 137 milhões de pobres numa população de 407 milhões de habitantes. E em 1989 este número era de 164 milhões dentro de uma população de 412 milhões de pessoas. A extrema pobreza também aumentou no intervalo de três anos. Passando de 13,32% em 1986 para 17,59% em 1989.

Este cenário assolador de elevada inflação e crescente dívida externa, queda no crescimento dos setores econômicos mais importantes, taxa de desemprego em alta, elevado índice de Gini (0,58 em 1989) e 1/3 da população vivendo em situação de pobreza foi extremamente funcional para justificar a consolidação das políticas econômicas de cunho neoliberal na região como única saída da crise. E desse modo, os anos 1990 tornaram-se a era neoliberal, cujo direcionamento foi dado por um conjunto de regras e procedimentos que ficou conhecido como o Consenso de Washington. Na seção a seguir apresentaremos de forma sucinta os caminhos propostos e impostos à América

Latina para retomar o crescimento e continuar seguindo como região base para a expansão da acumulação do capital internacional.

## **2.4 – O Consenso de Washington**

Na América Latina, o fortalecimento de políticas econômicas de cunho neoliberal, na década de 1990, foi resultado de pressões do Banco Mundial, do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do governo norte-americano. No final dos anos 1980, representantes dessas instituições reuniram-se para avaliar as políticas econômicas empreendidas na região e constataram, segundo eles, a eficácia econômica desses ajustes nos países latinos, porém com a necessidade de aprofundá-los. Com isso, dessa reunião resultou um conjunto de regras e procedimentos político-econômicos sintetizados por John Williamson (1990) que acabou virando a cartilha das orientações neoliberais na América Latina, o chamado Consenso de Washington.

Apesar de sua natureza informal, o Consenso de Washington teve um significado simbólico muito grande, representando a síntese das políticas neoliberais, que foram apoiadas pela elite política, empresarial e intelectual latinoamericana. Conforme Paulo Batista Nogueira (1994), o Consenso de Washington foi visto por essa elite como sinônimo de modernidade e, por isso, passou a fazer parte do seu discurso e de sua ação.

O Consenso de Washington foi a mensagem eficaz do neoliberalismo na América Latina, sob o discurso de saída única para a crise da dívida na região, com a pretensão de atender a dois objetivos básicos: a redução do Estado e a abertura do mercado para produtos importados e para a entrada de capitais de riscos. Os dez pontos apresentados abaixo deveriam ser cumpridos pelos países da América Latina (Williamson, 1990), enquadrando-se ao modelo neoliberal, a fim de receberem ajuda financeira de organizações econômicas internacionais. São eles:

- 1) Disciplina fiscal;
- 2) Redução dos gastos públicos;
- 3) Reforma tributária para reduzir taxas e aumentar base de contribuintes;
- 4) Juros de mercado;
- 5) Câmbio de mercado;

- 6) Abertura comercial;
- 7) Investimento estrangeiro direto, com eliminação de restrições;
- 8) Privatização;
- 9) Desregulamentação;
- 10) Direito à propriedade intelectual.

Estes dez pontos tornaram-se um símbolo da política econômica neoliberal na América Latina a ser seguido por quase todos os governos democráticos, voluntariamente ou não. E já no começo da década de 1990 a regra parecia ser a de que a democracia não poderia se consolidar sem a introdução de políticas econômicas favoráveis ao mercado. Isso equivaleria ao cumprimento desses dez pontos. O neoliberalismo na América Latina estava, pois, deixando de ser uma teoria para se tornar uma prática incontestável, amplamente aceita. O contexto de crise econômica, elevada inflação e a incapacidade do Estado em apontar soluções, facilitaram a implementação das políticas de cunho neoliberal como a única alternativa viável para os países recuperarem o crescimento econômico.

Na verdade, o Consenso de Washington foi o modo encontrado pelos organismos internacionais e países industrializados para saírem de sua própria crise, advinda da redução da taxa de lucro e superprodução do capital ainda nos anos 1970-80. A severidade das regras tinha como objetivo estabilizar a economia dos países em desenvolvimento, através da disciplina fiscal e a redução de gastos, adequando-a para investimentos externos que seriam possíveis graças às privatizações, desregulamentações, abertura comercial e investimento estrangeiro direto. Desse modo, retomaria-se a expansão da acumulação do capital dos países industrializados; tornando-se ainda mais forte a relação de dependência entre centro-periferia.

Havia uma clara evidência de subordinação da esfera política aos preceitos econômicos. Somente possível em países democráticos no âmbito de uma democracia implementada com bases apenas procedimentais. Pois, estas políticas econômicas prejudicariam milhares de pessoas em toda a região latinoamericana. Porém, isso não era preocupação dos formuladores dessas regras e condicionalidades. John Williamson

(2003) admitiu em livro anos depois que o Consenso não se fixava em preocupações sociais.

Entretanto os problemas sociais, estruturais na América Latina, tornaram-se mais visíveis com as políticas econômicas neoliberais. A região, na década de 1990, não conseguiu recuperar o crescimento econômico com as medidas estipuladas pelo Consenso de Washington. Além disso, a desregulamentação e flexibilização do mercado de trabalho causaram algumas das piores consequências para a população da região, como o aumento do desemprego, do subemprego, da precarização, intensificação e extensão da pobreza e da exclusão social.

Nesse sentido, é importante conhecer o período dessa expansão neoliberal por toda a região durante a década de 1990 para se compreender a capacidade de modificação de um determinado espaço para atender aos interesses da acumulação do capital. A democracia procedimental, neste contexto, foi extremamente funcional na obediência às regras do Consenso de Washington. Governos eleitos democraticamente foram o suporte e o Estado a ferramenta principal para a implementação dessas medidas. Por toda a América Latina, os governos reduziram as funções do Estado, impuseram estabilidade econômica a custo de desajustes sociais e abriram espaço ao capital internacional. Medidas possíveis porque o regime era somente democrático sob o ponto de vista político, negligenciando os problemas econômicos e sociais da população.

## **2.5 – Os governos democráticos e a década neoliberal na América Latina**

O declínio do estado desenvolvimentista foi um fato para os países latinoamericanos. O Estado, enquanto instituição provedora do desenvolvimento, foi substituído pelo Estado gerenciador dos processos econômicos, tal como orientava a cartilha neoliberal. Essa mudança no papel do Estado foi possível graças ao discurso neoliberal de que o Estado era o grande culpado pela crise da dívida na América Latina. E, portanto, ele teria que mudar para que a região voltasse a crescer.

A visão utilitarista dos neoliberais transformou o Estado no inimigo do mercado, principalmente a partir da crise dos anos 1980, quando este foi incapaz de conter uma estagflação na região. O Estado, portanto, tinha perdido sua utilidade e o mercado, por

sua vez, deveria se ocupar da política macroeconômica da região. A ordem, então, dos organismos internacionais para os estados em desenvolvimento foi a de dismantelar a máquina existente de intervenção estatal. Cabia ao Estado encolher e exercer funções, principalmente, políticas e de forma que corroborasse com as práticas neoliberais.

Mesmo Peter Evans (1998), sem nenhuma simpatia pelo estatismo, observou o exagero dos neo-utilitaristas neoliberais em “crucificar” o Estado como principal ator responsável pela estagnação econômica.

“ Infelizmente, em vez de tentar separar o que o Estado podia fazer do que seria pouco provável que fizesse, concentrando-se então nas mudanças institucionais que iriam melhorar o desempenho do Estado, os críticos simplesmente demonizaram o Estado.

A ganância dos políticos e burocratas era vista apenas como consequência. O verdadeiro culpado era o próprio Estado.”  
(Evans, 1998:54)

Conforme o autor, a fé no mercado foi a alternativa lançada pelos neo-utilitaristas após o abandono do Estado, evidenciando que o neoliberalismo era apenas a antiga fé no mercado e não uma inovação tecnológica. Uma visão que acredita que os mercados competitivos são suficientes para produzir o tipo de transformação estrutural que está no cerne do processo de desenvolvimento.

Desse modo, o pensamento neoliberal preconizou não somente a saída do Estado de todas as atividades produtivas e intervencionistas, mas também um processo de privatização e de desregulamentação generalizado.

Nesta linha de análise, de acordo com Bresser Pereira (2009), o que se pretendia era:

“um Estado fraco que deixasse que as economias nacionais, tanto dos países ricos onde essa ideologia se originou, quanto dos países em desenvolvimento, se transformassem em “campo de treinamento” ( *playing field*) das grandes empresas e dos seus altos executivos e agentes financeiros, deixando-os livres para nelas realizar rendas de todos os tipos em vez de juros moderados, de lucros empresariais e de ordenados”. (Bresser Pereira, 2009: 9)

Mas um Estado fraco no que diz respeito às decisões na esfera econômica. Porque o Estado continuou seguindo como instrumento para a deliberação dos interesses do capital, tanto nacional como internacional. E nesse sentido se fortaleceu ainda mais,

porque ganhou legitimidade ao ser governado por representantes eleitos diretamente pela população. Ou seja, as decisões políticas eram tomadas por “representantes do povo” e, como consequência, seriam para o bem comum. Mas assim não se fez. Muitos presidentes eleitos pelo voto direto estavam comprometidos com os ideais neoliberais, apesar de em suas propostas de campanha isto não se evidenciar.

No Brasil, Fernando Collor, assim que assumiu a presidência da República, em 1990, após vinte anos de ditadura militar e cinco de governo civil eleito pelo voto indireto, começou a implementar um plano de ajuste econômico. Para essa implementação, só no primeiro ano de mandato fez uso de mais de cem medidas provisórias. Em 1991, criou o Programa de Reconstrução Nacional (PRN), sob a consultoria do Banco Mundial, com o objetivo de redefinir o papel econômico do Estado e da iniciativa privada, através da implementação de um conjunto de medidas liberalizantes: o enxugamento do Estado, através de reforma administrativa; o Programa Nacional de Desestatização, que já de início privatizaria 20 empresas que representavam a base da estrutura industrial brasileira, como a siderurgia, a petroquímica e a produção de fertilizantes, e a abertura comercial, através de diretrizes de política industrial e de comércio exterior. E no final de 1991, quando O PRN estava sendo colocado em prática, o país assinou um acordo com o FMI de dois bilhões de dólares. Porém foi no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) que se intensificou o processo de reformas liberalizantes, como será visto no capítulo IV.

No Chile Patricio Aylwin foi eleito presidente em 1989, depois de dezesseis anos de ditadura Pinochet, com um programa que reconheceu os avanços econômicos promovidos pela ditadura militar e se propôs a mantê-lo no campo da modernização, dando continuidade ao processo de privatização e à política de atração de capital privado. Na Argentina, Raul Afonsin, primeiro presidente eleito democraticamente em 1983, após os terríveis anos ditatoriais, também impôs uma política de liberalização comercial e de controle da inflação, compatível com os preceitos neoliberais. Mas foi seu sucessor, Carlos Menem (1989-1999) quem aderiu com todas as forças às orientações voltadas ao mercado. Ele implementou um dos mais ousados programas de reformas liberalizantes com base em cinco políticas: 1) privatização das empresas públicas; 2) abertura comercial; 3) liberalização financeira; 4) reforma trabalhista e 5) programa de

estabilização, que culminou com o Plano de Conversibilidade da moeda argentina, o Plano Cavallo, o qual colocava em paridade o peso com o dólar.

No México, as reformas liberalizantes foram iniciadas ainda no começo da década de 1980 pelo governo democrático de Miguel de la Madrid (1982-88), dando autonomia ao Banco Central e promovendo uma modernização financeira que favorecia o empresariado. Salinas, quando assumiu o poder também por voto direto em 1988, completou as reformas, com privatização das grandes empresas públicas, abertura comercial com a entrada no NAFTA<sup>9</sup>, redução dos investimentos públicos produtivos e financeiros e reestruturação da legislação agrária que revisou todo um legado histórico de garantias protecionistas do Estado ao campesinato.

Na Venezuela o Estado também foi o elemento de estruturação das reformas neoliberais. Andrés Peres, presidente eleito pela segunda vez por voto direto em 1989, era a esperança de grande parte da população venezuelana para o país sair da crise em que se encontrava em fins dos anos 1980. Porém, logo que assumiu o poder, baixou um plano de austeridade fiscal, duramente contestado pela população. Peres lançou mão de um acordo com o FMI, que envolvia aumento de preços dos produtos básicos da classe trabalhadora, elevação dos juros e reajuste de cerca de 40% em todos os serviços públicos, bem como a privatização de boa parte deles. A inflação no começo de 1989, quando o plano foi posto em ação era de 40,3%. No final daquele ano o índice inflacionário chegou a 80%.

O Peru iniciou a aplicação do programa neoliberal do Consenso de Washington em 1990, com o governo de Alberto Fujimori, eleito democraticamente. O monopólio das empresas do Estado em alguns setores foi eliminado e as restrições e proibições ao comércio exterior foram revogadas. Sob a tutela do FMI, Fujimori privatizou centenas de empresas públicas. E na mesma época, assinou acordo militar com os Estados Unidos, o que o fortaleceu para o autogolpe em 1992, fechando o Congresso e levando o Peru a uma ditadura militar.

No Equador, que foi o primeiro país da região a abandonar o regime autoritário, em 1979, os governos eleitos desde então implementaram reformas neoliberais com o apoio do FMI. De 1983 a 2000 o país conseguiu oito empréstimos desta instituição. O

---

<sup>9</sup> NAFTA – Tratado Norte-Americano de Livre Comércio assinado entre Estados Unidos, Canadá e México, que entrou em vigor em primeiro de janeiro de 1994.

ápice da ortodoxia neoliberal no Equador foi no governo de Abdala Bucaran. Assim que assumiu a presidência em 1996, o presidente buscou e conseguiu aprovar uma lista de empresas a serem privatizadas e uma reforma trabalhista. Além disso, aumentou em 1000% as tarifas telefônicas, em 300% as tarifas elétricas e em 60% as tarifas de transportes sob a alegação de que precisava arrecadar dinheiro para sanar as contas públicas.

Estes são alguns exemplos de como os Estados latinoamericanos abriram suas portas ao capital estrangeiro, possibilitando a participação de empresas estrangeiras em seus mercados. Ao mesmo tempo, privatizaram suas empresas colocando-as na mão do capital internacional, conforme recomendado pelas instituições internacionais neoliberais. Apenas no período de oito anos, entre 1988 e 1996, quase mil empresas foram privatizadas neste subcontinente.

O Estado latinoamericano se adequou mais uma vez às exigências dos organismos internacionais e Estados desenvolvidos, servindo de instrumento para a acumulação de capital. A saída do Estado da esfera econômica foi uma estratégia política para permitir mais autonomia ao mercado. Desse modo, o Estado se reestruturou para receber o capital internacional, evidenciando, segundo Miles Kahler (apud Evans, 1998), um paradoxo nas prescrições políticas neoliberais. Conforme o autor, a ortodoxia necessita do Estado para a implementação de suas políticas. Depende dele para promover alterações políticas de forma que o Estado intervenha menos na economia. Há uma imposição a mudanças radicais, mas quem pode institucionalizar tais mudanças é só o Estado.

E esse paradoxo, para Peter Evans, tornou-se difícil de ser ignorado porque “quando a liberalização, a privatização e outras políticas associadas ao neoliberalismo foram implementadas, foram de fato os dirigentes governamentais que formaram o núcleo do ‘time de mudanças’ que tornou a mudança possível.”(Evans, 1998:60)

Essas mudanças transformaram a América Latina como um todo. Os países da região controlaram a inflação, fizeram drásticos ajustes fiscais e os capitais estrangeiros puderam entrar quase sem restrição. Porém, a população, principalmente a pobre, arcou com os altos custos dessas reformas: o desemprego e o subemprego aumentaram, a pobreza em termos absolutos também aumentou, assim como a desigualdade. Em

contrapartida a região não cresceu o esperado e prometido pelas reformas, como pode ser observado na próxima subseção, que discute a região no contexto da década de 1990.

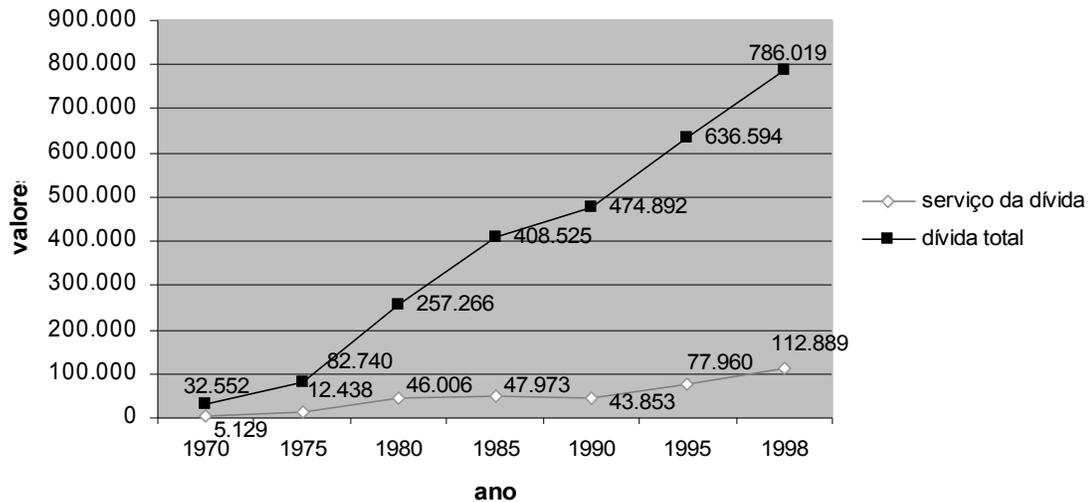
### **2.5.1 – O contexto neoliberal dos anos 1990**

A América Latina iniciou a década de 1990 ainda sob uma forte crise da dívida e suas alarmantes consequências como inflação elevada, queda no crescimento econômico, aumento do desemprego e da pobreza na região, que impediam a estabilização econômica, objetivo almejado pelos países desenvolvidos para que pudessem expandir seu capital na região. Duas tentativas anteriores ao Consenso de Washington já tinham sido colocadas em prática, porém uma sem sucesso e a outra como solução paliativa para o problema.

Primeiro, em 1985, os Estados Unidos lançaram o Plano Baker, com a finalidade de financiar a retomada do crescimento. Juntamente com a injeção de capital, os EUA propuseram políticas de ajustamento de curto prazo e reformas liberalizantes. Porém a dívida dos países só aumentou, sem melhora no crescimento econômico e na queda da inflação, como previnham os *experts*. Em 1990 houve mais uma tentativa do governo dos EUA, do Banco Mundial e do FMI para a estabilidade econômica da região, através do Plano Brady. Dessa vez, havia o reconhecimento da inevitabilidade de uma renegociação do pagamento das dívidas. E desse modo, a dívida dos países latinoamericanos foi renegociada; havendo uma redução do montante, porém com exigência de equilíbrio das contas públicas e de abertura da economia.

De fato, houve uma redução do serviço da dívida, ou seja, da taxa de juros, em 1990, porém, por pouco tempo, como se constata no gráfico 4. A dívida continuou a crescer, e a América Latina, condicionada ao capital internacional, mergulhou profundamente nas regras e procedimentos ditados pelo Consenso de Washington.

**Gráfico 4 – Dívida Externa Latinoamericana 1970-1998 (em milhões de \$)**



Fonte: Elaborado por Rosana Campos a partir de dados do Banco Mundial (2000)

O gráfico 4 permite ter um panorama do crescente endividamento da América Latina dos anos 1970 até 1998. Até 1980, esse endividamento era justificado pelo desenvolvimento da região através da substituição de industrialização. Após os anos 1980, o crescimento da dívida foi resultado de aumento exorbitante da taxa de juros e dos sucessivos empréstimos para sair da crise da dívida. O gráfico evidencia a crescente dependência da América Latina ao capital estrangeiro na medida em que iam se implantando e fortalecendo as medidas neoliberais, a partir da segunda metade da década de 1980 na região.

No começo dos anos 1970, a dívida externa da América Latina girava em torno de \$ 32.552 milhões. Em 1980 ela já era de \$ 257.266 milhões, isso representou um aumento de 790% do valor em relação a 1970. Em 1990 ela havia crescido 1458% (\$ 474.892 milhões ) e em 1998, 2414% (\$ 786019 milhões) se comparada ao início dos anos 1970. E se observarmos mais atentamente o gráfico, verificamos que o serviço da dívida, ou seja, os juros pagos pelos países, teve um crescimento constante, somente diminuindo em 1990, com a redução da taxa de juros.

À primeira vista parece contraditório, mas a elevada dívida tinha dois objetivos: 1) o endividamento era para estabilizar a economia e 2) manter os países na dependência

das organizações internacionais. Os países industrializados precisavam das economias subdesenvolvidas estáveis para que pudessem alcançar seus objetivos, já discutidos no tópico 2.1. E esta estabilidade deveria ser proporcionada pelos próprios países em crise através das regras condicionantes dos planos e do Consenso.

Desse modo, as reformas estruturais se generalizaram na América Latina em fins da década de 1980 e início dos anos 1990. Seus aspectos mais relevantes foram a abertura da economia, tanto comercial como financeira, e o processo de privatização das empresas públicas. Os governos da região levaram a cabo as reformas estruturais destinadas a abrir as economias ao mercado internacional, reduzir a intervenção estatal na produção de bens e serviços e expandir a atividade privada. Para a CEPAL (1998), as reformas foram um esforço da região para se adaptar às novas circunstâncias globais, incluindo a redefinição do papel do Estado refletida nas ações de desregulamentação de mercados, nas mudanças da política econômica que tenderam a uma maior neutralidade dos instrumentos e redução dos incentivos setoriais e regionais e na manutenção do equilíbrio econômico.

Para alcançar tais equilíbrios macroeconômicos se introduziram reformas tributárias afim de aumentar e garantir a arrecadação fiscal, reformas administrativas e políticas de gastos, tendentes a diminuir os custos com gastos públicos. As reformas em muitos países se assemelharam em vários aspectos e em meados dos anos 1990 quase todos os países da região estavam comprometidos com este processo.

Com relação à reforma comercial, houve um rápido avanço com relação à liberalização. Em países como Argentina, Brasil, Colômbia, México e Peru este processo foi acelerado mediante a eliminação de proibições, de licenças prévias e de restrições quantitativas às importações. No México, por exemplo, foi necessário adotar medidas para conter as importações realizadas sob condições de comércio desleal que afetavam os setores de calçados, vestuário, ferramentas e alguns produtos químicos intermediários.

Houve também uma ampla liberalização do setor financeiro e abertura do mercado de capitais. As medidas adotadas foram no sentido de desregulamentação do mercado de capitais e de crédito bancário, da liberalização das taxas de interesses e do mercado de câmbio e da eliminação de obstáculos à inversão estrangeira.

O Investimento Estrangeiro Direto (IED) foi bastante significativo nas economias latinoamericanas neste período. Isso significa entrada de empresas estrangeiras nos

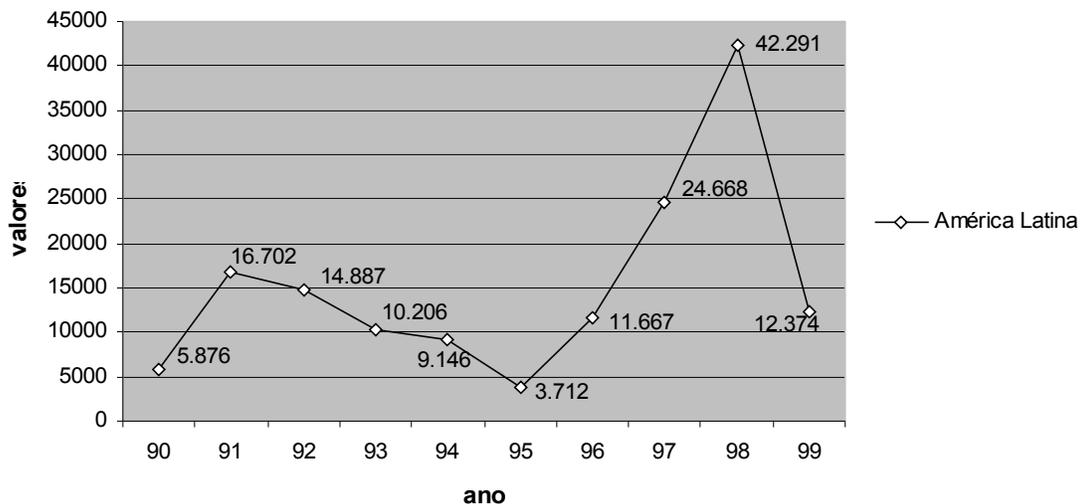
países, seja de forma direta ou indireta. De acordo com dados da CEPAL (2000), entre 1990 e 1994, a média anual de IED na América Latina foi de aproximadamente 15 milhões de dólares, e entre 1995 e 1999 o IED anual quadruplicou chegando ao montante de 60 milhões. O interesse do investimento se distribuía pelos três setores: primário (petróleo e minerais), secundário (manufatura) e terciário (finanças, telecomunicações, energia). Porém, os IEDs são pouco vinculados à economia local. E a entrada desses investimentos nos países latinoamericanos não significou necessariamente investimento para a região. Conforme James Petras (2003), somente para os Estados Unidos foram enviados em forma de remessas de lucros e dividendos um trilhão de dólares das subsidiárias latinas dos grupos norte-americanos.

O IED, em sua maioria, foi usado para a aquisição de empresas latinoamericanas a partir do processo de privatização recomendado pelos organismos internacionais; com a justificativa de enxugar a máquina estatal e fazer a economia crescer novamente.

Conforme anuário da CEPAL (1998), o processo de privatização na região acelerou a partir da segunda metade da década de 1990 e o Brasil foi o país que mais expandiu seu processo privatizador. A privatização também consistiu, no sentido mais amplo, em concessões de serviços públicos desenvolvidas por agentes privados em várias áreas como portos, aeroportos, estradas, canais de tv, etc.

As privatizações se concentraram nas áreas de energia, telecomunicações, manufatura e petróleo e geraram um montante de \$ 151.529 milhões de dólares entre os anos 1990 e 1999 em toda a América Latina. O gráfico 5 apresenta o volume de dinheiro obtido por ano, durante a década de 1990, com o processo de privatização na região.

**Gráfico 5 – Valor das privatizações na América Latina – década de 1990**  
**Em milhões de dólares**



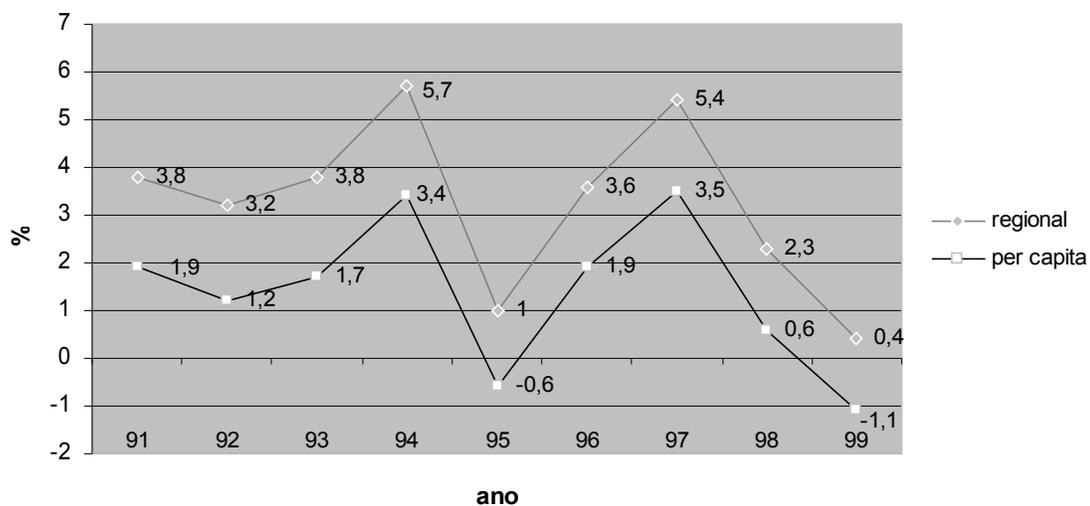
Fonte: Elaborado por Rosana Campos – a partir de dados do anuário da CEPAL (1999/2000)

O gráfico 5 permite observar o desenvolvimento do processo de privatização na América Latina e perceber sua evolução no decorrer da década de 1990. No começo da década, o processo de privatização apresentou um crescimento, justificado, principalmente, pelas vendas de empresas mexicanas no ano de 1991, que totalizaram um volume de mais de 10 milhões de dólares. Depois, até a metade da década houve uma crescente queda em termos de montante arrecadado com as privatizações na região. A justificativa é que foi uma época de ajustes nas legislações para a permissão das vendas de estatais, juntamente com a crise mexicana no ano de 1994, que afetou a região como um todo. Mas a partir de 1996, a região se estabilizou e o valor das privatizações teve um elevado crescimento com pico em 1998 de mais de 42 milhões de dólares. Quase metade deste dinheiro foi resultado da privatização da Telebrás (empresa brasileira de telefonia), em julho de 1998, que rendeu aos cofres brasileiros 19 milhões de dólares e passou a ser a privatização de maior envergadura na história da América Latina. Em fins dos anos 1990, o Brasil e a Venezuela eram destaques no ramo da privatização. O primeiro com telefonia e o segundo, no setor petrolífero.

Por fim, a inflação foi controlada durante a década, como previsto nas reformas estruturais, passando de 1.188% em 1990 para 10,6% em 1998. Porém, todos esses rearranjos econômicos, investimentos e privatizações não foram suficientes para fazer a economia da região deslançar.

Os PIBs, regional e *per capita*, durante toda a década de 1990, apresentaram maior oscilação com relação à década anterior, tanto para cima como para baixo, numa demonstração de constante instabilidade da economia; se comportando conforme as oscilações do mercado internacional. E registraram ao final da década de 1990 crescimento tão ínfimo quanto ao da década de 1980. O gráfico 6 evidencia esse comportamento.

**Gráfico 6 – PIB da América Latina 1991-1999 (regional e per capita)**



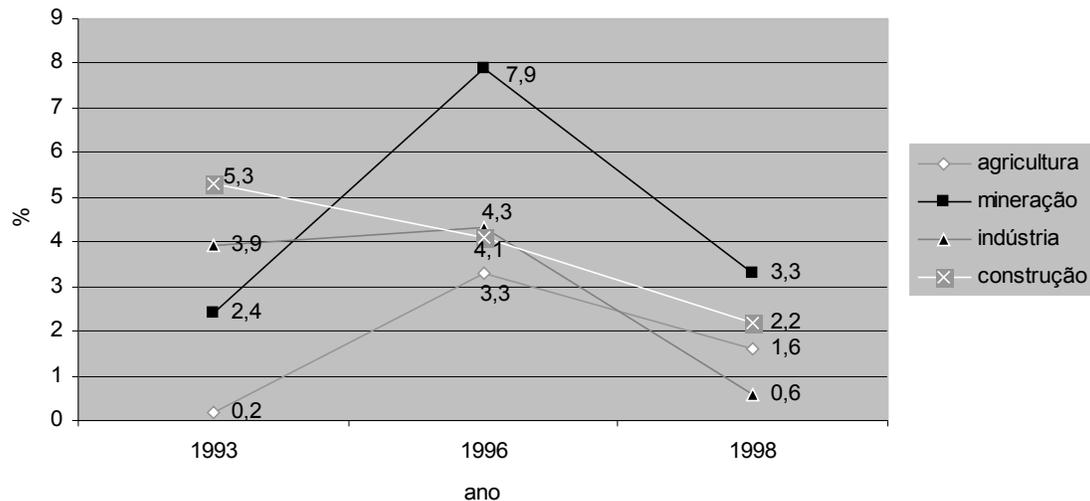
Fonte: Elaborado por Rosana Campos - a partir de dados CEPAL (2000)

Houve uma crescente melhora do PIB no começo da década de 1990, com relação aos últimos anos da década de 1980, como podemos perceber se observarmos os gráficos 1 e 6. Isso foi consequência do ingresso de capital na região resultante dos processos de abertura para o capital estrangeiro. Mas em 1995, como reflexo da crise mexicana, o PIB decresce marcando 1% de crescimento regional e -0,6%, *per capita* no mesmo ano. A partir de 1996, o PIB volta a crescer (regional, 3,6% e *per capita*, 1,9%), com o controle

da crise mexicana que atingiu toda a região, e em 1997 alcança seu segundo pico na década registrando crescimento de 5,4% regional e 3,5%, *per capita*. Porém em meados de 1997 a crise asiática surte efeitos negativos na economia latina e o PIB da região sofre um processo de desaceleração do crescimento, registrando em 1998 2,3% de crescimento regional e 0,6% *per capita*. Para 1999, os índices foram de 0,4% e -1,1% regional e *per capita* respectivamente, terminando a década com registro de crescimento praticamente igual ao final da década de 1980, quando o crescimento regional do PIB foi de 0,5% e o *per capita*, -1,7%. A taxa de crescimento médio do PIB regional na década de 1990 foi de 1,4%.

Os dados sobre os setores de agricultura, mineração, indústria, construção e serviços básicos também evidenciam oscilações em seu crescimento durante a década de 1990, com queda ao final do decênio. Os quatro setores apresentaram crescimento positivo durante a primeira metade dos anos 1990 e, posteriormente, queda como evidencia o gráfico 7.

**Gráfico 7 – Evolução em % do crescimento de setores econômicos na América Latina - Anos 1993/1996/1998**



Fonte: Elaborado por Rosana Campos a partir de dados do anuário CEPAL (1993/1996/1998)

A instabilidade dos setores produtivos na década de 1990 apresentada no gráfico 7 se deveu muito à alteração na estratégia de desenvolvimento baseado na substituição de importações e na mudança de intervenção do Estado na produção de bens, controle do mercado e redistribuição da renda. A economia foi aberta aos mercados internacionais e os setores ainda incipientes, para concorrer com o mercado externo e superar os diversos choques econômicos ocorridos por toda a década, entraram em declínio. Além disso, a redução da demanda interna e externa colaborou para a redução da produção. A indústria que começou a década com um crescimento de 3,9% , chegou a 4,3% em 1996, e literalmente despencou em 1998, crescendo apenas 0,6%. O processo de reestruturação produtiva em toda a América Latina colaborou para o encolhimento da indústria nacional e a expansão das transnacionais em território latinoamericano, que reenviavam seus lucros e excedentes aos seus países de origens, sem nenhum compromisso de investimento na região. Para Carlos Eduardo Martins (2007), essa redução da indústria significou mais uma destruição da capacidade industrial de agregar valor. De acordo com o autor, essa redução da atividade industrial aconteceu devido ao padrão neoliberal em que uma parte da indústria se articulou ao mercado internacional em detrimento da que se voltou para o mercado interno na região.

A agricultura registrou ínfimo crescimento de 0,2% em 1993, expandiu em 1996 apresentando um crescimento de 3,3%. Porém também entrou em declínio em 1998, registrando 1,6%. Nos anos 1990, a agricultura passou a ser regulada pelo mercado e a oscilar com a lei da oferta e da procura, além e devido à concorrência estrangeira. Com a perda de políticas de suportes de créditos subsidiados, de desenvolvimento de tecnologia e assistência técnica, o setor agrícola enfraqueceu bastante. Além disso, a agricultura latina foi afetada pela valorização cambial, que acabou penalizando o setor exportador.

A mineração apresentou oscilações, iniciando a década com crescimento de 2,4%, alcançando um pico de 7,9% em 1996 e caindo ao final da década, registrando crescimento de 3,3%. Já a construção registrou apenas queda no decorrer dos anos 1990, iniciando a década com 5,3% de crescimento, registrando em 1996 crescimento de 4,3% e finalizando o período em declínio, 2,2%.

Os dados do gráfico 7 evidenciam uma região extremamente instável durante a década de 1990, com as reformas neoliberais. As consequências foram boas para a

parcela da população mais rica. A classe média e os pobres arcaram com as desastrosas consequências das políticas neoliberais. A situação do trabalho piorou. O desemprego pulou de 6% no começo da década para 9% em 1999. 70% dos novos postos de trabalho criados durante o decênio de 1990 foram estabelecidos no mercado informal. O número de pobres se manteve em torno dos 200 milhões e o coeficiente de Gini, que mede a desigualdade de renda, cresceu em 12 dos 16 países pesquisados no estudo da CEPAL (2000), Panorama Social da América Latina, como se evidencia na tabela 2.

**Tabela 2 – Índice de Gini da América Latina 1990-1999**

<b>País</b>	<b>1990</b>	<b>1999</b>
Brasil	<b>0,627</b>	<b>0,640</b>
Bolívia	<b>0,538</b>	<b>0,586</b>
Nicarágua	<b>0,582</b>	<b>0,584</b>
Guatemala	0,582	0,582
Colômbia	0,601	0,572
Paraguai	<b>0,447</b>	<b>0,565</b>
Honduras	0,615	0,564
Chile	<b>0,554</b>	<b>0,559</b>
Panamá	0,56	0,557
Argentina	<b>0,501</b>	<b>0,542</b>
México	<b>0,536</b>	<b>0,539</b>
Equador	<b>0,461</b>	<b>0,521</b>
El Salvador	<b>0,507</b>	<b>0,518</b>
Venezuela	<b>0,471</b>	<b>0,498</b>
Costa Rica	<b>0,438</b>	<b>0,473</b>
Uruguai	0,492	0,440

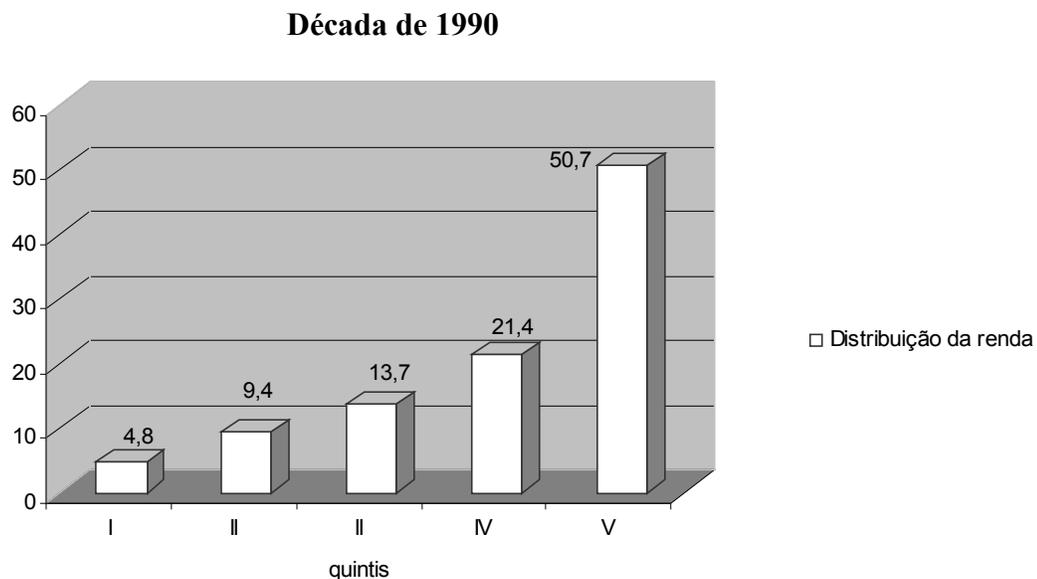
Fonte: Panorama Social da América Latina – Cepal (2000)

A tabela 2 apresenta crescimento do índice de Gini em 12 países da região latina, evidenciando o aumento da desigualdade entre a população da região nos anos 1990, onde o Brasil liderou no quesito desigualdade, registrando ao final da década um índice de 0,64. E o Uruguai foi o país que apresentou menor índice no decorrer da década, chegando ao final com um índice de 0,44, apontando uma queda na desigualdade. Os dados da tabela reforçam a tese de que as reformas estruturais vieram para estabilizar a economia, ou seja, preparar os países latinoamericanos para receber investimento externo, e não para equilibrar os desajustes sociais provocados pela crise dos anos 1980. A desigualdade foi um aspecto sem peso algum na tomada de decisões da implementação

de políticas neoliberais. Se ela diminuiu ou aumentou, foi vista como consequência natural do processo.

E já que essa não era a preocupação, as estruturas desiguais permaneceram inabaladas durante todo esse processo. Os pobres continuaram detendo a menor porcentagem da renda da região, e os ricos concentraram a maior, quando comparados os estratos por quintis, como mostra o gráfico 8, no qual o I quintil representa o estrato mais pobre e o V quintil, o mais rico.

**Gráfico 8 - % da distribuição de renda na América Latina por quintis**



Fonte: Elaborado por Rosana Campos a partir de dados da CEPAL (2000/01)

Neste gráfico, podemos visualizar a distribuição desigual da renda na região a partir dos quintis, na década de 1990. O primeiro quintil, onde se concentram os mais pobres, detinha 4,8% da renda. O segundo quintil, 9,4%; o terceiro quintil, 13,7%; o quarto quintil, 21,4% e o último quintil, onde estão os mais ricos da população, concentrava 50,7% da renda na América Latina durante a década de 1990. A intensa desigualdade de renda se evidencia na diferença entre os 20% mais pobres e os 20% mais ricos, em que estes concentraram dez vezes mais renda do que aqueles.

A desigualdade na América Latina também pode ser visualizada a partir de outros indicadores, para além da renda, como gasto social. Segundo dados da CEPAL, a fração do PIB destinada aos gastos sociais cresceu de 10,4% em 1990 para 13,1% em 1999; mas a distribuição desse crescimento foi intensamente desigual.

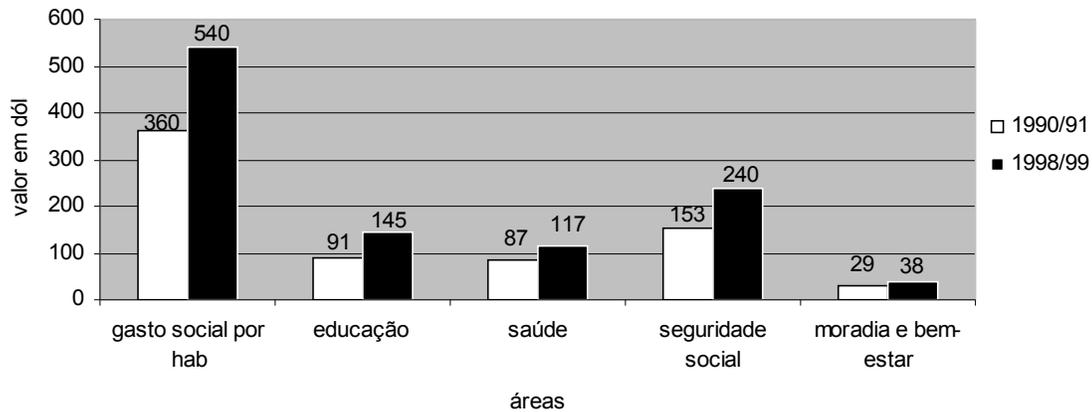
Com relação à distribuição do gasto por estratos sociais na década de 1990, os mais ricos, apesar de concentrarem 10 vezes mais renda do que os pobres, proporcionalmente se beneficiaram mais do dinheiro público. Descontada a seguridade social, 20% dos lares de menor renda receberam 28% dos recursos públicos e os 20% mais ricos receberam 12%. Porém, se observarmos os gastos referentes à seguridade social, constata-se que 15% dos gastos se concentraram no primeiro quintil, enquanto o quinto quintil recebeu 32,6%, ou seja, os 20% mais ricos da região foram beneficiados duas vezes mais com o dinheiro público no que diz respeito à seguridade social. Uma contradição quando pensamos em seguridade social como um conjunto de políticas sociais cujo fim é amparar e assistir ao cidadão e sua família em situação de velhice, doença e desemprego.

A CEPAL (2000) estimou que 51% da expansão do gasto público na década de 1990 estavam relacionados à ampliação de gastos com seguridade social, que, como os dados mostram, beneficiou com mais intensidade os mais ricos. Quarenta e quatro por cento dessa expansão corresponderam aos incrementos em educação e saúde (28% e 16%) e os 5% restantes com outros gastos. De acordo com o relatório da CEPAL, o aumento significativo dos gastos em educação se vinculou ao desenvolvimento de programas da reforma, predominantemente na educação básica e média.

Os gastos sociais com os 20% mais pobres se concentraram em educação primária e saúde, enquanto os gastos com os 20% mais ricos foram, principalmente, destinados à educação terciária e à seguridade social.

Quando analisamos os dados do gasto público social por habitante, ainda que este dado não expresse a distribuição real, observamos com mais intensidade a desigualdade da distribuição do gasto, sendo maior na área de seguridade social, na qual os ricos são mais beneficiados como evidenciaram os dados anteriores. O gráfico 9 apresenta o gasto público social por habitante desagregado.

**Gráfico 9 – Gasto público social por habitante na América Latina 1990/91-1998/99**  
**Em dólar**



Fonte: Elaborado por Rosana Campos a partir de dados estatísticos da CEPAL [www.cepal.org](http://www.cepal.org) - estatísticas e indicadores sociais

O gráfico 9 mostra o crescimento do gasto público social por habitante em educação, saúde, seguridade social e moradia/bem-estar durante o decênio de 1990. Do montante gasto por habitante, o maior valor foi na área de seguridade social, numa demonstração de que os governos na América Latina gastaram mais em uma área em que os mais ricos foram mais beneficiados do que os mais pobres, como demonstraram os dados anteriormente. Em 1990/91 os governos latinos gastaram com seguridade social por habitante o equivalente a 153 dólares e em 1998/99 o valor registrado foi de 240 dólares.

A segunda área prioritária foi educação; com um gasto por habitante em 1990/91 de 91 dólares e em 1998/99 de 145 dólares. Em terceiro lugar, saúde correspondendo a 87 dólares por habitante em 1990/91 e 117 dólares em 1998/99. Por último, moradia e bem-estar (água, energia, esgoto), nos quais os governos latinoamericanos gastaram 29 dólares por habitante em 1990/91 e 38 dólares em 1998/99.

Por fim, observando o comportamento do gasto social público como fração do PIB, verificamos que ainda é uma quantidade pequena diante da representação da dívida externa no mesmo. Durante a década de 1990, conforme dados da CEPAL (2000), o

gasto público social representou em média 12% do PIB, enquanto a dívida externa permaneceu no patamar dos 39%.

O que se viu ao final de uma década de políticas neoliberais foi uma região aberta ao mercado externo, desnacionalizada, desindustrializada, dependente do capital internacional e, por isso, vulnerável, e com um enorme ônus social. Inegavelmente, a parte perversa dessas reformas emergiu. O mercado de trabalho foi o *locus* mais atingido por elas e a pobreza tornou-se um fenômeno social visível e insustentável, consequências que serão o tema do capítulo III.

## **2.6 – Algumas considerações**

Na América Latina, o neoliberalismo foi apenas mais uma estratégia de expansão de acumulação do capital; proporcionada em grande parte pelos novos governantes eleitos democraticamente, que sucumbiram aos interesses e imposições de organismos internacionais. A democracia procedimental, neste contexto, serviu de suporte para a implementação de políticas de cunho neoliberal. Os governos latinoamericanos abriram as portas para o mercado externo e se estabilizaram (reduzindo a inflação) para receber o capital estrangeiro, que necessitaria de um ambiente promissor para se proliferar. Também afastaram-se da esfera do mercado, na medida em que reestruturaram as competências do Estado frente à esfera econômica, intervindo apenas para beneficiar a expansão do capital, fosse no âmbito do executivo ou do legislativo.

A tabela 3 permite-nos ter uma visualização do comportamento de indicadores econômicos, sociais e políticos durante o decênio de 1990 para compreendermos aonde nos levou a única alternativa à saída da crise dos anos 1980, à medida que a democracia ia se espalhando pela região.

**Tabela 3 -Reformas e Realidades na América Latina**

<b>Ano</b>	<b>Índice de* Reforma Econômica</b>	<b>Índice ** Democracia Eleitoral</b>	<b>PIB per capita- ano (%)</b>	<b>Índice Pobreza (%)</b>	<b>Índice de Indigência (%)</b>	<b>Coefficiente de Gini</b>	<b>Desemprego Urbano (%)</b>
1991- 97	0,79	0,87	0,6	42,8	18,3	0,57	8,8
1998- 02	0,83	0,92	1,2	42,8	17,7	0,58	10,4

Fonte: PNUD – Democracia na América Latina: rumo a uma democracia de cidadãs e cidadãos (2004, p. 42)

\* o índice de reforma econômica é composto por : políticas de comércio internacional, políticas impositivas, políticas financeiras, privatizações e contas de capitais. O índice vai de 0, que indica a falta de políticas orientadas para o mercado, a 1, que indica a aplicação de reformas fortemente voltadas ao mercado. O índice foi elaborado por uma comissão de profissionais da CEPAL.

\*\* o índice de democracia eleitoral vai de 0 (falta de democracia eleitoral) a 1 (requisitos da democracia eleitoral cumpridos).

Os dados da tabela 3 evidenciam que o tipo de liberdade política e de liberdade econômica proporcionado na região trouxe desigualdade social, na medida em que esse tipo de liberdade econômica se expandiu num ambiente de intensa desigualdade e que a liberdade política se restringiu, para muitos, ao ato de votar.

A tabela 3 constata que o índice de reforma econômica teve um aumento gradativo durante a década de 1990, registrando entre 1991 e 1997 o valor de 0,79, indicando a aplicação das reformas estruturais fortemente voltadas ao mercado. Entre 1998 e 2002 o crescimento foi contínuo em relação à implementação das reformas, registrando 0,83 na escala. Simultaneamente, o índice de democracia eleitoral também foi crescendo na região. No período de 1991-97 registrou 0,87, ou seja, a maioria dos requisitos da democracia eleitoral (eleições razoavelmente competitivas, sem fraude massiva e amplo sufrágio) estava sendo cumprida. No segundo período analisado, 1998-2002, a democracia eleitoral continuou se consolidando na América Latina, registrando um índice de 0,92. Vemos, pois, que os processos de democratização e reforma econômica avançaram fortemente, cumprindo seus objetivos propostos. A democracia implementada na América Latina, portanto, enquanto regime político, tinha como objetivo proporcionar à população, por via do voto direto, a escolha do seu governante de forma justa e clara, sem questionar aspectos sociais e econômicos. E as reformas tinham como pretensão abrir espaços aos investimentos externos e expandir os investimentos internos privados.

Por isso, não é surpresa constatar o ínfimo crescimento econômico da década, que durante o período 1991/97, cresceu apenas 0,6 e no período seguinte, 1998/2002, 1,2%. E nem a constante desigualdade de renda que registrou um índice de 0,57 e 0,58 nos respectivos períodos, sugerindo que os esforços tanto da democracia como das reformas econômicas não estavam voltados para o bem-estar da população. Por isso, a pobreza, observando dados relativos, permaneceu inalterada no patamar dos 40% e o desemprego aumentou de 8,8% em 1991/97 para 10,4% em 1998/2002.

A democracia procedimental implementada na América Latina foi funcional para o neoliberalismo, na medida em que ignorou os aspectos econômicos e sociais e colaborou diretamente, através de seus governantes, com a implementação de políticas de cunho neoliberal. Por sua vez, o neoliberalismo foi funcional tanto para os ricos que investiram na região como para os ricos da própria região. Dados da CEPAL (2000) apontam que entre 1991 e 1998 foram remetidos cerca de \$900 bilhões de lucros e dividendos da América Latina para os países que investiram na região. E neste mesmo período, os 20% mais ricos concentraram mais de 50% da renda.

O próximo capítulo apresentará as duas principais consequências desse modelo neoliberal: menos trabalho/trabalho precário e mais pobreza. O objetivo é evidenciar em dados da realidade latinoamericana que escolhas políticas, o tipo de democracia, são funcionais para determinadas decisões econômicas, a política econômica neoliberal, que acarretam consequências negativas para a população - menos trabalho/trabalho precário e mais pobreza.

## Capítulo III

### 3. Consequências sociais: desemprego/subemprego e pobreza

A década de 1990 na América Latina, com seus recém (re)estabelecidos regimes democráticos, foi marcada pela implementação e consolidação de políticas neoliberais. A implantação dessas reformas, em justificativa à crise econômica dos anos 1980 que se alastrou por toda a década, causou, entre outras consequências, o aumento do desemprego/subemprego e da pobreza por toda a região. Na América Latina estas duas consequências sociais se visibilizaram pela extensão e intensidade.

O mercado de trabalho foi o *locus* mais afetado pelas políticas econômicas neoliberais causando desemprego em massa e expansão do mercado de trabalho informal, conseqüentemente desestruturando ou piorando ainda mais a situação de uma grande parcela da população latina, com o aumento e intensidade da pobreza, contrariando as promessas das reformas neoliberais de melhorias nos indicadores sócio-econômicos da região (Casanova, 2002; Estenssoro, 2003). A quantidade de pobres na América Latina reflete bem o que na verdade as políticas neoliberais representaram para a maioria da população latinoamericana nesse período. Em 1980 a pobreza incidia sobre 135 milhões de pessoas e ao final da década de 1990 já eram 211 milhões de pessoas vivendo em situação de pobreza.

Desse modo, se a década de 1980 foi denominada de década perdida, os anos 1990 podem ser considerados perversos para os latinos, com mais desempregados, subempregados e mais pobres. Muitos cientistas sociais e políticos (Lagos, 1997; Linz e Stepan, 1996; Przeworski, 1992) previam este desajuste social em países em desenvolvimento, como os da América Latina com consequências distributivas. Porém a realidade mostrou-se mais aguda do que a previsão quando se refere a dois fatores socioeconômicos: trabalho e pobreza.

O trabalho sofreu muitas transformações com a reestruturação produtiva, as privatizações e as flexibilizações das legislações trabalhistas nos países latinos. O mercado de trabalho se desestruturou, dicotomizando-se ainda mais nos setores formal, com seus trabalhadores geralmente mais qualificados, melhor remunerados e com

garantias trabalhistas, e o setor informal, com seus milhões de trabalhadores em empregos em sua maioria precários e mal remunerados, expandindo-se cada vez mais para absorver a massa expulsa do mercado formal ou mesmo aquela ainda excluída de qualquer espaço laboral.

A pobreza, em consequência desses desajustes, aumentou estabelecendo um círculo vicioso de menos trabalho mais pobreza, fortalecido pela enorme desigualdade social na região, e mais pobreza e trabalho mais precarizado, de modo que a relação entre trabalho e pobreza não foi simplesmente inversamente proporcional - quanto mais trabalho menos pobreza. O trabalho precário ou mesmo o desemprego tem evidenciado uma relação diretamente proporcional com a pobreza. De acordo com estudos da Cepal (2001), há uma estreita relação entre pobreza e desemprego e também entre pobreza e situação de subemprego.

Nesta perspectiva, o objetivo deste capítulo é avaliar essa aguda realidade produzida e reproduzida pelas políticas neoliberais a partir de duas de suas mais graves consequências: o desemprego/subemprego e a pobreza. Enfoca-se, portanto, as consequências da política econômica de cunho liberal na América Latina. Inicialmente o trabalho e a pobreza serão examinados sob uma perspectiva teórica e, num segundo momento, demonstrar-se-á por meio de dados secundários o quão negativas foram essas consequências para a população latinoamericana.

O objetivo não é fazer uma discussão calcada na sociologia do trabalho, mas discutir o impacto que as políticas neoliberais tiveram na transformação do mercado de trabalho nos anos 1990 e porque esta contribuição foi negativa para a maioria da população trabalhadora. Já a pobreza será discutida como um fenômeno que ganhou visibilidade pela sua proporção e intensidade na década neoliberal, bem como as tentativas de aliviá-la via um discurso do desenvolvimento humano e das políticas focalizadas.

### **3.1– Trabalho: suas transformações no período neoliberal**

O debate acerca do trabalho, na atualidade, levanta dois aspectos relativos ao tema: o fim do trabalho e a centralidade do trabalho na sociedade capitalista, ocasionados

pelas mudanças neste modo de produção em fins do século XX. Autores como André Gorz (1987) e Claus Offe (1989), ainda na década de 80, e mais tarde Ulrich Beck (2000) e Dominique Meda (1999), entre outros, argumentaram a perda da centralidade do trabalho como elemento fundante das relações sociais e da construção identitária dos indivíduos.

Gorz (1987) observou a tendência à redução do emprego industrial nas sociedades capitalistas avançadas, a proliferação das atividades de serviços e a diminuição da jornada de trabalho, concluindo que o trabalho mensurável, quantificável, monetarizável, ou seja, o trabalho mercador ia iria desaparecer. E sugeriu que ao gerir a abolição do trabalho surgiria ou a sociedade do desemprego ou sociedade do tempo liberado. Nas sociedades industrialmente desenvolvidas e mais igualitárias o esforço orientou-se para se transformarem em sociedades de tempo liberado. A América Latina, onde o trabalho já era um problema estrutural na região com grande porcentagem da população empregada na informalidade, tendeu-se a se transformar numa sociedade do desemprego nos anos 1990.

Para Beck (2000), as transformações capitalistas do fim do século XX evidenciavam um capitalismo sem trabalho, numa sociedade onde os empregos que duravam a vida toda estavam sendo substituídos por trabalhos mais flexíveis em um mundo mais instável. Porém o autor não vê catástrofes nisso, porque podem surgir, segundo ele, oportunidades de liberdade enormes, na medida em que a produção de mais riqueza com menos trabalho possa “livrar a humanidade” do jugo do trabalho.

Contrários a essa perspectiva de interpretação do trabalho, Robert Castel (1998) e Manuel Castells (1999) buscam analisar as mudanças no trabalho sob o ângulo de suas implicações sociais resultantes das transformações do capitalismo em fins do século XX. Essas mudanças, conforme os autores, ocorrem devido às políticas econômicas neoliberais, ocasionando mais desemprego, precarização do trabalho, individualização das relações de trabalho, insegurança e vulnerabilidades, fragmentação e desintegração social.

Para Castells (1999), a interpretação do trabalho passa pela compreensão da transição de uma sociedade industrial para uma sociedade da informação, em que o modelo de economia está calcado na produtividade com obtenção de lucros no curto

prazo, através da reestruturação das empresas e organizações sob uma nova perspectiva de acumulação do capital – o neoliberalismo. E nesse modelo, conforme o autor, a palavra-chave é flexibilização, com produção enxuta, terceirização, subcontratação, consultoria e redução de quadro funcional, onde a força de trabalho do indivíduo se classifica em permanente (analistas simbólicos e trabalhadores com informação) e disponível (os demais trabalhadores). Castells aponta duas transformações fundamentais na sociedade, em geral, e no trabalho, em particular: fragmentação e individualização, respectivamente. O autor observa uma deterioração generalizada das condições de trabalho e de vida do trabalhador advindas dessas mudanças. Mas argumenta que essa deterioração é apenas uma transição e que a situação do trabalhador pode vir a melhorar, se o mercado de trabalho conseguir absorver estes novos trabalhadores.

Já Robert Castel (1998) não analisa com otimismo as perspectivas futuras do trabalho. O autor chama a atenção para a ameaça de fratura social através das transformações no mundo do trabalho ocasionadas pelo processo de globalização e pelas políticas-econômicas neoliberais, onde há uma “desmontagem” no sistema de proteções, desestabilizando a sociedade salarial, construída e solidificada no decorrer do século XX. A sociedade salarial de Castel (1997) é uma sociedade na qual a maioria dos sujeitos sociais tem sua inserção social relacionada ao lugar que ocupam no espaço do trabalho, não se resumindo à renda, mas também seu *status*, sua proteção e identidade. Esta sociedade se funda num momento em que se estabelece uma relação salarial através da criação de novas posições, ampliação de direitos, garantias, seguridades e proteções.

A fragmentação dessa sociedade, para Castel, é a grande questão social na atualidade, porque não é apenas o fim do pleno emprego, é também o aumento da instabilidade do emprego e o reaparecimento de “trabalhadores sem trabalho”, que, para Castel (1997: 179-80- 81), se caracteriza em três importantes e inquietantes questões sociais: 1) a desestabilização dos estáveis; 2) a instalação da precarização, como uma das respostas sociais à exigência de flexibilidade, alternando períodos de atividades, de desemprego, de trabalho temporário, inatividade e ajuda social; e 3) a existência de pessoas que poderiam ser chamadas de sobrantes, que não são integradas na sociedade e talvez também não sejam porque foram invalidadas pela nova conjuntura econômica e social dos últimos 20 anos.

Segundo o autor, o desemprego é a manifestação mais visível e o risco social mais grave na dinâmica dessas políticas econômicas; pois tem um efeito desestabilizador e dessocializante. O processo de precarização do trabalho, ou seja, o subemprego, também se configura como um importante fenômeno condicionado pela internacionalização do mercado, pelas crescentes exigências da concorrência e da competitividade, que flexibilizam, desestabilizam, desagregam e degradam o trabalho.

A sociedade salarial de Castel que se fragmenta é a dos países avançados, com suas proteções e assalariamento universal. Em países em desenvolvimento, como os da América Latina, a perversidade das transformações é ainda maior, pois se deu numa sociedade frágil, onde ainda não estavam garantidas proteções sociais a todos, sequer salário. Por isso, as políticas neoliberais quando não desempregaram os trabalhadores, precarizaram ainda mais o trabalho, que já era precarizado para uma boa parte da população.

Numa perspectiva de análise semelhante a de Robert Castel, Ricardo Antunes et al (2004) observaram também que na América Latina o neoliberalismo e a reestruturação produtiva da era da acumulação flexível, dotada de forte caráter destrutivo, têm acarretado, entre tantos aspectos nefastos, um monumental desemprego e uma enorme precarização do trabalho. De acordo com os autores, “essa lógica do sistema produtor de mercadorias vem convertendo a concorrência e a busca da produtividade num processo destrutivo que tem gerado uma imensa sociedade dos excluídos e dos precarizados”. (Antunes et al, 2004:36)

Para Antunes et al, essas mudanças no capitalismo contemporâneo, discutidas no capítulo II, são de intensa destrutividade, porque destroem a força humana que trabalha; destroçam os direitos sociais, brutalizam enormes contingentes de homens e mulheres que vivem do trabalho, tornam predatória a relação produção-natureza criando-se o que ele chamou de ‘monumental sociedade do descartável’. É nesse sentido que, conforme Antunes et al, desregulamentação, flexibilização e terceirização são expressões de uma lógica societal onde o capital tem um poder imenso e a força humana de trabalho só conta enquanto parcela para a reprodução deste mesmo capital.

Essa forma flexibilizada da acumulação trabalhista, baseada na reengenharia e na empresa enxuta, teve, de acordo com Antunes et al, muitas consequências no mundo do

trabalho; como a crescente redução do proletariado fabril, um enorme incremento do novo proletariado, do subproletariado fabril e de serviços. Além disso, houve o aumento do trabalho feminino, preferencialmente absorvido no universo do trabalho precário, um incremento dos assalariados médios e de serviços, uma inclusão precoce de crianças no mundo do trabalho e uma expansão do trabalho realizado por trabalhadores de diversas partes do mundo.

Essas transformações do capitalismo no final do século XX como resposta à crise econômica mundial foram orientadas a partir de três grandes movimentos: globalização, reestruturação produtiva e financeirização, fundamentados numa perspectiva neoliberal do mercado, conforme Juliana de Araújo e Cassiano Trovão (2009). A globalização elevou o mercado a uma escala mundial, sem precedentes, difundindo e impondo padrões hegemônicos de produção, organização e consumo. A financeirização intensificou a possibilidade de acumulação de riqueza na esfera financeira. O espaço dos investimentos deixou de ser a esfera da produção passando a ativos do mercado financeiro. E por fim a reestruturação produtiva, que foi a mudança no modelo de produção fordista para uma produção mais ‘flexível’.

Esses três movimentos reordenaram o mercado de trabalho. A globalização causando o deslocamento espacial do emprego, a financeirização diminuindo a quantidade de emprego devido ao encolhimento da base produtiva e a reestruturação produtiva acarretou um novo mercado de trabalho – segmentado e precário. Para David Harvey (1992), este novo mercado surgiu como resultado do que ele chamou de acumulação flexível, em concordância com a ideia de Antunes sobre forma flexibilizada de acumulação capitalista. De acordo com Harvey, essa acumulação flexível acabou por gerar altos níveis de desemprego e trabalho não formal.

O mercado de trabalho informal, que é o espaço histórico do trabalho na América Latina, expandiu-se como resultado das transformações capitalistas, adequando-se para captar as novas situações do trabalho na região. Conforme as observações de Rogério Silva (2003), o circuito tradicional da informalidade, associado a trabalhadores menos qualificados, com baixa renda e produtividade, esticou-se para comportar os ex-assalariados, expulsos do mercado formal ou jovens recém-ingressos na população economicamente ativa.

Para Maria Cristina Cacciamalli (2000), o que houve não foi só a expansão do mercado de trabalho informal. Ocorreu também um processo de informalidade, que em sua análise é um processo de mudanças estruturais na sociedade e na economia redefinindo as relações de produção, as formas de inserção dos trabalhadores na estrutura produtiva e os processos de trabalho. Esse processo, segundo ela, foi impulsionado pela liberalização do comércio, pela maior integração das economias à economia mundial e pela revolução tecnológica em andamento.

De acordo com a autora, na dimensão do mercado, o processo de informalidade na América Latina se revelou por meio da destruição, adaptação e redefinição de um conjunto de instituições, regras e normas envolvendo as relações entre as empresas para organizar a produção e sua distribuição, os processos de produção do trabalho, as formas de inserção no trabalho, as relações de trabalho e os conteúdos dessas ocupações que, conforme Cacciamalli, provocam dois fenômenos: 1) a reorganização do trabalho assalariado e aumento da vulnerabilidade nas situações de trabalho e 2) aumento do emprego por conta própria e outras estratégias de sobrevivência, associadas ao setor informal, geralmente em atividades de baixa produtividade, o que revela uma precarização do trabalho.

Neste contexto de transformações do mundo do trabalho, conforme Sônia Leguizamón (2005a), há um aumento substancial do número de pobres. Para a autora, as políticas neoliberais representam uma nova fase da pobreza na América Latina. Leguizamón aponta algumas causas dessa pobreza massiva gerada por estes processos e fatores, que acarretaram mudanças no mundo do trabalho: 1) a impossibilidade de gerar ingressos pela via da condição assalariada formal ante o crescente uso do capital intensivo na produção e nos processos de desjurisdição das relações de trabalho; 2) a reforma do mercado de trabalho, a flexibilização trabalhista, a seguridade social; 3) a impossibilidade de acesso a outros meios de subsistência para gerar meios para a reprodução da vida; 4) a reforma dos regimes de estado de bem-estar e 5) novas formas de discriminação étnico-cultural.

Por isso que, para Leguizamón, a pobreza deve ser analisada como uma construção social, produto de relações sociais. E esta tese se orienta nesta direção. Desse modo, na seção seguinte discute-se a concepção de pobreza como resultado de uma

produção social que, ao mesmo tempo em que é produzida por determinadas relações, também reproduz determinados fenômenos sociais como o desemprego, o subemprego, a precariedade do trabalho e da vida, retroalimentando este círculo vicioso.

### **3.2- Pobreza como uma produção social**

Partindo do ponto de vista de que “a pobreza é, sobretudo, uma relação entre pessoas, um estado social. E como tal é um invento da civilização”, (Sahlins,1977, apud Gutiérrez, 2007:23), essa tese analisa a pobreza como uma produção e reprodução social, uma relação entre pessoas em espaços e lugares definidos, descartando, portanto, a ideia de que a pobreza é um fenômeno natural inerente à existência da totalidade ou de uma parcela da humanidade. E, desse modo, compreende-se aqui que as políticas neoliberais produziram e reproduziram mais pobreza durante a sua implementação na América Latina, na década de 1990. Estas produção e reprodução da pobreza são resultados da expansão da acumulação capitalista na região. Neste sentido, objetivo é analisar o conceito de pobreza enquanto produção social e discutir os discursos e tentativas de redução da pobreza que, na verdade, é retroalimentada por seus próprios perpetuadores.

Pobreza enquanto produção social é, pois, entendida como fruto de um processo produtivo que envolve pessoas e instituições, e vai muito além da escassez de renda monetária, que é mensurada pelas linhas de pobreza e indigência. Ela abrange múltiplas dimensões e está, conseqüentemente, condicionada ao modo de produção, acumulação e distribuição do capital, dos recursos e de sua escassez.

Desse modo, pobreza é uma construção. Um fenômeno que ganhou visibilidade nos anos 1990 devido à intensidade e perversidade da situação em que se encontravam milhões de pessoas no mundo inteiro, inclusive na América Latina. Porém é um fenômeno antigo que ganhou novas formas: o empobrecimento dos que não eram pobres e a recomposição social dos vínculos sociais – fragmentação e segmentação, como já abordados nas ideias de Robert Castel.

Em seus estudos sobre produção e reprodução da pobreza, Sonia Leguizamón (2005a) argumenta que os fatores econômicos no capitalismo são fundamentais para se entender este fenômeno. Conforme a autora, a tensão entre a lógica do capital e o bem-

estar e a dialética dos interesses contraditórios entre o capital e o trabalho são grande parte da explicação sobre a produção da pobreza massiva. Além desses processos que produzem a pobreza, para Leguizamón, estão também os sistemas discursivos como visões de mundo que naturalizam as relações sociais, econômicas e culturais em que se baseia a pobreza.

O conceito de pobreza como uma produção social vem refutar a tese liberal de que esta situação faz parte do processo de reestruturação e modernização de uma sociedade, através de reformas e expansão do progresso. Discordando, dessa maneira, do modo como os organismos internacionais e os Estados justificam este fenômeno e tentam minimizá-lo controlando-o através de medidas quantitativas de pobreza, apenas através de renda e necessidades básicas.

A pobreza começou a ultrapassar as fronteiras do controle social na medida em que as políticas neoliberais foram sendo implementadas. A visibilidade desse fenômeno em termos absolutos tornou-se tamanha que estes organismos tiveram que tomar medidas para conter os mais pobres entre os pobres e camuflar em números a situação real das consequências neoliberais. A pobreza, então, deixou de ser uma condição dos países para ser uma condição dos seres humanos, ainda nos anos 1980. O objetivo era ‘cuidar’ da pobreza para neutralizar os movimentos sociais e ocupar-se dos pobres para manter a segurança mundial.

No começo da década de 1990 o Banco Mundial instituiu a linha de pobreza para medir quantos pobres havia no mundo. De modo que era pobre quem recebia até dois dólares por dia, e indigente quem se mantinha com um dólar. Porém essa medida escondia muitos pobres, principalmente nos países em desenvolvimento. Já na metade dos anos 1990, essa medida não conseguiu mensurar a dimensão do fenômeno e foi complementada pela ideia das necessidades básicas. O Banco Mundial então começou a incorporar necessidades como alimentação, educação e saúde para medir a pobreza e incluir estes tópicos em políticas de alívio ao problema. Dessa forma, essa provisão seria um colchão amortecedor para as reformas estruturais que o Banco Mundial e o FMI estavam promovendo nos países subdesenvolvidos. (Leguizamón, 2005b:251).

A partir dessa dimensão de necessidades básicas, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) lançou também na década de 1990 o conceito de

desenvolvimento humano, que parte da concepção de que para medir o desenvolvimento da população se deve considerar além da dimensão econômica, características sociais, culturais e políticas que influenciem na qualidade de vida dos cidadãos. Desse modo, o discurso do PNUD parte da multidimensionalidade da pobreza, porém na prática substitui os direitos sociais já adquiridos por programas focalizados.

Conforme Sônia Leguizamón, a teoria das necessidades básicas e o conceito de desenvolvimento humano do PNUD fazem parte do sistema discursivo do “desenvolvimento humano”, promovido pelo Banco Mundial, e de sua política de luta contra a pobreza. Este organismo internacional, de acordo com a autora, exime o mercado de qualquer tipo de regulação e aponta que os que não conseguiram obter sucesso devem então querer e receber apenas ajuda para as necessidades básicas.

Diante da construção desse discurso, pensar a pobreza enquanto uma produção/ produto de uma ação implica pensá-la como uma construção, e não como algo dado, natural, e, por sua vez, implica compreender a ação que desencadeou a pobreza e os agentes dessa ação. Tudo isso requer um posicionamento crítico com relação às teorias dominantes sobre a pobreza.

Os estudos de Sônia Leguizamón (2005b) evidenciam essa postura crítica através de uma análise dos discursos minimalistas de redução da pobreza que, na verdade, reproduzem a desigualdade, polarizam e estratificam ainda mais as pessoas. A autora analisa três categorias minimalistas: necessidades básicas, mínimos biológicos e umbrais da cidadania. Para Leguizamón, esses discursos minimalistas sobre a redução da pobreza, via desenvolvimento humano, não promovem políticas redistributivas. Baseia-se no ataque à pobreza através de políticas focalizadas, compensatórias, por meio da provisão de mínimos biológicos para a sobrevivência.

Conforme a autora, criou-se, desse modo, uma nova arte de governar esse problema, que ela chamou de focopolítica, promovida por organismos internacionais nos anos 1990. Neste sentido, de acordo com Leguizamón, os desenvolvimentos humano e social, requeridos por estes organismos aos países pobres, promovem paradoxalmente políticas de acesso a apenas certos mínimos biológicos não tão humanos. Nesse discurso do desenvolvimento, permeado pelos interesses do mercado, o ataque à pobreza é minimizado por essas políticas focais, ou focopolítica, com a provisão dos mínimos que

se traduzem em benefícios aos pobres, no mesmo momento em que se reduzem os direitos sociais.

Estudando os discursos minimalistas sobre as necessidades básicas, Sônia Leguizamón (2005b) verificou quatro grandes concepções:

- 1) a teoria da agência, elaborada por Amartya Sen, centrada na ideia de que a agência seria a capacidade dos seres humanos de operar mais além das condições de carência que possuem. Conforme o pensamento de Sen, anteriormente discutido no primeiro capítulo, as formas de sair da pobreza se localizam no indivíduo, em sua capacidade, habilidade ou destreza para metabolizar os bens, e não na dinâmica social que produz a desigualdade. Para o autor, há uma privação absoluta que precisa ser combatida, já a privação relativa é algo complementar. O sentido da ideia do autor é, pois, aproveitar as oportunidades no marco de um contexto de escassez de bens, ou seja, os pobres podem e têm capacidades;
- 2) desenvolvimento na escala humana entende as necessidades como um sistema interrelacionado baseado em três pilares: satisfação das necessidades humanas fundamentais, melhoria nos níveis de auto-estima e articulação orgânica das pessoas com o meio ambiente e a tecnologia, os processos globais e locais, a sociedade civil e o Estado. Neste tipo de discurso não são questionadas as condições que se produzem a desigualdade. O discurso do desenvolvimento humano, fortemente influenciado pelas ideias de capacidade e habilidade de Amartya Sen, considera que a pobreza pode ser resolvida pela provisão dos mínimos básicos para os que fracassaram no mercado e pela potencialização das habilidades individuais ou comunitárias dos pobres;
- 3) posição neoestruturalista desenvolve uma teoria das necessidades humanas calcada em necessidades universais e objetivas para todos os seres humanos, a partir de duas necessidades básicas: a sobrevivência física e a autonomia pessoal. Esta seria uma posição minimalista socialdemocrata. Gough (apud Leguizamón, 2005b) divide as necessidades em dois estágios – o nível básico, em que as necessidades básicas seriam medidas com um nível ótimo de saúde física, autonomia de agência e autonomia crítica. Logo depois haveria uma segunda etapa, denominada de necessidades intermediárias, que consistiria em alimentação

nutritiva, moradia, cuidados com a saúde, seguridade física e econômica, controle da natalidade e educação básica.

- 4) posição do Banco Mundial e demais organismos internacionais: uma postura mais neoliberal, na qual as necessidades básicas não deveriam ser fornecidas pelo governo ou, no máximo, apenas o mínimo necessário por meio de programas sociais focalizados para a população mais vulnerável.

Nessa direção, conforme Leguizamón, o desenvolvimento humano se circunscreve à satisfação das necessidades básicas em um mercado aberto que cerceia cada vez mais o acesso real a bens. O agravante é que entre estas quatro vertentes minimalistas das necessidades básicas, a posição do Banco Mundial tornou-se vigente e predominante por toda a América Latina durante a década de 1990 e estendendo-se para o século XXI.

O estudo de Leguizamón aponta bem, através de análise do discurso, como o “desenvolvimento humano” enquanto discurso que se fortaleceu em fins de 1990 debaixo das premissas neoliberais, constrói teorias e categorias que produzem e sustentam a pobreza. Nesta perspectiva, conforme a autora, a teoria das necessidades básicas faz parte desse sistema discursivo minimalista, em que aos pobres é permitido apenas ter o que se convencionou chamar de ‘necessidades’, determinadas por instituições de países ricos, como o Banco Mundial. Dessa forma, se biologiza a pobreza, ou o que ela chama de mínimos biológicos, sua segunda categoria de estudo, na qual o pobre é pensado apenas enquanto o indivíduo que não tem recurso suficiente para ingerir as calorias diárias necessárias, para a sobrevivência física. A semântica minimalista, conforme a autora, se materializa no acesso, com sorte para alguns, a mínimos entre os mínimos, levando a promover essa visão biológica da vida.

A terceira categoria minimalista analisada por Leguizamón é o umbral da cidadania, a porta da cidadania, pois a autora considera que neste discurso de promoção da cidadania para a redução da pobreza, aquela tem se desvinculado dos direitos sociais e se associado a um nível mínimo de satisfação fixado por meio de indicadores, cuja satisfação não apresenta nenhuma garantia. O que se tem feito, de acordo com

Leguizamón, é estabelecer mínimos competitivos junto ao desenvolvimento de capacidades para a autogestão da pobreza.

Esse ‘novo humanitarismo’ que se materializa no discurso do desenvolvimento, conforme a autora, lamenta a pobreza e até procura aliviá-la, mas sem questionar o sistema de desigualdade e seus mecanismos. Porque nesse discurso a desigualdade é naturalizada, assim como a dominação de uma população sobre as outras, através dos mecanismos de inferiorização, de desvalorização de uma cultura e negação de uma “arte de vida”, além de uma polarização entre o desenvolvido e o subdesenvolvido, o superior e o inferior, o norte e o sul.

No centro da reprodução da pobreza, Leguizamón detecta dois dilemas que estão imbricados ao discurso do desenvolvimento humano: a tensão entre os interesses do capital e o bem-estar e a tensão entre igualdade jurídica e desigualdade social. A tentativa de resolver a tensão no primeiro dilema, conforme a autora, é através das políticas sociais, sustentadas pelas teorias, que vão desde a importância dos interesses do capital até as lutas sociais, passando pela expansão dos direitos humanos e proteção social como produto de um conjunto de estratégias defensivas organizadas pelo Estado. Nesse primeiro dilema, a tensão maior é a carência dos meios de emprego assalariado, como principal causa da pobreza massiva no capitalismo, embora, segundo a autora, “a regulação salarial e a qualidade do trabalho, junto à acessibilidade sobre os meios de subsistência, também sejam elementos que incidem na agudização da pobreza material.” (Leguizamón, 2005b:147)

Essa grande tensão tem resultado nas teorias das necessidades básicas, sustentadas pelo discurso do desenvolvimento humano e nas políticas focalizadas, aprofundando cada vez mais a super-exploração do trabalho, porque, segundo Leguizamón, a reprodução da força de trabalho está relacionada a um nível alcançado pela sociedade de sobrevivência de vida, e não apenas às necessidades básicas.

O segundo dilema traz consigo a constante tentativa de separar a cidadania dos direitos sociais. O discurso do desenvolvimento desvincula a cidadania dos direitos sociais e a associa a um mínimo de satisfação fixado por indicadores.

A partir da análise do sistema discursivo de desenvolvimento humano, Leguizamón concluiu que este sistema promove: 1) uma sociedade com valores

polarizados; 2) minimiza as expectativas de vida de um grupo cada vez mais amplo de excluídos; 3) regula o aumento dos direitos sociais; 4) a proteção social se desvincula da condição de cidadania e se territorializa; 5) não questiona e nem propõe modificar as causas que produzem a desigualdade e a pobreza; 6) omite a importância das lutas sociais como fator fundamental para modificar a correlação de forças entre os interesses do capital e o bem-estar; 7) a pobreza é reduzida a níveis mínimos biológicos; 8) subsume-se o social no econômico; 9) não está preocupado em aumentar o bem-estar dos cidadãos e sim em manter as pessoas em seu lugar e 10) essa nova arte de governar promove a vida em termos mínimos básicos.

Para Leguizamón, essas formas de superar a pobreza na América Latina acabaram criando o que Jose Nun chamou de massa marginal. Uma massa marginal que seria parte da população sobrando, conforme Castel (1998), que não se relaciona de maneira imediatamente funcional com o núcleo produtivo do sistema. Sendo, dessa forma, a pobreza não um estado e sim um produto da lógica capitalista (Leguizamón, 2005b:26)

Produto que, conforme a autora, se intensificou com a perda dos direitos sociais dos trabalhadores como consequências da reestruturação neoliberal da sociedade nos anos 1990, que levou adiante os processos de privatização, ajuste fiscal, flexibilização das relações entre trabalho e capital, abertura dos mercados e a alienação de serviços públicos e dos recursos naturais e energéticos. Isto, de acordo com Leguizamón, produziu uma profunda alteração na reprodução social das pessoas, produto de novas formas de exploração do trabalho e das reformas do Estado, gerando uma crescente exclusão social e a perda dos direitos pelos debilitamento da relação entre direitos sociais e cidadania política.

As conclusões de Leguizamón sobre pobreza enquanto uma produção social vão ao encontro da interpretação de Arturo Escobar (1998) sobre desenvolvimento. Este autor observa que o discurso e as estratégias do desenvolvimento ao invés de produzirem prosperidade, produziram miséria e subdesenvolvimento, além de sua máxima criação: a invenção do terceiro mundo.

Segundo Escobar, a imagem do desenvolvimento foi projetada no imaginário social do pós-guerra através do crescimento econômico, progresso, tecnologia, modernidade, modelos de vida americano e europeu. E, portanto, quem não se encaixasse

nesses padrões era subdesenvolvido frente ao mito da superioridade ocidental. Dessa forma, muitas sociedades não europeias foram organizadas e transformadas.

Conforme Escobar, produziu-se um aparato muito eficiente para construir conhecimento e exercer poder sobre esse ‘terceiro mundo’, a partir da criação de um domínio de pensamento e de ação – o discurso do desenvolvimento, para fazer frente à pobreza, à miséria e ao subdesenvolvimento.

O terceiro mundo se materializou na pobreza dos países definidos como pobres pelo Banco Mundial. É nesse sentido que Escobar chama a atenção para a criação de um espaço geopolítico de dominação.

A construção do desenvolvimento enquanto discurso deu-se, conforme Escobar, a partir da premissa básica de crença do papel da modernização como única força capaz de destruir as relações arcaicas e levar progresso. E os elementos para essa realização seriam o capital e seus diversos fatores como tecnologia, política fiscal, industrialização e comércio. A implantação e solidificação do discurso do desenvolvimento deveram-se a esses elementos, suas instituições práticas criadas para esse fim e a sistematização de suas relações.

A partir desses conceitos, teorias e estratégias, muitos países foram inicialmente categorizados como pobres, depois; pertencentes ao terceiro mundo com uma população iletrada, subdesenvolvida, malnutrida. E dessa forma se “homogeneizou” a pobreza e os pobres no mundo.

Escobar, do mesmo modo que Leguizamón, aponta a contradição desse discurso revelada através dos resultados de suas práticas e estratégias. Em nome do desenvolvimento foram destruídas ou negadas práticas culturais, criou-se um contingente de desempregados rurais e urbanos, ignorou-se enfoques participativos e descentralizados, privilegiou-se a produção para o mercado externo enquanto os famigerados eram controlados através das políticas focalizadas que lhes ofereciam os mínimos necessários básicos, e, tudo isso, se intensificou, conforme o autor, com a implementação das políticas neoliberais e com o aumento e identificação dos pobres no espaço destinados aos pobres – o mundo subdesenvolvido.

É nesse sentido que se compreende a pergunta de Majid Rahnema (2005) sobre a erradicação da pobreza ou dos pobres. O discurso do desenvolvimento, agora ‘humano’,

tem eliminado as pessoas e não o fenômeno. E quando não elimina, as mantém num patamar mínimo de sobrevivência, muitas vezes apenas físico, as chamadas necessidades básicas. Também Rahnema, como Leguizamón e Escobar, questiona a construção dessas necessidades básicas, que permitem ao pobre apenas sobreviver, e não sair da condição de pobreza.

Numa perspectiva mais relativista, Rahnema classifica a pobreza em três categorias: *pobreza convivial*, própria das sociedades antigas em que se desenvolvia a capacidade de viver em comunidade para sua própria subsistência; *pobreza voluntária*, situação de pessoas que escolheram a pobreza como forma de liberação de dependência e *pobreza modernizada*, que o autor designou como uma forma corrupta de pobreza, gerada depois da Revolução Industrial, rompendo com as formas prévias do fenômeno. Nessa categoria, os problemas já não dizem respeito aos próprios pobres. O poder discursivo das grandes instituições reestrutura a vida dos pobres a partir do mercado, sob o pressuposto do que é bom para a economia é bom para todos. Essa pobreza modernizada, conforme o autor, é uma ameaça para o pobre, pois o despotencializa na medida em que o aparato discursivo do desenvolvimento e suas práticas definem sua vida.

Essa pobreza modernizada, categorizada por Rahnema, é o resultado do sistema discursivo de desenvolvimento analisado por Leguizamón e Escobar. E é constantemente reproduzida por ‘perpetuadores’, de acordo com Else Oyen (2002). Ou seja, por pessoas, instituições, situações que direta ou indiretamente contribuem para a perpetuação do fenômeno. A identificação desses agentes ganhou importância nos estudos sobre a produção da pobreza, na medida em que se observa que essa produção foi resultado da ação de alguém, de algum grupo ou instituição, ou mesmo desastre natural, possibilitando, caso haja interesse, o controle dessa ação.

Para Oyen, há três tipos de perpetuadores da pobreza – indireto (aquele que não contribui diretamente com ações, mas está inserido no sistema que produz), o direto (aquele que pratica diretamente a ação) e o direto/indireto (aquele que participa mas não tão diretamente das formas de perpetuação da pobreza). Oyen também chama a atenção para as várias formas de compreensão da pobreza no decorrer do tempo. Inicialmente, segundo ele, criou-se uma imagem negativa do pobre através de estereótipos que se firmaram na tradição oral. Mais tarde, nas décadas de 1970 e 1980 começou-se a estudar

a pobreza através do tipo de vida do pobre, mas ainda sem estudar os processos que conduziam as situações de pobreza. Em seguida, houve investigações na tentativa de analisar a pobreza através do discurso do desenvolvimento, mas não se logrou sucesso porque o interesse era erradicar a pobreza a partir de profundas transformações nas ditas sociedades pobres, causando, está aí o paradoxo desse discurso, mais pobreza na medida em que a preocupação do desenvolvimento era econômico e não social. O autor chama a atenção para a compreensão da pobreza, na atualidade, sob duas perspectivas: harmônica e conflituosa. E em seus estudos, observa que há uma ‘preferência’ pelo modelo harmônico, que se fundamenta no mínimo básico.

Deepa Narayan (2000), pela própria configuração de seu estudo e para qual organização o destina (Banco Mundial), tem uma visão mais institucional dos processos de produção da pobreza, mas suas conclusões detectam as falhas desse discurso. Com base em entrevistas com homens e mulheres pobres de várias partes do mundo, além de outras pessoas que lidam com o tema direta ou indiretamente, ele verificou que o discurso dos pobres de vários lugares do mundo está relacionado às consequências da pobreza modernizada, já apontadas por Rahnema: a fome, a privação, a impotência e o isolamento social como resultantes das normas e regras do sistema discursivo do desenvolvimento, que despotencializa o pobre.

A partir desses estudos com a participação dos pobres para se compreender a pobreza, Narayan concluiu que: 1) a pobreza tem várias dimensões, já observado por outros autores (Leguizamón, 2005; Escobar, 1998; Rahnema, 2005), que contestam o discurso do Banco Mundial de homogeneização desta; 2) o Estado tem sido, em grande medida, ineficaz para chegar aos pobres; 3) a função das organizações não governamentais na vida dos pobres é limitada; 4) as famílias estão se desmoronando pela pressão da pobreza e 5) o tecido social está se desfazendo.

Importantes conclusões que evidenciam a arbitrariedade do sistema discursivo de desenvolvimento. Este discurso que homogeneiza a pobreza e nega toda e qualquer interpretação que não parte de suas bases. Os próprios pobres, conforme Narayan, veem a pobreza muito mais do que a falta das necessidades básicas. Não apenas fome e falta de alimento, mas também a enxergam como uma dimensão sociológica. Interessante também, e comprovador da falácia desse sistema enquanto gerador de bem-estar, é a

percepção dos pobres de que o Estado é ineficaz e as instituições não governamentais são limitadas. Pois tanto o Estado como estas instituições não governamentais serviram de instrumentos para disseminar o discurso do desenvolvimento, e, evidentemente, os interesses não eram e não são os da população pobre.

As percepções dos pobres sobre a pobreza, suas implicações e mecanismos para erradicá-la demonstram a perversidade do discurso do desenvolvimento propagado pelos neoliberais, analisado por Leguizamón, Escobar, Rahnema e Oyen. O discurso materializou-se em progresso para uns e em miséria para os chamados pobres do terceiro mundo. O mito do crescimento econômico levou a interpretações de que era necessário produzir cada vez mais para depois repartir o bolo. No terceiro mundo produziu-se muito, mas os pobres, como Rahnema aponta, não receberam sua parte, apenas produziram a riqueza de outros, que geraram sua pobreza.

A análise desses autores, direta ou indiretamente, converge para um ponto: a força do discurso do desenvolvimento enquanto mecanismo de dominação e transformação de várias sociedades em prol de interesses do capital. E sua contraface: a falácia do bem-estar no momento em que se produz e reproduz a pobreza. Esses autores nos levam a pensar na perversidade do sistema, quando expõem os resultados desse discurso e a massa de famigerados produzida por ele. Alguns desses autores veem nos movimentos sociais uma alternativa. O grande problema é que esse mesmo discurso do desenvolvimento tem cooptado grandes e pequenos movimentos, na medida em que lhes oferece vantagens no sistema de poder, incorporando-os às suas instâncias. Muitos sindicatos hoje reproduzem esse discurso em suas pautas específicas, como, por exemplo, concordando com negociações que retiram dos trabalhadores direitos sociais e lhes oferecem benefícios temporários.

A pobreza tem um componente que, se não perpetua o pobre no mundo dos pobres, dificulta a mobilidade social: a exclusão. Ser pobre é estar excluído ou incluso precariamente nas diversas esferas da vida social.

Analisando a exclusão sob os três aspectos apontados por Atkinson e Hillo (apud Narayan, 2000), observar-se-á a relatividade dos conceitos e a dinamicidade da exclusão sob vários critérios, entre eles a pobreza: 1) a exclusão é um processo relativo, pois sempre se é excluído de uma determinada sociedade em um particular e determinado

tempo. A exclusão assume formas variadas de acordo com o patamar de desenvolvimento econômico, social, cultural e político das sociedades contemporâneas; 2) implica um ato de exclusão e um agente; e 3) é um processo dinâmico, visto que os indivíduos são excluídos não apenas pela privação de trabalho ou renda, mas também devido à falta de perspectivas de futuro e a preconceitos de cor, etnia, gênero, etc.

Para Narayan (2000), o grande desafio deste conceito consiste em diferenciar o tipo de exclusão: em voluntária, em que o indivíduo ou grupo se isola, e involuntária ou coercitiva, fundada em critérios como educação, idade, raça/etnia, gênero, localização, classe ou renda. Este segundo tipo de exclusão é o que predominantemente caracteriza mais da metade da população latinoamericana, vivendo excluída de forma involuntária através da pobreza e da desigualdade, fortalecendo ainda mais caso esta pobreza tenha um rosto feminino.

Resgatando o terceiro aspecto da exclusão - a dinamicidade do processo - proposto por Atkinson e Hillo (apud Narayan, 2000), verifica-se que ser excluído significa estar à margem das formas econômica, política e cultural de inserção na sociedade, ou estar inserido marginalmente. Pois, a exclusão econômica implica em não inserção no mercado de trabalho ou uma inserção precária, dificultando o acesso à propriedade, capital, educação, capacitação profissional. A exclusão política funda-se na dificuldade encontrada pelos segmentos pobres da população em manter uma organização mínima que lhes permita participar da tomada de decisões que afetam as suas condições de vida. E a exclusão cultural é a inexistência, precariedade ou ruptura das relações sociais primárias impedindo a geração ou preservação desses laços (OIT/ PNUD / IIEL apud Arriagada, 2000).

Castells (1999) chama a atenção justamente para o fato de que a perda por estar excluído socialmente é muito mais do que a do rendimento.

“Embora a falta de trabalho regular como fonte de renda seja, em última análise, o principal mecanismo em termos de exclusão social, as formas e os motivos pelos quais indivíduos e grupos são expostos a dificuldades/impossibilidades estruturais de prover o próprio sustento seguem trajetórias totalmente diversas, porém todas elas correm em direção à indigência.” (Castells, 1999:98)

Ou seja, a perversidade desse processo não se resume apenas na privação de trabalho ou renda, mas também devido à falta de perspectivas de futuro e a preconceitos de classe, etnia, gênero, entre outros, eliminando, marginalizando ou impossibilitando a entrada nas formas de participação das várias esferas da sociedade como cidadãos. Porém, é a privação do trabalho ou sua precariedade que primeiro se materializa em exclusão social, desigualdade e pobreza.

Na seção seguinte analisaremos o comportamento do trabalho em números nos decênios de 1980 e 1990, com ênfase para a última década do século XX, quando as políticas econômicas de cunho neoliberal se intensificaram na região latina.

### **3.3 – Comportamento do trabalho**

Do início dos anos 1930 até fins dos anos 1970, ao mesmo tempo em que se foi organizando o processo de industrialização na América Latina, o mercado de trabalho apresentou um crescimento importante nas ocupações com contratos formais, tendo sido estabelecido em muitos países a presença dos segmentos sociais médios assalariados como no Brasil, Argentina, Uruguai, Venezuela, Chile, Colômbia. Porém, é necessário ressaltar que a informalidade permanecia vigente no mercado de trabalho latinoamericano.

No final dos anos 1980 a CEPAL realizou um estudo sobre o processo de absorção produtiva entre os anos 1950 e 1980. Este estudo afirmou que havia existido, no período, um processo de absorção produtiva de grande magnitude que modificou a estrutura ocupacional e provocou uma forte mobilidade de tipo estrutural. “Esse processo havia sido impulsionado pelo forte crescimento econômico daqueles anos que elevou a oferta de empregos em setores de maior produtividade como a manufatura e serviços e propiciou sua ocupação por força de trabalho proveniente em boa medida de setores de menor produtividade. (Gurrieri e Sainz, 2003: 157).

Porém, a partir dos anos 1980 e de forma mais expressiva nos anos 1990 ocorreram alguns sinais de piora de alguns indicadores do mercado de trabalho em relação às décadas anteriores. Um desses sinais é a brecha existente entre a evolução do PIB e da população economicamente ativa, na qual se evidenciou a insuficiência da

economia em absorver de maneira produtiva a força de trabalho. Conforme Adolfo Gurrieri e Pedro Saínz (2003), de 1980 a 1990 o PIB do conjunto da região aumentou 12%, e ao mesmo tempo a População Economicamente Ativa (PEA) cresceu 33%. Ainda de acordo com os autores, na década de 1990 o PIB aumentou 33% e a PEA 30%, mas este aumento do PIB não foi suficiente para o mercado absorver a força de trabalho; já que o desemprego havia aumentado.

Nesta direção, novas tendências ocupacionais acentuaram-se a partir dos anos 1990. Um exemplo disso é o crescente desemprego, o aumento das ocupações no setor informal e uma maior precarização do trabalho, que foram causados como resultado das reformas político-econômicas implementadas na região, como justificativa para que a América Latina saísse da crise econômica na qual já se alastrava desde o começo dos anos 1980.

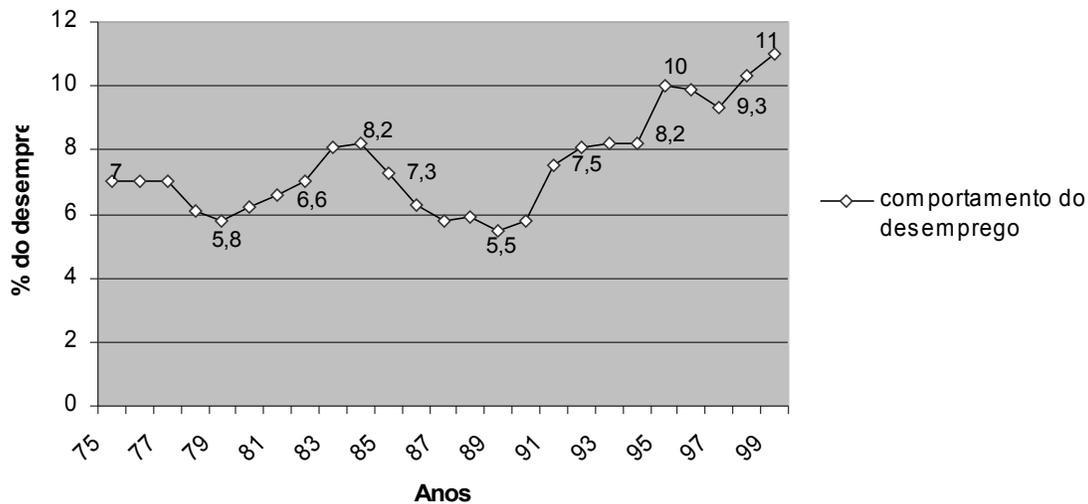
Mudanças “sugeridas” pelo Consenso de Washington, como o processo de abertura comercial e financeira, a reestruturação produtiva, a flexibilização das leis trabalhistas, o esvaziamento do papel do Estado através das privatizações a fim de promover o ajuste fiscal, tiveram um impacto muito grande sobre o mercado de trabalho. A transferência de atividades produtivas estatais para o setor privado transformou o emprego numa importante variável de ajuste. Constatou-se em razão das privatizações não somente a grande eliminação dos postos de trabalho do setor estatal, como também se observaram novas formas de gestão de mão-de-obra, com base na terceirização, subcontratação e rotatividade.

O processo de abertura comercial provocou um impacto negativo no nível do emprego, devido a um elevado decréscimo no número de postos de trabalho em setores econômicos em que houve o crescimento da presença tanto do capital externo como de produtos e serviços importados (Pochmann, 2001). Em razão da inserção internacional, muitas empresas nacionais nos países latinoamericanos foram redirecionadas em seu processo produtivo, provocando uma mudança na linha de produção que tornou as empresas cada vez mais dependentes de produtos importados, restringindo assim a capacidade dos países na geração de empregos. E esta reestruturação produtiva deveu-se muito mais pela compressão de custos, a partir da simplificação das atividades

industriais, do que pela incorporação de progresso tecnológico nos países em desenvolvimento como os da América Latina.

O gráfico 10 permite-nos visualizar o comportamento do mercado de trabalho a partir da taxa de desemprego entre 1975 e 1999.

**Gráfico 10 – Comportamento do desemprego na América Latina / 1975 a 1999**



Fonte: Elaborado por Rosana Campos a partir de dados da CEPAL (2000)

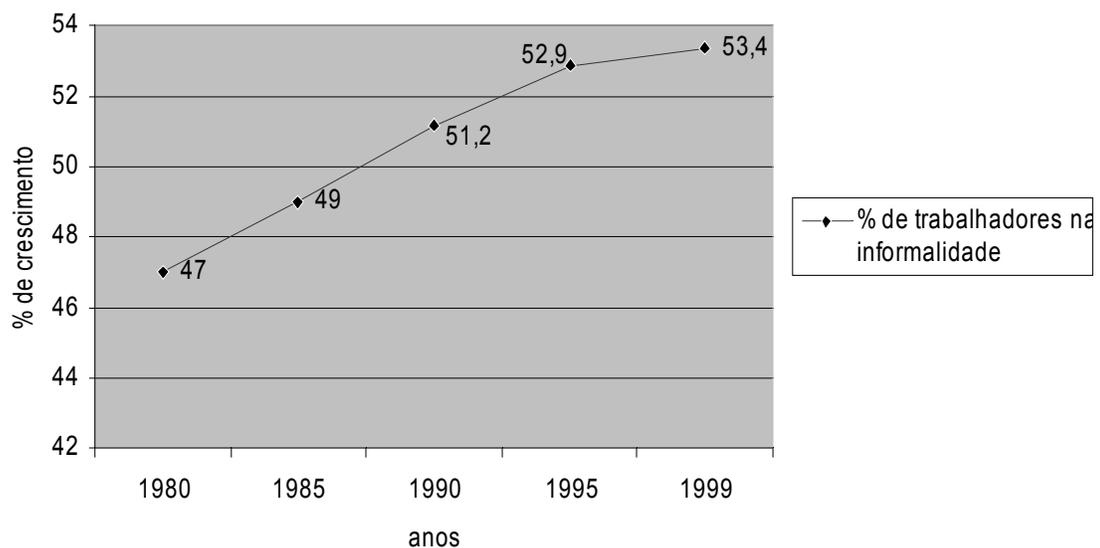
O gráfico 10 apresenta a evolução do desemprego na América latina nos cinco últimos anos de 1970, toda a década de 1980 e de 1990 com o objetivo de avaliar o aumento do desemprego durante o período neoliberal, anos 1990, nesta série temporal. É fato que o desemprego na América Latina é um problema estrutural com altas taxas, porém observando o gráfico, verificamos que durante toda a década de 1990, esta taxa apresenta crescimento.

Entre 1975 e 1979, o desemprego na região diminuiu, chegando no último ano do decênio com uma taxa de 5,8% de desempregados. Durante os primeiros cinco anos da década de 1980, no entanto, há um constante crescimento, chegando ao pico de 8,2% em 1985, com movimento decrescente até o final da década. A América Latina começa a década de 1990 com taxa de desemprego relativamente baixa, 5,5%, comparando com o histórico do desemprego na região. Esta taxa é explicada através de três fatores: entrada de capital estrangeiro na região, controle da inflação e renegociação da dívida externa. Porém estes fatores conseguiram manter a taxa de desemprego em baixa por pouco

tempo. Durante toda a década de 1990, o desemprego cresceu de forma constante. Na metade da década já apresentava uma taxa de 8,2%, em 1996 alcançou o patamar de 10%, reduzindo um pouco em 1997, 9,3%, mas voltou a crescer no ano seguinte e terminou a década com 11% dos latinoamericanos desempregados.

Além e devido também ao desemprego, a informalização do mercado de trabalho aumentou entre 1980 e fins de 1990. Os dados apresentados no gráfico 11 nos permitem visualizar essa dinâmica do emprego na América Latina.

**Gráfico 11 - % dos trabalhadores empregados no mercado de trabalho informal na América Latina nos anos 1980/1985/1990/1995/1999**



Fonte: Elaborado por Rosana Campos a partir de dados da OIT e CEPAL/2000

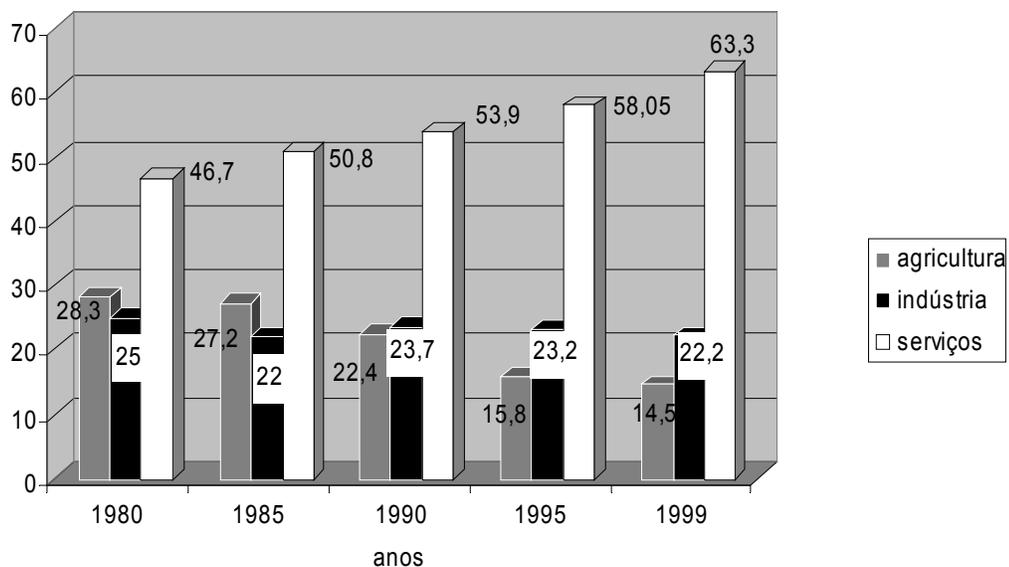
Na América Latina a informalidade é uma característica estrutural do mercado de trabalho, porém na década de 1990 ela se intensificou em relação à década anterior em que havia uma tendência, por parte do Estado, de incorporar o trabalhador na formalidade. Desse modo, o mercado de trabalho informal na década de 1990 foi o *locus* do trabalhador desempregado e subempregado. Alguns autores (Cacciamalli, 2000; Toni, 2004) atribuem como principal variável de ajuste no mercado de trabalho na América Latina e no Brasil a expansão e precarização do mercado informal, acompanhado pelo

brusco descenso dos rendimentos e crescimento do emprego temporário, e chamam a atenção para o fato de se requerer uma reavaliação do setor informal na economia; na medida em que deixou de ser um refúgio temporário para a parcela da mão-de-obra excedente tornando-se alternativa principal de inserção para grande parte da população economicamente ativa latina e brasileira.

Os dados do gráfico 11 demonstram esse constante crescimento da informalidade na América Latina durante as décadas de 1980 e 1990. No começo da década de 1980, 47% dos trabalhadores já estavam empregados no mercado de trabalho informal. Em 1985 a taxa subiu mais dois pontos percentuais e no começo da década de 1990 a taxa já era de 51,2%. Em 1995 o mercado de trabalho informal continuava se expandindo, absorvendo 52,9% da população ocupada na região e no final do decênio 53,4% dos trabalhadores latinos ocupavam uma vaga no mercado de trabalho informal.

O emprego na América Latina se deslocou entre os setores da economia durante os anos 1980 e 1990, apresentando crescimento do número de trabalhadores no setor de serviços, que é caracterizado também pela crescente quantidade de empregos mais precários. O gráfico 12 mostra este comportamento dos setores da economia.

**Gráfico 12 – Estrutura do emprego por setor da economia na América Latina**



Fonte: Elaborado por Rosana Campos a partir de dados da CEPAL, 2000.

O gráfico 12 apresenta a evolução do emprego nos três principais setores da economia durante as décadas de 1980 e 1990. O setor de serviços apresenta evolução crescente durante as duas décadas. Em 1980, cerca de 47% dos trabalhadores estavam no setor de serviços. Em 1985 já eram 50%. Em 1990, ultrapassaram os 54% e em 1995 já havia 58% dos trabalhadores latinoamericanos no setor de serviços. No final da década, em 1999, 63% dos trabalhadores estavam concentrados neste setor. Já no setor agrícola, o gráfico evidencia um movimento inverso, queda no percentual de trabalhadores. Em 1980, 28% da força de trabalho latina estava concentrada neste setor. No começo da década de 1990, este percentual já havia reduzido para 22,4% e em 1999 apenas 14,5% dos trabalhadores se ocupavam nas atividades agrícolas. No setor industrial houve pequena oscilação, mas com predomínio de queda dos empregos na atividade industrial. Em 1980, 25% dos trabalhadores estavam ocupados no setor secundário. Já em 1985 eram 22%. No começo da década de 1990 houve uma leve recuperação, 23,7%. Mas em 1995 voltou a cair (23,2%) e em 1999 apenas 22,2% dos trabalhadores estavam em atividades industriais.

A assimetria entre os percentuais dos segundo e terceiro setores indica informalidade e precariedade no emprego na região latinoamericana. Pois é no setor de serviços que se tem o maior número de empregos informais e precários, ao contrário do emprego industrial que garante ao trabalhador salários maiores, benefícios, direitos e garantias trabalhistas, como carteira assinada e férias. E, portanto, na medida em que mais trabalhadores estão concentrando-se em um setor que não oferece boas condições de emprego, o trabalho tende a se tornar mais precário. A indústria não absorveu força de trabalho suficiente permitindo assim que o setor de serviços crescesse de forma desproporcional.

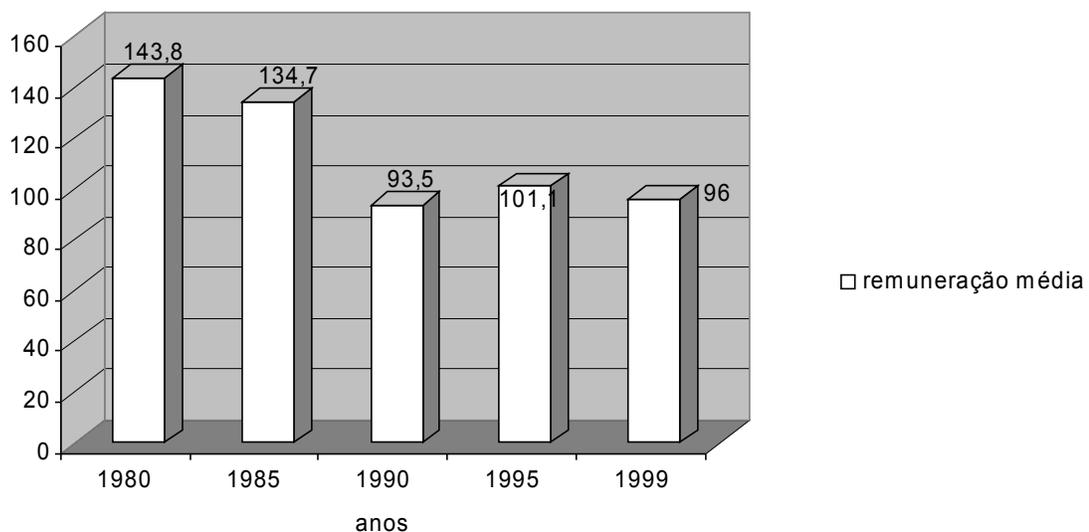
De acordo com Gurrieri e Sáinz (2003), esperava-se que os processos de abertura do mercado, privatização e liberalização aumentassem de maneira massiva as ocupações de maior produtividade, mas não se sucedeu assim porque as empresas de médio e grande porte, pressionadas para aumentar seu nível de competitividade internacional, devido à abertura comercial, tenderam a aumentar seu nível de mecanização e informatização e expulsaram mão-de-obra. Por isso, conforme eles:

“...tais empresas que haviam sido o principal motor de absorção produtiva entre 1950 e 1980 reduziram de maneira drástica essa capacidade. Nos decênios de 1980 e 1990, com distintas intensidades, uma boa parte dos novos empregos foram criados em empresas pequenas, com um nível de produtividade muito menor do que as anteriores. Nestes anos também continuou o processo de aumento relativo do emprego nos setores do comércio e serviços e o estancamento do emprego industrial” (Gurrieri e Sáinz, 2003:161)

Outra característica da precarização do trabalho na América Latina foi a remuneração dos trabalhadores, como se pode observar no gráfico 13 a partir da desvalorização do salário, medida em dólares.

**Gráfico 13 – remuneração média na América Latina**

**Valor referência:\$ 100,00**



Fonte: Elaborado por Rosana Campos a partir de dados do Panorama Laboral da OIT/2000

O gráfico 13 nos apresenta um movimento descendente da remuneração média na América Latina desde o começo da década de 1980 até 1999. Tomando como valor de referência 100 dólares americanos, a remuneração média do trabalhador latinoamericano em 1980 equivalia a 143,8 dólares e em 1985 já havia caído para 134,7 dólares. Já no início da década de 1990 houve uma queda abrupta, equivalendo-se a 93,5 dólares do valor de referência. Em 1995 a remuneração média apresentou um leve aumento

chegando a 101,1 dólares, porém em 1999 voltou a sofrer uma queda, registrando 96,00 dólares do valor de referência.

Este gráfico vem corroborar a afirmação de Gurriere e Sáinz (2003) de que nas décadas de 1980 e 1990 houve uma redução generalizada dos salários, sendo de 33% para o salário mínimo, 13% para o salário industrial, 14% na construção civil e 28% para o rural levando, conforme os autores, a uma piora na distribuição de renda com o aumento do número de pobres.

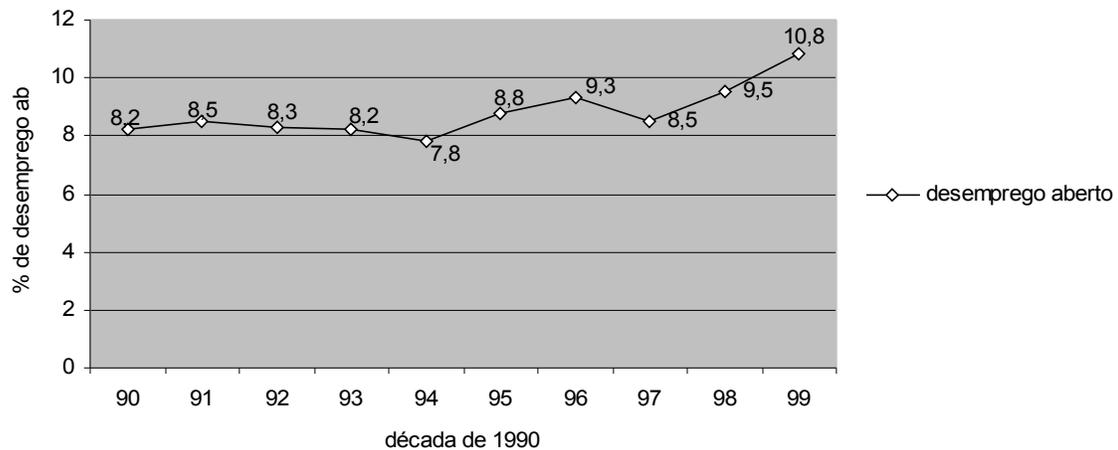
A crise dos anos 1980 na América Latina deteriorou o trabalho em qualidade e em quantidade. Porém a década de 1990 foi perversa para o trabalhador latinoamericano como consequência das implementações das políticas econômicas neoliberais. O trabalho, desse modo, intensificou três características dependentes e complementares que já faziam parte do mercado de trabalho latino: o desemprego, a informalidade e a precariedade. Na próxima seção apresentaremos o perfil do trabalho na década de 1990.

### **3.3.1 – Trabalho: consequências neoliberais na década de 1990**

Como já apontado por Robert Castel (1998), é o desemprego a manifestação mais visível desse processo de acumulação capitalista do final do século XX, porém vem acompanhado por mais duas características do trabalho, a informalização e a precarização. Foi, pois, na década de 1990 que, na América Latina, esta manifestação se visibilizou com tamanha intensidade, sendo acompanhada pela expansão do setor informal e da baixa qualidade do trabalho. Para Maria Cristina Cacciamali e Maria de Fátima Silva (2003), essa transformação no mercado de trabalho refletia os efeitos perversos da opção política neoliberal, expressada pelas maiores taxas de desemprego, de longa e curta duração, pela insegurança nas relações de trabalho, pelo rebaixamento salarial e pelo processo de informalização.

A média da taxa de desemprego aberto na América Latina durante a década de 1990 foi de 8,7%, com oscilações para cima e para baixo durante todo o decênio, como evidencia o gráfico 14.

**Gráfico 14 – Taxa de desemprego aberto na América Latina durante os anos 1990 em porcentagem**

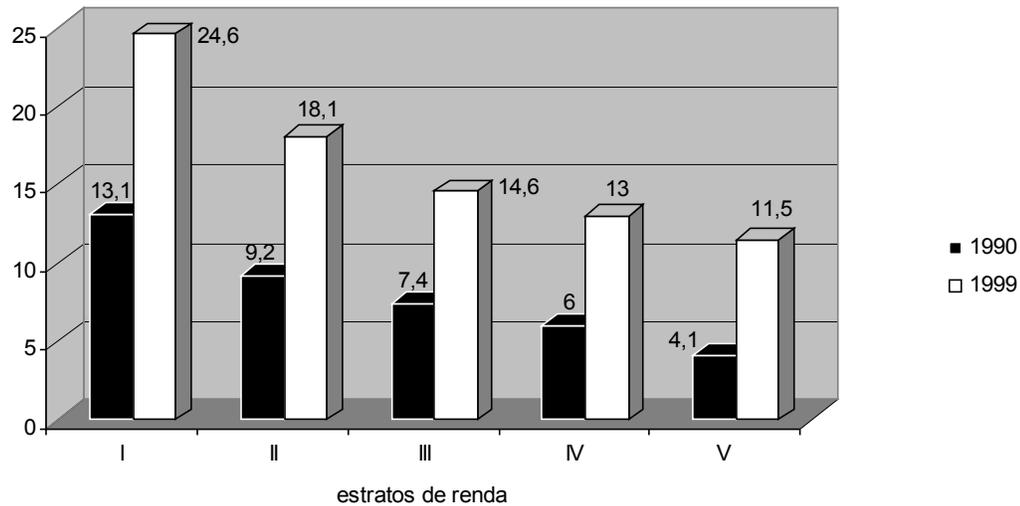


Fonte: Elaborado por Rosana Campos a partir de dados do Panorama Laboral da OIT/ 2000

Em 1990, a região apresentava uma taxa de desemprego aberto de 8,2% e ao final da década quase 11% da população economicamente ativa estava desempregada. Durante os primeiros quatro anos do decênio, esta taxa se manteve no patamar dos 8%. Em 1995 houve uma leve queda chegando a 7,8%, porém a partir daquele ano voltou a crescer, apresentando oscilações entre 8,5% e 9,5% até 1998, mas fechando o decênio com 10,8% dos trabalhadores desempregados.

Foram os grupos de renda mais pobres que sentiram este efeito das reformas neoliberais com mais intensidade. Observando a taxa de desemprego entre os estratos de renda da população latinoamericana, por quintis, podemos identificar que entre os mais pobres havia maior taxa de desemprego durante do decênio de 1990, como apresenta o gráfico 15.

**Gráfico 15 – Taxa de desemprego por quintil de renda na América Latina/ 1990-1999**

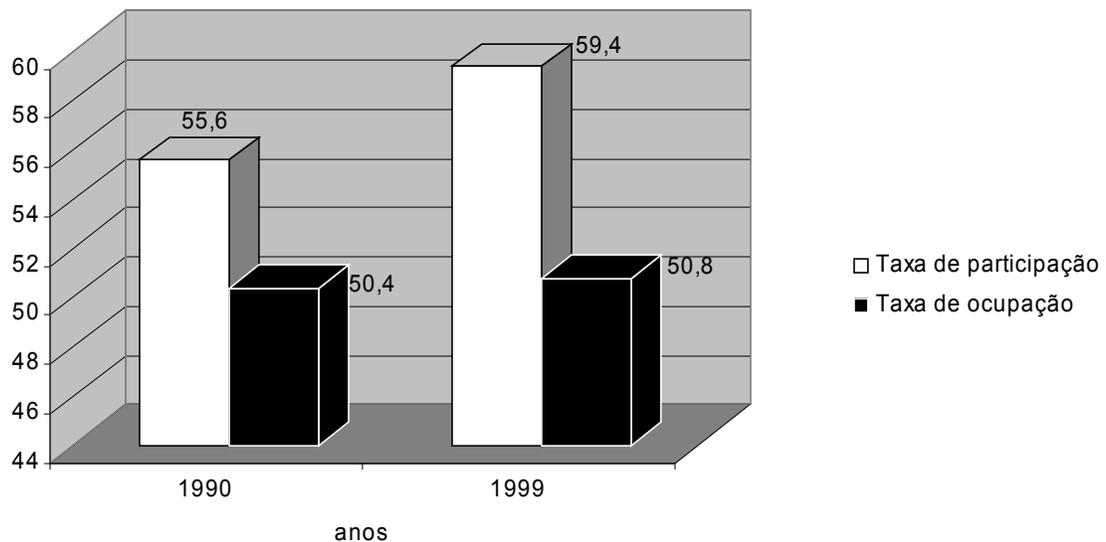


Fonte: Elaborado por Rosana Campos a partir de dados do Panorama Laboral/OIT 2000.

Os dados do gráfico 15 são mais uma evidência da grande desigualdade entre ricos e pobres na América Latina, mas também uma demonstração de que as consequências das políticas neoliberais, mesmo em menor grau, alcançaram os mais ricos. No começo da década de 1990, no quintil mais pobre de renda havia 13,1% de desempregados, no segundo quintil, 9,2% estavam sem emprego, no terceiro quintil essa taxa era de 7,4% reduzindo ainda no quarto quintil, que registrava 6% de desempregados e no último quintil, o estrato de renda onde se concentra o maior número de ricos, havia apenas 4,1% de desempregados. Ao final da década, em 1999 as taxas de desemprego em todos os estratos de renda praticamente duplicaram. A porcentagem de desempregados no primeiro quintil chegou a 24,6%. No segundo quintil essa taxa duplicou, ou seja, 18,1% das pessoas que compunham este estrato de renda estavam desempregadas. No terceiro quintil 14,6% das pessoas estavam sem emprego. No quarto quintil registrou-se uma taxa de 13% de desempregados e por fim no quinto quintil a taxa de desemprego quase triplicou (11,5%), apontando entre os quintis de renda maior taxa de desemprego proporcional ao começo da década, ou seja, a elevação mais significativa do desemprego em termos proporcionais.

O crescimento do desemprego pode ser observado também na diferença entre a taxa de participação e de ocupação da PEA em 1990 e 1999, como apresentado no gráfico 16.

**Gráfico 16 – Taxa de participação x taxa de ocupação da PEA  
América Latina 1990 e 1999**



Fonte: elaborado por Rosana Campos a partir de dados do Panorama Laboral 2000/OIT, abrangendo informações de 11 países da América Latina, representando 78% da PEA da região.

O gráfico 16 evidencia a diferença entre participação e ocupação na PEA, que se traduz em desemprego, numa demonstração de que o crescimento do mercado de trabalho foi insuficiente para absorver a população apta a trabalhar. Em 1990, 55,6% da população na América Latina participava da PEA. Em 1999 já eram 59,4%, ao passo que a taxa de ocupados se manteve praticamente inalterada no começo e no fim do decênio, permanecendo em cerca de 50%.

E desses ocupados, a maioria se encontrava no setor informal, que apresentava contínuo crescimento durante a década. No começo dos anos 1990 cerca de 51% dos trabalhadores estavam no mercado de trabalho informal e ao final da década já eram 53,4%.

De acordo com relatório da CEPAL (2000), de cada 20 milhões de empregos criados na década de 1990, 18 milhões correspondiam ao setor informal. Dentro deste

setor, eram as microempresas as que mais empregavam. Os dados de Klein e Tokman, (apud Gurrieri e Sáinz) corroboram com a assertiva da CEPAL. Segundo os autores, de dez empregos criados entre 1990 e 1999 nove eram do setor de serviços, e destes 70% em atividades de baixa produtividade. A taxa de crescimento do emprego de um modo geral nos anos 1990 foi de 2.4 para assalariados, 2.6 para trabalhadores por conta própria e 2.6 para domésticos. A atividade que mais empregou trabalhador foi a de serviços financeiros, havendo um crescimento de 6% de geração de emprego, seguida da de comércio (3.8), depois serviços básicos (3.3), serviços sociais (3.1), agricultura (2.1), construção (1.9) e por fim indústria (1.1).

No setor informal a estrutura do emprego se traduziu em trabalho independente, doméstico e em microempresas, com menos de cinco funcionários, enquanto no setor formal, o emprego se concentrou nas pequenas, médias e grandes empresas; além do setor público, como apresentado na tabela 4.

**Tabela 4 – Estrutura do emprego urbano latinoamericano anos 1990/1995/1999**

Anos	Setor Informal			Setor Formal			
	Total	Trab. Indep.	doméstico	microempresa	Total	Setor público	setor privado
1990	51.2	25.9	5.8	19.5	48,8	17.3	31.5
1995	52.9	27.4	7.9	17.6	47.1	15.4	31.7
1999	53.4	28.1	6.7	18.6	46.6	15.2	31.6

Fonte: Elaborado por Rosana Campos a partir de dados da CEPAL/2000.

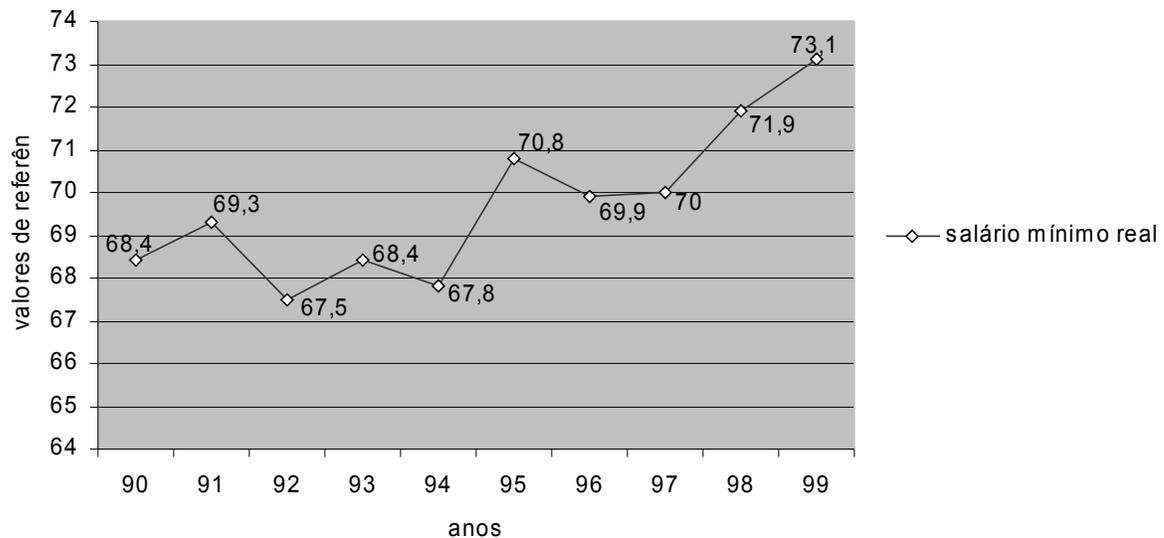
A tabela 4 permite-nos visualizar a estrutura do emprego urbano na década de 1990, na qual os dados evidenciam o predomínio do emprego no setor informal. No começo da década de 1990, 51,2% dos empregos urbanos latinoamericanos estavam na informalidade e destes 25,9% eram trabalho independente, ou o chamado por conta própria que se caracterizava por serviços de baixa qualidade e remuneração como vendedores ambulantes, e prestador de serviços nas casas, 5,8% eram trabalho doméstico realizado em sua essência por mulheres e 19,5% eram emprego em microempresa. Ao final da década a informalidade laboral continuava apresentando crescimento. Cerca de 53% dos trabalhadores latinos eram informais, distribuídos em trabalho independente (28,1%), doméstico (6,7%) e em microempresas (18,6%).

Já no setor formal, o emprego diminuiu no mesmo período. Em 1990, 48,8% dos trabalhadores latinoamericanos eram formais, ocupando empregos públicos (17,3%) e privados (31,5%). Em 1999, a taxa de emprego formal havia caído para 46,6%, na qual 15,2% das ocupações eram no setor público e 31,6% no setor privado. Dados que corroboram a afirmação de Cacciamali e Silva (2003), de que as reformas das legislações trabalhistas ocorridas nos países latinoamericanos, especialmente na década de 1990, compuseram e reforçaram a política macroeconômica neoliberal repercutindo no mercado de trabalho, por meio de trabalhadores contratados sem registro, a expansão do trabalho por conta própria e a extensão de ocupação em pequenos negócios e no comércio de rua. Analisando a distribuição da força de trabalho entre ocupados e desempregados durante a década de 1990, vemos que o desempenho do setor informal na criação de emprego superou muito o do mercado formal. Durante os anos 1990 foram criados 39,8 milhões de empregos na América Latina, dos quais, 29 milhões no setor informal e apenas 10,8 milhões no setor formal.

Observando os três setores da economia - primário, secundário e terciário, é no setor terciário, ou de serviços, onde se encontra o maior número de pessoas empregadas na América Latina na década de 1990, como apresentado na seção anterior. Os dados evidenciam uma constante precarização do trabalho, na medida em que quando surgem mais postos de trabalho no setor de serviços ao mesmo tempo em que se perdem na indústria se está criando empregos menos qualificados. E esta foi uma tendência geral do emprego urbano, aumentando justamente onde não há produção e sim distribuição do serviço, desagregando valor ao trabalho.

A precarização do emprego é também uma característica marcante das consequências das políticas econômicas neoliberais e pode ser medida através de vários indicadores como remuneração, horas de trabalho, estrato produtivo e anos de estudo, seguridade social. O salário mínimo é um forte indicativo dessa precariedade. O gráfico 17 apresenta oscilação do salário mínimo na América Latina durante a década de 1990 e evidencia que comparado ao valor referencial (100 dólares), o salário mínimo na região ficou bem abaixo.

**Gráfico 17 – Salário mínimo na América Latina / década de 1990**  
**Valor referência: 100 dólares**



Fonte: Elaborado por Rosana Campos a partir de dados do Panorama Laboral/ OIT 2000

Analisando o gráfico 17 percebe-se que a evolução do salário mínimo durante a década de 1990 sofre pequenas alterações e se mantém em torno de 30% menor do que o valor de referência, que são cem dólares americanos, padrão estipulado por organismos internacionais como a CEPAL e a OIT para mensurar o salário mínimo e compará-lo entre países e regiões. No começo da década, o salário mínimo latinoamericano equivalia a 68,4 dólares. Até 1994, manteve-se neste patamar com pequenas variações. Em 1995, subiu para 70,8 dólares oscilando um a dois dólares para mais ou para menos até 1998. Em 1999, o valor do salário mínimo da região chegou a 73,1 dólares.

Outro fator de precarização intensificado com as políticas neoliberais é o aumento de trabalhadores com uma maior escolaridade no setor informal. A tabela 5 apresenta a porcentagem de trabalhadores ocupados em determinados estratos produtivos por anos de estudo.

**Tabela 5 - Porcentagem de trabalhadores ocupados em estratos produtivos por anos de estudo na América Latina - anos 1990 e 1999**

Estrato produtivo	Anos							
	1990	1999	1990	1999	1990	1999	1990	1999
	Anos de estudo							
	0 a 5	0 a 5	6 a 9	6 a 9	10 +	10 +	Ñ decl.	Ñ decl.
Ocupado urbano	34.9	20.9	36.8	40.6	31.0	38.0	2.9	2.8
Formal	31.8	13.5	37.3	36.2	34.3	48.2	3.9	3.4
Informal	47.0	26.4	37.9	45.4	18.9	26.7	1.7	2.0
Agrícola	82.4	65.0	16.1	25.4	3.9	6.9	1.4	1.7
Total	45.8	31.5	32.9	37.8	26.0	32.4	2.6	2.6

Fonte: Panorama Laboral OIT/2000

Na tabela 5 vemos que há um aumento dos anos de escolaridade dos trabalhadores latinoamericanos nas categorias 6 a 9 anos e 10 ou mais anos de estudo entre os anos de 1990 e 1999 em todos os estratos produtivos. Já na categoria 0 a 5 anos de estudo houve uma redução em todos os estratos. Estes dados são satisfatórios se analisarmos do ponto de vista que o trabalhador latino está mais escolarizado. Porém esta escolaridade não se traduz em melhores empregos. Observando o estrato produtivo ocupado urbano no setor informal, (rachurada de cinza escuro) notaremos que houve um aumento da porcentagem de trabalhadores com mais anos de estudo na categoria 6 a 9 anos, comparando 1990 (37,9%) e 1999 (45,4%) e também na de mais de 10 anos, na qual no início do decênio havia 18,9% de trabalhadores com essa escolaridade empregados em trabalhos informais e em 1999 já eram 26,7%. Estes dados refletem a precariedade no trabalho na medida em que pessoas qualificadas não são inseridas no mercado de trabalho formal e são, de um jeito ou de outro, absorvidas pelo mercado informal.

Essa absorção pode ser ainda mais precária no momento em que o emprego também é escasso neste setor e por isso as horas trabalhadas tendem a diminuir, obrigando o trabalhador a fazer bicos para complementar o salário. Mas não só no setor informal vemos este tipo de situação, o setor formal também sofreu essa precarização durante a década de 1990, como pode ser observado na tabela 6.

**Tabela 6 – Estrato produtivo por horas de trabalho semanal na América Latina / 1990 e 1999**

**Anos**

Estrato produtivo	1990	1999	1990	1999	1990	1999	1990	1999
	Horas de trabalho por semana							
	1 a 20	1 a 20	21 a 40	21 a 40	41 a 48	41 a 48	49 +	49 +
Ocupado urbano	6.7	9.8	36.6	32.9	36.7	35.9	18.9	20.5
Formal	5.0	6.7	39.5	34.6	41.1	41.0	13.3	16.2
Informal	9.0	13.3	32.5	30.9	30.6	29.6	26.9	25.4
Agrícolas	4.6	24.2	33.6	35.1	29.6	22.6	31.0	17.6
Total	6.2	12.4	36.0	33.3	35.3	33.5	21.4	20.0

\* Não declarados em 1990 ocupado urbano 1.1 / formal 1.1/informal 1.1 /agrícola 1.1/ total 11 e em 1999 ocupado 0,9/ formal 1.0/ informal 0.8/ agrícola 0.6/ total 0.8

Fonte: Panorama Laboral 2000/OIT, abrangendo informações de 11 países da América Latina, representando 78% da PEA da região.

A tabela 6 mostra algumas singularidades. Comparando 1990 com 1999 há aumento da porcentagem de trabalhadores com carga horária entre 1 e 20 horas semanais em todos os estratos produtivos, numa demonstração de que cresceu o emprego de meio período. Porém na categoria de 21 a 40 horas de trabalho houve aumento somente na porcentagem de trabalhadores agrícolas. Tanto nas ocupações urbanas formais como informais houve redução da porcentagem de trabalhadores empregados, tanto de meio turno como em turno integral observando o começo e o fim da década. Por exemplo, em 1990 havia 39,5% de trabalhadores urbanos formais empregados com carga horária entre 21 e 40 horas semanais e 32,5% dos informais nesta categoria. Em 1999 estas porcentagens eram de 34,6% e 30,9% respectivamente. Na categoria 41 a 48 horas semanais repete-se essa queda na porcentagem de trabalhadores empregados, agora em todos os estratos. Na categoria mais de 49 horas de trabalho houve aumento da porcentagem de trabalhadores entre 1990 e 1999 somente no estrato ocupados urbanos formais passando de 13,3% para 16,2% de trabalhadores exercendo funções por mais de 49 horas.

Essa diminuição do número de horas trabalhadas durante a década de 1990 deveu-se principalmente à reestruturação produtiva, que desempregou trabalhadores, diminuiu o número de horas trabalhadas nas empresas e os salários, aumentou as exigências de

qualificação e, conseqüentemente, empurrou muito trabalhador para dupla, às vezes tripla, jornada de trabalho.

Com menos horas de trabalho, com menor salário e trabalho no setor informal ficou difícil e, para muitas pessoas até impossível, pagar por algum sistema de seguridade social. A tabela 7 abaixo apresenta a porcentagem de trabalhadores por estrato produtivo que tinham algum tipo de seguridade social na década de 1990.

**Tabela 7 – Estrato produtivo por cobertura da previdência social na América Latina 1990 -1999**

% de Afiliado a algum sistema de seguridade social

Estrato produtivo	1990	1999	1990	1999	1990	1999
	Sim	Sim	Não	Não	Ñ declarou	Ñ declara
Ocupados urbanos	52.5	43.8	46.1	54.4	1.3	1.2
Formal	75.2	67.1	24.6	32.6	0.2	0.2
Informal	19.7	16.6	77.3	79.7	3.0	2.4
Agrícolas	7.1	9.3	92.7	90.3	0.3	0.3
Total	43.5	38	55.4	60.3	1.2	1.1

Fonte: Panorama Laboral da OIT/2000

A tabela 7 apresenta uma realidade muito comum na América Latina que se intensificou durante os anos 1990 – a falta de amparo de seguridade social do trabalhador latinoamericano, evidenciando mais um fator de precarização do trabalho por dois motivos: não ter o benefício e perdê-lo. Comparando os anos 1990 e 1999 somente no estrato produtivo agrícola houve aumento de porcentagem de trabalhadores protegidos com seguridade social. Em 1990 7,1% dos trabalhadores agrícolas tinham algum tipo de seguridade social e em 1999 já eram 9,3%.

Com relação aos ocupados urbanos formais, que geralmente têm o benefício fornecido pelas empresas que trabalham, sejam públicas ou privadas, em 1990 75,2% deles tinham algum tipo de sistema de seguridade e em 1999 apenas 67,1% estavam protegidos. Isso devido à flexibilização trabalhista que retirou dos trabalhadores muitos direitos, entre eles o da proteção social. Quanto aos trabalhadores urbanos informais, a seguridade social sempre foi benefício de uma minoria que podia pagar por ele. Em 1990 apenas 19,7% destes trabalhadores tinham algum tipo de proteção social e em 1999 essa

porcentagem era ainda menor, 16,6%. Muito desse decréscimo da porcentagem de trabalhadores informais assegurados por algum tipo de sistema de previdência deveu-se à queda do poder aquisitivo do salário.

Os dados destas seções sobre trabalho evidenciaram aumento do desemprego, da informalidade do trabalho e conseqüente precarização deste. Características que retroalimentam a pobreza e a tornam mais profunda e expansiva. A seção seguinte é uma análise dessa extensão e profundidade da pobreza entre os decênios de 1980 e 1990.

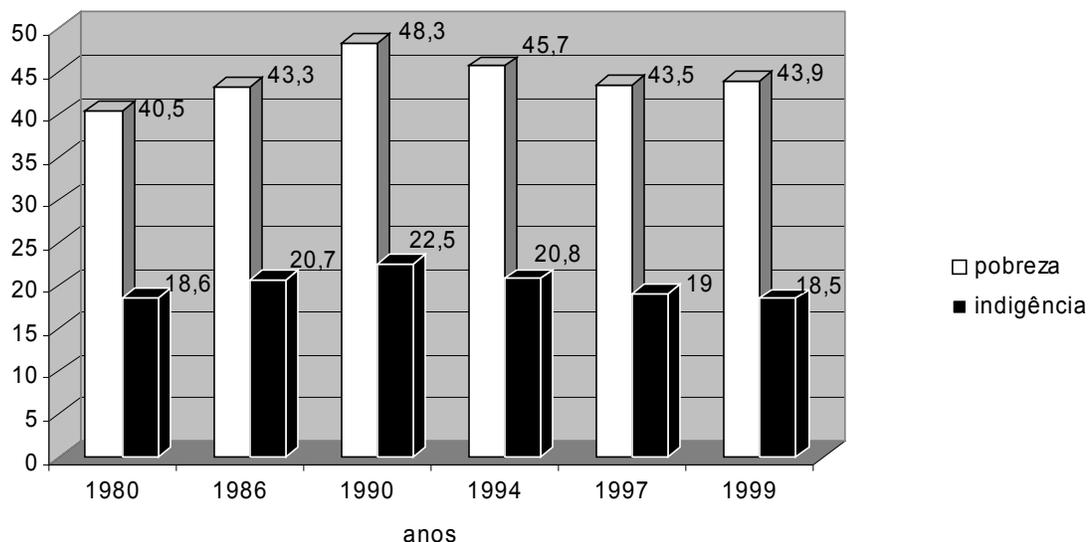
### **3.4 – Pobreza em números**

Na América Latina a pobreza é um fenômeno social antigo, porém as transformações do capitalismo no final do século XX a intensificaram. As políticas econômicas de cunho neoliberal implementadas de forma abrupta, em um curto período de tempo e num espaço marcado pela desigualdade resultaram em mais pobreza, contrariando o consenso dos organismos internacionais de que as reformas econômicas juntamente com a globalização trariam mais emprego e reduziriam a pobreza na região.

Nos países latinos durante toda a década de 1990 foi possível visualizar duas importantes características da pobreza pela sua magnitude, observando a pobreza como uma questão de rendimento: 1) extensão, ou seja, a quantidade de pobres existente como proporção total da população e 2) intensidade: insuficiência média de renda observada pela profundidade com que a pobreza atinge a região. Os dados referentes a essas duas características são relativos à linha de pobreza utilizada pela CEPAL, a qual mede a pobreza pela insuficiência de rendimento diário de 2 dólares e indigência, 1 dólar.

A primeira característica pode ser observada através da evolução da pobreza na região, evidenciando o crescimento do número de pobres e indigentes, principalmente na década de 1990. O gráfico 18 apresenta essa evolução e os dados evidenciam porque a pobreza tornou-se uma grande preocupação social.

**Gráfico 18 – Evolução da pobreza e da indigência na América Latina**  
**Anos 1980/1986/ 1990/1994/1997/1999**



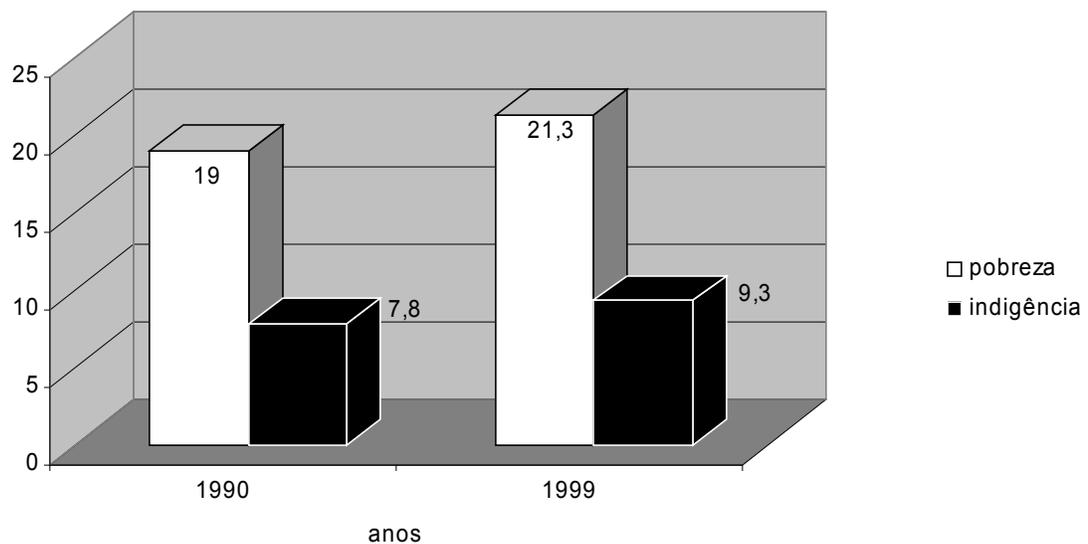
Fonte: Elaborado por Rosana Campos a partir de dados estatísticos da CEPAL [www.cepal.org](http://www.cepal.org)

As porcentagens de pobreza por si só já evidenciam a grande porcentagem de pobres na América Latina entre as décadas de 1980 e 1999, atingindo mais de 40% da população latina durante estes dois decênios. Percentualmente, 1990 foi o ano com maior extensão da pobreza e da indigência, registrando 48,3% e 22,5% respectivamente. Porém as porcentagens escondem e muitas vezes camuflam dados mais reais. Observando a taxa porcentual, verificamos uma oscilação ascendente da porcentagem de pobres em 1980 (40,5%), 1986 (43,3%) e 1990 (48,3%). A partir de 1994 os percentuais de pobreza caíram, registrando naquele ano uma taxa de 45,7%, em 1997 43,5% e finalizando a década com 43,9% da população latina sob o estigma da pobreza. Porém os dados absolutos refletem uma constante ascensão do número de pobres entre os anos de 1980 e 1999. Segundo dados da CEPAL, em 1980 havia 135 milhões de pobres, em 1990 já havia chegado ao patamar dos 200 milhões e em 1999 foram registradas 211 milhões de pessoas vivendo em situação de pobreza. Com relação à indigência, o maior percentual reflete mesmo o maior número absoluto. Em 1980, os 18,6% de indigentes se traduziam em 62,4 milhões de pessoas. Em 1990 os 22,5% representavam 93,4 milhões de latinos e

ao final de 1999 os 18,5% de indigentes na região significavam 89,4 milhões de pessoas vivendo sob a situação de indigência.

A profundidade da pobreza, ou seja, o quão abaixo da linha da pobreza estão os pobres, é também um outro bom indicador para se visualizar a gravidade da situação dos pobres na América Latina. O gráfico 19 apresenta dados que evidenciam o crescimento dessa brecha entre a renda dos pobres e a linha de pobreza na América Latina, entre o começo e o final da década de 1990.

**Gráfico 19 – Coeficiente da brecha entre renda dos pobres e linha de pobreza na América Latina – 1990/1999**



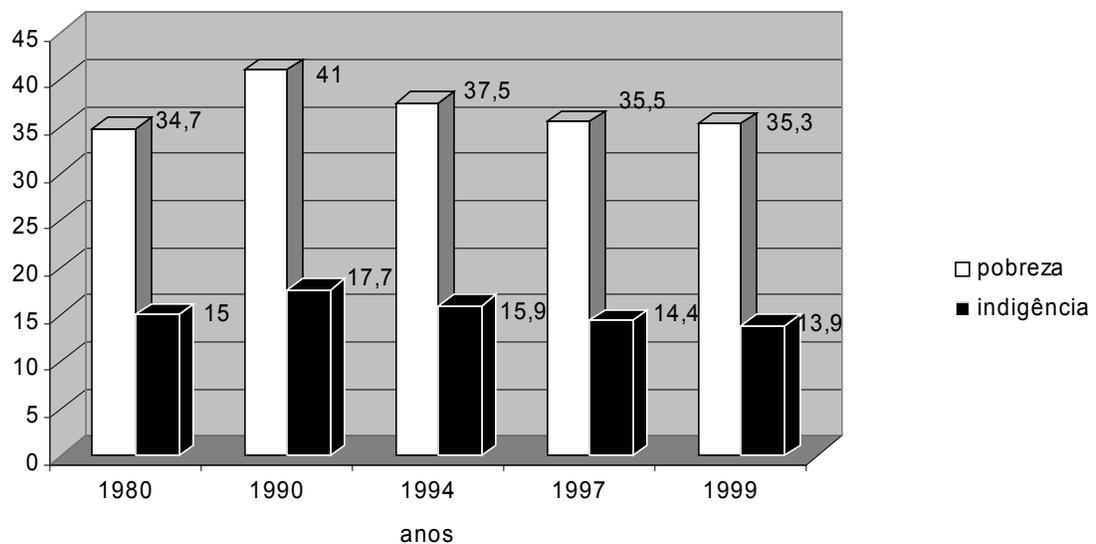
Fonte: Elaborado por Rosana Campos a partir de dados estatísticos da CEPAL [www.cepal.org](http://www.cepal.org)

O gráfico 19 evidencia que além da expansão de sua extensão, a pobreza na América Latina durante os anos 1990 também se aprofundou. Em 1990 a diferença entre a renda dos pobres na região e o valor da linha de pobreza era de 19%, isso significava que para os pobres saírem da situação de pobreza deveriam melhorar sua renda em 19%. Em 1999 esse *gap* havia ampliado para 21,3% evidenciando uma distância ainda maior no déficit relativo de renda dos pobres com relação ao valor da linha de pobreza. Com relação à indigência, esse coeficiente em 1990 era de 7,8% e ao final do decênio também

aumentou, apresentando um *gap* de 9,3% de diferença entre renda dos que se encontravam em extrema pobreza e o valor da linha da indigência.

A grande porcentagem de lares na América Latina em situação de pobreza e indigência corrobora também essa extensão e profundidade da pobreza. O gráfico 20 apresenta a porcentagem de domicílios pobres na região entre 1980 e 1999.

**Gráfico 20 – Porcentagem de lares em situação de pobreza e indigência na América Latina anos - 1980/1990/1994/1997/1999**



Fonte: Elaborado por Rosana Campos a partir de dados do Panorama Social na América Latina/ CEPAL 2000

Os dados do gráfico 20 ratificam o que os demais dados acima já demonstraram, que a América Latina, além de desigual, tem muita gente em situação de pobreza e indigência. Durante os dois últimos decênios do século XX houve pequena alteração na porcentagem de lares pobres e indigentes na região, numa evidência de que as políticas de cunho neoliberal, apresentadas como soluções a problemas eminentemente econômicos, não conseguiram reduzir a pobreza na região.

Neste gráfico mais uma vez os números relativos escondem a realidade absoluta da pobreza. Em 1980, 34,7% dos lares latinos eram pobres, o que representava 33

milhões de domicílios em situação de pobreza. No começo da década de 1990 tem-se a maior taxa de lares pobres registrada nos dois decênios, 41%. E depois, no decorrer da década, há uma queda nos percentuais de lares pobres na região, nos levando a pensar que a incidência da pobreza estava diminuindo nas famílias latinoamericanas. Porém a análise de dados absolutos nos evidencia uma ascensão do número de lares pobres na região. Os 41% , em 1990, representavam 50 milhões de lares e os 35,3% registrados em 1999 equivaliam a 52 milhões de lares pobres na América Latina.

As taxas de indigência também evidenciam crescimento. Em 1980, 15% dos lares latinos eram pobres, o que equivalia a 15,6 milhões de lares em situação de indigência. Ao final da década de 1990 embora a porcentagem fosse menor, (13,9%), registrando 22 milhões de lares indigentes na América Latina.

Analisando a divisão da população a partir de estratos de renda por quintis, estas famílias pertenciam, na década de 1990, aos dois quintis mais pobres da população latina, onde 40% da população da região detinham apenas 14% da renda do subcontinente. E a renda dos domicílios pobres vem quase que exclusivamente do trabalho, existindo, dessa forma, uma estreita relação entre pobreza e desemprego ou situação de subemprego. A tabela 8 nos dá um panorama da incidência da pobreza em algumas categorias profissionais durante a década de 1990.

**Tabela 8 – Incidência da pobreza, em porcentagem, em algumas categorias profissionais na América Latina em 1990/1994/1997/1999**

Ano	Ocupados pobres	Assalariados públicos	Assalariados setor privado			Trab. por conta própria/ ñ qualificados	
			Empresa c/ + de 5 func.	Empresa c/ - de 5 func.	Empregado doméstico	Indústria e construção	Comércio e serviços
1990	26.1	21.7	33.7	40.9	35.5	39.0	33.6
1994	25.3	20.1	27.72	38.9	32.8	36.2	29.5
1997	24.8	18.4	28.0	36.4	32.6	34.4	29.6
1999	24.0	16.0	27.9	41.0	31.0	36.0	30.6

Fonte: Elaborado por Rosana Campos a partir de dados do Panorama Social da América Latina CEPAL / 2000-01

Como podemos observar na tabela 8, a porcentagem de ocupados em situação de pobreza abrangeu, durante toda a década, cerca de 25% dos trabalhadores na América

Latina. A taxa de ocupados pobres no início em 1990 era de 26,1%. Sofreu pequenas reduções no decorrer da década registrando em 1999 24% de ocupados pobres na região. Analisando os dados do mercado de trabalho formal, vemos que a pobreza, embora em menor proporção, também incidiu sobre os trabalhadores deste setor. Em 1990, a pobreza incidia sobre 21,7% dos assalariados públicos. No decorrer da década, esta porcentagem apresentou um pequeno declínio e em fins dos anos 1990 16% dos assalariados públicos eram considerados pobres.

Devemos lembrar que a porcentagem de pobres diminuiu, mas o número de empregos também sofreu retração no serviço público durante a década de 1990 devido às privatizações. Quanto aos assalariados do setor privado do mercado de trabalho formal (empresas com mais de cinco funcionários), a porcentagem de incidência de pobreza sobre esse grupo foi maior do que a dos assalariados públicos. Em 1990, 33,7% dos empregados em empresas com mais de cinco funcionários eram pobres. Houve uma pequena oscilação durante a década, finalizando o decênio com 27,9% de pobres nessa categoria.

No setor informal, a incidência da pobreza foi bem maior que nas demais categorias corroborando a tese de que as famílias chefiadas por trabalhador informal são mais pobres. Em 1990, 40,9% dos trabalhadores de empresas com menos de cinco funcionários<sup>10</sup> eram pobres. Durante a década houve uma leve redução dessa porcentagem, mas em 1999 41% destes trabalhadores estavam em situação de pobreza. A pobreza incidiu em mais de 30% dos trabalhadores domésticos durante todo o decênio. Os trabalhadores por conta própria sem qualificação da indústria e construção civil também foram atingidos pela pobreza durante o decênio de 1990. No começo da década 39% desses trabalhadores eram pobres. Houve uma pequena redução durante os anos de 1994 (36,2%) e 1997 (34,4%), mas em 1999 a pobreza incidia em 36% desses trabalhadores. Na categoria de comércio e serviço informal a pobreza também atingiu cerca de 30% dos trabalhadores durante o decênio de 1990.

Apesar da incidência de pobreza ser alta entre os trabalhadores do mercado de trabalho formal, é no setor informal que ela tem predominado; produzindo e

---

<sup>10</sup> Conforme o IBGE, empresas com menos de cinco funcionários são consideradas informais.

reproduzindo este ciclo vicioso que estamos analisando no decorrer desta tese, como um produto de relações sociais.

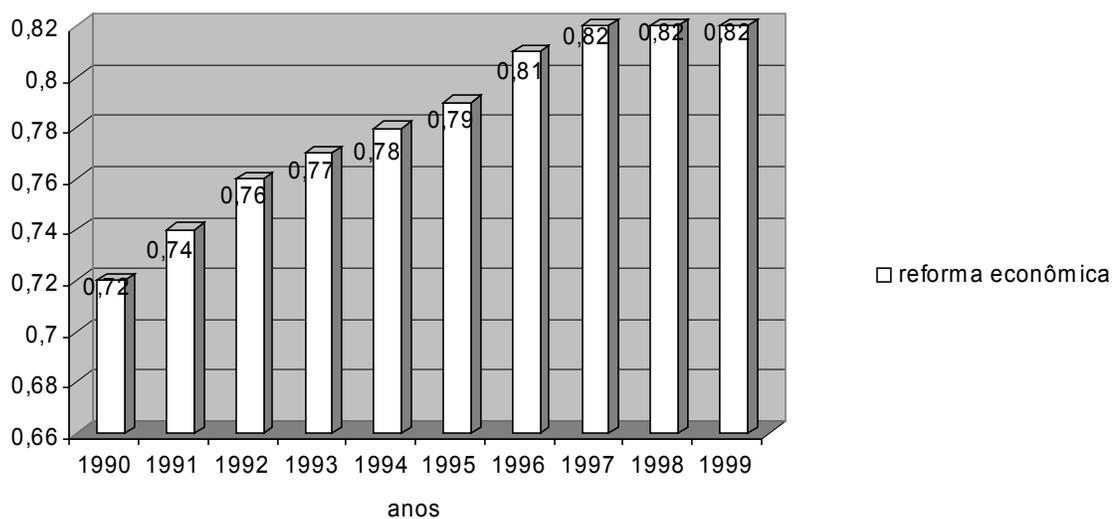
### **3.5 – A empiria confirmando as hipóteses**

As consequências das políticas neoliberais na América Latina repercutiram com intensidade na vida de milhares de trabalhadores e também de não-trabalhadores latinoamericanos. A pobreza se intensificou ainda mais para os já pobres e tornou-se uma nova condição para milhares de pessoas, que se empobreceram no decorrer do processo neoliberal.

O aumento da taxa de desemprego e da pobreza, em termos absolutos, tornou visível a delicada questão da fragmentação social na América Latina. Os estáveis se instabilizaram, os instáveis se precarizaram e a possibilidade de mais pessoas se inserirem no mundo do trabalho diminuiu, deixando milhares do outro lado da fronteira, os quais Castel chamou de sobrantes.

A visibilidade dos problemas sociais foi atribuída em grande parte às orientações econômicas de caráter neoliberal seguidas pelos governos latinoamericanos, durante todo o decênio de 1990. O gráfico 21 apresenta o índice de reforma econômica da América Latina para a década de 1990, desenvolvido pela CEPAL, a partir de cinco componentes: políticas de comércio internacional, políticas impositivas, políticas financeiras, privatizações e contas de capitais. Este índice varia de 0 a 1, em que zero indica a falta de reformas e um a completa aplicação de seus componentes. Os dados evidenciam a evolução das reformas na região, numa constatação de que os preceitos neoliberais dominaram a esfera econômica latina.

**Gráfico 21 – Índice de Reforma Econômica na América Latina – década de 1990**



Fonte: Elaborado por Rosana Campos a partir de dados da CEPAL/ 2000

O gráfico 21 fornece um panorama da evolução das reformas econômicas na América Latina na década de 1990. Os dados demonstram que a região latinoamericana concretizou, de forma quase absoluta, as orientações do Consenso de Washington. Em 1990, já se registrava um índice de 0,72. Ao final da década esse registro era de 0,82. Porém ao mesmo tempo, duas questões sociais se visibilizavam com intensidade no cenário político-econômico incomodando e preocupando as autoridades públicas: o desemprego e a pobreza, ao mesmo tempo em que as reformas econômicas se ampliavam na região. A tabela 9 apresenta a evolução de três variáveis: reformas econômicas, desemprego e pobreza. O objetivo da tabela, que agrupa dados já mencionados, é apenas evidenciar os valores utilizados no teste estatístico, facilitando, desse modo, a compreensão da origem dos dados.

**Tabela 9 – Evolução das reformas econômicas, desemprego e pobreza na América Latina**  
**Década de 1990**

Variáveis	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
R. econômic	0.72	0.74	0.76	0.77	0.78	0.79	0.81	0.82	0.82	0.82
Desemprego	5.8	7.5	8.1	8.2	8.3	10	9.9	9.3	10.3	11
Pobreza*	200	200.96	202.58	204	205.97	207.30	208.54	209.23	210.34	211

Fonte: Elaborado por Rosana Campos a partir de dados da CEPAL (2000)

\* Pobreza foi observada a partir do valor absoluto de pobres na América Latina, em milhões.

Os dados apresentados na tabela 9 demonstram que as três variáveis cresceram durante todo o decênio de 1990, o que sinaliza uma relação entre elas. Para verificarmos esta relação, realizamos testes de correlação e de regressão, inicialmente entre as variáveis reforma econômica e desemprego e, depois, entre reforma econômica e pobreza.

A partir do coeficiente de correlação de Pearson entre as variáveis reforma econômica e desemprego, com dados para todos os anos da década de 1990, verificamos uma relação entre elas, evidenciada no quadro 2.

**Quadro 2 – Resultado do teste estatístico entre as variáveis reforma econômica e desemprego**

Model Summary									
Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Change Statistics				
					R Square Change	F Change	df1	df2	Sig. F Change
1	,926 <sup>a</sup>	,858	,840	,6236	,858	48,259	1	8	,000

a. Predictors: (Constant), reformecon

O coeficiente de correlação de Pearson é  $r=0,926$ , o que é considerado uma robusta relação entre reforma econômica e desemprego. Num sentido inferencial, onde a variável independente é reforma econômica e a variável dependente é desemprego, o coeficiente indica que há uma forte tendência de que quanto maior o índice de reforma econômica maior também a taxa de desemprego. Esta relação forte e positiva é estatisticamente significativa ao nível de 0,01.

No modelo de regressão os resultados indicam que a variável reforma econômica incide fortemente no desemprego na América Latina. O resultado evidencia que 86% da variância da taxa de desemprego é explicada pela variável reforma econômica.  $R^2=0,856$ . Desse modo, este resultado confirma a proposição teórica a respeito dos impactos das reformas econômicas no aumento do desemprego na região.

O quadro 3 apresenta valores que nos permitem prever o aumento do desemprego a cada aumento de unidade da reforma econômica.

**Quadro 3– Coeficiente do aumento do desemprego a cada aumento de unidade da reforma econômica**

**Coefficients<sup>a</sup>**

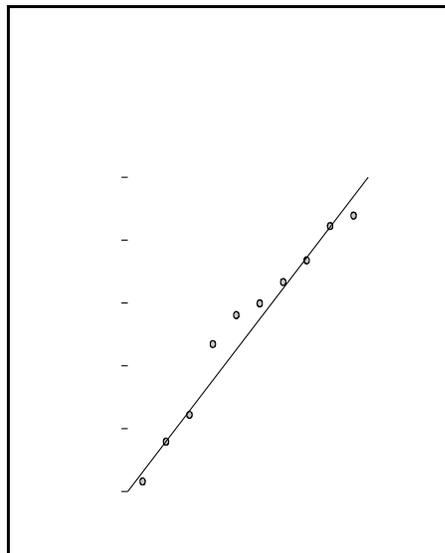
Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
		B	Std. Error	Beta		
1	(Constant)	-23,831	4,706		-5,064	,001
	reformecon	41,766	6,012	,926	6,947	,000

a. Dependent Variable: desemprego

O quadro 3 apresenta as estimativas dos coeficientes, que permitem fazer uma predição do comportamento da variável dependente a partir do comportamento da variável independente. Pode-se, portanto, dizer que para o aumento de uma unidade na reforma econômica há um aumento de 41,7 pontos no desemprego. O teste estatístico sobre cada parâmetro do modelo é significativo ao valor de  $p < 0,01$ .

Por fim, a figura 1 abaixo apresenta o diagrama de dispersão das duas variáveis.

**Figura 1 – Diagrama de dispersão das variáveis reforma econômica e desemprego**



$R^2 = 0,858$

O diagrama evidencia uma forte relação linear positiva entre as variáveis, ou seja, quanto maior o índice de reforma econômica maior a taxa de desemprego.

No que diz respeito às variáveis reforma econômica e pobreza, os resultados também apresentaram relação entre as variáveis. O quadro 4 apresenta o resultado do teste estatístico para essas duas variáveis.

**Quadro 4 – Resultado do teste estatístico entre as variáveis reforma econômica e pobreza**

**Model Summary<sup>a</sup>**

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Change Statistics				
					R Square Change	F Change	df1	df2	Sig. F Change
1	,978 <sup>a</sup>	,957	,952	,86283	,957	179,392	1	8	,000

a. Predictors: (Constant), reformecon

b. Dependent Variable: pobrenum

O coeficiente de correlação de Pearson para as variáveis reforma econômica e pobreza também apresentou uma forte e positiva correlação  $r=0,978$ , a um nível de significância de 0,01. O modelo de regressão confirma a causalidade entre reforma econômica e pobreza. Os resultados apontam que 96% da variância da pobreza pode ser explicada pela variável reforma econômica  $R^2=0,957$ . Ou seja, as reformas econômica foram a principal variável para o

O quadro 5 apresenta valores que permitem predizer quanto haverá de aumento no número de pobres caso haja aumento de uma unidade da reforma econômica.

**Quadro 5 – Coeficiente do aumento da pobreza a cada aumento de unidade da reforma econômica**

**Coefficients<sup>a</sup>**

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
		B	Std. Error	Beta		
1	(Constant)	118,870	6,510		18,259	,000
	reformecon	111,409	8,318	,978	13,394	,000

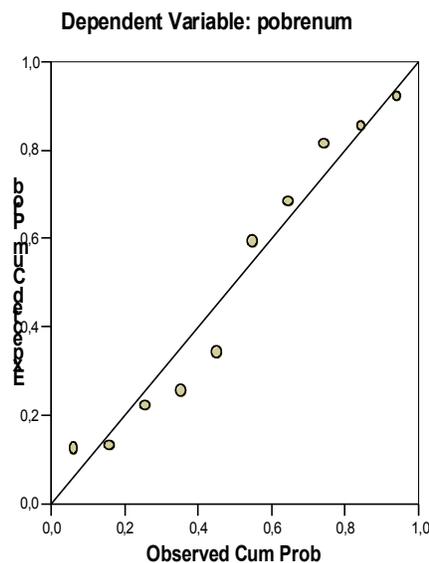
a. Dependent Variable: pobrenum

O quadro 5 apresenta as estimativas dos coeficientes, que permitem fazer uma predição do comportamento da variável dependente a partir do comportamento da variável independente. Pode-se, portanto, afirmar que para cada aumento de uma unidade na reforma econômica há um aumento de 111,4 pontos na pobreza.

A figura 2 apresenta o diagrama de dispersão, que evidencia a relação causal entre as variáveis.

**Figura 2 – Diagrama de dispersão das variáveis reforma econômica e pobreza**

Normal P-P Plot of Regression Standardized Residual



$$R^2 = 0,957$$

O diagrama mostra uma forte relação linear positiva entre as variáveis, ou seja, permite afirmar que quanto maior o índice de reforma econômica maior o número de pobres.

O coeficiente de Pearson, apesar de evidenciar uma forte correlação entre as variáveis, não implica necessariamente uma relação de causa-efeito. Mas a análise do modelo de regressão aplicado às variáveis confirmou o que os dados deste capítulo evidenciaram: há uma relação de causalidade entre as reformas econômicas e o desemprego e a pobreza.

Os resultados indicam que o aumento do desemprego e da pobreza na América Latina está relacionado com a reforma econômica. Esta se mostrou bastante visível durante a década de 1990, através da abertura comercial, da entrada de investimentos estrangeiros na região, das privatizações, da disciplina fiscal, entre outros aspectos. Mas suas consequências também se visibilizaram, e na medida em que as reformas se expandiam, desemprego/subemprego e pobreza também cresciam, colocando em evidência a fragilidade social dessas reformas. É nesse sentido que pobreza tem sido definida aqui nesta tese como uma construção social, como uma produção e reprodução de relações.

Em razão dessa visibilidade e possibilidade de quebra da coesão social, os pobres deixaram de ser preocupação de grupos específicos e tornaram-se cada vez mais objetos de práticas especializadas, dos organismos internacionais, de modo a tentar controlar o que estivesse causando vulnerabilidade social. A pobreza na economia de mercado tornou-se uma faca de dois gumes. Ora servindo ao mercado com seu exército de reserva, ora ameaçando-o com sua massividade, que poderia causar revolta e perturbar a ordem social.

Os inúmeros programas para o alívio da pobreza na região são um exemplo dessas práticas especializadas de controle social, porque o desemprego em massa, o subemprego, a instabilidade no emprego, não ter renda para viver ou a possibilidade de perdê-la expande a zona de vulnerabilidade da sociedade alimentando turbulências (Castel, 1998).

A grande preocupação, em razão da possibilidade de perda do controle social, foi conter os pobres, aliviando a pobreza; porém sem eliminá-la, fornecendo algum subsídio aos mais pobres entre os pobres, por isso se focalizam as políticas sociais, oferecendo apenas o que se chama de “necessidades básicas”. E, por essa razão, é que os pobres são identificados, cadastrados e os que estão em piores condições, de modo que possam se tornar uma ameaça social, são os alvos dos programas sociais.

E desse modo, a partir das orientações do Banco Mundial e outros organismos internacionais como o PNUD, os programas de combate à pobreza na América Latina limitaram as necessidades das pessoas consideradas pobres na região, transformando-as

em necessidades apenas biológicas. Eliminando, assim, o direito do ser humano a uma vida digna.

No discurso do desenvolvimento humano, seguido à risca pelos governos latinoamericanos, os pobres são vistos como carentes de capacidades para triunfar no mercado, para mobilizar e demandar, mas possuem recursos para resolver os problemas a partir das redes de proximidade e encarar a subsistência por meio da auto-gestão comunitária ou familiar. Ou seja, o capital social, que por meio de redes, de associações, de confiança, os pobres podem superar seus obstáculos. Neste sentido, a participação não é uma ameaça, e sim um instrumento de maior eficácia para que o pobre não dependa do Estado para sobreviver.

Este tipo de capital social tem como principal promotor o Banco Mundial, e como principal objetivo ser a “panacéia para resolver os riscos de fratura social ou da denominada ‘governabilidade’”, conforme Leguizamón. Para a autora, a promoção do capital social, como alternativa da coesão social, desmercantiliza o acesso a recursos e despolitiza o bem comum. Nesta nova concepção de combate à pobreza se põe ênfase nas capacidades sócio-culturais para gerar e manter as redes de reciprocidade, mais que nas capacidades para inserir no mercado ou na ampliação de uma cidadania social.

O combate à pobreza, impulsionado pelo Banco Mundial, pelo FMI e pela ONU e promovido pelos governos democráticos, através do discurso do desenvolvimento humano, resumiu-se no fornecimento do mínimo básico. Não se questionou sobre as causas desse aumento do número de pobres, de desempregados e subempregados. Embora se soubesse, empírica e teoricamente, que estes fenômenos sociais estavam se expandindo e intensificando devido ao modelo político econômico de cunho neoliberal implementado na América Latina.

Os dados apresentados neste capítulo permitem afirmar que o trabalho diminuiu, instabilizou e precarizou-se e a pobreza expandiu e intensificou-se. E estes fenômenos não foram naturais. Foram sim produzidos e reproduzidos por relações sociais estabelecidas de forma desigual entre os que fazem escolhas políticas, que implicam em um determinado tipo de regime de governo, e tomam decisões econômicas e os que apenas votam sem o direito de opinar, decidir ou fazer escolhas que determinem o rumo de suas vidas.

## Capítulo IV

### 4. Governos democráticos e consequências sociais do neoliberalismo no Brasil

Foi no contexto político democrático que a pobreza e o desemprego/subemprego ressurgiram como grandes questões sociais no Brasil. Ao mesmo tempo em que se tentava consolidar a democracia no país, o desemprego/subemprego e a pobreza emergiam e colocavam em dúvida a ideia de que o regime democrático melhoraria as condições de vida dos brasileiros.

A redemocratização trouxe em seu bojo a esperança de uma vida melhor para a população. No entanto, os dados a respeito deste tema mostraram que a transição pactuada trazia em si uma concepção de democracia bem diferente da que pensavam os trabalhadores, movimentos sociais e cidadãos comuns.

O processo de redemocratização provocou grandes expectativas que se frustraram, no momento em que problemas sociais e econômicos foram deixados de lado pelos governos democráticos. Nessa perspectiva, Bresser Pereira (1993:46) argumentava que “a democracia resultante (da transição) é decepcionante, uma vez que não conseguiu solucionar os problemas econômicos e sociais que o país enfrenta (...), o regime político no Brasil é democrático, mas a democracia está muito longe de se consolidar.” E o problema, conforme Bresser Pereira, estaria, além das limitações pessoais dos governantes e dos enormes problemas econômicos, nas práticas políticas e ideológicas não predispostas à adoção de políticas corajosas, coerentes e firmes que seriam necessárias.

Ainda segundo o autor, estas políticas e práticas tinham três origens: 1) a esquerda moderada; que defendia um nacionalismo ultrapassado e uma ideologia do mercado interno e se recusava a aceitar as políticas de ajustamentos; 2) a direita oportunista, que se utilizava de práticas clientelistas e populismo econômico para se manter no poder e 3) a direita ideológica; que defendia um conservadorismo social, liberalismo grosseiro e internacionalismo subordinado.

Nessa direção, Pereira defendia políticas econômicas pragmáticas, para uma consolidação democrática. Isso significava um Estado que executasse diretamente as tarefas que lhe eram exclusivas, deixando ao mercado a responsabilidade das tarefas

econômicas. Assim, segundo o autor, essa não era uma visão neoliberal e sim pragmática da resolução dos problemas.

Essa concepção negativa do autor a respeito da democracia encontra respaldo na realidade. Pereira também é pertinente ao apontar que o fundamento dos problemas sociais, econômicos e políticos estava nas práticas e ideologias políticas dessa esquerda moderada, que não estava no poder, e talvez pouco fez para melhorar o quadro socioeconômico do país, e das direitas oportunista e ideológica; que estavam no poder e permitiram o agravamento dos problemas sociais e econômicos.

Porém ao apontar como solução para a retomada do crescimento o que ele chamou de políticas econômicas pragmáticas, o autor parece ter se equivocado. Pois essas medidas, conhecidas como neoliberais, não resultaram no aumento do crescimento econômico e nem no saneamento do Estado. Além disso, essas políticas não desagradaram às classes dominantes, como afirmou Bresser Pereira, visto que quando elas foram implementadas houve um aumento do número de ricos no país e também uma maior distância na brecha entre ricos e pobres. Alguns foram beneficiados, mas a grande maioria da população se viu prejudicada pelo aumento do desemprego e, conseqüentemente, expansão do mercado informal, subemprego e mais pobreza.

Foram, nesse sentido, práticas políticas de uma direita ideológica e conservadora que levaram o Brasil à crise dos anos 1980 e permitiram que a implementação da democracia se desse às avessas dos problemas sociais e econômicos. Porém foram também práticas políticas de uma centro-direita pragmática que permitiram, num momento de consolidação democrática, o aprofundamento de políticas neoliberais acarretando drásticas conseqüências à população brasileira de um modo geral.

Desse modo, no Brasil, a democracia, enquanto concepção e prática, foi construída a partir de parâmetros procedimentais e, portanto, as questões políticas continuaram insuladas das questões econômicas e sociais. No Brasil, como em outros países da América Latina, a política continuou a ser a esfera de uma pequena elite, e ao povo coube o voto que a sustentou no poder por um longo período de tempo.

Na síntese de Adriano Codato (2005), sobre o desencadeamento da transição democrática no Brasil, conseguimos entender claramente os resultados desse processo:

“O cenário resultante de nova Constituição conjugou o presidencialismo como a forma de governo, o federalismo como a fórmula de relação entre o Estado central e as unidades subnacionais, a coalizão política como a fórmula de governabilidade, tudo isso apoiado sobre um sistema partidário fragmentado, pouco institucionalizado e demasiadamente regionalizado. Essa combinação institucional – ou, para alguns, essa deformação institucional – conduziu no final das contas o processo de transição para o seguinte ponto: uma democracia eleitoral, um executivo imperial e um regime congressual que atua ora como colaborador, ora como sabotador das iniciativas do presidente”. (Codato, 2005:84-5)

As observações de Codato são pertinentes com a discussão realizada no capítulo I sobre o tipo de democracia que se instaurou na maioria dos países da América Latina, inclusive no Brasil. Um tipo de democracia resultante de escolhas políticas que favoreceu poucos e ricos cidadãos em detrimento de muitos e pobres brasileiros. Um tipo de democracia que se preocupou apenas em fornecer direitos políticos e civis enquanto a massa de pobres, trabalhadores ou não, se avolumava diante dos problemas sociais e econômicos ainda por resolver.

O voto, um dos elementos mais importantes de um regime democrático, que é necessário mas não suficiente para produzir uma condição democrática aos cidadãos, tornou-se o bastião da democracia brasileira sobrepondo-se à busca pela melhoria socioeconômica da população. E, assim, a democracia brasileira se constituiu numa democracia de eleições, não alterando em muito as práticas políticas – o executivo continuou forte, agora sob um governo civil e o congresso não se fortaleceu o suficiente para representar o povo e fazer valer suas necessidades, interesses e vontades nas decisões políticas.

Todos esses acontecimentos tinham uma razão e uma funcionalidade. Limitar a democracia ao espaço eleitoral, dificultando a entrada do povo na esfera política, o que dava margens para a elite satisfazer seus interesses, que obviamente não eram os mesmos da maioria dos votantes brasileiros. E insistir nas velhas práticas políticas (clientelismo, populismo, nepotismo, fisiologismo), sob a égide de um executivo forte, ajudava nas tomadas de decisões, muitas vezes discricionárias, que facilitaram a implementação das políticas de cunho neoliberal no país.

A este respeito, em seu estudo sobre “A relação entre modernização liberal e práticas políticas atrasadas no Brasil dos anos 1990”, Elsie Lenardão (2008) constata essa funcionalidade do regime democrático brasileiro para a implantação das reformas econômicas voltadas ao mercado, através dessas práticas políticas. Para o autor, tais práticas atendem a interesses imediatos de alguns políticos e de empresários na busca de vantagens. São funcionais aos sistemas político e econômico e permaneceram em voga nos anos recentes porque permitiram e facilitaram, mesmo sob o regime democrático, o funcionamento de governos que recorreram à tomada de decisões fortemente centradas no Executivo e em seus poderes discricionários; de modo que com este poder em mãos pudessem aderir ao ‘moderno’ programa socioeconômico neoliberal.

“Este fato ocorreu porque, no final dos anos 1980, parte das classes dominantes brasileiras aderiu ao ‘moderno’ programa sócio-econômico neoliberal: um conjunto de medidas que, no Brasil, materializou-se em abertura comercial, redução do papel do Estado como interventor econômico por meio de privatizações e freio à expansão de políticas públicas de caráter universal, uma reforma trabalhista regressiva e uma reforma da previdência redutora de direitos.” (Lenardão, 2008:198)

Esse modelo, conforme o autor, era essencialmente antipopular e, por isso mesmo, necessitava de governos fortes e autônomos em relação aos demais poderes e a pressões dos setores populares para que fosse possível tomar decisões desfavoráveis a boa parte da população do país. Fernando Collor de Melo e Fernando Henrique Cardoso foram os dois representantes deste programa no país, eleitos como os possíveis condutores das políticas neoliberais. No governo de José Sarney, embora o debate sobre políticas neoliberais estivesse em pauta, não era uma prioridade do governo, visto a situação econômica de grande recessão no país e a precária legitimidade política deste governante.

Neste capítulo o objetivo é analisar a funcionalidade deste tipo de democracia estabelecida no Brasil para a implementação das políticas neoliberais, através dos governos Collor e FHC. Objetiva-se mostrar como essa teoria democrática materializou-se em práticas que fortaleceram o modelo sócio-econômico neoliberal no país. Posteriormente, discutir as duas principais consequências dessas políticas que são o aumento do desemprego/subemprego e a constante pobreza, que na década de 1990 se

manteve no patamar de 35% no país. Para finalizar este capítulo apresenta-se um estudo empírico sobre as condições de trabalho e de vida de mulheres camelôs em Porto Alegre/RS, como exemplo da precarização que as políticas neoliberais provocaram no mundo do trabalho. Neste estudo fica evidente que a informalidade, o subemprego e a pobreza se intensificaram na década de 1990 e atingiram de forma ainda mais perversa a parcela da população que historicamente sofre maior exclusão socioeconômica e política, como é o caso das mulheres camelôs entrevistadas nesta pesquisa.

#### **4.1 – O discricionarismo de Fernando Collor, Itamar Franco e de Fernando Henrique Cardoso na implementação de políticas econômicas neoliberais**

Fernando Collor de Melo foi eleito sob o discurso do combate à corrupção e à hiperinflação, que acometia a vida econômica do país no final dos anos 1980; impedindo o Brasil de crescer e se desenvolver. A elite econômica e empresarial depositou em Collor sua confiança para a implementação de projetos de liberalização econômica e, eleito presidente, Collor colocou em funcionamento a máquina estatal a serviço desse objetivo.

Em seu discurso de posse<sup>11</sup>, anunciou como prioridades o combate à inflação, a reforma do Estado e a modernização econômica. O Plano Collor I, anunciado no dia seguinte à sua posse, já mostrou que modelo político econômico neoliberal vigoraria naquela gestão. Além da troca de moeda, do confisco de ativos financeiros e do congelamento de preços que não agradaram a uma boa parcela da classe média brasileira, os elementos da política neoliberal estavam presentes no programa do plano. Houve um forte ajuste fiscal, redução do valor real do salário, extinção de vinte e quatro empresas públicas, e a demissão de seus funcionários, entre elas Portobrás, Siderbrás, Embrafilme, Instituto Brasileiro do Café e do Departamento de Obras e Rodagem. Deu-se início ao processo de privatizações e a demissão de funcionários públicos, liberação da taxa de câmbio e a eliminação de incentivos fiscais.

Algumas medidas, como a liberação do comércio exterior, contrariaram empresários nacionais; que se viram ameaçados pela concorrência externa. Em 1989 as tarifas aduaneiras eram de 38% e em 1992 caíram para 21,2%, numa demonstração de

---

<sup>11</sup> 15 de março de 1990.

que o modelo de substituição de importações havia se esgotado e agora a indústria brasileira deveria se adaptar à competitividade internacional. Todas essas medidas tinham como objetivo reduzir a inflação e o déficit público e preparar o país para entrar numa economia de mercado.

O ‘Projeto de Reconstrução Nacional’, apresentado em 1991, como tentativa de conduzir os objetivos não cumpridos no Plano Collor I, estipulou medidas de redução do Estado com algumas decisões pontuais como a redução da estabilidade dos funcionários públicos, a substituição da aposentadoria por tempo de serviço pela aposentadoria por idade e a introdução do ensino superior pago (tentativa de privatização das universidades federais).

A substituição da ministra da economia, Zélia Cardoso de Melo, em maio de 1991 pelo embaixador do Brasil nos Estados Unidos, Marcílio Marques Moreira, com bom trânsito no mercado internacional, representou mais uma etapa neoliberal no país. Taxas de juros foram elevadas, eliminou-se o controle dos preços e se implementou uma série de medidas para abrir o mercado ao capital internacional, além de redução da alíquota de importação. Ao final de 1991, o governo assinou uma carta de intenções com o FMI para obter um empréstimo de 2 bilhões de dólares, e, em contrapartida, se comprometia a adotar um drástico ajuste fiscal e ampliar o programa de privatizações.

Em outubro de 1991, a privatização da Usiminas marcou o início do Plano Nacional de Desestatização (instituído através de lei federal 8031/90, que se originou de conversão da medida provisória 155 em lei). Ao final de 1992, 13 empresas estatais já haviam sido privatizadas.

O rápido governo de Fernando Collor deu início à implementação do modelo de política econômica neoliberal proposto pelo Consenso de Washington, no final da década de 1980, aos países latinoamericanos. Collor encampou a ideia de transformar o país numa economia de mercado às custas de recessão econômica para o controle da inflação, abertura do mercado para o capital estrangeiro, ajuste fiscal, redução do Estado e, em consequência disso, o aumento do desemprego/subemprego. O governo Collor não se preocupou com problemas sociais e suas resoluções. Ao contrário, contribuiu para que eles se avolumassem mais através dessas medidas político-econômicas.

O governo Itamar Franco deu continuidade ao programa de política econômica neoliberal iniciado por Collor. Com a justificativa de “pôr as contas em ordem”, o Plano de Ação Imediata, lançado em junho de 1993, tinha como objetivos: 1) corte e maior eficiência dos gastos; 2) recuperação da receita tributária; 3) fim da inadimplência de Estados e Municípios em relação às dívidas com a União; 4) controle e rígida fiscalização dos bancos estaduais; 5) saneamento dos bancos federais e 6) privatização. Já os bancos privados receberam incentivos do governo federal através do Programa de Estímulo e Reestruturação (PROER) para que pudessem enfrentar os novos tempos não inflacionários.

A privatização era o elemento central da política neoliberal desse pacote e se concretizou com a desestatização de 14 empresas no governo Itamar Franco. O equilíbrio fiscal era meta prioritária para a redução da inflação a fim de estabilizar a economia para receber o capital estrangeiro.

O Plano de Ação Imediata deixava explícito em suas páginas a intenção de “colocar a casa em ordem” para abri-la ao comércio exterior, encerrando, como escrito no documento, um período marcado pelo controle do Estado, fechamento ao mundo exterior, exclusão social e instabilidade monetária. “Quer também abrir as portas de uma nova etapa para o desenvolvimento do país em que se mantém o poder da regulação governamental e se passa a liderança para a iniciativa privada, aberta à competição global, voltada para a integração social e a estabilidade econômica” (Ministério da Fazenda/PAI, 1993).

As linhas gerais do Plano do Real foram traçadas ainda no final de 1993, por um documento<sup>12</sup> do então ministro da fazenda, Fernando Henrique Cardoso, que apregoava, além do já exposto anteriormente sobre reajuste fiscal, um novo modelo de Estado livre do engessamento das contas públicas. Para FHC, o Sistema Único de Saúde e a previdência social eram os grandes vilões do desarranjo financeiro.

Neste documento, FHC também tratou da revisão constitucional a partir de cinco pontos: descentralização de incumbências federais aos estados e município, mudanças no orçamento, reforma tributária, reforma administrativa e a privatização e o fim das reservas de mercado. Além disso, propôs a criação do Fundo Social de Emergência, que

---

<sup>12</sup> Ministério da Fazenda - Exposição de Motivos, n 395, 1993.

desvincularia 20% do orçamento para gastos que fossem considerados importantes no critério governamental, e a reforma monetária.

O Fundo foi aprovado e os demais itens ficaram sob discussão. Porém o governo, com o objetivo de seguir sua política de ajuste fiscal e redução da inflação, editou medida provisória para a implementação de uma unidade de valor real, dando início à reforma do sistema monetário no país, sob a qual entraria em vigor uma nova moeda no país, também através de medida provisória, e, dessa forma, se concretizaria o Plano Real. Além disso, foi anunciada a aceleração do processo de privatização no país.

Nos dois anos do governo Itamar Franco a desregulamentação da economia e a abertura comercial foram aprofundadas. Além disso, houve a expansão dos programas de privatização e o acirramento do ajuste fiscal.

Porém, foi sob o governo de Fernando Henrique Cardoso que o modelo de política econômica neoliberal se concretizou. Para começar foi aprovada pelo Congresso e sancionada por FHC a Lei de Concessão e Permissão da Prestação de Serviços Públicos por empresas privadas, abrindo, desse modo, espaço ao investidor privado na esfera pública para assumir responsabilidades do Estado. No começo de 1995, o governo lançou um conjunto de medidas que visava cortar gastos, reduzir ainda mais as tarifas de importação e agilizar a privatização. Somente em 1995 foram vendidas 17 empresas públicas. As emendas à Constituição 5,6,7,8 e 9, promulgadas em 1995, acabaram com os monopólios públicos de petróleo, gás e telecomunicações e foi permitida a participação de capital estrangeiro na lavra de recursos minerais, exploração dos potenciais de energia hidrelétrica e transportes aquáticos.

A reforma do Estado, como preconizava o Consenso de Washington, foi iniciada também no primeiro governo FHC, e retirou do Estado funções básicas dentro da esfera econômica e social. O Estado passou a adotar uma postura de executor das tarefas exclusivas, centralizadas na formulação e controle de políticas públicas e de sua execução, e de regulador, através de agências autônomas.

Enquanto enxugava a máquina estatal, o governo ajudava o sistema bancário a se reerguer para enfrentar a nova situação econômica. O PROER foi colocado em prática em 1995 através de medida provisória. E entre os anos de 1995 e 2000, o governo federal

injetou no sistema bancário cerca de R\$ 31 bilhões para revitalizar economicamente os bancos brasileiros.

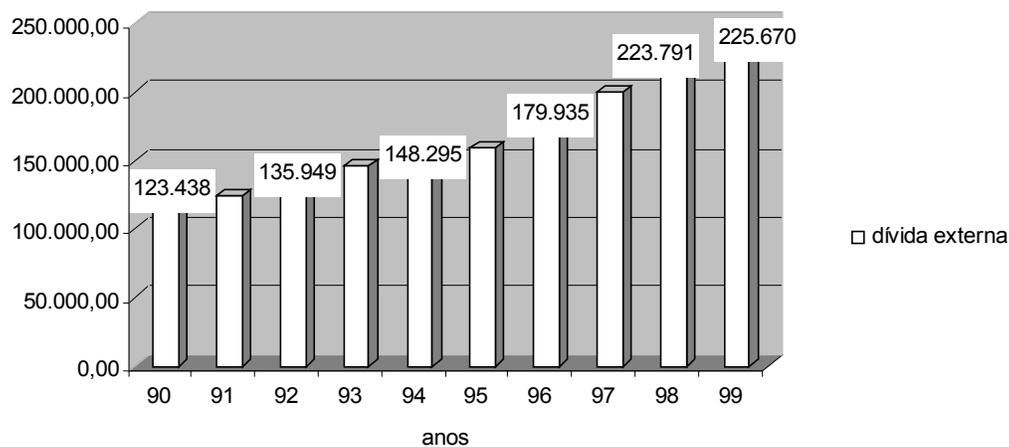
Em 1997, por medida provisória depois transformada na lei 9471/97, se instituiu o Programa Nacional de Desestatização do governo FHC. A participação do capital estrangeiro, que havia sido de 5% nas privatizações entre 1990 e 1994, passou para 53% nos anos FHC. 80% das empresas privatizadas neste período eram do setor de infraestrutura e serviços. Foram privatizados muitos bancos estaduais e algumas dezenas de companhias estaduais e municipais. Também no governo FHC foram privatizadas a Escelsa, a Light, a Gerasul, a Rede Ferroviária Federal S.A, a Companhia Vale do Rio Doce e 13 subsidiárias, a Telebrás, 12 participações acionárias da Petroquisa e da Petrofértil, sete administradoras de portos, 55 potenciais de energia hidrelétrica e 24 linhas de transmissão de energia elétrica, 5.932 km de rodovias federais e a Datamec S.A. Além disso, as ações da Petrobrás que excediam o mínimo necessário para o controle acionário foram vendidas.<sup>13</sup>

Segundo Relatório de Atividades do Programa Nacional de Desestatização (BNDES, 2003), foram realizadas no Brasil entre 1990 e 2002, 69 desestatizações, rendendo cerca de 39 bilhões de dólares aos cofres nacionais. E mesmo com esse volume de dinheiro, o Brasil continuava a ser um assíduo devedor do FMI, como aponta o gráfico 22.

---

<sup>13</sup> Fonte: Relatório de Atividades do Programa Nacional de Desestatização / BNDES, 2003.

**Gráfico 22 – Dívida Externa Brasileira: década de 1990 - em milhões de dólares**



Fonte: Elaborado por Rosana Campos a partir de dados da CEPAL/2000

O gráfico 22 sinaliza um constante aumento da dívida externa brasileira principalmente após o Programa de Estabilização Econômica (Plano Real), implementado em 1994. A justificativa era a busca do equilíbrio econômico do país durante as crises mexicana (1994), asiática (1997) e russa (1999). A crescente dívida externa brasileira deixava o país dependente dos organismos financeiros internacionais, facilitando, desse modo, o cumprimento das exigências impostas pelos organismos econômicos internacionais.

No começo de seu segundo mandato, FHC firmou acordo com o FMI para um empréstimo tendo como contrapartida a imposição de medidas de estabilização fiscal, já iniciadas no Brasil. Neste acordo, o Brasil receberia nove bilhões de dólares imediatamente, mais 32 bilhões em três anos condicionados ao grau de implementação de políticas de estabilidade fiscal. Em 2001, houve um novo acordo sob a exigência do Brasil a apertar ainda mais as metas de superávit primário. Em 2002 o governo FHC fez seu último acordo. Estes empréstimos retiraram do país autonomia para decidir sua política econômica, já que eram condicionados a uma série de metas como manutenção do câmbio flutuante, controle da taxa de inflação, patamar mínimo de reservas internacionais, entre outras exigências que, conforme os dados documentados neste estudo, resultaram no aumento de problemas sociais.

Para conseguir colocar em prática este modelo de política econômica neoliberal, centrado na estabilidade econômica medida pela inflação, Fernando Henrique Cardoso precisou estabelecer o que Lenardão (2008) chamou de ‘pacto conservador’, a coalizão entre o PSDB e partidos de perfil clientilístico e velhas oligarquias políticas. Este pacto seria caracterizado, conforme o autor, como um bloco político ideológico, porque foi capaz de formar uma “aliança bem-sucedida entre o que se poderia chamar de ‘cosmopolitismo de cócoras’ de uma parte da intelectualidade paulista e carioca atrelada às altas finanças internacionais e o localismo dos donos do sertão e da malandragem urbana brasileira” (Fiori, 2001, apud Lenardão, 2008:200).

Além desse pacto que facilitou a implementação das reformas, Lenardão aponta a estratégia de cooptação do Congresso, por Fernando Henrique Cardoso, para ter seus projetos e medidas provisórias aprovados, fazendo prevalecer, desse modo, seus interesses. O autor argumenta que esta estratégia foi facilitada pelas prerrogativas que o poder Executivo dispõe como:

“(...) distribuir inúmeros cargos importantes do aparelho estatal e que não são eletivos, mas dependentes da indicação e aprovação pelo Executivo; controlar uma grande variedade de recursos, tais como créditos financeiros, execução de emendas individuais e coletivas dos parlamentares, concessões de rádio e televisão, licitações, etc. (...). Assim o controle sobre o poder Legislativo por parte do poder Executivo seria agora conseguido por meio da ‘comercialização’ do apoio de alguns partidos e de alguns parlamentares.” (Lenardão, 2008:200)

Conforme Jairo Nicolau (2000), Fernando Henrique Cardoso teve o apoio de mais de três quintos dos parlamentares na Câmara dos Deputados durante o seu primeiro mandato. E se o apoio lhe fosse negado através de cooptação, segundo Elsio Lenardão, o executivo usava seu poder para ameaçar os partidos até conseguir a submissão do parlamento. De acordo com o autor, este tem sido o padrão na relação Executivo-Legislativo nos últimos 15 anos. Segundo Lenardão, os governos de Fernando Collor e de Fernando Henrique Cardoso garantiram carta branca do Congresso “para o que interessava àquelas frações de classe que mais tiravam vantagem do modelo neoliberal e da política econômica rentista (...). Por outro lado, os parlamentares colheram a seiva indispensável à sua reprodução eleitoral: adendos ao orçamento federal favorecendo suas

bases eleitorais, cargos em variados escalões do governo e em empresas públicas, etc” (Lenardão, 2008:200).

Para muitos, a princípio, seria complicada a compatibilidade desse pacto conservador entre a modernização neoliberal e fisiologismo, clientelismo e as práticas patrimonialísticas. Mas Elcio Lenardão aponta que tais práticas foram indispensáveis ao sucesso da implementação das políticas neoliberais no país, no momento em que os políticos representantes dessas práticas apoiavam o governo em suas empreitadas neoliberais e recebiam benefícios em razão desse apoio. O autor cita, por exemplo, o comportamento político de Antônio Carlos Magalhães em favor da implementação de políticas neoliberais. Político conservador e um exemplo de práticas políticas arcaicas, ACM encampou o discurso neoliberal em favor das privatizações e condenando os monopólios estatais, ao mesmo tempo em que seu patrimônio crescia; fruto de concessões de mídia eletrônica por parte do governo.

Lenardão aponta também o exemplo de apoio de deputados em troca de execução de emendas individuais e coletivas ao orçamento. Conforme o autor, partidos que formaram a coalizão do governo FHC no Congresso foram muito bem agraciados pelo governo nas execuções orçamentárias. “Em 2000, viu-se que os partidos da base governamental, mesmo detendo 73,7% das cadeiras na Câmara dos Deputados, foram recompensados com 83,8% da totalidade dos recursos públicos executados como emendas individuais de seus parlamentares. De outro lado, entre os partidos da oposição, o PT, detentor de 11,3% das cadeiras da Câmara no período, recebeu apenas 6,1% dos recursos totais.” (Pereira e Miller apud Lenardão, 2008:208).

A emenda de reeleição do presidente Fernando Henrique Cardoso, para dar continuidade às suas práticas políticas neoliberais, foi mais um caso de típica comercialização do Congresso Nacional. Em 1997, o deputado federal Ronivon Santiago, na época do PFL, chegou a assumir ter vendido seu voto por R\$ 200 mil, conforme Lenardão.

Essas práticas políticas funcionaram como recursos de negociação, que se transformaram no principal meio do governo executar suas diretrizes. As decisões que influenciavam o futuro do país eram tomadas entre o Executivo federal e os parlamentares que faziam parte do pacto conservador. A democracia limitava-se a ser um

regime político de caráter procedimental, funcional à expansão da acumulação do capital estrangeiro no país, por meio das políticas neoliberais. Um regime controlado por um pequeno grupo da elite política brasileira que ditava as regras do jogo. A democracia no Brasil era a evidente imagem de um regime político minimalista, no qual o povo servia apenas para reforçar essas práticas através do voto nas elites políticas e, de vez em quando, reivindicar por meio de “ manifestações episódicas e inofensivas de descontentamento com os ocasionais excessos de voracidade do fisiologismo parlamentar”. (Lenardão, 2008:209).

Para Codato (2005), este padrão não democrático da relação Estado-sociedade ocorre por uma razão básica:

“Quando se inspeciona a agenda que vigorou no governo de FHC, destacam-se as famosas reformas ‘orientadas para o mercado’: privatizações de empresas estatais, desregulamentações de esferas antes reguladas pelo Estado, controle rigoroso da inflação e do déficit público, redimensionamento dos gastos públicos, abertura comercial e financeira, etc. Na verdade, as reformas econômicas prescindiram de uma verdadeira reforma política, que aumentasse a representação, e de uma reforma do Estado, favorecesse a participação. Ou melhor, as reformas neoliberais tiveram como pré-condição o arranjo autoritário dos processos de governo e a ausência de responsabilidade dos governantes. Daí que sua implementação não combinou com as exigências de ampliação da cidadania e controle social sobre o Estado, suas burocracias e aparelhos de poder. Houve uma complementaridade entre o discurso ideológico liberal e as práticas políticas autoritárias, expressa na insistência em construir apenas a hegemonia social do capitalismo neoliberal, e não novas formas de legitimação política democrática.” (Codato, 2005:101)

É neste sentido que se observa como a democracia brasileira se constituiu limitada à esfera eleitoral e quão esta característica foi útil para a implementação de políticas neoliberais. Porém as consequências econômicas e sociais resultantes dessas medidas prejudicaram o país de uma forma geral e os trabalhadores, particularmente, como sintetiza Lenardão.

“(…) como resultado do método de controle da inflação por meio de juros altos, a dívida pública explodiu, passando de 30% para mais de 60% do PIB; a expansão econômica foi baixíssima, com a média de 2,2% ao ano; a balança comercial foi deficitária durante quase todo o mandato; o processo de privatização deixou

de evitar (e mesmo favoreceu) o surgimento de oligopólios privados, e a falta de planejamento e controle nesse processo gerou sérios problemas, como o da crise da energia elétrica; o número de desempregado cresceu 155% entre 1995 e 2000, passando de 4,5 milhões de trabalhadores para 11,5 milhões ; a parcela do trabalho na renda nacional foi diminuída em 7,5% entre 1995 e 1999, passando de 44% para 40,7% e em 2003 já recuara a 32% do PIB.”(Lenardão, 2008:203)

Além da expansão do desemprego, neste cenário neoliberal, houve também a expansão do mercado de trabalho informal, o aumento da precarização do trabalho e a sustentação dos níveis de pobreza no patamar dos 35% da população brasileira. A tentativa de minimizar estas consequências deu-se através de políticas focalizadas, com orientação a programas sociais assistencialistas, que abrangiam apenas os mais pobres entre os pobres. O programa Comunidade Solidária foi o projeto guarda-chuva desse tipo de política, nos anos 1990; o qual buscava controlar a população a partir de suas carências mais imediatas, oferecendo benefícios fugazes em detrimento de direitos sociais sonegados da população.

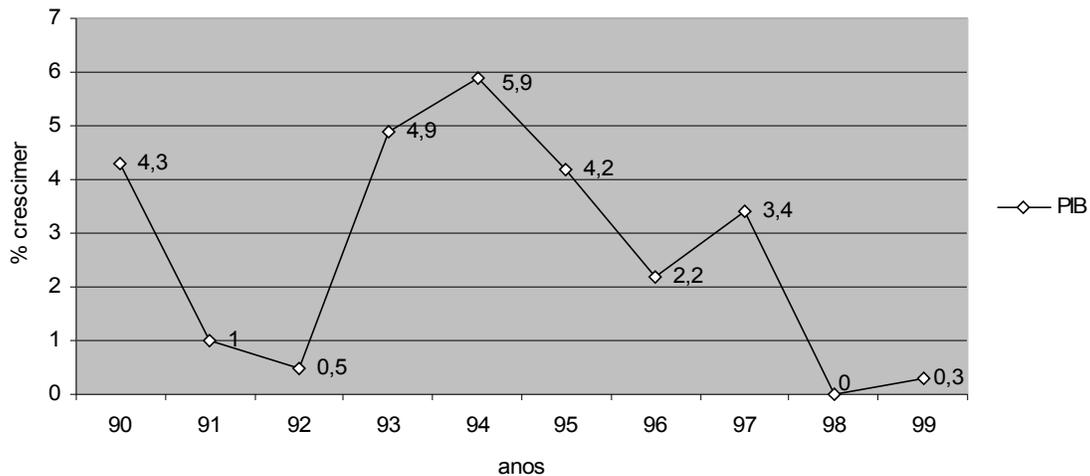
Na próxima seção serão analisadas as consequências dessas políticas econômicas de cunho neoliberal, enfatizando questões sociais como desemprego/subemprego e pobreza; que se visibilizaram na década de 1990 no país em razão e como consequência do modelo neoliberal de economia, política e administração implementado no Brasil.

#### **4.2 – Desemprego/subemprego e pobreza no Brasil dos anos 1990**

A década de 1990 no Brasil foi marcada por uma crescente dívida externa e pela tentativa de estabilizar a economia a todo custo. As gestões governamentais neste período priorizaram a política macroeconômica em detrimento de políticas sociais. E para obter os resultados que estabilizariam a economia, os presidentes eleitos não hesitaram em deixar milhões à beira do desemprego e empurrar outros milhões para o mercado de trabalho informal.

O baixo crescimento do PIB brasileiro durante o decênio de 1990 revela que os “esforços” de estabilização da economia não se traduziram em crescimento e desenvolvimento para o país. O gráfico 23 apresenta o comportamento do PIB durante a década de 1990 e mostra oscilação, demonstrando a instabilidade econômica no país.

**Gráfico 23 – PIB brasileiro durante os anos 1990**



Fonte: Elaborado por Rosana Campos a partir de dados da CEPAL/2000

O gráfico 23 revela a flutuação do PIB brasileiro durante a década de 1990, evidenciando o quanto a economia brasileira permanecia instável mesmo diante da implementação das políticas neoliberais; que prometiam estabilizar a economia. Os anos de 1993, 1994 e 1995 apresentam os melhores índices de crescimento devido à preparação e implementação do Plano Real, apresentado como programa de estabilização da economia, registrando crescimento de 4,9%, 5,9% e 4,2% respectivamente. Porém ao final da década, em 1999, o crescimento foi ínfimo, 0,3%. A fragilidade do país frente às sucessivas crises e a debilidade da indústria nacional para concorrer com o capital internacional colaboraram para pequena produção do país no decorrer do decênio.

Com esse baixo crescimento econômico, e a implementação das políticas neoliberais, que se traduziram em privatizações, demissões de funcionários públicos, desindustrialização, informalidade e precarização do emprego, o mercado de trabalho foi, assim como em toda a América Latina, o *locus* mais afetado. Os anos 1990 foram perversos para os trabalhadores brasileiros.

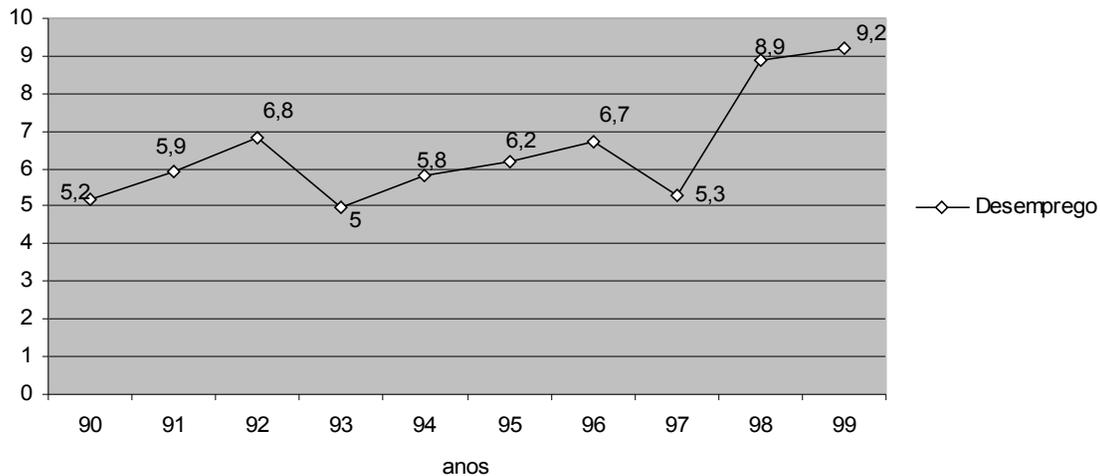
A reforma do setor público, baseada nas privatizações, eliminou 246 mil postos de trabalho na indústria em transformação na primeira metade da década de noventa. Entre 1995 e 1999, a privatização esteve direcionada para os serviços públicos, como energia, transporte, bancos, telecomunicações, o que culminou na eliminação de 300 mil

empregados. O total de empregados com contrato formal nas atividades estatizadas era de 1 milhão e 230 mil trabalhadores em 1989 e reduziu para 686 mil em 1999. Ao longo da década de 1990 ocorreu um saldo negativo total de 3,2 milhões de empregos assalariados formais que foram eliminados do mercado de trabalho. (Pochmann, 2001)

O processo de abertura comercial provocou um impacto negativo no nível do emprego, devido a um elevado decréscimo no número de postos de trabalho nos setores econômicos em que houve o crescimento da presença, tanto de capital externo, quanto de produtos e serviços importados. Em razão da inserção comercial internacional, muitas empresas nacionais foram redirecionadas em seu processo produtivo, provocando uma mudança na linha de produção que tornou as empresas cada vez mais dependentes de produtos importados, restringindo assim a capacidade do país na geração de empregos.

Conforme Malagutti (2000), os elementos de sustentação do Plano Real, como abertura comercial, câmbio valorizado e taxas de juros elevadas, parecem ser incompatíveis com o desenvolvimento social do país. No que diz respeito à geração de empregos, a abertura comercial provocou uma competição externa desigual entre países com índices de desenvolvimento bastante diferenciados, levando à falência alguns segmentos da cadeia produtiva nacional que contavam recentemente com a proteção do Estado. Já a sobrevalorização cambial, como não estimula os setores exportadores, porque os preços domésticos tornam-se mais caros para os outros países, inibiu a criação de empregos. Isso significou um número maior de pessoas desempregadas. O gráfico 24 evidencia o comportamento do desemprego no país durante todo o decênio de 1990.

**Gráfico 24 – Taxa de desemprego no Brasil – decênio de 1990**



Fonte: Elaborado por Rosana Campos a partir de dados do IBGE/2001

O gráfico 24 apresenta uma oscilação moderada na taxa de desemprego no Brasil durante a década de 1990, iniciando o decênio registrando 5,2% de desempregados no país, com um pico de crescimento em 1992 (6,8%), voltando a cair em 1993 (5%), e retomando crescimento até 1996; quando se registrou 6,7% de desempregados no país. Em 1997, houve uma queda reduzindo a taxa para 5,3%. Porém em 1998 houve uma retomada do crescimento do desemprego registrando 8,9% e a década se finalizou com 9,2% dos brasileiros, em idade ativa para o trabalho, desempregados.

Conforme Márcio Pochmann (2001:95), este desemprego atual atacou o tecido social brasileiro como uma epidemia, e sua causa só pode ser compreendida pelo curso do amplo período de duas décadas de estagnação econômica e pela ação, desde 1990, de um novo modelo econômico de inserção internacional desfavorável ao emprego nacional. Para Pochmann, essa epidemia se dá pela menor evolução dos postos de trabalho diante da expansão da PEA. Entre 1989 e 1998, segundo o autor, a população ocupada cresceu 14,6%, enquanto a PEA total aumentou 22,6%, influenciando diretamente o aumento do desemprego.

“Dos 13,6 milhões de pessoas que ingressaram no mercado de trabalho nos anos 90, apenas 8,5 milhões obtiveram acesso a algum posto de trabalho, gerando um excedente de mão-de-obra de 5,1 milhões de desempregados. Em outras palavras, somente

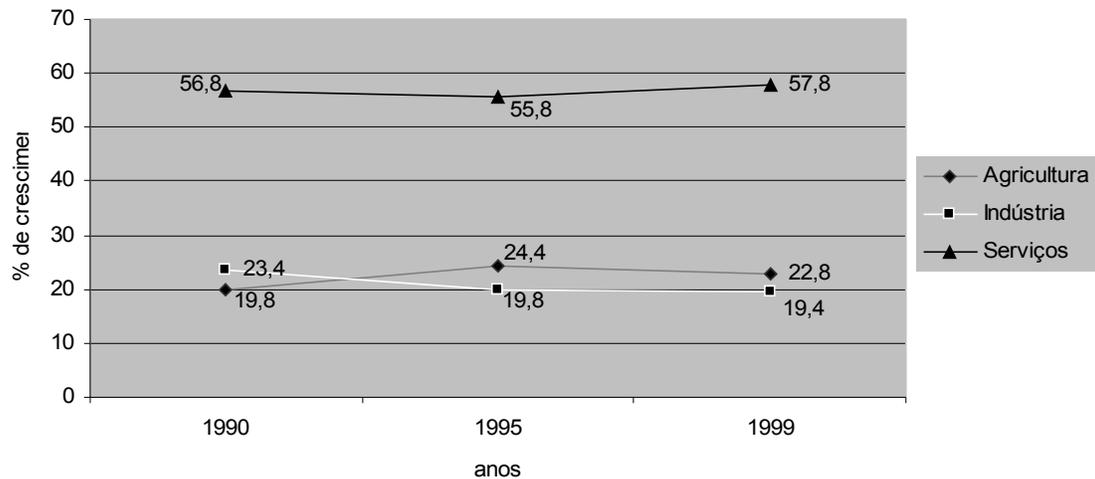
62,5% das pessoas que se inseriram no mercado de trabalho encontraram vaga.

Na média, a cada ano, 1,5 milhão de pessoas foram adicionalmente incorporadas ao mercado de trabalho, mas apenas 943 mil pessoas tiveram acesso à ocupação. Ainda em termos anuais, nota-se que a década de 1990 contribuiu para o registro adicional de 567 mil desempregados”. (Pochmann, 2001:103)

Além da expansão do desemprego, Pochmann observa uma reversão da ocupação total. Durante a década de 1990, segundo o autor, a cada 10 empregos criados somente dois eram assalariados e com registro formal, configurando um cenário de maior difusão de postos de trabalho não-assalariados. De acordo com dados do Ministério do Trabalho, citados por Pochmann, em 1980 o Brasil possuía cerca de 23 milhões de trabalhadores assalariados com registro formal e, em 1989, esse número havia ultrapassado os 25 milhões. No ano de 1999, porém, a quantidade de assalariados, com carteira assinada, havia caído para 22,3 milhões de trabalhadores. Conforme o autor, pode-se concluir, desse modo, que a redução absoluta e relativa de emprego assalariado formal nos anos 1990 implica em um aumento considerável da precarização das condições e relações de trabalho, que pode ser percebida pela relação entre a taxa de desempregados, dos trabalhadores sem remuneração e dos por conta própria em relação à PEA. Em 1980 essa relação era de 34,1%; em 1989 reduziu-se para 31,8% e em 1998 já se registrava que 39,7% da PEA estavam ou desempregados, ou trabalhando sem remuneração ou por conta própria. Para Pochmann, estes números confirmam que o grau de precarização da força de trabalho cresceu a partir dos anos 1990.

Mais um exemplo desta precarização da força de trabalho na década de 1990 é o aumento de emprego no setor de serviços e a retração no setor industrial, conforme dados do gráfico 25.

**Gráfico 25 – Porcentagem de ocupados por setor da economia – agricultura/indústria/serviços 1990/1995/1999**



Fonte: Elaborado por Rosana Campos a partir de dados da CEPAL/2005

Enquanto o emprego na indústria sofreu retração durante a década de 1990, o setor de serviços cresceu. Segundo dados da CEPAL (2005), apresentados no gráfico, em 1990 23,4% dos trabalhadores estavam na indústria. Esta porcentagem diminuiu para 19,4% em 1999. Em contrapartida, o setor de serviços que tinha 56,8% da mão-de-obra trabalhadora em 1990 aumentou para 57,8% ao final do decênio de 1990. Essa retração do emprego industrial e manutenção do emprego no setor de serviços, em que 60% desse setor é informal, revela uma precarização, conforme Pamplona (2001). Pois, segundo o autor, na medida em que se trocam empregos formais, com carteira assinada e que contemplam uma série de benefícios de proteção social, principalmente industriais, por ocupações não formalizadas no setor terciário parece estar surgindo uma nova forma de precarização do trabalho.

De acordo com Pamplona, houve uma queda significativa de empregos da indústria de transformação ao longo da década de 1990, sendo que no ano de 1998 este setor já havia eliminado 30% do total de postos de trabalho existentes em 1990, situação que representou quase um milhão e 200 mil empregos a menos na indústria de transformação nas seis regiões metropolitanas brasileiras.

Dessa forma, segundo o autor, seria um engano não relacionar a informalidade, que aumentou de 40,6% para 47,1% entre 1990 e 1999, com a precarização do trabalho, particularmente porque a elevação do setor informal tem ocorrido em grande medida pelo aumento dos trabalhadores sem carteira (como é o caso dos camelôs) e domésticos, ou seja, ocupados informais mais frágeis, não tendo acesso à proteção social. A tabela 10 apresenta a estrutura do emprego urbano e demonstra a expansão do setor informal e a retração do setor formal na década de 1990 no Brasil.

**Tabela 10– Estrutura do emprego urbano no Brasil anos 1990/1995/1999**

Anos	Setor Informal			Setor Formal			
	Total	Trab.Independente	doméstico microempresa	Total	Setor público	setor privado	
1990	40.6	20.3	6.9	13.5	59.4	11.0	48.4
1995	46.5	23.8	9.5	13.2	53.5	15.1	38.4
1999	47.1	24.0	9.4	13.7	52.9	14.2	38.8

Fonte: Elaborado por Rosana Campos a partir de dados da CEPAL/2000.

A tabela 10 evidencia o crescimento do emprego no setor informal e a queda deste no setor formal, durante os anos 1990. No começo da década, cerca de 40% dos trabalhadores brasileiros se concentravam no setor informal, dos quais 20,3% trabalhavam por conta própria, 6,9% estavam em serviço doméstico e 13,5% em microempresas. Ao final da década já eram 47,1% dos trabalhadores brasileiros em atividades informais, tendo aumentado a porcentagem de trabalhadores em todas as três categorias. Em 1999, 24% dos informais exerciam atividades por conta própria, 9,4% eram domésticos e 13,4% trabalhavam em microempresas.

No setor formal o comportamento foi inverso. Em 1990, 59,4% dos trabalhadores brasileiros exerciam atividades formais, distribuídos no setor público (11%) e no setor privado (48,4%). Em 1999, o setor público apresentou uma taxa maior de empregados do que no início da década (14,2%). Isso se deve ao fato da expansão de serviços públicos municipais e estaduais devido à descentralização de atividades da União para Estados e Municípios, resultado da reforma administrativa. Porém no setor privado houve retração do emprego em dez pontos percentuais, registrando 38,8% de empregados nesta categoria.

A precarização também pode ser observada pela falta de cobertura de seguridade social dos trabalhadores. Uma pesquisa sobre qualidade do emprego realizada por

Cardoso Jr. (2001) comprova isso. O autor dividiu os trabalhadores em dois grupos, (*núcleo estruturado* composto por trabalhadores assalariados com carteira assinada e os funcionários públicos e militares, representando 46% da População Economicamente Ativa (PEA); e o *núcleo pouco estruturado*, formado por trabalhadores que atuavam por conta própria, sem carteira assinada e não remunerados) para observar, entre outros aspectos, cobertura de seguridade social. O autor constatou que 95% dos trabalhadores do *núcleo estruturado* tinham esse benefício em 1998, enquanto apenas 13,9% dos do *núcleo pouco estruturado* se beneficiavam de seguridade social.

Miller (1999), também pesquisando sobre a qualidade do emprego nos anos noventa no Brasil, a partir de três indicadores (renda, status contratual e proteção social), verificou que o ajustamento do mercado de trabalho brasileiro não ocorreu apenas em termos de mudanças na quantidade de emprego total. Houve, segundo ele, em grande extensão, a deterioração da qualidade do emprego, principalmente pela diminuição do assalariamento formal e do salário real na maioria dos subsetores do núcleo capitalista da economia. Apesar de oscilações positivas, ao final de uma década o rendimento médio real do brasileiro era praticamente o mesmo do começo dos anos noventa, apresentando pequena queda. Em 1991 este rendimento era de R\$ 680,35 e em 1999; R\$ 667,71.

Cacciamalli (2003), utilizando o conceito de Castel de “desfiliação”, analisou a desfiliação dos assalariados do estatuto trabalhista, através da condição dos trabalhadores quanto à posse de carteira de trabalho e à contribuição à seguridade. Em sua pesquisa, a autora observou uma crescente desfiliação da força de trabalho, concluindo que a insegurança social quanto à manutenção ou à obtenção de um emprego, de uma ocupação é a marca do mercado de trabalho.

Nesta mesma direção, Cardoso Jr. (1999) chama atenção para o fato de que não são apenas mudanças na distribuição de ocupação entre indústria e serviços e a precarização deste. Em razão dessa inversão de *locus* do trabalho houve o aparecimento de outras ocupações.

“[...] a racionalização da economia brasileira na década de noventa, que desloca trabalhadores para o setor terciário; e a insuficiência da demanda agregada, que desloca o eixo da determinação do emprego para as condições que vigoram no lado da oferta excedente de mão-de-obra estaria forçando o

aparecimento de ocupações em setores da economia tais como o comércio ambulante e os serviços pessoais, dois dos mais importantes empregadores de mão-de-obra nos anos 1990 na economia brasileira”. (Cardoso Jr. 2001:31)

Essa nova dinâmica alimenta o crescimento do setor informal ao forçá-lo a absorver ex-assalariados de baixa qualificação em atividades bastante precárias, como o comércio ambulante/camelô ou serviço doméstico (Baltar e Dedecca apud Cardoso Jr. 1999), que são ocupações que já crescem precariamente.

Enrique Mazzei (2002), analisando o comércio ambulante na fronteira uruguaio-brasileira, verificou nesse a alternativa de centenas de pessoas frente ao debilitamento das atividades formais, por causa da flexibilização do trabalho. Se trata, conforme Henrique Mazzei, de uma situação de acentuada precariedade institucional. Dos trabalhadores ambulantes pesquisados na cidade de Rivera, 70% trabalhavam entre 64 e 78 horas semanais, sem nenhuma proteção social. Perguntados se tinham vontade de se formalizar, 50% responderam que gostariam de ser comerciantes formais, 22% empregado público, 7% empregado privado e 21% optaram por outras ocupações.

Em suma, o que se pode perceber com base nos dados acima é que as mudanças ocorridas na economia e política brasileiras nos anos 1990 acarretaram mais desemprego, expansão do mercado de trabalho informal e precarização do trabalho. Estas características, conseqüentemente, dificultaram a redução da pobreza no país e colaboraram para o aumento da desigualdade, justamente num período democrático em que, teoricamente, representava a expansão dos direitos. É nesse sentido que Anete Ivo (2006), ao analisar a re-emergência da temática da pobreza no Brasil, chama a atenção para esse convívio entre democracia, práticas políticas e econômicas neoliberais, ao classificar o tema em três momentos históricos.

O primeiro momento em que a pobreza foi destaque na agenda nacional estendeu-se durante os anos de 1970 e 1980, marcado pela luta democrática da abertura política e de explosão dos movimentos sociais reivindicatórios dos direitos cidadãos. O segundo momento foi o período de ajustes institucionais da década de 1990, que gerou, na prática mais exclusão, fomentando a perda de sentido de organização da vida e menor credibilidade política, e de desordem social. O terceiro momento, de acordo com a autora, seria em fins da década de 1990, onde se observa uma estabilidade econômica

importante, mas não suficiente para combater os efeitos perversos da ação de desregulação, surgindo a necessidade de ações que contemplem novas formas de integração e coesão social.

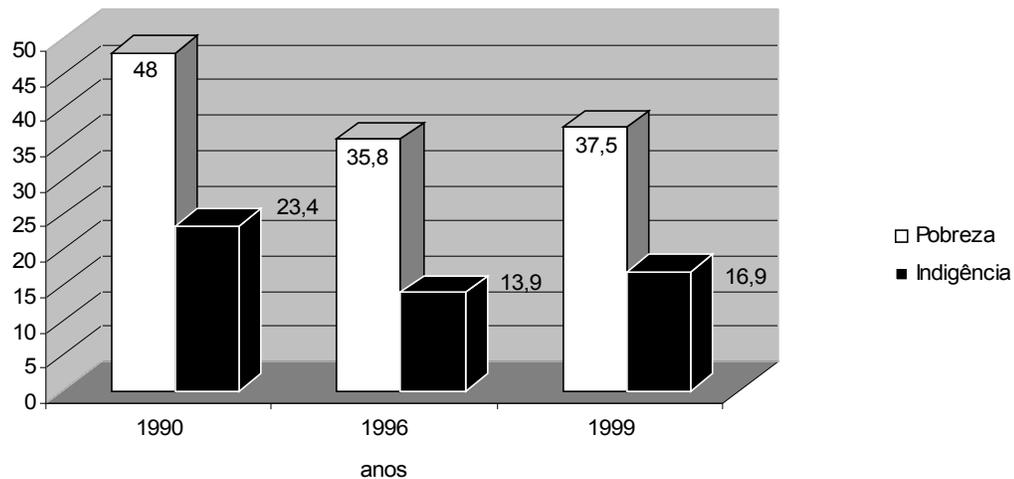
O segundo momento de emergência da questão da pobreza, período analisado nessa tese, dá-se num contexto de políticas neoliberais e ruptura do modelo que caracterizou a construção parcial do Estado social, no Brasil, instituído no pós-guerra, segundo Ivo (2006).

“O centro dessa mudança situa-se na ruptura da proteção através das reformas da Previdência, afetando fundamentalmente os direitos dos trabalhadores protegidos e na reorientação da concepção de universalidade da políticas sociais para a implementação de diferentes programas estratégicos e compensatórios de assistência focalizada na linha da pobreza segundo diferentes públicos” (Ivo, 2006: 65)

Para a autora, este período representou uma vivência controvertida entre democracia, reafirmando-se enquanto valor moral, e práticas política e econômica de “negação” dos direitos sociais, afetando a participação da comunidade nacional pela via do trabalho. Dessa forma, no contexto neoliberal as ações políticas contra a pobreza sofreram uma reconversão ganhando um caráter compensatório e focalizador. Conforme Anete Ivo (2006), no que tange as medidas de combate à pobreza passam a predominar as práticas assistencialista e à margem da institucionalidade, já que os benefícios não se constituem em direitos. Uma prática seguida à regra pelos governos brasileiros desde a década de 90, sob os olhares vigilantes do Banco Mundial.

Observando os dados sobre pobreza no Brasil, verificamos que houve uma redução da taxa durante o decênio de 1990. Porém, esta taxa se manteve elevada, apesar das promessas governamentais de que a estabilização econômica reduziria os problemas sociais. Por isso, a pobreza tornou-se tão visível durante a década de 1990. O gráfico 26 apresenta as taxas de pobreza e de indigência no Brasil no decênio estudado.

**Gráfico 26 – Porcentagem de pobres e indigentes no Brasil anos 1990/1996/1999**

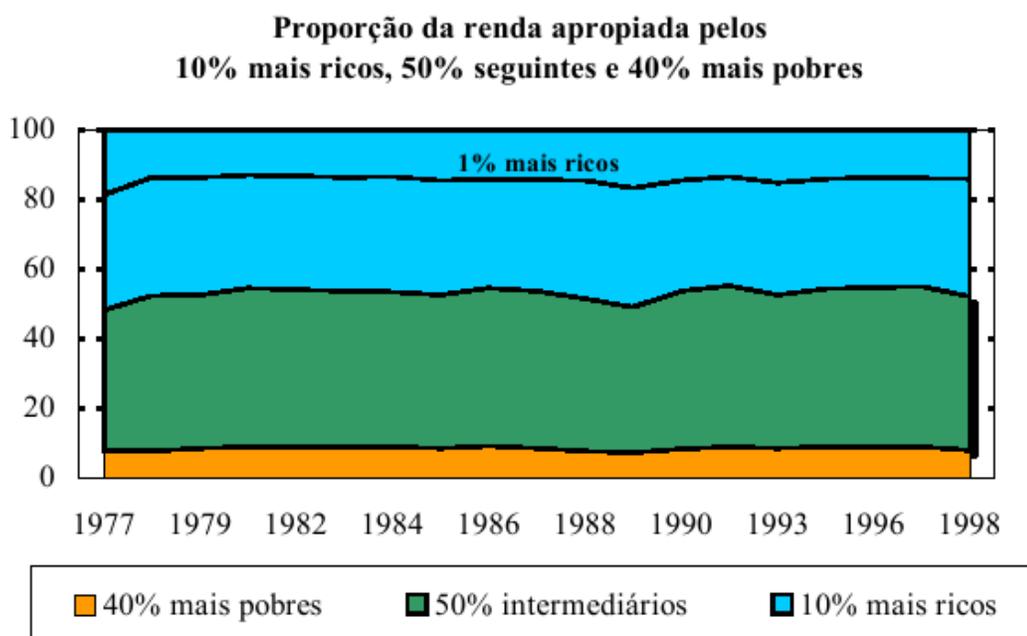


Fonte: Elaborado por Rosana Campos a partir de dados da CEPAL/2000

O gráfico 26 mostra a oscilação na porcentagem de pobres e indigentes no país durante o decênio de 1990. Os dados revelam uma queda nos índices de pobreza e indigência, diferenciando do comportamento da América Latina como um todo, mesmo se observarmos os números absolutos. Em 1990 48% da população do país vivia em situação de pobreza. Isso em números absolutos representava 87 milhões de pessoas. Já em 1999, registrou-se 37,5% da população vivendo na pobreza, o que representava 68 milhões de brasileiros. Com relação à indigência, no começo da década o país tinha 23,4% de brasileiros indigentes, e ao final do decênio esta porcentagem havia se reduzido para 16,9%.

Barros, Henriques e Mendonça (2000) justificam essa quantidade de pobres no país pela estrutura da desigualdade brasileira, que se reverte numa perversa desigualdade na distribuição de renda e de oportunidades de inclusão econômica e social. Na figura 3 abaixo pode-se observar a estabilidade da desigualdade de renda no Brasil, numa demonstração de que pouco se tem feito para mudar essa estrutura desigual no país.

**Figura 3 – Proporção de renda apropriada conforme os estratos da sociedade**



Fonte: Construído com base nas informações contidas na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), in: Barros, Henriques e Mendonça (2000), Op Cit.

Os dados da figura 3 são uma nítida demonstração da injustiça social no país, quando se observam as rendas dos segmentos extremos da sociedade. Os 10% mais ricos detinham cerca de 50% da renda do país durante toda essa série temporal, enquanto os 40% mais pobres não chegaram a se apropriar de 10%. A tabela 11 apresenta a distribuição da renda por estrato econômico na década de 1990 e evidencia essa extrema desigualdade social no país.

**Tabela 11 – Distribuição de renda por estrato econômico anos – 1990/1996/1999**

Ano	I	II	III	IV	V
1990	2,07	5,03	9,07	17,03	66,80
1996	1,90	4,99	9,03	16,38	67,69
1999	2,05	5,02	8,89	15,96	69,05

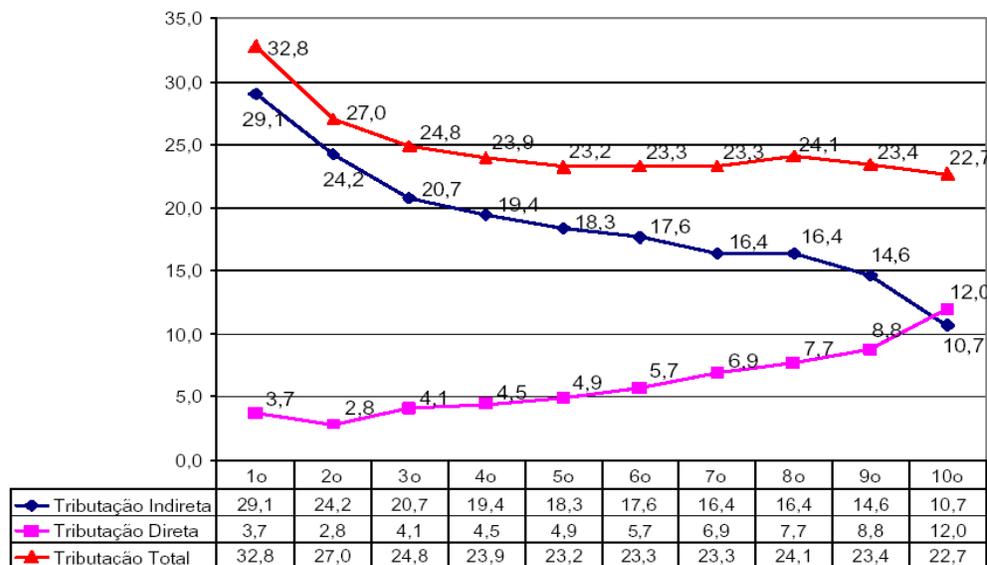
Fonte: Elaborado por Rosana Campos a partir de dados da CEPAL/2000

A tabela 11 confirma os dados da figura 3, revelando que a estabilidade da desigualdade de renda no país, ou seja, durante a década de 1990 os pobres continuaram pobres e os ricos cada vez mais ricos. Em 1990, o primeiro quintil de renda, onde se

concentram os 20% mais pobres, detinha 2,07% de toda a renda do país. Já o segundo quintil; 5,03%, o terceiro quintil; 9,07% e o quarto quintil; 17,03%. Por fim, o último quintil, onde estão concentrados os 20% mais ricos, possuía 66,8% renda brasileira. Em 1999 a concentração de renda por parte dos mais ricos foi ainda maior, decrescendo em todos os demais quintis, de modo que os 20% mais ricos concentraram 69,05% da renda do país, ao passo que os 20% mais pobres detiveram apenas 2,05%. Estes dados demonstram que os 20% mais ricos no Brasil ganhavam em média 35 vezes mais do que os 20% mais pobres durante a década de 1990. Por isso que o índice de Gini do país permaneceu em patamares tão elevados durante o decênio registrando em 1990 0,62, em 1996; 0,63 e em 1999; 0,64, o que explica porque durante o decênio de 1990 a desigualdade de renda aumentou em 3.654 municípios brasileiros (quase 70% dos municípios do país). E deixa mais evidente o motivo pelo qual na década em estudo, em nenhum momento, os 40% mais pobres no Brasil tiveram condições de adquirir calorias mínimas mensais para sua alimentação, conforme Lena Lavinias (2003).

Cabe ressaltar que a desigualdade não está apenas na renda. No que tange à questão dos tributos existe no país uma enorme injustiça na medida em que os ricos pagam bem menos do que os pobres, como demonstram os dados da figura 4 a seguir.

**Figura 4 - Porcentagem de carga tributária, segundo estratos de renda ano 1999**



Fonte: IBGE/POF (Pesquisa de orçamentos familiares), elaboração IPEA 2008.

Como se pode observar na figura 4, a tributação indireta, formada pelos impostos que incidem sobre o consumo e, portanto, são pagos por toda a população, tem uma carga muito mais elevada que a tributação direta, formada pelos impostos que incidem sobre os rendimentos e o patrimônio. O resultado é que a tributação total (soma de impostos diretos + indiretos) dos 10% mais pobres corresponde em média a 32,8% de sua renda, enquanto para os 10% mais ricos a carga tributária equivale, em média, a 22,7% do seu rendimento. Ou seja, o peso dos impostos é maior para quem tem menores rendimentos.

Importante observar também o estudo realizado por Waldir Quadros (apud Mirian de Toni 2004), no qual constatou o aumento da concentração de renda como um fator de pobreza. Para comparar dados de 1992 e 1998 através da Pesquisa Nacional de Amostragem Familiar (PNAD/IBGE), o autor dividiu a população em quatro camadas de ocupação. A primeira reunia proprietários empregadores, profissionais liberais e a alta classe média tais como gerentes e administradores. A segunda era composta pela classe média tais como técnicos, professores, auxiliares de saúde e profissionais diversos, além de profissionais por conta própria não empregadores de mão-de-obra. A terceira camada compreendia operários e assalariados populares, baixa classe média assalariada tais como balconistas e auxiliares de escritório, bem como autônomos como carpinteiros e autônomos braçais. E a última consistia na baixa camada de profissionais autônomos, assalariados e comerciantes populares, trabalhadores domésticos e rurais e os sem ocupação. Em 1992 a primeira e a segunda camadas detinham 41,1% e 17,1% respectivamente da renda no país e em 1998 essas camadas viram suas rendas aumentarem para 45,1% e 18%. Juntas, estas duas camadas representavam 30,9% do total da população. Já as duas últimas camadas, que representavam 69,1% da população, viram suas rendas decrescerem de 33,4% e 8,4% respectivamente, em 1992, para 30% e 6,9% em 1998. E são essas camadas mais baixas da população que apresentam menor escolaridade, menor acesso à saúde, menor oportunidade de bons empregos, entre outros.

No Brasil 51,3% dos pobres estão em famílias chefiadas por um trabalhador informal, enquanto que os chefes desempregados representam 5,4% dos pobres no país. Isso sugere que o grande contingente de pobres brasileiros está mais relacionado à informalidade do que ao desemprego. A figura do desempregado, que não trabalha e recebe seguro social é característica do primeiro mundo, o que há nos países em

desenvolvimento são pobres que trabalham e o fazem por muitas horas, com baixa remuneração, baixa produtividade e informalmente. A tabela 12 apresenta um panorama sobre as categorias profissionais onde se concentram os trabalhadores pobres no país.

**Tabela 12 – Incidência da pobreza em algumas categorias profissionais no Brasil em 1990/1994/1997/1999 (zonas urbanas) %**

Ano	Ocupados pobres	Assalariados públicos	Assalariados setor privado			Trab. por conta própria/ ã qualificados	
			Empresa c/ + de 5 func.	Empresa c/ - de 5 func.	Empregado doméstico	Indústria e construção	e Comércio e serviços
1990	32	20	30	48	49	40	36
1996	22	14	22	27	35	28	22
1999	24	14	26	32	39	33	27

Fonte: Elaborado por Rosana Campos a partir de dados do Panorama Social da América Latina CEPAL / 2000-01

Na tabela 12 podemos observar que em média, durante a década de 1990, 26% dos ocupados no país eram pobres. Os números evidenciam que houve uma redução do número de ocupados pobres em todas categorias, porém as taxas ainda permaneceram altas, de modo que se pode afirmar que o trabalho em si, embora seja condição necessária, não é suficiente para retirar as pessoas da condição de pobreza. Em 1990, 20% dos ocupados no serviço público eram pobres e 30% dos funcionários de empresas com mais de cinco funcionários estavam em situação de pobreza. Essa porcentagem era de 48% em empresas com menos de cinco funcionários e 49% para os que exerciam atividades domésticas. A porcentagem de ocupados pobres em serviço por conta própria, porém sem qualificação, na indústria e na construção era de 40% e no comércio e serviços era de 36%. Em 1999, as porcentagens em algumas categorias pouco se alteraram. No serviço público a porcentagem de ocupados pobres era de 14%. Nas empresas com mais de cinco funcionários registrou-se 26% de pobres e nas empresas com menos de cinco empregados, 32%. A porcentagem de ocupados pobres no serviço doméstico, apesar da redução, continuava alta, 39%, numa evidência da precariedade nesse tipo de ocupação. Em 1999, do total de trabalhadores por conta própria na indústria e construção, 33% estavam em situação de pobreza; e dos que trabalhavam em comércio e serviço essa porcentagem era de 27%.

No Brasil foi a baixa renda dos trabalhadores, advinda de empregos desprotegidos, precarizados e informais, que deixou milhões de ocupados em situação de pobreza. As medidas dos governos, por sua vez, foram apenas no sentido de controlar uma fratura social. As recomendações de políticas focalizadas com esse objetivo foram implementadas no país, principalmente a partir de 1995, com o programa Comunidade Solidária, que atendia cinco milhões de famílias, ou seja, os mais pobres entre os pobres, fornecendo o mínimo básico para a sobrevivência, e impedindo, portanto, que as pessoas morressem de fome, porém nada fazendo para que elas tivessem uma vida humana mais digna.

Na próxima seção será apresentado um estudo de caso sobre mulheres camelôs em Porto Alegre com objetivo de exemplificar os impactos das políticas neoliberais, neste caso informalidade e precarização, na vida dos trabalhadores brasileiros. A pretensão do estudo não é discutir questão de gênero. O enfoque nas mulheres se deve ao fato de que elas são maioria entre os pobres, entre os desocupados e a maior parte da população feminina inserida no mercado de trabalho se concentra no setor de serviços, nas ocupações mais precarizadas (Campos, 2009). Nesse sentido, as mulheres trabalhadoras pobres foram as mais prejudicadas, entre os prejudicados, por essas escolhas políticas e tomadas de decisões econômicas.

#### **4.3 – Mulheres Camelôs: o retrato da pobreza e da precarização do trabalho no Brasil**

As políticas neoliberais implementadas no país causaram desemprego em massa e expansão do mercado de trabalho informal. O trabalho, que já era precário, precarizou e instabilizou-se ainda mais. No Brasil, este problema se refletiu com muito mais intensidade entre as mulheres. Estudos (Marques et al, 2004; Melo, 2005; Nogueira, 2006) apontam que a pobreza, o desemprego e o subemprego têm um rosto feminino. Treze por cento das mulheres em idade economicamente ativa estão desempregadas e 51,6% dos pobres no país são mulheres. Agravando ainda mais essa situação, um número crescente de mulheres pobres é responsável pelo sustento da família. Dados do IBGE/2006 indicam que 30% das mulheres economicamente ativas são chefes de família.

Apesar da alta taxa de desemprego, houve um forte crescimento da mão-de-obra feminina na década de noventa, principalmente pelo desemprego masculino e empobrecimento familiar. Mas as mulheres se concentraram em segmentos menos organizados da atividade econômica e foram as mais submetidas a contratos informais.

O aumento das mulheres no mercado de trabalho (43,9% da população economicamente ativa/ IBGE-2001) não superou os obstáculos de desigualdades, numa demonstração de que as mulheres aceitaram postos de trabalhos miseráveis para sobreviver com suas famílias. Conforme Melo (2005), a maior taxa de participação na ocupação das mulheres pobres (36%) e não pobres (11%) está na prestação de serviços, exprimindo a clareza do drama da pobreza feminina, pois esta ocupação possui ainda a pior remuneração das atividades econômicas e com maior precarização do trabalho.

Vários indicadores sociais comprovam que as condições de vida da população trabalhadora no Brasil pioraram com a implantação das políticas neoliberais no país. Entretanto, Melo (2004) destaca que as mulheres foram as mais atingidas.

“A implantação de políticas neoliberais, pelo Estado brasileiro, nos últimos anos penalizou seguramente mais as mulheres. A elas coube parte substancial do elevado custo social do processo de reestruturação produtiva, sendo mais afetadas as famílias com chefes mulheres e filhos pequenos. (...) As mulheres respondem por 27% das famílias pobres e 25% das indigentes. (...) A maior pobreza feminina está ligada à disparidade dos rendimentos entre os sexos, considerando as famílias indigentes, a média dos rendimentos dos chefes femininos é de R\$ 112,48, para R\$ 146,46 dos masculinos, quando o salário mínimo correspondia a R\$180,00 (setembro de 2001). (...) Este quadro é agravado porque as mulheres têm maiores dificuldades de conciliar trabalho fora de casa com as tarefas de cuidar dos filhos. Além disso, enfrentam discriminação no mercado de trabalho, auferindo menores rendimentos do que os homens”. (Melo, 2004:6-7).

Considerando a taxa de participação feminina no mercado de trabalho, esta passou de 32,5% em 1991 para 43% em 2001. Mas estas trabalhadoras estão concentradas nas atividades do setor de serviços, sendo que 80% delas estão ocupadas como professoras, comerciárias, cabeleireiras, manicures, funcionárias públicas, camelôs, domésticas e auxiliares de enfermagem, conforme Melo (2004).

O contexto de crise econômica e a reestruturação da base produtiva empurraram as mulheres, juntamente com outros milhões de trabalhadores, para o segundo tipo de emprego produzido pelo capitalismo contemporâneo, na observação de Francisco de Oliveira (2006).

“O capitalismo contemporâneo produz dois tipos antípodas de emprego: o primeiro no topo da divisão social e técnica do trabalho, é o de altas performances técnico-científicas, nos ramos dedicados a pesquisar e programar o progresso técnico, isto é, as novas formas de acumulação. O segundo localiza-se no extrato mais baixo da mesma divisão social e técnica do trabalho: o trabalho mais banalizado, geralmente braçal, como paradoxo do progresso técnico-científico e devidamente instrumentalizado por este, uma espécie de forma virtual de extração da mais-valia.” (Oliveira, 2006: 1-2)

Esse tipo de emprego técnico científico, que se concentra na indústria, abrange especialmente homens brancos com elevado nível de escolaridade – e os empregos banalizados se concentram no setor de serviços e são os principais postos de trabalho ocupados por mulheres. No Brasil (CEPAL, Anuário Estatístico/2000), o setor industrial empregou cerca de 27% da população economicamente ativa masculina, durante a década de 1990, enquanto esta porcentagem para as mulheres não chegou a 13%. Em contrapartida, 71% das mulheres estavam concentradas no setor de serviços e esta porcentagem era de 50% para os homens. Os dados evidenciam que, muito mais do que os homens, as mulheres foram as principais vítimas dessa forma de acumulação de capital. A diferença entre homens e mulheres torna-se ainda mais nítida quando se observa a ocupação por categorias. Ver tabela 13 abaixo.

**Tabela 13 – Porcentagem de mulheres e homens por categorias de ocupação – Brasil - década de 1990**

Sexo	Ocupação por categorias -%			
	Empregadores	Assalariados	Conta Própria	Serv. Domésticos
<b>Mulher</b>	2,9	65,4	24,2	19
<b>Homem</b>	6	53,9	27,8	0,8

Fonte: Elaborado por Rosana Campos a partir de dados da CEPAL/ 2000

Observando a tabela 13, verifica-se que 19% das mulheres trabalhadoras no Brasil estavam ocupadas nos serviços domésticos, enquanto apenas 0,8% dos homens encontrava-se nessa ocupação. Em contrapartida, 6% deles eram empregadores, ao passo que apenas 2,9% das mulheres tinham esse tipo de ocupação. Os números mostram melhores condições de inserção laboral dos trabalhadores do sexo masculino, e uso intensivo do trabalho feminino no serviço doméstico, durante o decênio de 1990.

Além da ocupação precária, o rendimento de homens e mulheres numa mesma função se mostrou desigual na década de 1990. Em média, as mulheres ganhavam 71% do salário masculino em ocupação semelhante. No que se refere ao desemprego, também prevaleceu a desigualdade. A taxa de desemprego feminina durante a década de 1990 foi de 12,7% enquanto se registrou 8% de desemprego masculino.

“Mulheres e homens não têm a mesma inserção no mercado de trabalho. As mulheres estão concentradas em atividades econômicas menos organizadas, com contratos informais -, 40% da ocupação feminina encontram-se nesse segmento do mercado de trabalho. As diferenças continuam as mulheres têm menor presença sindical e estão mais expostas ao desemprego. (...) A inserção feminina nos anos 1990 no mundo do trabalho foi favorecida pelo intenso crescimento do setor terciário na economia brasileira. Por que é na prestação de serviços que há um claro predomínio das mulheres, quase 80% das que trabalham fora de casa estão nestas atividades. E foram estas as que mais cresceram no Brasil na última década, como resposta à reestruturação da indústria e da agropecuária. A heterogeneidade que caracteriza os serviços explica esta absorção. São tarefas que permitem arranjos diferenciados nas relações de trabalho compatíveis com a dupla jornada feminina. Os serviços englobam desde comerciárias, as tradicionais trabalhadoras domésticas, as professoras, as profissionais da saúde e da beleza”.(Melo, 2004:5)

Neste contingente estão inseridas as mulheres camelôs (vendedoras do comércio informal em ruas). O crescimento ostensivo desse tipo de ocupação e o perfil da ocupante revelam um quadro de instabilidade social no país e a manutenção desse círculo vicioso de pobreza e exclusão social, na medida em que os baixos níveis de educação formal e as baixas rendas são condicionantes que limitam o abandono desse tipo de trabalho para se desempenhar ocupações no setor formal.

As áreas centrais das metrópoles brasileiras estão abarrotadas dessas mulheres pobres, com baixo grau de escolaridade, trabalhando sob condições precárias e instáveis. São mulheres “invisíveis” na multidão, que, no entanto, contribuem diariamente na dinâmica econômica e social, sendo muitas delas provedoras do sustento familiar. Essas trabalhadoras, que devido à precarização do mundo do trabalho, por conseguinte das condições de vida de milhares de famílias, se veem obrigadas a trocar o trabalho seguro nas empresas ou nas casas por longas jornadas como vendedoras ambulantes nas ruas, são um exemplo da face perversa do capitalismo contemporâneo: a pobreza, como resultado de um processo social e econômico de exclusão social, cultural e política (Melo, 2005).

A próxima subseção apresenta o perfil de trabalhadoras de uma ocupação – camelô -, que é o exemplo típico do trabalho informal e produto dessa informalidade, do reflexo de políticas econômicas, que restringiram apenas aos mais privilegiados o acesso a um trabalho formal. O objetivo é mostrar um exemplo empírico das consequências das políticas neoliberais na vida dos trabalhadores brasileiros, utilizando como referência mulheres camelôs.

A importância desse estudo de caso se dá por dois motivos: o aumento dos camelôs nas ruas das metrópoles é uma evidência da expansão do mercado informal. Portanto, este tipo de ocupação reflete as consequências desta nova forma de acumulação do capital, o neoliberalismo. O segundo motivo é que se os trabalhadores de um modo geral sofreram com as políticas neoliberais, foram as mulheres as principais vítimas (Melo, 2004). Dessa forma, estudando as mulheres camelôs se capta com maior intensidade a pobreza, a precariedade do trabalho e a exclusão frutos desse processo a que estão submetidas essas mulheres.

Porto Alegre foi a cidade escolhida para a realização desse estudo por dois fatores: por ser uma das seis metrópoles do Brasil e, principalmente, porque é uma das capitais brasileiras que ficou conhecida por sua alta qualidade de vida e elevado índice de desenvolvimento humano e que foi muito afetada pelas políticas macroeconômicas, mergulhando em um processo de empobrecimento e de aumento da desigualdade social nos últimos anos. O índice de Gini da cidade em 1991 era de 0,57. Em 2002 foi registrado um aumento na desigualdade social subindo para 0,61. A pobreza absoluta que atingia 11% da população em 1991 aumentou 2,81% passando para 13,81% em 2000.

Ao passo que a indigência que atingia 3,23% das pessoas em 1991 passou a 4,28% em 2000. E neste mesmo período apenas os 20% mais ricos ampliaram sua participação na renda da cidade.

Porto Alegre localiza-se na região sul do Brasil, é a capital do Estado do Rio Grande do Sul e, na época da coleta de dados - 2007 - contava com 1 milhão 428 mil e 696 habitantes, sendo a décima cidade do país em população. Este estudo empírico foi desenvolvido a partir do método quantitativo (*survey*), com cem mulheres, em um universo de quatrocentas e seis trabalhadoras, através de uma amostra aleatória sistemática, com um intervalo de seleção de quatro pessoas, a um nível de 95% de confiança e um erro amostral de 2%. Os questionários foram aplicados entre os meses de junho e agosto de 2007. A pesquisa foi concentrada no centro de Porto Alegre, onde 85% das camelôs da cidade exercem a atividade.

Conforme a Prefeitura de Porto Alegre, os camelôs estão divididos nos seguintes grupos: **Cadastrados** - que têm um cadastro e um licenciamento junto à Prefeitura para fazer a comercialização; **Tolerados** - não têm cadastro junto à Prefeitura, mas esta permite que trabalhem sob sua fiscalização e controle, com os nomes de camelôs numa listagem; **Irregulares** - pessoas que trabalham de forma irregular e podem ter seus produtos apreendidos a qualquer momento pelos fiscais da Prefeitura, por isso mudam frequentemente os pontos de venda. Nesta pesquisa se pretendeu trabalhar com as mulheres camelôs que estão nas categorias “cadastrados” e “tolerados”, porque elas têm horários definidos e ponto fixo de venda.

Já em campo, a pesquisa constatou nove subcategorias dentro das categorias cadastrados e tolerados, em que se consegue perceber o grau de exploração, precarização do trabalho e a pobreza da mulher camelô, dependendo da categoria na qual ela se enquadra.

- 1) Cadastrada proprietária: possui o cadastro (licença) e é proprietária do ponto;
- 2) Tolerada proprietária: possui o nome na lista, mas é dona da banca;
- 3) Cadastrada auxiliar: trabalha como auxiliar em banca que tem cadastro;
- 4) Tolerada auxiliar: trabalha como auxiliar em banca que tem apenas o nome na lista;
- 5) Cadastrada sublocação: subloca a banca que tem cadastro;

- 6) Tolerada sublocação: subloca a banca que está na lista da Prefeitura;
- 7) Cadastrada funcionária: funcionária em banca que tem cadastro;
- 8) Tolerada funcionária: funcionária em banca que tem apenas nome na lista;
- 9) Cadastrada *free-lancer*: trabalha como *free-lancer* em banca que tem o cadastro.

Das mulheres entrevistadas, 49% das mulheres são cadastradas e 51% toleradas. As quatro primeiras subcategorias são as permitidas pela Prefeitura. Cada camelô cadastrado ou tolerado tem direito a ter um auxiliar. As demais categorias são irregulares. Embora a Prefeitura tenha conhecimento dessa irregularidade, permite-a por dois motivos: pagamento de propina aos fiscais da Prefeitura e impossibilidade de regularizar mais camelôs diante da pressão de comerciantes.

#### **4.3.1 – Os camelôs no contexto local**

Os camelôs já se tornaram parte da paisagem das metrópoles brasileiras. Em ruas do centro onde há movimentos, lá estão eles vendendo seus produtos. São milhares de homens e mulheres que disputam diariamente o cliente no grito. Poderia ser pitoresco não fosse pelos motivos que levaram essas pessoas às ruas. Este estudo de caso objetiva mostrar que não há nada de glamour ou divertimento nessa ocupação. É um trabalho precário feito por pessoas pobres e excluídas econômica, política e socialmente.

Partindo do pressuposto de que o contingente de camelôs aumentou com o crescimento do desemprego/subemprego, no decênio de 1990, por meio das políticas econômicas neoliberais, esta pesquisa empírica constatou que a maioria das mulheres entrevistadas foi ser camelô porque havia perdido seu emprego ou porque precisava para contribuir com o sustento familiar.

Estima-se que haja em Porto Alegre quatro mil camelôs trabalhando nas ruas. Mas cadastrados e tolerados, conforme a Prefeitura de Porto Alegre, são apenas 1087, entre os quais quinhentas e oitenta e duas mulheres.

Até 1999, os camelôs em Porto Alegre não possuíam nenhuma regulamentação. Só existia legislação referente a vendedores ambulantes, que os define como pessoas que têm atividade lucrativa comercial de caráter eventual ou transitória, que se exerça de maneira itinerante, nas vias públicas e logradouros. A partir de um decreto daquele ano,

os camelôs foram incluídos na lei. A inclusão ampliou a capacidade de negociação da Prefeitura, por ter englobado, no escopo legal, uma categoria de trabalhadores do setor informal que, ao longo do tempo, teve um acentuado crescimento em termos quantitativos (Martins, 2004:53).

Naquele ano a Prefeitura de Porto Alegre concedeu 480 licenças para os camelôs que trabalhavam no centro da cidade, no espaço que o poder público chama de quadrilátero central, mediante alguns critérios: vendedores que comercializavam mercadorias lícitas e que estivessem na rua há bastante tempo, dando preferência àqueles cujos pais também tivessem sido camelôs. O restante foi incorporado a uma lista de controle sem o direito à licença ocupando espaços que extrapolavam o quadrilátero e chegando a vários bairros da periferia de Porto Alegre. Depois desta data nenhuma licença foi concedida e, por isso, a Prefeitura faz fiscalização semanal para tentar coibir os irregulares.

Nas subseções seguintes serão apresentadas características do trabalho e da vida das mulheres camelôs entrevistadas nesta pesquisa com o objetivo evidenciar a informalização, a precarização do trabalho e a situação de pobreza e exclusão dessas mulheres.

#### **4.3.2 – Quem são**

Cinquenta por cento das mulheres camelôs que trabalhavam no centro de Porto Alegre, na época da pesquisa, tinham entre 25 e 49 anos de idade. 33% mais de 50 anos, 13% entre 18 e 24 anos e 4% abaixo de 18 anos. Constatando, desse modo, a alta porcentagem de mulheres em idade ativa para o trabalho. Mas também havia um número significativo de mulheres acima dos 50 anos trabalhando nessa ocupação precária e sem os mínimos direitos previdenciários, como a aposentadoria. Esses dados de mulheres acima dos 50 anos trabalhando como camelôs revelaram a dificuldade de encontrar um emprego no mercado formal. 51,8% dessas mulheres já eram camelôs há mais de oito anos e mais de 24,2% trabalhavam como camelôs há mais de 20 anos, e o restante delas estava na ocupação há menos de oito anos. A baixa escolaridade foi com certeza um dos fatores que impediam essas mulheres de ter uma ocupação melhor.

Sessenta e três por cento das mulheres camelôs tinham somente o ensino fundamental, e dessas 41% não conseguiram concluí-lo. Evidenciando o baixo grau de escolaridade das pessoas que estão neste tipo de ocupação.

A escolaridade baixa é um indicador de baixa renda também. A pesquisa apontou que 71% das mulheres recebiam até dois salários mínimos por mês. Apenas 8% tinham uma renda média individual compatível com a de um trabalhador do mercado formal. Segundo o IBGE, o rendimento médio de um trabalhador nas regiões metropolitanas brasileiras em julho de 2007 foi de R\$1119,00. O que constata que neste tipo de ocupação do mercado de trabalho informal o rendimento individual também é baixo, assim como o rendimento familiar das mulheres camelôs.

A renda familiar só confirmou a renda individual. Sessenta e nove por cento das entrevistadas declararam ter renda familiar inferior a quatro salários mínimos, R\$ 1520,00.<sup>14</sup> A renda familiar média das camelôs era de R\$1300,00, com uma média de quatro pessoas em casa. Isso quer dizer que dividindo a renda familiar pela quantidade de pessoas chega-se a uma renda média *per capita* de R\$ 325,00. Esses valores são bem inferiores ao rendimento domiciliar *per capita* nas regiões metropolitanas, que era de R\$ 700,00 em julho de 2007, conforme o IBGE.

Os dados de estado civil e chefe da família demonstraram que quase 50% das mulheres camelôs eram as responsáveis pelo sustento da casa. O estado civil das entrevistadas refletia bem a realidade não apenas delas, mas de muitas outras mulheres brasileiras – o peso do sustento de um lar.

Quarenta e nove por cento se consideravam a chefe do domicílio, e 48% (solteiras, separadas, divorciadas e viúvas) não tinham companheiros para dividir o sustento da casa. Das solteiras, 70% disseram ser chefe de família; das casadas, apenas 20%; das mulheres que viviam em união consensual, 33,3% afirmaram que eram as chefes do lar; das separadas, essa porcentagem subia para 77,8%; das mulheres divorciadas, 60% se consideravam chefes de família e das viúvas todas disseram que elas mesmas eram as principais provedoras do lar.

---

<sup>14</sup> O salário mínimo na época da pesquisa, 2007, era R\$ 380,00.

Cruzando as variáveis chefe de família e renda individual, verificou-se que das mulheres que se consideravam chefes de família, 65,2% recebiam até R\$759,00. E 12,2% destas mulheres ganhavam menos do que um salário mínimo.

A partir do cruzamento chefe de família e renda familiar, nota-se a desigualdade de renda entre homens e mulheres quando um ou outro é o chefe da casa. Das mulheres que se consideravam chefes de família, 34,5% tinham renda familiar menor que R\$ 760,00. Enquanto as que disseram que seus companheiros ou esposos eram os chefes de família, esta porcentagem caía para 21,7%. Ao passo que nas rendas maiores havia uma queda do número de mulheres chefes de família e uma ascensão masculina. Apenas 2% das que se diziam chefe de família tinham renda familiar superior a R\$ 2.280,00, enquanto 13% das famílias de mulheres chefes de família eram chefiadas por seus companheiros ou esposos tinham renda familiar acima desse valor.

Havia um número significativo de mulheres sem filhos entre as chefes de família (21%). Das que tinham filhos, 23% moravam somente com os filhos, 8% sozinhas, 28% com filhos e companheiros e 11% somente com os companheiros (este dado está bem ligado a mulheres mais velhas cujos filhos já são grandes). 41% delas moravam com diversas pessoas entre pais, mães, irmãos e outros familiares.

Cinquenta e dois por cento das chefes de família tinham de um a dois filhos. 19%, de três a quatro filhos e 8% mais de cinco filhos. E mais, 43,3% das mulheres solteiras tinham entre um e dois filhos, 26,7% entre três e quatro e 6,7% cinco ou mais filhos. Os dados só reforçaram o peso da família monoparental.

### **4.3.3 – Trabalho e precarização**

Oitenta e quatro por cento das chefes de família entrevistadas tiveram outros trabalhos antes dessa ocupação. 62,4% das que tiveram um trabalho anterior afirmaram ser com carteira assinada. 30% permaneceram por mais de 10 anos no trabalho e depois foram demitidas. São muitos os motivos que as levaram às ruas, mas o principal foi o desemprego.

Essas mulheres foram literalmente empurradas para esse tipo de ocupação, entre outros fatores, pelas reformas econômicas liberalizantes que acarretaram mais desemprego, trabalho informal e desigualdade social. 40% delas estavam desempregadas

e 33% precisavam ajudar em casa, por isso foram ser camelôs. Das mulheres que foram ser camelôs por causa do desemprego, 20% tinham mais de oito anos na ocupação, na época da pesquisa, e das que foram ser camelôs para ajudar no sustento de casa, 45,4% já trabalhavam há mais de 10 anos como camelô. Das que se consideram chefes de família, 42,9% foram ser camelôs por causa do desemprego e 28,6% porque precisavam ajudar em casa. Ou seja, saíram das empresas e das casas para ruas para serem camelôs, com duras jornadas de trabalho.

Setenta e seis por cento dessas mulheres trabalhavam mais de oito horas por dia. 60% tinham apenas um dia de descanso por semana e 24% trabalhavam a semana corrida. 75% trabalhavam em dias de chuva e só se protegiam com a lona colocada sobre as bancas. Algumas dessas mulheres não tinham lonas para se proteger da chuva e eram obrigadas a ficar embaixo das marquises dos prédios para não molhar suas mercadorias. Estes eram os únicos meios de proteção contra as intempéries do tempo. E quando precisavam ir ao banheiro necessitavam recorrer a lojas e restaurantes.

Além dessa dificuldade, havia o problema de quem cuidava da banca enquanto ia fazer as necessidades básicas. Rosana Machado (2003), em seu estudo etnográfico com camelôs em Porto Alegre, observou que:

“Para os camelôs, ir ao banheiro é uma das principais dificuldades que a vida da rua impõe. É um ato que não depende somente da necessidade fisiológica de cada um, depende de uma rede de relações estáveis (...) a ida ao banheiro não está condicionada pelas necessidades biológicas do corpo, mas sim pela vida social de cada vendedor – ter alguém de confiança para cuidar a banca e possuir uma boa relação com algum lojista para poder utilizar o banheiro” (Machado, 2003:58)

Aspectos precários neste tipo de ocupação são constantes. 60% das mulheres camelôs trabalhavam em pé. E muitas delas alegaram dor nas costas, nas pernas e nos pés, problemas de rins e estômago depois que começaram a trabalhar como camelô. 78% afirmaram não ter horário determinado para o almoço, e muitas vezes almoçavam na banca mesmo, com a marmita na mão, atendendo ao cliente.

Quanto à violência no ambiente de trabalho, 36% disseram que sofreram violência verbal ou física e 40% disseram que sofreram discriminação e preconceito. Das que disseram que sofreram preconceito ou discriminação, 17% afirmaram ser dos fiscais da

Prefeitura no momento da fiscalização. Em alguns relatos, as camelôs disseram que os fiscais eram estúpidos e grossos. Durante conversas com as mulheres, muitas se queixaram das ações da fiscalização, com graus de autoritarismo e truculência com os camelôs listados e cadastrados. De acordo com Martins (2004), o espaço dos camelôs é visto pelo poder público como um espaço não civilizado da sociedade.

Quase 60% responderam que não sofreram nenhum preconceito ou discriminação. Mas a pesquisa constatou que o ambiente de trabalho era violento. Xingamentos (22,4%), assaltos (21,4%), brigas (14,3%) e roubos (13,3%) eram os tipos de violência mais constantes que elas presenciavam ou sofriam no dia-a-dia. Mas, como se pôde observar, a coerção e intimidação por parte dos fiscais também estavam presentes para 9,2% das camelôs. Evidenciando mais uma vez qual é o tipo de relação entre o poder público e os camelôs.

Apesar da precariedade do ambiente de trabalho, das violências que presenciavam ou sofriam no dia-a-dia, da baixa remuneração, do esforço diário para chegar ao trabalho, do peso das mercadorias que precisavam carregar, da montagem e desmontagem de banca, muitas se diziam satisfeitas com o emprego que tinham.

Sessenta e nove das entrevistadas estavam muito satisfeitas e satisfeitas. Um número alto considerando o tipo de ocupação. Mas por trás dessa satisfação existiam alguns motivos que as faziam pensar que não havia outro tipo de trabalho para elas como: baixa escolaridade, costume de ser camelô, porque já era há muito tempo, e o emprego formal exigia muitos requisitos.

Essa satisfação se contradizia com a vontade de mudar de ocupação. 65% das entrevistadas já tinham pensado em mudar de ocupação e 39% disseram ter tentado mudar. As justificativas eram as mais variadas. Muitas disseram que não tentaram por falta de oportunidade, comodismo e falta de expectativa de melhorar de vida, por isso resolveram nem tentar deixar de ser camelô, apesar da vontade.

O que se observa é que muitas queriam sair dessa ocupação, apesar de se dizerem satisfeitas, mas não conseguiam ver possibilidades de mudança. Então acabavam se contentando com a ocupação e a encaravam como um modo de sobrevivência. Quando perguntadas sobre – o que é ser camelô? A maioria das respostas foi relacionada com a sobrevivência. 28,4% disseram que ser camelô era lutar pela sobrevivência, seguido de

21,7% das que achavam um trabalho normal, apenas uma fonte de remuneração. Interessante observar nos dados que apesar da baixa escolaridade, 13,7% dessas mulheres tinham a nitidez de ser do mercado informal. A realidade dessas mulheres mostrou muito a falta de opção de vida. Muitas começaram a trabalhar cedo nesta ocupação, seguindo os passos de seus pais e de outros parentes. Não conheceram outro tipo de trabalho. E estava criando seus filhos para serem camelôs também.

Conforme as próprias camelôs, o número de mulheres vinha crescendo na ocupação. 85% das entrevistadas afirmaram que houve aumento do número de mulheres trabalhando como camelôs na região da pesquisa, e, embora houvesse outros motivos, o principal mesmo foi o desemprego (61,2%), seguido da necessidade de sustentar a família (23,5%). Os demais motivos que elas apontaram estavam ligados a estes dois.

Oitenta e cinco por cento delas não pagavam previdência social, sob a justificativa de que este dinheiro faria falta nas despesas básicas da casa. Também não contavam com a força de associações ou sindicatos, apesar de haver dois sindicatos da categoria e algumas associações. 53% delas sabiam da existência do sindicato, mas apenas 4% participavam.

#### **4.3.4 – Habitação e bens**

Condições de moradia e acesso a bens são também formas de se medir pobreza e exclusão. A maioria das camelôs da pesquisa disseram morar em bairros da periferia de Porto Alegre ou em cidades da região metropolitana. Conforme o Mapa da Inclusão e Exclusão Social de Porto Alegre, os bairros da periferia nos quais as camelôs afirmaram morar têm Índice de Condição de Vida baixo e muito baixo e Índice de Vulnerabilidade Social alto e muito alto.

Quanto à infra-estrutura nos bairros onde moravam, 71% afirmaram que a rua onde moravam era asfaltada. 93% disseram ter água encanada, 79% confirmaram rede de esgoto e 58% disseram ter posto policial no bairro.

Com relação à moradia, a maioria não tinha casa própria. 66% das mulheres viviam em situação de instabilidade, pois a casa em que morava era ou alugada, ou cedida, ou financiada ou foi construída em terreno de ocupação. Situações que não lhes

davam garantia alguma. 64% viviam em casa de quatro a cinco cômodos e 11% moravam em casa de até três cômodos. O restante morava em casas maiores.

Segundo o IBGE, alguns bens de consumo representam melhoria nas condições econômicas de vida, como geladeira, televisão 29', máquina de lavar, computador e carro, por exemplo. Mas a situação de muitas camelôs não lhes permitia ainda ter esses bens de consumo. 69% das camelôs não possuíam televisão 29', 4% ainda não tinham geladeira, que é um bem de consumo primordial nos dias de hoje – considerado um bem de primeira necessidade. 42% não possuíam máquina de lavar roupa e 71% não tinham carro. E das que possuíam um veículo, 63% disseram que este já era bem antigo.

Quanto à inclusão digital, muitas camelôs ainda não faziam parte dessa rede. 69% delas não tinham computador e 86% não possuíam internet em casa e nem acesso em outro lugar. Das que tinham internet em casa, somente 4% a utilizava.

#### **4.3.5 -As subcategorias**

Com relação às categorias, a pesquisa constatou cinco subcategorias para as cadastradas e quatro para as toleradas; que estavam distribuídas conforme a pesquisa em 13% de cadastradas proprietárias, 35% de toleradas proprietárias, 17% de cadastradas auxiliares, 9% de toleradas auxiliares, 11% de cadastradas sublocadoras de bancas, 4% de toleradas sublocadoras de banca, 7% de cadastradas funcionárias, 3% de toleradas funcionárias e 1% de cadastrada *free lancer*.

Nestas subcategorias percebeu-se hierarquia, status, maior exploração, dependendo da categoria que a trabalhadora ocupava, e mais pobreza. Porém, independente de pertencerem a essas subcategorias, estas vendedoras de rua possuíam o estigma da pobreza. Eram mal remuneradas, com baixa escolaridade, viviam na periferia de Porto Alegre ou da região metropolitana e não conseguiam se inserir no mercado de trabalho formal.

Entre as subcategorias, a cadastrada proprietária era a que proporcionava maior estabilidade na ocupação. A mulher era a dona do ponto. O poder público só poderia tirar esse direito dela mediante alguma infração que tivesse cometido. A tolerada proprietária era a subcategoria com maior número de mulheres. Elas possuíam a permissão de colocarem suas bancas em ruas definidas pelo poder público. Mas não eram

regularizadas, pois não possuíam licença da Prefeitura para o trabalho. Estavam numa lista organizada pela Secretaria de Fiscalização da Prefeitura de Porto Alegre porque a maioria ocupava há muito tempo o ponto onde vende suas mercadorias. Dessa forma, conforme a Prefeitura, elas “adquiriram o direito” de estarem lá. Porém não havia nenhuma estabilidade. A mulher, nesta subcategoria era proprietária da banca, mas não do ponto, pois não havia uma licença da Prefeitura para uso daquele espaço.

A cadastrada auxiliar era uma ajudante de banca, permitida pela legislação. Uma empregada, sem direitos trabalhistas, já que estava no mercado de trabalho informal. Não havia estabilidade no emprego, mas era uma ocupação legal. A tolerada auxiliar era uma subcategoria permitida pela Prefeitura, mas não era legal.

A cadastrada sublocadora era uma subcategoria ilegal porque, apesar de haver um cadastro da banca e do ponto na Prefeitura, havia uma sublocação – uma prática considerada ilegal pelo poder público. A mulher pertencente a esta subcategoria sublocava o ponto de uma cadastrada proprietária, pagando-lhe um aluguel pelo espaço. A tolerada sublocadora também era uma categoria ilegal porque a sublocação de banca era proibida. Mas ambas eram donas das mercadorias.

A cadastrada funcionária também era uma subcategoria ilegal porque a lei não permitia que o dono de banca tivesse funcionário, além do auxiliar. A banca só poderia ter duas pessoas trabalhando – o dono e o auxiliar. Apesar de não haver um decreto que regesse a categoria tolerada, a Prefeitura também não aceitava funcionários trabalhando nas bancas, além da proprietária e auxiliar.

Por fim, a última subcategoria cadastrada *free lancer*. Também era irregular, pois a lei proibia funcionários esporádicos nas bancas. Esta última subcategoria não foi utilizada para efeito de comparação, pois havia nela um número muito pequeno de mulheres.

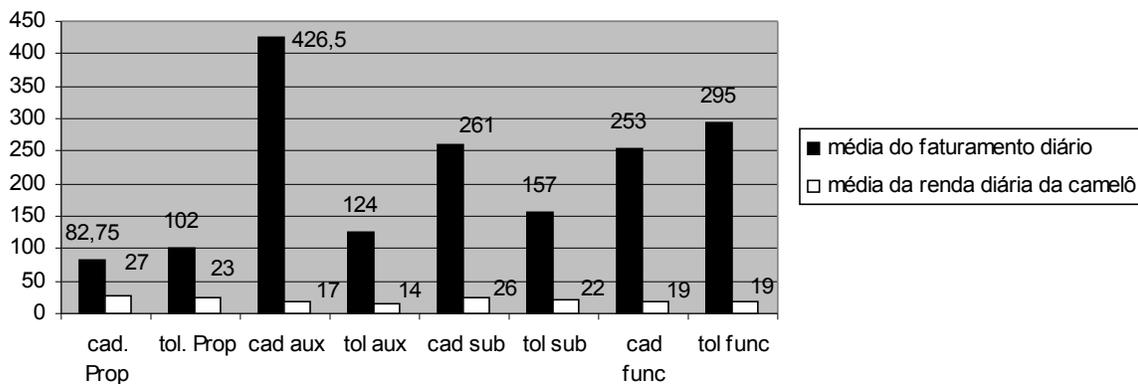
Apesar de em todas as subcategorias as mulheres receberem salários baixos, as empregadas, fossem cadastradas ou toleradas, recebiam os menores salários. 56% das toleradas auxiliares ganhavam até um salário mínimo por mês. Todas as toleradas funcionárias, 59% das cadastradas auxiliares e 57% das cadastradas funcionárias recebiam de um a dois salários mensalmente. A maioria das mulheres das outras subcategorias ganhava entre um e três salários mensais. Porém 18% das cadastradas

sublocadoras, 14% das toleradas proprietárias e 8% das cadastradas proprietárias recebiam mais de três salários. A maioria das toleradas funcionárias possuía a renda familiar mensal mais baixa. 66% tinham renda de até dois salários mínimos, seguidas das toleradas auxiliares, representando 44%. Em contrapartida, as cadastradas sublocadoras possuíam renda mais elevada. 27% delas possuíam renda familiar acima de seis salários mínimos.

As empregadas, fossem elas auxiliares ou funcionárias, tinham maior instabilidade no emprego, podendo perdê-lo por vários motivos como baixa produtividade e fiscalização. Havia uma volatilidade muito grande nessas subcategorias. Muitas trabalhavam como auxiliar ou funcionária menos de um ano em uma banca e já passavam para outra, sem que isso significasse um melhor emprego.

Comparando o faturamento diário de uma banca com o rendimento diário da mulher camelô em cada subcategoria, observou-se uma grande disparidade entre o que se vendia e o que se recebia. Gráfico 27.

**Gráfico 27 – Subcategorias x faturamento x renda**



Fonte: Elaborado por Rosana Campos

O gráfico 27 mostra uma grande diferença entre faturamento e rendimento diários das trabalhadoras, principalmente das trabalhadoras empregadas, como auxiliares e funcionárias, fossem cadastradas ou toleradas. A cadastrada auxiliar e em seguida a

tolerada funcionária foram as subcategorias onde se verificou maior disparidade. A maior diferença entre as subcategorias estava no faturamento, cujo maior valor, R\$ 426,50, foi o das bancas das cadastradas auxiliares e o menor, R\$ 82,75, foi o das bancas das cadastradas proprietárias. Geralmente as cadastradas e toleradas proprietárias trabalhavam sozinhas, não utilizando auxiliares. A maioria dos proprietários de bancas cadastradas ou toleradas, que possuíam auxiliares ou funcionárias, não trabalhava nelas. Eles deixavam seus auxiliares e funcionários cuidando da banca e sublocavam outras. Eram pessoas que transformavam a ocupação num negócio lucrativo e não de sobrevivência familiar, objetivo para o qual a Prefeitura concedeu as licenças. Por isso se verificou um faturamento maior nas bancas com empregadas. Desse modo, se viu com mais intensidade a superexploração do trabalhador, no momento em que se observou o produto resultante do trabalho e o que se ganhou pela realização desse trabalho. Como, por exemplo, a situação da mulher cadastrada auxiliar, que vendia por dia R\$ 426,00 em dez horas de trabalho e recebia no final do dia R\$ 17,00. Em estudo etnográfico sobre camelôs da Praça XV, Rosana Machado (2003) constatou que “nem todos os camelôs são donos de banca. Muitos adquirem outro negócio, alugam seus pontos ou deixam algum funcionário em seu lugar [...] os ajudantes trabalham por um salário muito baixo” (Machado, 2003:53-54).

A sublocação se destoava desse comportamento porque a mulher que sublocava a banca, apesar de ser a dona da mercadoria, gastava com o aluguel. Desse modo, seu rendimento diminuía.

Muitas das mulheres empregadas, fossem cadastradas ou toleradas, eram jovens. 41,2% das cadastradas auxiliares, 22% das toleradas auxiliares, 57,2% das cadastradas funcionárias e 33% das toleradas funcionárias tinham entre 10 e 24 anos. Ao contrário destas subcategorias, mais de 60% das proprietárias de banca, cadastradas ou toleradas, tinham mais de 50 anos. Já a maioria das que sublocavam bancas estava na faixa etária entre 25 e 49 anos.

Todas as funcionárias, cadastradas ou toleradas, trabalhavam mais de 10 horas por dia, durante os seis dias da semana. Todas as cadastradas funcionárias, auxiliares e as que sublocavam bancas e 92% das cadastradas proprietárias trabalhavam em dias de chuva.

Ser proprietária ou sublocadora de banca, cadastrada ou tolerada, permitia à mulher uma maior autonomia no trabalho, na hora de ir ao banheiro ou mesmo almoçar. 80% das mulheres empregadas almoçavam nas bancas, atendendo aos clientes e esta porcentagem era de 50% para as proprietárias.

Quanto ao local de moradia, não havia diferenças substanciais entre as mulheres das oito subcategorias analisadas. A maioria morava ou na periferia de Porto Alegre ou nas periferias da região metropolitana. Em relação à casa própria, a maioria também ainda não a possuía. Quarenta e cinco por cento das cadastradas sublocadoras possuíam casa. Em contrapartida, nenhuma tolerada sublocadora ou tolerada funcionária tinha casa própria.

#### **4.4 – Democracia formal e desigualdade social: algumas considerações**

A democracia no Brasil foi esperada e recebida pela população sob a expectativa de liberdade política, mas também de melhores condições sociais e econômicas. Porém os dados apresentados neste capítulo evidenciam que o regime político não se mostrou capaz de mudanças sociais na vida dos brasileiros. O tipo de democracia implementado no país, a democracia de procedimentos, priorizou os interesses de uma pequena elite política em detrimento das necessidades e interesses da população em geral. O que vemos foi, pois, manobras e concertações políticas para a implementação de um modelo econômico neoliberal que beneficiou poucos e aumentou em grande proporção dois fenômenos sociais: o desemprego e o número de trabalhadores no mercado de trabalho informal.

Os governantes ignoraram as condições de vida da população para sustentar as pesadas reformas sob o discurso da estabilidade econômica. Os padrões adotados cumpriram o objetivo de preparar o país para ser mais um *locus* da expansão da acumulação do capital, equilibrando as finanças; através de uma forte disciplina fiscal, controlando a inflação a partir de juros altos, abrindo o mercado para o investidor estrangeiro, privatizando as empresas nacionais e reestruturando o mercado de trabalho.

Para os trabalhadores, de um modo geral, essa reestruturação apenas vulnerabilizou sua posição no mercado de trabalho e tornou muitos deles supranumerários, no dizer de Castel (1998). O mercado de trabalho informal foi, desse

modo, o espaço de absorção daqueles preteridos pelo mercado formal e a reafirmação do *locus* de grande parcela da população em idade ativa.

O estudo de caso apresentado neste capítulo é um exemplo dessa vulnerabilidade do trabalho que se intensificou com as políticas neoliberais tanto para homens como para mulheres. Aqui não se pretendeu discutir a questão de gênero. Apenas mostrar pelo ângulo dos mais prejudicados as consequências dessas escolhas políticas. Porque foi nesse período que aumentou o número de mulheres no mercado de trabalho o que, conforme Castro (2001), não deve ser considerado apenas uma conquista. Este fato estaria, em grande medida, segundo a autora, mais associado ao empobrecimento da família operária, uma vez que uma grande parte das mulheres se inseriu no mercado informal, em ocupações onde predominam condições precárias e baixa remuneração.

As mulheres camelôs são um exemplo de trabalhadores que são vítimas e também resultantes desse processo perverso de acumulação de capital. O desemprego, o empobrecimento familiar ou a manutenção da condição de pobreza empurraram essas mulheres para as ruas das metrópoles em busca de um meio de sustentar-se e sustentar sua família. São pessoas que estão na zona de vulnerabilidade, conforme Castel (1998), ora desempregadas, empregadas, ou subempregadas.

Em Porto Alegre, território geográfico desse estudo, a pesquisa sobre o perfil das mulheres camelôs comprovou que elas foram ser camelôs por causa do desemprego e por necessidade de ajudar em casa. Ou seja, passaram das empresas e das casas para as ruas a fim de buscar a sobrevivência. Mais de 51% delas trabalhavam como camelôs há mais oito anos. Isso quer dizer que vivenciaram o período áureo das políticas neoliberais no Brasil e sofreram as consequências do ajuste econômico. As mais jovens na ocupação (o que não quer dizer mais jovens na idade) também são resultantes desse processo, que diminuiu o número de vagas no mercado de trabalho formal, com as novas tecnologias, e aumentou a exigência de um trabalhador qualificado impedindo, com isso, a entrada de jovens e adultos com baixa escolaridade neste mercado.

A saída, para muitas mulheres, foi procurar o *locus* de trabalho que lhes permitia desempenhar uma função compatível com sua baixa escolaridade, pois 63% das entrevistadas tinham até oito anos de estudo (ensino fundamental), e dessas, 41% não conseguiram concluir os estudos fundamentais.

No mercado de trabalho, a exclusão social se evidenciou no momento em que essas mulheres foram impedidas de terem um trabalho que lhes possibilitasse direitos e garantias trabalhistas como férias, décimo terceiro salário, descanso semanal, hora de almoço para quem trabalha oito horas por dia, fundo de garantia por tempo de serviço, etc.

Oitenta e quatro por cento das mulheres camelôs entrevistadas tinham outro emprego antes dessa ocupação, das quais 62,4% tinham carteira assinada, que lhes dava direitos e garantias trabalhistas. Os dados demonstram que elas perderam esses direitos no momento em que tiveram que ir para as ruas serem camelôs. E entre elas, constatou-se uma percepção bem nítida de que é o desemprego e a necessidade de ajudar em casa que as empurraram para a rua. Não foi o prazer e a aventura do trabalho nas ruas.

A precarização desse trabalho é também uma demonstração da exclusão social. As condições em que essas mulheres trabalhavam eram bastante precárias. A maioria tinha uma jornada de mais de 45 horas semanais, sem banheiros para suas necessidades, sem proteção contra as intempéries do tempo. O ambiente era insalubre e a violência, uma constante. O trabalho era instável e inseguro, tanto para as camelôs proprietárias de banca, como para as que alugavam o ponto ou eram funcionárias.

Entre estas cem mulheres entrevistadas, ao se falar sobre fiscalização, muitas se mostraram receosas e com medo dos fiscais, psicológica e fisicamente. Os fiscais, segundo elas, criavam uma situação de pânico, amedrontando as pessoas com a perda do ponto. Os dados mostraram que 17% das camelôs sofreram preconceito ou discriminação por parte dos fiscais da Prefeitura e 9,2% disseram que a violência mais constante no dia-a-dia de trabalho era a coerção e intimidação por parte dos fiscais. A dura fiscalização caracteriza o modo como o poder público se relaciona com esses trabalhadores. A Prefeitura os vê como um estorvo nas ruas de Porto Alegre, degradando a paisagem urbana. Os camelôs não são vistos como uma questão social, resultantes de uma série de fatores e decisões político-econômicas dos governos e do Estado. São tratados como uma questão de polícia, por isso devem ser coagidos e ameaçados.

Ainda mais instável e precarizado era o trabalho das auxiliares e funcionárias dos donos de banca, em que se estabelecia uma relação de trabalho hierarquizada de patrão e empregado. Além da pressão da Prefeitura, essas trabalhadoras também sofriam pressão

dos donos das bancas para vender mais, ter cuidado com a mercadoria e com a banca, caso contrário perdiam os empregos. Eram mulheres que ganhavam pouco e tinham uma rotatividade maior na ocupação. Viviam a instabilidade constante de ser camelô empregada, tendo que se submeter a uma jornada de trabalho desgastante porque com o nível de escolaridade que tinham, a inexperiência em outras ocupações ou a idade avançada não conseguiam outro tipo de emprego. Estas circunstâncias as colocavam numa situação de superexploração.

Mas fossem donas de bancas ou não, cadastradas ou toleradas, essas mulheres fazia parte do grupo de trabalhadores que estavam inseridos no mercado informal de modo precário, instável, vulnerável e com baixa remuneração.

A grande questão é que o camelô deixou de ser um problema localizado para ser um problema social, urbano, político e econômico; que custa caro para a Prefeitura, porque necessita manter uma fiscalização para coibir os abusos de irregularidade. É um problema social porque é a evidência de um contingente de excluídos por sua escolaridade, classe social e renda. É um problema urbano porque reconfigura a paisagem da cidade. É um problema político porque há uma relação de poder e interesses para, no mínimo, limitar esse tipo de ocupação. E, por fim, é um problema econômico porque é um contingente inserido de forma precária no mercado de trabalho.

Este problema é ao mesmo tempo produto e resultado do tipo de pobreza moderna, descrita por Rahnema (2005). Uma pobreza massiva, resultante de decisões macroeconômicas que restringem cada vez mais o acesso ao trabalho em boas condições e ampliam a zona de vulnerabilidade (Castel, 1998). E essa pobreza moderna, da qual as mulheres camelôs são um exemplo, intensificou-se na América Latina em decorrência das políticas econômicas neoliberais, implementadas por meio de decisões políticas de governos eleitos democraticamente, como é o caso dos governos brasileiros na década de 1990.

## Conclusão

A literatura sobre democracia, predominante na terceira onda democrática, refletiu e ao mesmo tempo influenciou a predominância da abordagem democrática com base em procedimentos, os quais limitavam a democracia a um método. Na América Latina essa dimensão restrita do regime contemplou interesses de determinados grupos no poder, impediu a efetiva participação da sociedade na tomada de decisões e insulou a esfera política dos problemas sociais e econômicos. Desse modo, constituiu-se num regime eminentemente político, esvaziado de conteúdo social e despreocupado com os interesses e necessidades do povo; baseado apenas em normas e procedimentos.

Na América Latina, a implementação desse tipo de democracia, resultante de pactos entre as elites dos regimes autoritário e democrático, ocorreu no mesmo período em que na maioria dos países foram implementadas políticas econômicas de cunho neoliberal. Neste contexto, as reformas econômicas, traçadas por organismos financeiros internacionais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, foram preconizadas como a única alternativa para sair da crise econômica, que assolava toda a região desde o começo dos anos 1980, e para uma consolidação democrática.

Os governos eleitos democraticamente implementaram as políticas neoliberais, reduzindo gastos sociais, se enquadrando à disciplina fiscal, flexibilizando o câmbio, privatizando, descentralizando, reduzindo as funções do Estado independentemente da opinião pública e muitas vezes, do poder legislativo, através de decretos presidenciais. Os legislativos, por sua vez, aprovaram as privatizações, que ocasionaram o desemprego de centenas de milhares de pessoas, e a diminuição de restrições ao investimento estrangeiro direto. Medidas que vulnerabilizaram ainda mais a sociedade latinoamericana, que tentava sair de uma crise desde o começo dos anos 1980, justamente devido a essa dependência ao capital internacional.

Desse modo, governos democráticos legitimaram políticas que afetaram de forma devastadora milhares de latinoamericanos nos anos 1990, aumentando o desemprego e o subemprego e expandindo e intensificando a pobreza na região. Por outro lado, o modelo econômico neoliberal foi funcional para a expansão do capital na região ao abrir as portas do mercado latinoamericano, favorecendo tanto os ricos que investiram na região como

os ricos da própria região. Dados da CEPAL (2000) apontam que entre 1991 e 1998 foram remetidos cerca de \$ 900 bilhões de lucros e dividendos da América para os países que investiram no subcontinente. E neste mesmo período, os 20% mais ricos concentraram mais de 60% da renda latinoamericana.

A partir da análise de dados socioeconômicos da América Latina, em geral, e do Brasil, em particular, na década de 1990, e de uma ampla revisão bibliográfica sobre o tipo de democracia implementado na região, no período que Huntington (1991) define como terceira onda democrática, chegou-se às seguintes conclusões:

Primeiro: a democracia limitada a procedimentos e normas, implementada na América Latina, foi funcional para a implantação das políticas neoliberais na região. Conforme se analisou no primeiro capítulo, esse tipo de democracia se baseia na concepção de que o regime democrático se sustenta na liberdade dos indivíduos de elegerem seus representantes, assim, o processo democrático consiste apenas na realização periódica de eleições e o voto livre é o instrumento de participação dos cidadãos. Nessa perspectiva, há uma cisão entre a dimensão política e as dimensões social e econômica, de modo que a democracia não tem compromisso com as condições reais de existência da maioria da população. Por isso mesmo, esse tipo de regime democrático não é antagônico à enorme desigualdade socioeconômica vigente nos países latinoamericanos, particularmente no Brasil. Conforme Medeiros (2005), na sociedade brasileira a elite econômica coincide com a elite política, portanto, esse tipo de democracia que não se preocupa em combater a desigualdade atende aos interesses dessa elite que detém o poder político e econômico no país.

O que se observou na revisão bibliográfica é que predominou um discurso que apresentou a democracia de procedimentos não como uma opção do tipo de regime democrático, e sim como a única alternativa viável diante das complexas condições econômicas e políticas vigentes nos países da terceira onda democrática, entre eles os da América Latina. Esse discurso não se restringiu à teoria, materializou-se em práticas que fortaleceram o modelo político-econômico neoliberal, frustrando as expectativas de que o processo de redemocratização teria como corolário a melhoria das condições de vida da maioria da população da região.

Isso porque a redemocratização na América Latina, além de se apresentar como sinônimo de igualdade política, também se sustentou no discurso de que promoveria qualidade de vida à população. Mas, na prática, o tipo de democracia implementado, o procedimental, desmistificou a ideia de que a democracia se consolida por si mesma, sem que as estruturas econômica e social estejam também consolidadas.

Mesmo os autores que defenderam reformas econômicas de cunho neoliberal na América Latina, como Weyland (1995), Schmitter (1994), Haggard e Kaufman (1994), Nelson (1994), argumentaram coerentemente que o nível desenvolvimento econômico e social tem um forte efeito na sobrevivência da democracia. Um estudo realizado por Przeworski et al (1996) em 135 países com dados entre 1950 e 1990 verificou que entre as características de um regime democrático consolidado está o declínio da desigualdade social. O estudo evidenciou que crescimento econômico, baixa inflação, desenvolvimento social colaboraram para o fortalecimento da democracia. Segundo eles, a democracia tem mais probabilidade de sobreviver em países onde a desigualdade de renda é menor. Eles descobriram que a expectativa de vida da democracia em países onde a desigualdade está diminuindo é de 84 anos, e onde ela está aumentando é de 22 anos.

A democracia procedimental na América Latina, com suas bases frágeis, assentada principalmente em eleições e governada por elites políticas que tinham interesses divergentes e até conflitantes com os da população, foi funcional à expansão da acumulação do capital na região, ao usar a máquina estatal para a implementação de políticas neoliberais. Esse arcabouço democrático legitimou e sustentou por um tempo esse modelo econômico com a justificativa de que essa seria a única alternativa para que a região saísse da crise econômica que vinha enfrentando desde início dos anos 1980.

Segundo: a democracia procedimental, por ser funcional para a implementação das políticas neoliberais, colaborou com o aumento do desemprego e da pobreza na América Latina. Foram governos eleitos democraticamente que seguiram as recomendações do Consenso de Washington, adotando políticas econômicas neoliberais que favoreceram a acumulação de capital, ainda que às custas do aumento da vulnerabilidade das economias nacionais frente às instabilidades macroeconômicas mundiais. A implementação do receituário neoliberal implicou em uma série de mudanças no papel e no tamanho do Estado, acarretando graves consequências sociais no

conjunto da América Latina. Conforme se mostrou no capítulo II, a democracia procedimental foi funcional para o neoliberalismo que, por sua vez, gerou maior desemprego e precarização do mundo do trabalho e, por conseguinte, intensificação da pobreza, uma vez que a maior parte da renda das famílias na região é resultante do trabalho. Os dados apresentados no capítulo III confirmam que o mundo do trabalho foi o *locus* mais afetado pelo modelo econômico neoliberal, resultando em desemprego em massa e expansão do mercado de trabalho informal, conseqüentemente desestruturando ou piorando ainda mais a situação de uma grande parcela da população latinoamericana, com o aumento e intensidade da pobreza. Isso significa que é pertinente o pressuposto desta tese de que o desemprego/subemprego e a pobreza foram as conseqüências mais graves do neoliberalismo na década de 1990.

É fato que o desemprego na América Latina é estrutural, porém durante a década de 1990 houve um aumento considerável atingido ao final da década 11% da população economicamente ativa. Além disso, o mercado de trabalho informal se expandiu entre 1980 e fins de 1990. No começo da década de 1980, 47% dos trabalhadores já estavam empregados no mercado de trabalho informal. Em 1985 a taxa subiu mais dois pontos percentuais e no começo da década de 1990 a taxa já era de 51,2%. Em 1995 o mercado de trabalho informal continuava expandindo, absorvendo 52,9% da população ocupada na região e no final do decênio 53,4% dos trabalhadores latinos ocupavam uma vaga no mercado de trabalho informal.

O emprego na América Latina se deslocou entre os setores da economia durante os anos 1980 e 1990, apresentando crescimento do número de trabalhadores no setor de serviços. Ao final da década, 63% dos trabalhadores estavam concentrados no setor de serviços ao passo que apenas 22% estavam alocados em atividades industriais. A assimetria entre os percentuais dos segundo e terceiro setores indica informalidade e precariedade no emprego na região latinoamericana. Pois é no setor de serviços que se tem o maior número de empregos informais e precários, ao contrário do emprego industrial que em geral assegura ao trabalhador salários maiores, benefícios, direitos e garantias trabalhistas, como carteira assinada e férias. E, portanto, na medida em que mais trabalhadores estão concentrando-se em um setor que não oferece boas condições de emprego, o trabalho tende a se tornar mais precário. A indústria não absorveu força de

trabalho suficiente permitindo assim que o setor de serviços crescesse de forma desproporcional. Enfim, no que se refere ao mundo do trabalho, pode-se constatar, a partir dos dados apresentados nesta tese, que o emprego na América Latina, durante o período neoliberal, diminuiu, tornou-se mais precário e informal.

A pobreza também não é um fenômeno social novo, mas se expandiu e se intensificou naquele decênio. Em 1980 havia 135 milhões de pobres na região e ao final de 1990 já eram 211 milhões. Com relação à intensidade do fenômeno, no começo da década a diferença entre a renda dos pobres na região e o valor da linha de pobreza era de 19%, isso significava que para os pobres saírem da situação de pobreza deveriam melhorar sua renda em 19%. Em 1999 esse *gap* havia ampliado para 21,3% evidenciando uma distância ainda maior no déficit relativo de renda dos pobres com relação ao valor da linha de pobreza. Razão pela qual os resultados desta tese dão consistência à hipótese formulada de que a pobreza é um fenômeno produzido e reproduzido por relações humanas em um determinado espaço e tempo.

Os dados também nos permitiram verificar que há uma relação simétrica entre as reformas econômicas neoliberais e desemprego e também entre aquelas e pobreza, de modo que podemos afirmar que o aumento do desemprego e da pobreza na América Latina, na década de 1990, está fortemente relacionado à implementação do neoliberalismo. E a tentativa de minimizar estas consequências deu-se através de programas focalizados de combate à pobreza, com o objetivo de conter e controlar os pobres, mas não eliminar o fenômeno. O discurso do desenvolvimento humano é o exemplo desta prática. Esse ‘novo humanitarismo’, conforme Leguizamón, lamenta a pobreza e até procura aliviá-la, mas sem questionar o sistema de desigualdade e seus mecanismos, porque nesse discurso a desigualdade é naturalizada. O objetivo dessas políticas, legitimadas por este discurso, é fornecer algum subsídio aos mais pobres entre os pobres, por isso se focalizam as políticas sociais, atendendo apenas o que se chama de “necessidades básicas”. Os pobres são identificados, cadastrados e os que estão em piores condições, de modo que possam se tornar uma ameaça social, são os alvos dos programas.

Apesar do discurso do desenvolvimento humano e do aumento das políticas compensatórias na região, a população latinoamericana demonstra insatisfação com os

resultados das políticas neoliberais. Com base nos dados do Latinobarômetro de 2002, os autores Eduardo Lora e Ugo Panizza (2003) constataram que dois em cada três latinoamericanos acreditavam que as condições econômicas em seus países estavam ruins, e três de cada quatro avaliaram que a pobreza aumentou nos últimos cinco anos. Isso indica, segundo os autores, que a opinião pública latina não via com bons olhos as reformas neoliberais. Inclusive, dois terços dos entrevistados afirmaram que as privatizações não tinham sido benéficas para seus países e discordaram de que o Estado deveria deixar atividades produtivas para o setor privado, como defendem os neoliberais.

A avaliação negativa das reformas neoliberais se traduz também em insatisfação com a democracia, apesar dos latinoamericanos preferirem este regime por não terem ilusões sobre alternativas a ele, conforme Marta Lagos (1997). A partir de dados do Latinobarômetro/1996, a autora observou que 62% dos latinos apoiavam a democracia, mas somente 29% estavam satisfeitos com o regime. E muito desse *gap* entre apoio e satisfação se devia às condições socioeconômicas, além da crença de que havia ainda muito a ser feito para se alcançar uma democracia plena.

Em 2001, Marta Lagos voltou a estudar a opinião dos latinos, a partir de dados do Latinobarômetro de 2000, a respeito da democracia e constatou que dos 17 países pesquisados, apenas Costa Rica, Uruguai e Argentina manifestaram níveis de apoio à democracia e satisfação com seu funcionamento comparáveis às democracias da Europa Ocidental. Em compensação, os outros 14 países sofriam de uma crise na crença à democracia e esta situação era resultado da fraqueza democrática e das dificuldades econômicas dos países. Em 2000, o apoio à democracia havia decrescido para 60%.

“A erosão ao apoio à democracia, particularmente em sua forma representativa, está sem dúvida sendo direcionado pelas agonias da democracia na região. Na Colômbia e na Venezuela, bem como no Equador, a pobre performance da democracia nos anos recentes parece ter contribuído para o declínio do compromisso democrático popular. Dificuldades econômicas nestes países, bem como no Brasil e em qualquer outro país na América Latina, são também um fator contribuinte. A avaliação que os entrevistados fazem da situação econômica corrente é um preditor significativo do apoio deles à democracia. Quanto mais positivamente eles avaliam a situação corrente, mais provavelmente apoiam a democracia” (Lagos, 2001:140-1)

Em suma, para a autora, a satisfação com a democracia é particularmente sensível às oscilações nas condições econômicas. E isso, conforme Lagos (2003), tem muito a ver com o modo como a democracia está funcionando. A autora aponta como principal problema a necessidade de inclusão, ao contrário do legado de enorme desigualdade. Para Lagos, o problema não é meramente aliviar a pobreza ou diminuir o *gap* entre ricos e pobres, é também possibilitar que todos os cidadãos se tornem membros por completo da sociedade. Conforme Lagos, as atitudes sobre a democracia na região refletem frustração e um processo de contestação das desigualdades econômicas, políticas, sociais e civis.

Essas conclusões que abrangem de um modo geral a América Latina também são pertinentes ao Brasil, no qual uma democracia de procedimentos favoreceu a implementação de políticas econômicas neoliberais, principalmente através dos governos Collor e FHC. O desemprego, o consequente subemprego e a desigualdade social foram a face mais visível dos impactos dessas políticas, para a população brasileira conforme se apresentou no capítulo IV. No início da década de 1990, 5,2% da população economicamente ativa estava desempregada. Em 1999 esta porcentagem já era de 9,2%. Houve também uma redução do emprego assalariado formal e a expansão do emprego no mercado informal. Além disso, houve aumento do emprego no setor de serviços e a retração deste no setor industrial.

A desigualdade social foi marcante durante o decênio estudado, traduzindo-se em desigualdade de renda, na qual a renda dos 20% mais ricos era 35 vezes maior do que a renda dos 20% mais pobres, e em desigualdade de oportunidades. Havia mais pobres desocupados.

Já o comportamento da pobreza no país se diferenciou do apresentado para toda a região. Durante o decênio de 1990 houve uma redução do número de pobres. Porém, mesmo com esta queda, a pobreza continuou em patamares muito elevados para o padrão econômico do país. Cerca de 35% da população brasileira durante a década de 1990 se encontrava em situação de pobreza. O que se destaca na análise dos indicadores socioeconômicos neste período é o agravamento das condições de vida da população que já era pobre ou se empobreceu. Isto significa que, no que se refere ao tema da pobreza, o maior impacto das políticas neoliberais no Brasil foi a intensificação do fenômeno, fato que pode ser verificado pelo aumento da distância da renda, das pessoas em situação de

pobreza, com relação a linha de pobreza utilizada pelo Banco Mundial – estabelecida em renda per capita diária de U\$ 2,00 (dois dólares).

O estudo de caso elaborado a partir de uma pesquisa empírica com as mulheres camelôs em Porto Alegre – RS, sintetizado no capítulo IV, mostra os impactos das políticas neoliberais em uma das populações mais afetadas - as mulheres pobres. Muitas delas, devido à precarização do mundo do trabalho, foram empurradas do emprego formal nas empresas para o emprego informal nas ruas, e outras, devido ao empobrecimento de suas famílias, foram obrigadas a buscar trabalho fora de casa, mas como eram despreparadas para serem economicamente ativas tiveram que se submeter às ocupações mais precarizadas, como o subemprego no mercado informal. Nesse sentido, a precarização das condições de trabalho, e, por conseguinte de vida, que caracteriza o cotidiano das mulheres camelôs pesquisadas é um exemplo da pobreza moderna (Rahnema, 2005).

Desse modo, o estudo de caso ratificou os dados secundários sobre os impactos das políticas neoliberais na vida dos trabalhadores brasileiros, confirmando o aumento do desemprego, a ampliação do mercado de trabalho informal, enfim a precarização do mundo do trabalho e, desse modo, produzindo e perpetuando a pobreza, diluindo a expectativa de que a democracia traria uma vida melhor para a maioria da população.

Ao confirmar as hipóteses levantadas atingiu-se o objetivo principal desta tese de analisar a relação entre o tipo de democracia implementado na América Latina - o procedimental - e a implantação de políticas econômicas neoliberais, a partir do pressuposto de que esse regime democrático, restrito a regras e procedimentos, foi funcional para o neoliberalismo, que, por sua vez, gerou consequências sociais graves para a maioria da população da região, produzindo uma enorme vulnerabilidade social por meio do aumento do desemprego, da ampliação e intensificação da pobreza..

Em síntese, as constatações desta tese ratificam a concepção de que o tipo de democracia implementado influencia na qualidade de vida da população. A democracia vazia de conteúdo social e econômico não se consolida. Os impactos dessas escolhas políticas na América Latina, de um modo geral, e no Brasil, particularmente, demonstraram a fragilidade do regime e a conseqüente necessidade de se ampliar a

democracia para além de normas e procedimentos, tanto no âmbito teórico, quanto na prática social.

## Bibliografia

AMARAL, Marisa Silva. *Dependência e superexploração do trabalho na América Latina em tempos neoliberais*. Anais do 4 Colóquio Marx e Engels, Campinas, 08 a 11 de novembro, 2005.

ANDERSON, Perry. O balanço do Neoliberalismo. IN: SADER, Emir e GENTILI, Pablo (orgs). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado Democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ANTUNES, Ricardo e ALVES, Giovanni. As mutações no mundo do trabalho na era da mundialização do capital. *Educação Sociológica*. Campinas, 25.87, 2004, pag.335-51.

ARAÚJO, Juliana e TROVÃO, Cassiano. Mercado de Trabalho na América Latina. Panorama Recente. *Instituto de Estudos Latinoamericanos*. UFSC, texto para discussão, 2009. [www.iela.ufsc.br](http://www.iela.ufsc.br). em 12 de setembro de 2009.

ARMIJO, Leslie Elliot et all. The problems of simultaneous transitions. In.: *Journal of Democracy*. 5.4, 1994, pag. 161-175.

ARRIAGADA, C. *Pobreza en América Latina: nuevos escenarios y desafíos de políticas para el habitat urbano*. *Série Medio Ambiente e Desarrollo- CEPAL*, 2000.

ESCOBAR, Arturo. *La invención del Tercer mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo* Bogotá: Grupo Editorial Norma, 1998.

BARREDA, Mikel e COSTAFREDA, Andréa. La democracia importa, pero no basta para la igualdad. IN: BINEETTI, Carlo e CARRILLO, Fernando (org.) *Democracia con desigualdad? Una mirada de Europa hacia América Latina*. Colombia: Banco Interamericano de Desarrollo, 2004.

BARROS, Ricardo; HENRIQUES, Ricardo e MENDONÇA, Rosane. Desigualdade e Pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável. In. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* v 15n 42 p.123-142, 2000

BECK, Ulrich. *The brave new World of work*. Cambridge: Polity Press, 2000.

BERGER, Peter. The uncertain triumph of democratic capitalism. In.: *Journal of Democracy*. 3.3, 1992, pag. 7-16.

BHAGWATI, Jagdish. The new thinking on development. In.: *Journal of Democracy*. 6.4, 1995, pag. 50-64.

-----, Jagdish. Democracy and development. In.: *Journal of Democracy*. 3.3, 1992, pag. 37-44.

BORÓN, Atilio. *Estado, capitalismo y democracia en América Latina*. Argentina: Clacso, 2004.

-----, Atilio. A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal. IN: SADER, Emir e GENTILI, Pablo (orgs). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado Democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

BOSCHI, Renato. Trabalho preparado apresentado no seminário internacional sobre Democracia na América Latina, Santiago, 20-21 de abril de 2004. [www.iuperj.br](http://www.iuperj.br) em 12 de agosto de 2005.

CACCIAMALLI, Maria Cristina. A desfiliação do estatuto do trabalho na década de 1990 e a inserção dos ocupados que compõem as famílias de menor renda relativa. In: CHAHAD, J.P (orgs.) *Mercado de Trabalho no Brasil – padrões de comportamento e transformações institucionais*. São Paulo v 1 p. 247-284 , 2003.

-----, Processos de informalidad y sector informal – reexamen de una discusión. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*. Caracas. Universidad Central de Venezuela, v 6 n 3 p. 95-110, 2000.

CAMPOS, Christiane. *Pobreza e exclusão feminina nos territórios do agronegócio: o caso de Cruz Alta/RS*. UFRGS, tese de doutorado, 2009.

CARCANHOLO, Marcelo. Dialética do desenvolvimento periférico: dependência, superexploração da força de trabalho e política econômica. In.: *Revista de Economia Política*. Rio de Janeiro, 12.2, 2008, pag.247-272.

CARDOSO, Fernando Henrique e FALLETO, Enzo. *Dependencia y desarrollo en América Latina: ensayo de interpretación sociológica*. Buenos Aires: Siglo XX, 2003.

-----, Fernando Henrique. Teoria da dependência ou análises concretas de situações de dependência? Texto apresentado no *Segundo Seminário Latinoamericano para El Desarrollo*. Flacso, novembro, Santiago, Chile, 1970.

CARDOSO JR, José Celso. *Crise e desregulação do Trabalho no Brasil*. Brasília: IPEA, texto para discussão n 814, 2001. Em [www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br) acesso em 22/05/2006.

-----, *Anatomia da distribuição de renda no Brasil: estudo e evolução nos anos 90*. Dissertação de mestrado. Campinas. IE – Unicamp, 1999.

CASANOVA, P. G. *Exploração, colonialismo e luta pela democracia na América Latina*. Petrópolis, RJ: Ed. Vozes, 2002.

CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Petrópolis: Vozes, 1998.

----- . As transformações da questão social. In: BOGUS, L, YAZBECK, M. C.; BELFIORE-WANDERLEY, M (orgs.) *Desigualdade e questão social*. São Paulo: Educ, 1997.

CASTELLS, Manuel. *A era da informação: economia, sociedade e cultura*. v.3. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CASTRO, Mary. Feminização da pobreza em cenário neoliberal in: *Mulher e Trabalho*. Porto Alegre, FEE, v. 1 p. 89-96, 2001.

CODATO, Adriano. Uma história política da transição brasileira: da ditadura militar à democracia. *Revista de Sociologia e Política*.25, nov.2005, pag.83-106.

COLLIER, David e LEVITSKY, Steven. *Democracy with adjectives*. Working paper, agosto, 1996.

DAHL, Robert. *La democracia-una guia para los ciudadanos*. Madri: Taurus, 2001.

-----Robert. Why free markets are not enough? In. *Journal of Democracy*. 3.3, 1992, pag. 82-89.

-----Robert. *Polyarchy: participation and opposition*. New Harven: Yale University Press, 1971.

DIAMOND, Lary. Thinking about Hybrid Regimes. In.: *Journal of Democracy*.13.2, 2002, pag. 21-35.

----- Lary. Is the third wave over? In.: *Journal of Democracy*. 7.3. 1996, pag. 20-37.

-----, Lary. Three paradoxes of democracy. In. *Journal of Democracy*.1.3, 1990, pag. 48-60.

DOMINGUEZ, Jorge. Free Politics and Free Markets in Latin America. In.: *Journal of Democracy*. 9.4, 1998, pag.70-84.

DOWNS, Anthony. Uma teoria econômica da democracia. São Paulo: Edusp, 1999.

ESTAY, Jaime R., La inserción de América Latina em el actual orden internacional: crisis y alternativas, In: GAMBINA, Julio C. y ESTAY, Jaime (compiladores), *Hacia*

*donde va el sistema mundial? Impactos y alternativas para América Latina y El Caribe*, Buenos Aires, Fund. Investigaciones Sociales y Políticas – FISyP, 2007.

ESTENSSORO, Luis. *Capitalismo, desigualdade e pobreza na América Latina*. São Paulo, USP, tese de doutoramento, 2003.

EVANS, Peter. Análise do Estado no Mundo Neoliberal: uma abordagem institucional comparativa. *Revista de Economia Contemporânea*. 4.julho-dez. 1998.

FRIEDMAN, Milton. *Capitalism and Freedom*. Chicago:University of Chicago Press, 1962.

GORZ, André. *Adeus ao proletariado. Para além do socialismo*. Rio de Janeiro.Ferrero Universitária, 1987.

GURRIERI, Adolfo e SÁINZ, Pedro. Empleo y movilidad estructural. Trajectory de um tema prebischiano.*Revista de la Cepal*, agosto, 2003, pag141-164.

GUTIÉRREZ, Alicia B, *Pobre’, como siempre ... – estratégias de reprodução social en la pobreza – um estudio de caso*. Ferreyra Editor, Córdoba, Argentina,2007.

HAGGARD, Stephan e KAUFMAN, Robert. The challenges of consolidation. *In.: Journal of Democracy*. 5.4, 1994, pag. 5-16.

HARVEY, David. *A brief history of neoliberalism*. New York: Oxford University Press, 2007.

-----, David. *Condição Pós-Moderna*. São Paulo: Loyola, 1992.

HAYEK, Frederich Von. *O caminho da servidão*. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990.

HUNTINGTON, Samuel. Democracy’s third wave. *In. Journal of Democracy*. 2.2, 1991, pag. 12-34.

INGLEHART, Ronald e WELZEL, Christian. The role of ordinary people in democratization. *In.: Journal of Democracy*. 19.1, 2008, pag. 126-140.

-----, Ronald e WELZEL, Christian. Political culture and Democracy: analyzing crosslevel linkages.*Comparative Politics*. 36.1, 2003, 61-79.

-----, Ronald e WELZEL, Cristian. Development, Freedom and Rising Happiness. *Journal of Politics*. 3.2., 1981.

IVO, Anete. A reconversão da questão social e a retórica da pobreza nos anos 90. *In.: CIMADAMORE, Alberto et all. A pobreza do Estado – reconsiderando o papel do Estado na luta contra a pobreza global*. Buenos Aires: Clacso, 2006.

- KARL, Terry Lynn. Economic inequality and democratic Instability. In: *Journal of Democracy*. 11.1, 2000, pag. 149-156.
- KRAUZE, Henrique. Old paradigms and new openings in Latin America. In.: *Journal of Democracy*. 3.1, 1992, pag. 15-24.
- LAGOS, Marta. A Road with no return? In.: *Journal of Democracy*. 14.2, 2003, pag 137-145.
- , Marta. Between stability and crisis in Latin America. In.: *Journal of Democracy*. 12.1, 2001, pag.163-173.
- , Marta. Latin America's smiling Mask. In.*Journal of Democracy*.8.3, 1997,pag.14-33.
- LAVINAS, Lena. Pobreza e exclusão: traduções regionais de duas categorias de práticas. *Revista Econômica*. 4.1, outubro, 2003.
- LEGUIZAMÓN, Sonia. “Introducción” en Alvarez Leguizamón: *Trabajo y producción de la pobreza en Latioamérica y el Caribe: discursos, estructuras y actores* Buenos Aires/CLACSO CROP,2005a
- , Sonia “Los discursos minimalistas sobre las necesidades básicas y los umbrales de ciudadanía como reproductores de la pobreza en Alvarez Leguizamón: *Trabajo y producción de la pobreza en Latioamérica y el Caribe: discursos, estructuras y actores*. Buenos Aires/CLACSO CROP, 2005b.
- LENARDÃO, Elcio. A relação entre “modernização” neoliberal e práticas políticas “atrasadas” no Brasil dos anos 1990.*Revista de Sociologia e Política*. Curitiba, 16.31, novembro, 2008, pag.197-214.
- LINS, Juan e STEPAN, Alfred. Toward Consolidated Democracies. In.: *Journal of Democracy*. 7.2, 1996, pag 14-33.
- LORA, Eduardo e PANIZZA, Ugo. The future of structural reform. In.: *Journal of Democracy*. 14.2, abril, 2003, pag. 123-37
- MACHADO, Rosana. *Vida de camelô – etnografia dos vendedores de rua do Centro de Porto Alegre*. Monografia. Ciências Sociais – UFRGS, 2003.
- MACPHERSON, C.B. *A democracia Liberal: origens e evoluções*. Rio de Janeiro:Zahar, 1978.

MALAGUTTI, Manoel Luis. *Crítica à razão informal: a imaterialidade do salariado*. São Paulo: Boitempo, 2000.

MARINI, Rui Mauro. *Dialética da Dependência – uma antologia da obra de Rui Mauro Marini*, Petrópolis: Vozes, 2000.

-----, Rui, Mauro. Las crisis del desarrollo. In. MARINI, R.M. y MILLAN, M. (coord.) *La teoría social latinoamericana. Subdesarrollo y dependencia*. Tomo II. Cidade del México: Ediciones El Laballito, 1994.

MARQUES, Elizabeth Kurtz, Galeazzi, Irene Maria Sassi, Garcia, Lúcia dos Santos e Kreling, Norma Hermínia. *Conjunturas desfavoráveis consolidam o perfil feminino do desemprego na Região Metropolitana de Porto Alegre*. Revista Mulher e Trabalho. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística v 4, 2004.

MARTINS, Cleber. *As fronteiras da informalidade: a relação da Prefeitura e da Câmara dos Vereadores de Porto Alegre com os vendedores ambulantes*. Dissertação de mestrado. PPG Ciência Política – UFRGS, Porto Alegre, 2004.

MAZZEI, Enrique. El comercio ambulante em la frontera uruguayo-brasileña. In: *Revista de Ciências Sociales - Uruguai* ano XV n 20 junio, p. 63-73, 2002.

MÉDA, Dominique. *O Trabalho- um valor em vias de extinção*. Lisboa: Fim de Século, 1999.

MEDEIROS, Marcelo, *O que faz os ricos ricos – o outro lado da desigualdade brasileira*, editora Hucitec/Anpocs, São Paulo, 2005.

MELO, Hildete Pereira de. *Gênero e Pobreza no Brasil*. Relatório final do Projeto Governabilidade Democrática de Gênero em América Latina y el Caribe, Brasília, 2005.

-----, Hildete Pereira de, Mulheres, reestruturação produtiva e pobreza, in Seminário Internacional *Políticas y programas de superación de la pobreza desde la perspectiva de la gobernabilidad democrática y el género*, da Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL, Quito, Ecuador, 26, 27 de agosto de 2004.

MILLER, Lílian. *A qualidade do emprego em serviços. Análise dos anos 1990 no Brasil*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1999.

NARAYAN, D. *Bonds and Bridges: Social Capital and Poverty*. Washington DC: World Bank, 2000.

- NELSON, Joan. Linkages between politics and economics. *In.: Journal of Democracy*. 5.4, 1994, pag. 49-62.
- NICOLAU, Jairo. Disciplina partidária e base parlamentar na Câmara dos Deputados no primeiro governo FHC (1995-1998). *Dados*. Rio de Janeiro.43.4, 2000.
- NOGUEIRA, Claudia. *O trabalho duplicado*, São Paulo, editora Expressão Popular, 2006.
- NOGUEIRA, Paulo Batista. O consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. *In.: SOBRINHO, B.L et all. Em defesa do Interesse Nacional: desinformação e alienação do Patrimônio Público*. São Paulo: Paz e Terra, 1994.
- NYCKY, Adrian K. The decline of illiberal democracy. *In: Journal of Democracy*. 10.1, 1999 pag. 112-125.
- O'DONNELL, Guillermo. Delegative Democracy. *In.: Journal of Democracy*. 5.1, 1994 pag. 55-69.
- , Guilherme e SCHIMITTER, Philippe. *Transições do Regime Autoritário*. São Paulo:Edições Vértice, 1988.
- OFFE, Claus. *Trabalho: a categoria-chave da sociologia?* São Paulo RBCS v 4 n 10 1989.
- OLIVEIRA, Francisco de. *Empregos Globais, desemprego nacional: os empregados do ornitorrinco*. Revista Democracia Viva (publicação online) [www.ibase.org.br](http://www.ibase.org.br). Consultado em: 25/09/2006
- OYEN, Else. *Producción de la Pobreza, un enfoque diferente para comprender a pobreza*. Bergen: Centre for International Poverty Research CROP, 2002.
- PAMPLONA, João Batista. *Erguendo-se pelos próprios cabelos*. São Paulo: Germinal, 2001.
- PEREIRA, Luis Carlos Bresser. Assalto ao Estado e ao mercado, neoliberalismo e teoria econômica. *Estudos Avançados*. 23.(66), 2009.
- , Luis Carlos Bresser. Ideologias econômicas e democracia no Brasil.*In.: Estudos Avançados*, 1993, pág. 46-63.
- PETRAS, James. O assalto neoliberal. *Folha de São Paulo*. 25 de agosto, 2003.

PIRES, Eginardo. Deterioração dos termos de troca e câmbio desigual. In.: *Revista de Economia Política*. Vol 1 n 2 abril-jun, 1981.

POCHMANN, Márcio. *O emprego na globalização*. São Paulo: Boitempo, 2001.

POPPER. Karl. *Conhecimento objetivo: uma abordagem evolucionária*. São Paulo:Edusp, 1975.

PRZEWORSKI, Adam et all. What makes democracies endure? In.: *Journal of Democracy*. 7.1, 1996, pag 46-62.

-----, Adam. *Democracia e Mercado no leste europeu e na América Latina*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.

-----, Adam. The neoliberal fallacy. In.: *Journal of Democracy*.3.3, 1992, pag. 45-59.

-----, Adam. *Capitalismo e Social-Democracia*. São Paulo: Cia das Letras, 1989.

PUTNAM, Robert. *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2000.

RAHNEMA Majid. “Erradicating “Poverty” or the poor? 2005. [www.iucn.org/themes/ceesp/](http://www.iucn.org/themes/ceesp/). Consultado em 04/05/07

RUESCHEMEYER, Dietrich. Addressing inequality.In.: *Journal of Democracy*. 15.4, 2004, pag. 76-90.

SALAMA, Pierre, Novas formas da pobreza na América Latina, in GENTILI, Pablo (org.), *Globalização excludente – desigualdade, exclusão e democracia na nova ordem mundial*, segunda edição, Petrópolis – RJ, editora Vozes – Buenos Aires, Clacso, 2000

SALLUM, Brasília Jr. As metamorfoses do Estado brasileiro no final do século XX In.: *Revista Brasileira de Ciências Sociais* v.18 n 52 São Paulo, 2003.

SANTOS, Theotônio dos. La teoria de la dependencia- un balance histórico y teórico. In.LÓPES, Franciso (coord.) *Los retos de la globalización. Ensaio en homenaje a Theotônio dos Santos*. Caracas: UNESCO, 1998. [www.biblioteca virtual.clacso.org.ar/ar/libros/unesco/santos.rtf](http://www.biblioteca.virtual.clacso.org.ar/ar/libros/unesco/santos.rtf) em 25 de maio de 2006.

SARTORI, Giovanni. *A teoria da democracia revisitada*. São Paulo: Ática, 1994.

SCHUMPETER, Joseph. *Capitalismo, socialismo e democracia*.Rio de Janeiro:Zahar, 1984.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*.São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

- , Amartya. Democracy as a Universal Value. *In.: Journal of Democracy*. 10.3, 1999, pag. 3 –17.
- SHIMITTER, Philippe. More Liberal, preliberal or postliberal? *In. Journal of Democracy*. 6.1, 1995, pag. 15-21.
- , Philippe e KARL, Terry L. What democracy is... and is not. *In.: Journal of Democracy*. 2.3, 1991, pag. 75-88.
- SOARES, Laura. *Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina*. Vozes: Petrópolis, 2000.
- STIGLITZ, Joseph. *Os exuberantes anos 90*. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.
- TAVARES, Laura. *Ajuste neoliberal, desajuste social na América Latina*. Petrópolis: Vozes, 2000.
- THERBORN, Goran. A crise e o futuro do capitalismo. IN: SADER, Emir e GENTILI, Pablo (orgs). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado Democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995
- TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América*. 3ed. São Paulo: Edusp, 1987.
- TONI, Miriam de. *Para onde foi o mercado de trabalho? A tendência à precarização das relações de trabalho – um estudo da Região Metropolitana de Porto Alegre*. Porto Alegre, UFRGS, tese de doutoramento, 2004.
- TORRE, Juan Carlos. The politics of economic crises in Latin America. *In.: Journal of Democracy*. 4.1, 1993, pag. 104-116.
- WEFFORT, Francisco. *Por que democracia?* São Paulo: Brasiliense, 1984.
- WELZEL, Christian e INGLEHART, Ronald. The role of ordinary people in democratization. *In.: Journal of Democracy*. 19.1, 2008, pag 126-140.
- WEYLAND, Kurt. Latin America's four Political Models. *In.: Journal of Democracy*. 6.4, 1995, pag. 125-139.
- WILLIAMSON, John. *Latin America adjustment: how much has happened?* Washington DC: Institute for International Economics, 1990.
- WOOD, Ellen M. *Democracia contra capitalismo – a renovação do materialismo histórico*. São Paulo: Boitempo, 2003.

Anuário Estadístico de la América Latina / CEPAL 1970/ 1980/1984/1988/1990/1999.

Democracia na América Latina / PNUD 2004

Panorama Social da América Latina / CEPAL 1999/2000/2001/2005

Panorama Laboral de América Latina/ OIT 2000.

PNAD/ IBGE - 2001/2006

Relatório do Programa de Ação Imediata, Ministério da Fazenda, 1993.

Relatório de Atividades do Programa Nacional de Desestatização, BNDES,2003.

Relatório sobre América Latina, World Bank, 2000.