

Na década de 1980, muitos países latino-americanos, em particular os da América do Sul, atravessaram a transição de regimes autoritários para democráticos. Às transformações no âmbito da política somaram-se as mudanças econômicas caracterizadas pela implementação de medidas de ajuste estrutural, privatizações e a abertura econômica. No âmbito da máquina estatal, profundas mudanças podem ser observadas a partir da implementação dos novos modelos de gestão, com a redução do Estado através das privatizações e uma lógica gerencial na administração pública a excluir a população.

A realização de eleições regulares e a existência de instituições democráticas conduzindo a disputa das “elites” pelos postos de governo nos países do continente permitiu que alguns setores da intelectualidade afirmassem que a democracia avançava e segue avançando em sua consolidação. Do ponto de vista procedimental, inclusive, a eleição de governos de centro esquerda em diferentes países e sua ascensão pacífica reforçam essa tese.

Porém, essas transformações foram produzindo uma profunda crise social, caracterizada pela perda do apoio e da legitimidade do regime político por parte das populações da região. As atitudes e comportamentos dos latinoamericanos com relação à democracia revelam uma clara insatisfação, tal como sugere pesquisa do Latinobarômetro (2003), na qual 69% dos entrevistados concordam que “mais do que partidos políticos e Congresso, do que realmente precisamos é de um líder decidido que resolva os problemas”. Resultados semelhantes podem ser encontrados no relatório sobre a situação da democracia nos países da América Latina realizado pelo PNUD em 2004<sup>2</sup>.

Tal situação tem produzido freqüentes mobilizações e protestos populares, culminando com a derrubada de presidentes em países como Argentina (2001), Bolívia, (2003-2005) e Equador (2000-2005), o que permite questionar os prognósticos otimistas acerca dos regimes latinoamericanos.

Contudo, a maior parte das teorias vigentes parece ser incapaz de fazer uma análise que dê conta do problema da legitimidade dos atuais regimes políticos na América Latina. As abordagens que se concentram exclusivamente nas regras e procedimentos de escolha de governantes se negam a compreender o fato de que as formas do Estado, incluso a democracia, não possuem um funcionamento indeterminado, independente de uma estrutura. Mas essas teorias, apesar de tudo, tiveram e ainda tem inegável influência, principalmente sobre as elites governantes, a ponto de Boron afirmar que: “A ingenuidade de nossos dirigentes os levou a pensar que bastava a redemocratização para que certos problemas estruturais do capitalismo latino-americano se dissolvessem no ar.” (Boron, 2002: 12).

Sendo assim, é preciso compreender que as democracias na região se viram atravessadas por tensões que revelavam e revelam, cada vez mais nitidamente, as tendências e contra-tendências que se cristalizam em frágeis equilíbrios de forças entre as classes e frações de classes. Do ângulo das formas cambiantes desses equilíbrios, das contradições que abalam constantemente as correlações de força particulares em cada

---

<sup>1</sup> Mestrando em Ciência Política, IFCH, UNICAMP.

<sup>2</sup> Relatório sobre a Democracia na América Latina, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

país e no continente, é possível melhor compreender a situação de instabilidade permanente dos regimes políticos da região nos últimos anos, e suas expressões mais agudas, que se traduziram nas crises acima citadas.

A questão chave está na compreensão de que essa instabilidade é decorrente de contradições que ficam ocultas enquanto a burguesia exerce sua hegemonia, garantindo a adesão dos demais grupos ao seu projeto através da universalização e naturalização de uma concepção de mundo sua, o neoliberalismo. Isso é possível por esta classe se apoiar nas funções desempenhadas pelos aparatos de coerção e consenso entranhados na sociedade civil e na sociedade política. Contudo, na medida em que tais funções sejam comprometidas, inclusive pelas próprias contradições do modelo econômico, que aprofunda a desigualdade gerada por políticas implementadas por governos popularmente eleitos, pode-se abrir uma situação de esgotamento:

Assim que o grupo social dominante esgota sua função, o bloco ideológico tende a fragmentar-se e, então, a ‘ coerção ’ pode substituir a ‘ espontaneidade ’ sob formas cada vez menos disfarçadas e indiretas, até as medidas propriamente policiais e os golpes de Estado. (Gramsci, CC 19, §24: 64).

Na perda de suas funções, o grupo dominante não consegue mais garantir a coesão das frações aliadas, bem como não consegue mais manter as bases materiais necessárias para o consenso das classes subalternas, o que caracteriza uma crise de hegemonia. Neste ponto o elemento de coerção torna-se mais evidente, abrindo espaço para questionamentos e conflitos. Da mesma forma essa situação é agravada com a perda do apoio ou mesmo o choque interno com as frações aliadas, deixando o grupo hegemônico ainda mais enfraquecido. Além destes fatores, a situação econômica pode ser outro agravante, tal como acontece nos atuais países latino-americanos, que se encontram com suas margens de intervenção muito reduzidas devido às conseqüências das políticas neoliberais implementadas, bem como à situação de endividamento externo e às políticas de superávit primário, por exemplo, servido assim de fator limitador para a ação dos governos.

É preciso acrescentar ainda o fato de que se as formas do Estado, estruturadas em diferentes níveis, decorrem da cristalização das correlações de força entre as classes (Poulantzas, 1985), e são, em diferentes medidas, diretamente influenciadas pelas alterações dessas correlações decorrentes das crises, estas últimas tendem a se expressar também nestes níveis estruturais das relações de poder.

Assim, quando a unidade entre representantes e representados se rompe, comprometendo a direção política do grupo dominante e tornando evidente a coerção, abre-se espaço para o questionamento dos governos, do regime político e, nos casos mais agudos de crise, das relações de dominação expressas pelo Estado em sentido amplo (O'Donnell, 1990). A perda de legitimidade ocasiona o afastamento da base social de sustentação destes grupos, deixando seu poder “suspense no ar”. Esse processo se caracteriza “pela ruptura da passividade de certos grupos sociais e pela sua entrada ativa no cenário político, desequilibrando arranjos de poder que tendiam a excluí-los.” (Bianchi, 2001: 22). Esta parece ser a situação dos regimes políticos do continente nos anos 90.

Contudo, isso somente descreve crises que vem ocorrendo nos últimos anos. Para explicá-los, é preciso encontrar os fatores determinantes de sua evolução. Assim, as especificidades da situação atual tem sua origem no período de transição para a democracia, de maneira combinada com as crises econômicas do momento e com o surgimento das condições necessárias para a implementação do neoliberalismo.

No processo de abertura política, a democracia começa a mudar de conteúdo, sendo esvaziada dos impulsos igualitaristas concretos que lhe foram impressos pela luta das classes subalternas nos períodos anteriores. Na América Latina, os modelos de tipo desenvolvimentista também entraram em fase de esgotamento. Porém, a questão posta para as transições que se realizavam era como impedir que os novos regimes democráticos se tornassem disfuncionais aos requisitos de acumulação postos pelo neoliberalismo. Isto fez com que eles mudassem, também, sua forma, através de um profundo processo de “adaptação”, durante a transição de um modelo ao outro, que vai desde transformações institucionais, reformas, alterações nas legislações trabalhista e previdenciária, privatizações, etc; até seu formato mais acabado ao fim da década de 1980, quando, segundo Anderson (1996), ocorre o giro efetivo ao modelo neoliberal.

A concretização da abertura política no continente particularmente os primeiros governos democráticos, merece ser analisados, portanto, sob a ótica destas novas exigências, impostas pela transição ao neoliberalismo.

A redemocratização acontecia num contexto de fortes abalos econômicos decorrentes da profunda instabilidade que política e financeira em que se encontravam os países da região. Ao mesmo tempo, e também como forma de resposta, ganhavam cada vez mais força as idéias do programa neoliberal, que viam no tamanho do Estado, particularmente no dos Estados ditatoriais, bem como nas conquistas sociais obtidas pelos trabalhadores anteriormente, um imenso entrave econômico, e no modelo que definha uma das causas da crise acontecia. Desse modo, as condições sob as quais a democracia avançava acabaram por lhe impor um conjunto de características que fizeram com que esta se tornasse um instrumento na aplicação do novo modelo.

A crise do petróleo em 1973 significou uma profunda quebra do ritmo econômico. Com ela abriu-se um período de instabilidade cujo ápice está na crise da dívida dos países do Cone-sul. Esta, por sua vez, não pode ser considerada um mero elemento conjuntural. Suas conseqüências abriram um processo acelerado de transformações econômicas que rapidamente chegou ao âmbito institucional.

A suspensão do crédito externo obrigou os países a fazerem ajustes recessivos. O impacto geral se fez sentir com muita força:

La región revertió un déficit comercial equivalente a 1,4% de su producto interno bruto en 1980/1981, llegando a un excedente, a valores constantes de 1980, de 7,5% del PIB en 1983/1984. (...) [las] importaciones cayeron de 16,6% del producto en 1980/1981 a 11% en 1983/1984, y (acaso más grave) cuya inversión interna bruta se redujo de 24,3% a 15,9% del producto entre esos períodos. (Sáins e Calcagno, 1992: 10).

Em resposta, medidas de desvalorização, mudanças na estrutura tributária, redução de gastos no setor público entre outras foram adotadas para compensar a falta de créditos. Sem maiores resultados se recorreu à dívida interna e à emissão de moeda, o que potencializou a aceleração inflacionária e a instabilidade financeira.

Dada a gravidade da situação em que se encontravam os países da região e as dificuldades de resposta baseadas nos mecanismos do antigo modelo, um conjunto de mudanças de ordem bem mais profunda teve de ser acionado. Entrava na ordem do dia a substituição efetiva do que restava do velho modelo desenvolvimentista. Tal como aponta Sáins e Calcagno:

Como es habitual en las situaciones de sobreendeudamiento, toda vez que se torna claro que no se enfrenta un mero problema de liquidez, a los requerimientos de un drástico ajuste se agregan la presiones por reformas estructurales y transferencias patrimoniales. Así, las medidas que se adoptan ante la crisis sobrepasaron pronto el campo

macroeconómico y adquirieron un carácter institucional que llevó a cuestionar y modificar el papel del sector público, así como las formas comerciales y financieras de inserción externa. Se pasó a apuntar, en síntesis, a la modificación de elementos básicos de la modalidad de desarrollo. (Sáins e Calcagno, 1992: 12).

As medidas políticas para superar a crise reduziram o mercado interno, precipitaram uma involução na industrialização, reduziram os gastos com serviços públicos e reverteram parte importante dos recursos dos Estados para o pagamento da dívida externa, o que deixou “sin recursos a las acciones estatales que habían dado un sustento decisivo a la acumulación de capital.” (Sáins e Calcagno, 1992: 12). O resultado foi a desarticulação progressiva da capacidade de oferecer respostas eficazes do modelo anterior e, conseqüentemente, a desarticulação acelerada do próprio modelo.

A construção da nova ordem demandou um novo esquema de poder, que começou a delinear suas formas neste mesmo momento. No processo de desarticulação do velho e rearticulação do novo, os atores que antes tinham importante peso político e econômico foram perdendo gradativamente seu espaço em detrimento dos novos sujeitos que ganharam importância decisiva:

La debilidad de la industria y del sector público afectó a los grupos sociales que habían dado sustento a la modalidad de desarrollo anterior, en particular los grupos medios y sindicales. En el otro extremo, hubo sectores que lograron esquivar los efectos de los desequilibrios y en ocasiones los aprovecharon por su capacidad para especular. En general, se trató de los agentes más transnacionalizados y con mayor liquidez o acceso al crédito, y los que lograron captar significativas transferencias del Estado (Sáins e Calcagno, 1992: 13).

Isso significou uma remodelagem dos sujeitos políticos e econômicos, que foi determinante para se efetuar a transição ao neoliberalismo. Como resultado, o novo arranjo que foi se estabelecendo estava caracterizado pela hegemonia da fração do capital financeiro em detrimento do capital industrial.

Com este novo arranjo tomando forma, após as ditaduras militares, “vastos programas de reformas estruturais foram lançados por líderes popularmente eleitos” (Torre, 1996: 59). A situação de hiperinflação em que se encontraram muitos dos países da região, decorrente da crise da dívida e de planos de estabilização econômica fracassados, gerou um forte clima de instabilidade e uma sensação de insegurança generalizada. Além desses elementos, é preciso enfatizar que também ganharam peso determinante o setor financeiro internacional, o Departamento do Tesouro dos Estados Unidos, os governos dos países mais desenvolvidos e as organizações multilaterais como FMI e Banco Mundial. A partir da posição mais favorável, nos processos de negociação entre os países da região e estas organizações multilaterais, um conjunto de condições foram impostas aos países devedores. Além das medidas econômicas imediatas, houveram, também, pressões no sentido de reformas estruturais. As medidas cobradas, entre outras, foram a liberalização dos preços com valores de mercado para o tipo de câmbio, taxa de rendimentos e salários; introdução de reformas que visavam o predomínio do setor privado e o livre funcionamento do mercado, incluso reformas nos mercados de trabalho e financeiro; abertura econômica favorecendo centralmente a estrada de capitais e a liberalização do comércio<sup>3</sup>. Tais propostas rapidamente entraram na agenda política dos governantes da região. Esse conjunto de elementos, combinados com a insegurança largamente disseminada, foi abrindo um espaço político para uma

---

<sup>3</sup> As exigências citadas são referentes às reformas exigidas por James Becker em 1985, para a abertura de uma linha de créditos externos conhecida por Iniciativa Becker. Sáins e Calcagno, 1992, p. 14.

atuação “discricionária” dos governos eleitos. As situações de emergência econômica exigiram, assim, uma atuação cada vez mais autônoma dos executivos de modo a driblar os impasses causados entre os diferentes setores políticos, particularmente aqueles atrelados ao velho desenvolvimentismo que estavam em decadência e, ao mesmo tempo, legitimavam essa autonomia requerida. Para tanto, novas coalizões de apoio foram sendo desenhadas, de modo a dar maior articulação aos setores ligados ao capital financeiro e às exportações. Contudo, as consertações exigidas pelos dilemas dos ajustes estruturais impunham a necessidade de uma autoridade pública capaz de organizá-las. Dada a constatação de Torre (1996), da existência de uma debilidade histórica das instituições estatais no continente, este conclui que “a centralidade que assumiu a autoridade do executivo no manejo do ajuste estrutural foi proporcional às limitações da autoridade do Estado” (Torre, 1996: 72). Daí, segundo o autor, a existência de um “padrão” de atuação dos governos democráticos pautado pelo perfil “discricionário” . Ou seja, no decorrer do processo de reabertura, mediado pela crise, os regimes nascentes atuaram com a utilização em larga escala de dispositivos autoritários como forma de responder aos novos problemas. Essa parece ter sido a condição necessária para a afirmação da hegemonia do capital financeiro, fortalecido na crise. Ao mesmo tempo, isso consolidou tais mecanismos, definindo o perfil futuro dos regimes políticos na implementação mesma do novo modelo. Torre sugere que o fator decisivo foi “o grau de autonomia institucional à disposição das elites governantes” , ou seja, a “distribuição do poder institucional dentro das estruturas de governo estabelecida pelos arranjos constitucionais” (Torre, 1996: 59). Com isso, os governos puderam atuar de maneira autoritária, através de mecanismos institucionais largamente utilizados como o estado de sítio, a concessão ao executivo de faculdades legislativas e, em particular, o recurso aos decretos presidenciais e medidas provisórias, conforme reforça o autor: “utilizando as normas e as práticas constitucionais ao seu alcance, os líderes de governo buscaram concentrar e isolar a capacidade de conceber e de iniciar as políticas de ajuste e reformas.” (Torre, 1996: 60).

Para tanto, os líderes políticos tiveram que contar com dispositivos institucionais acima citados e, para recorrer à eles, com a capacidade de “tomar distância de seus compromissos partidários e sociais e escolher suas opções de política de maneira unilateral.” (Torre, 1996: 61).

Assim, a atuação dos governos na implementação das políticas neoliberais ocorreu através de um processo que definiu contornos específicos às instituições da democracia, o que lhes garantiu as condições necessárias para tal tarefa. Chama a atenção, ainda, o fato de que sua implementação ocorre mediante a criação de mecanismo “democráticos” de participação e controle social. A redução do gasto do Estado em serviços públicos, por exemplo, sofreu por um lado, uma profunda reestruturação, através de descentralização, propagandeada como alternativa de maior eficiência e desburocratização, e uma maior economia de recursos, principalmente com a focalização das políticas sociais, o que garantiria a destinação das verbas para “os que realmente necessitam” , deixando de fora do atendimento aqueles que poderia pagar pelos serviços. Por outro lado, essa reestruturação veio acompanhada de um forte discurso democrático, como instrumento de legitimação, a partir da ampliação da participação com a atribuição de funções públicas à entidades privadas, maior controle social, com a criação de diversos conselhos e a aproximação das verbas da população à qual ela se dirige, o que permitiria uma maior adequação às necessidades às especificidades locais. Paralelamente, o que se constatou foi uma profunda concentração de poder nas mãos dos executivos federais, (Boito Jr., 1999: 78-79). Ou seja, medidas autoritárias revestidas de um discurso de aprofundamento democrático, políticas

excludentes como resposta à necessidade de maior inclusão. A imposição de receitas, ainda que rompendo com seus “compromissos partidários e sociais”, mas, também em nome destes, significava uma tendência ao distanciamento da população de tais receituários, mesmo que se confundissem com os dispositivos de aplicação para serem implementados. Na medida em que os sucessivos governos avançaram com os ajustes estruturais e reformas, dentro dessa lógica de atuação e, contraditoriamente, apelando à legitimidade do próprio regime, é possível dizer que foram gradativamente construindo as condições que cedo ou tarde comprometeriam a legitimidade dos mecanismos pelos quais agiam, as instituições do próprio regime.

Este parece ser o paradoxo das democracias latino-americanas, a contradição sobre a qual se assenta a atual crise. A argumentação exposta sugere que o momento de passagem de um modelo ao outro, no período da crise da dívida, demandou para a transição os elementos que criaram as contradições que mais tarde viriam eclodir no continente. Evidentemente, é importante a ressalva de que tal desenvolvimento ocorreu mediado pelas lutas de resistência, que incidiam sobre as condições mesmas sobre a qual se desenrolava o processo e lhe impondo uma desigualdade de ritmos. Mas, é possível afirmar que os dispositivos requisitados para a implementação do neoliberalismo continham as características centrais, embora latentes, do que viria a se desenvolver.

#### Referências Bibliográficas

- ANDERSON, Perry. “ Além do neoliberalismo ” , In: SADER, Emir e GENTILLI, Pablo (orgs.). *Pós-neoliberalismo, as políticas sociais e o Estado democrático*. São Paulo: Paz e Terra, 1995.
- BIANCHI, Alvaro. “ Crise, política e economia no pensamento gramsciano. ” In: *Novos Rumos*, n. 36, p. 28-37, 2002.
- BIANCHI, Alvaro. *Hegemonia em construção. A trajetória do Pensamento Nacional das Bases Empresariais*. São Paulo: Xamã, 2001.
- BOITO JR., Armando. *Política neoliberal e sindicalismo no Brasil*. São Paulo: Xamã, 1999.
- BORON, Atílio A. *Estado capitalismo e democracia na América Latina*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.
- CARRERA, Nicolas Iñigo y COTARELO, Maria Célia. “ Argentina, diciembre de 2001: hito en el proceso de luchas populares. ” In : SEOANE, José (org .) *Movimientos sociales y conflicto en América Latina*. Buenos Aires: Clacso, 2003.
- DAHL, Robert. *Poliarquia* . São Paulo: Edusp, 1997.
- ECHEGARAY, Patricio. e GAMBINA, Julio C.. “ Lo político y lo social en la disyuntiva de la crisis actual ” . In: *Cuaderno da la FISyP* , Buenos Ayres, .n. 10, Setiembre 2003.
- GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do Cárcere*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. Vol. 1-5.
- HIRSCH, Joachim. “ O problema da dedução da forma e da função do estado burguês ”. In: REICHELDT, Helmut et alli. *A teoria do Estado: materiais para a reconstrução da teoria marxista do Estado*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, p. 143-158, 1990.
- HIRSCH, Joachim. “ Que significa el Estado? Reflexiones acerca de la teoria del estado capitalista ” . In: *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba: UFPR, no. 24, p. 165-175, jun. 2005.
- HUNTINGTON, Samuel . *A ordem política nas sociedades em mudança*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1975.

LATINOBAROMETRO. *Informe-resume Latinobarómetro 2003: la democracia y la economía*. Disponible em: <http://www.latinobarometro.org>, 2003.

O' DONNELL, Guillermo. *Análise do autoritarismo burocrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.

PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PNUD, *A democracia na América Latina, Rumo a uma democracia de cidadãos e cidadãos*. São Paulo: LM&X, 2004.

POULANTZAS, Nicos. *O Estado, o poder, o socialismo*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1985.

SAINS, Pedro e CALCAGNO, Alfredo. “ En busca de otra modalidad de desarrollo ” . In: *Revista de la CEPAL* , Santiago de Chile: n. 48, dezembro de 1992.

TORRE, Juan Carlos. “ O encaminhamento político das reformas estruturais ” . In: *Lua Nova*, São Paulo, n. 37, 1996.