

Laura Mota Díaz\*

## **INSTITUIÇÕES DO ESTADO E PRODUÇÃO E *REPRODUÇÃO* DA DESIGUALDADE NA AMÉRICA LATINA**

No atual cenário global, caracterizado pela integração econômica, o desenvolvimento tecnológico e os avanços científicos, a desigualdade continua sendo um fenômeno cruel que afeta milhões de habitantes em todo o mundo, mas particularmente na América Latina e Caribe, região considerada atualmente como a mais desigual do planeta. O modelo global, implementado na América Latina há quase três décadas, demonstrou sua ineficácia, no transcurso de sua evolução, para gerar condições de desenvolvimento equitativo e inclusivo, contribuindo, sob todos os aspectos, para o aumento da brecha entre ricos e pobres. Com importantes custos sociais, mantêm-se a concentração da renda e as desigualdades entre os países e no interior deles.

Para ilustrar a afirmação, há o fato de que, em princípios do século XXI, as duzentas pessoas mais ricas do mundo possuíam mais que o montante detido por um bilhão e quatrocentos milhões de pessoas, e apenas as duas pessoas mais ricas tinham muito mais que o conjunto dos países menos desenvolvidos do planeta. Atualmente, pode se dizer que há indivíduos mais ricos que nações importantes. Os últimos dados da revista

---

\* Laura Mota Díaz é doutoranda em Administração Pública pela Universidade Nacional Autónoma do México (UNAM), Mestra em Ciências Sociais, com especialidade em Desenvolvimento Municipal pelo Colégio Mexiquense, e Antropóloga Social pela Universidade do Estado do México. Atualmente, é docente-pesquisadora em tempo integral na Faculdade de Ciências Políticas e Administração Pública da Universidade Autónoma do Estado do México, onde realiza pesquisas sobre pobreza, políticas públicas e desenvolvimento local.

*Forbes* indicam que a fortuna dos mais ricos está aumentando. Enquanto isso, a desigualdade entre países cresce, mas também esta se produz e *reproduz* dentro dos países.

O quadro de desigualdade na América Latina completa-se com a existência de altos níveis de pobreza. Um informe publicado pela CEPAL no ano 2005, relativo aos avanços dos objetivos de desenvolvimento do milênio (ODM), registra que, em vários países da região, podem se observar progressos significativos em matéria de redução da pobreza. Porém, o documento reconhece que tais avanços são insuficientes para gerarem progresso e bem-estar humano, porque continuam as desigualdades no acesso à educação, à saúde e à tecnologia (CEPAL, 2005).

A possibilidade de se alcançar o desenvolvimento pleno consiste não apenas na diminuição do número de pobres, como também na superação das desigualdades existentes em todos os âmbitos da vida humana. No entanto, nos últimos anos, observa-se o incremento da desigualdade em todo o mundo, particularmente na América Latina. Daí a importância de se direcionarem estudos e pesquisas atuais para o esclarecimento e explicação dos fatores que *reproduzem* essa situação.

Durante muitos anos, as pesquisas concentraram-se em quantificar as desigualdades e em descrevê-las, dando ênfase principalmente às análises econômicas. Os atuais níveis de desigualdade, que contrastam com os da enorme riqueza acumulada em algumas mãos, colocam hoje a necessidade de se passar das medições e descrições à busca de respostas sobre os fatores que estão contribuindo para a reprodução desse fenômeno. O objetivo deste artigo é explicar a reprodução da desigualdade, colocando o Estado e suas instituições como responsáveis por tal processo, considerando que, no transcurso da história, foram facilmente permeáveis aos grupos e interesses particulares.

A apresentação estrutura-se em quatro tópicos. No primeiro, define-se desigualdade, associando-a ao processo de sua reprodução. No segundo tópico, alude-se à origem e evolução das desigualdades na América Latina, destacando como, ao longo da transformação do sistema econômico, as elites burguesas foram configurando as instituições para obter vantagens e benefícios particulares e, a seguir, como estas continuaram sob o domínio das classes que exercem o poder, não só econômico como também político. No terceiro tópico, aborda-se a explicação sobre o papel que as instituições do Estado desempenham na reprodução das desigualdades. Inicia-se com uma rápida definição acerca do que sejam as ins-

tituições, tomando-se como base da explicação a teoria neo-institucionalista. No quarto tópico, reúnem-se as conclusões derivadas do que foi exposto nos três tópicos anteriores.

## **PRECISÕES SOBRE A DESIGUALDADE**

Abordar a desigualdade, em qualquer de suas vertentes, exige precisar um conceito e/ou elementos que a caracterizem, para deixar claro qual seja a concepção que se tenha do fenômeno para os objetivos da análise proposta. Nas literaturas econômica e social, o conceito de desigualdade frequentemente esteve vinculado à renda das pessoas e das nações, assim como à sua concentração e distribuição em estratos populacionais. Nessa perspectiva, a desigualdade é um fenômeno que caracteriza diversos tipos de desenvolvimento entre nações e regiões do mundo e identifica-se como uma das causas principais da criação de pobreza.

Um dos autores que, dentro da teoria econômica, abordou pela primeira vez a desigualdade de rendas e sua relação com as tendências de crescimento das nações economicamente avançadas foi Simon Kuznets. Segundo a tese desse autor, em uma primeira fase do crescimento econômico e dada a existência de forças que se contrapesam umas às outras, é natural a existência de uma brecha importante na distribuição da renda, sendo provável que a desigualdade aumente. Em uma segunda fase, especialmente quando as oportunidades do mercado ampliam-se, as mudanças tecnológicas aumentam, e ocorrem mudanças estruturais na economia. Espera-se, então, que a brecha da desigualdade reduza-se paulatinamente. Mas somente quando as forças de inovação tecnológica e de mercado são débeis, as possibilidades de diminuição dessa brecha reduzem-se (Kuznets apud Fields, 1999).

Estudos posteriores levaram a se questionar a tese apresentada por Kuznets e demonstraram progressivamente que a igualdade ou a desigualdade de rendas permanecem inalteradas em décadas sucessivas de recessão e de alta recuperação econômica, tal como aconteceu na América Latina, particularmente nas décadas de 1980 e 1990. A conclusão é que não é necessariamente a taxa de crescimento econômico que determina o aumento ou diminuição da desigualdade das rendas, sendo necessário considerarem-se outros fatores para se explicar a estrutura distributiva.

Para o caso dos países latino-americanos, diversas pesquisas realizadas durante a década de 1990 examinaram outras variáveis para caracterizar a desigual distribuição de rendas. Constituem também fatores que incidem de maneira importante na distribuição da renda a posição do emprego (nos setores formal ou informal da economia), as oportunidades educativas, as diferenças de instrução dos estratos populacionais e de acesso aos serviços básicos de saúde, as taxas demográficas, o número de filhos por família e as diferenças de gênero.

De acordo com Luis Reygadas (2004, p.8),

[...] na capacidade individual para ter acesso às riquezas sociais intervêm outros fatores, menos conhecidos ou mais difíceis de avaliar ou quantificar, mas que também são decisivos. Entre eles podem se mencionar o capital cultural, as certificações, o status, a etnia, o gênero e outros atributos individuais.

Para Pierre Bourdieu (1988), o capital cultural pode ser material ou objetivado, mas também pode ser subjetivo, adquirido pelos indivíduos ao longo de muitos anos de socialização e incorporado a seus esquemas de percepção e pensamento.

As certificações garantem as capacidades individuais, sendo levadas em conta para a atribuição de postos de emprego e remuneração. Não são necessariamente prova das capacidades reais de que se disponha, mas funcionam como mecanismos de exclusão.

O prestígio social também é fonte de desigualdades, já que o acesso diferencial a muitos recursos encontra-se associado às distinções de *status*. Do mesmo modo, as características étnicas, historicamente, têm sido fonte de muitas desigualdades devido à ampla discriminação que existe e porque as populações indígenas foram vítimas, em todo momento, da marginalização e exclusão social.

O gênero é um dos fatores medulares na construção de desigualdades. Para além das diferenças biológicas, foram estruturadas distinções sociais e culturais entre homens e mulheres, dentro das quais se estabelecem hierarquias de poder, de *status* e de rendas. Finalmente, os atributos individuais constroem-se socialmente como resultado de processos históricos. Sua aquisição depende de condições e processos coletivos que atribuem, a cada indivíduo, uma posição dentro das estruturas econômica, política e social.

Além da concorrência entre pessoas com diferentes capacidades, existem muitos outros fatores que regulam a circulação e apropriação das riquezas sociais, daí a importância de se estudarem as interações, mas particularmente as instituições governamentais, porque elas regulam as interações no espaço social. Nesses termos, a desigualdade é concebida como um fenômeno de caráter multidimensional em que intervêm fatores de tipo econômico, político, social e cultural. Mais ainda, a desigualdade é uma situação que foi se construindo e reproduzindo no campo das interações sociais, estabelecendo múltiplas diferenças tanto individuais como coletivas em todos os âmbitos da vida humana.

A desigualdade tem facetas distintas. Fala-se da *desigualdade econômica* como aquela situação caracterizada pela diferença de rendas e capacidade de consumo entre indivíduos, regiões e nações. Também faz-se referência à *desigualdade política*, entendida como a diferença com que se exercem os direitos políticos e tem-se acesso ao poder político. Finalmente, se fala da *desigualdade sociocultural*, entendida como a diferença entre grupos populacionais por etnia, gênero, ideologia, capital cultural e *status* social. Cada uma dessas formas de desigualdade encontra-se inter-relacionada, tornando mais complexo o fenômeno, especialmente se considerando sua *reprodução*.

## **A CONSTRUÇÃO HISTÓRICA DA DESIGUALDADE NA AMÉRICA LATINA**

A desigualdade na América Latina não é um fenômeno recente nem tampouco é produto do sistema global atual. A desigualdade tem nos acompanhado em diferentes momentos, a tal ponto que podemos dizer que nossa história está impregnada de crescentes desigualdades econômicas, políticas e socioculturais.

Sobre sua origem, é comum encontrarem-se, na literatura, explicações que a situam como produto da estrutura e funcionamento da economia. Tais análises apontam para o fato de que as estruturas produtivas da região latino-americana conformaram-se, desde o início, em correspondência com uma distribuição concentrada da renda, o que obedeceu ao estabelecimento de mercados internos determinados, em alto grau, pelas demandas de facções relativamente pequenas da população total. De acordo com Pedro Vuskovic (1993, p. 40), o incremento da demanda e produ-

ção de bens não-essenciais ligados à necessidade de reprodução de formas de vida e consumo próprios da classe privilegiada deu lugar a uma economia com perfis técnicos que limitavam a capacidade de absorção da força de trabalho e demandavam investimentos relativamente grandes, cujo funcionamento dependia, em alto grau, de abastecimentos intermediários importados. Assim, o aumento da desigualdade foi se agravando à medida que se expandia a capacidade de consumo dos estratos mais altos da população, enquanto a dos estratos mais baixos reduzia-se, em especial se seus recursos eram insuficientes para adquirir bens de consumo básicos.

Durante o século XVI, a sociedade latino-americana esteve subordinada à condição de colônia espanhola e portuguesa. Como tal, a colonização fez parte do processo histórico de criação do mercado mundial capitalista e, por extensão, das formas de exploração a que foram submetidos os nativos da região, o que contribuiu para ampliar a desigualdade.

Na América Latina, não só houve capital comercial como, fundamentalmente, um capital que se investia em empresas mineradoras, agropecuárias e artesanais, dando origem a uma burguesia crioula não meramente comercial, mas também produtora. Assim, durante a colonização, as riquezas naturais da América Latina permitiram a produção de mercadorias consideradas de alto valor nos mercados internacionais: ouro e prata nos países andinos e na Nova Espanha; açúcar e outros produtos agrícolas tropicais no Brasil e em outras colônias com vastas extensões de terra (Vitale, 1979, p. 11-19).

Tanto a extração de minerais como a agricultura demandavam mão-de-obra intensa. Foi nesse contexto que os colonizadores transplantaram instituições de origem feudal, como a *encomienda*, que teve como fundamento teórico a inferioridade natural ou social do índio e como base real a necessidade de se premiar o conquistador e guardião da terra, retribuir-lhe e proporcionar-lhe mão-de-obra para suas empresas agrícolas e mineiras. A *encomienda* estabeleceu, entre as classes, uma relação pré-capitalista com aparência feudal, mas, em seu conteúdo, foi claramente escravagista, pela exploração a que eram submetidos os trabalhadores (De Ferranti, 2003; Vitale, 1979). Desse modo, a desigualdade não só foi produto da concentração da renda, como também das interações sociais, marcadas pela existência de relações assimétricas que se estabeleceram entre os colonizadores europeus e a população originária da América Latina. Sem dúvida, foram a criação e a ampliação de instituições, tanto formais como informais, relacionadas especialmente com a administração do trabalho, o uso da terra e o con-

trole político e erigidas pelos próprios colonizadores para consolidar seu poder, que permitiram se estabelecer e manter tal assimetria.

Embora o fator econômico tenha dominado o interesse e a conduta dos colonizadores, seu alcance não teria sido possível sem a existência de um poder político que moldasse as instituições necessárias para legitimar tais ações. Esse poder foi exercido primeiro pela monarquia espanhola e, pouco a pouco, foi se repartindo entre as elites crioulas, permitindo que elas acumulassem uma enorme quantidade de propriedades e de riquezas com as quais reafirmaram seu poder e obtiveram mais privilégios. Os processos econômicos não ocorrem num vazio. Pelo contrário, são mediados pelas instituições existentes, particularmente por aquelas que estão sob o controle governamental e que se orientam para regular, entre outras coisas, o funcionamento dos mercados, os direitos de propriedade e os contratos de agentes privados.

No século XIX, após uma intensa luta social e séculos de submissão e exploração, países latino-americanos conseguiram a independência política formal dos impérios espanhol e português, embora continuassem dependentes do capitalismo europeu. Limitando o processo de libertação à independência política, logo caíram em um novo tipo de dependência. “A especificidade de nossa dependência no século XIX estava em que, apesar de ser dependentes dos mercados europeus, os empresários, mineiros e terra-tenentes eram então donos das terras, das minas e das plantações” (Vitale, 1979, p. 28).

Durante o século XIX, o Estado era dirigido pela velha oligarquia terra-tenente, em aliança com as burguesias mineira, comercial, bancária e financeira. Nesse período, a América Latina conservou suas riquezas nacionais em poder da burguesia crioula porque o desenvolvimento capitalista europeu não se fundamentava ainda no investimento de capital financeiro nas zonas periféricas, mas em suas próprias nações, em pleno processo de industrialização (Vitale, 1979).

Após as sucessivas proclamações de independência, poucas coisas mudaram. Apesar de a maioria desses Estados jovens ser formalmente composta por democracias republicanas, na prática, os descendentes europeus continuaram configurando as instituições e as políticas em seu próprio benefício, quanto ao sufrágio, ao acesso à educação e à política de terras, o que tornou possível que mantivessem seus privilégios e posições estratégicas dentro da sociedade (De Ferranti, 2003). A elite crioula foi capaz de alcançar e preservar uma quantidade desproporcional de poder e influência na formação e implementação de políticas governamentais. Os

poderes político e econômico permaneceram em mãos de uns poucos, e a concentração do poder constituiu um legado inquestionável do colonialismo.

Os últimos anos do século XIX foram caracterizados pelas transformações agrárias, pela queda dos custos de transporte, pelo crescimento do comércio mundial e pela penetração dos capitalismo inglês e norte-americano. Esse novo cenário reforçou a marcante concentração de poderes político e econômico.

A defasagem entre um Estado formado segundo as pautas da democracia liberal e uma sociedade dominada por relações servis e despóticas não só impediu o desdobramento da institucionalidade política, como também determinou a própria deformação do Estado. Desse modo, a importância que o Estado adquiriu e sua apropriação por interesses privados tiveram como resultado, durante muito tempo, uma sociedade civil dependente e submetida, em seus segmentos majoritários, à exclusão política, econômica e cultural (De Ferranti, 2003).

A América Latina ingressou no século XX com uma enorme quantidade de problemas decorrentes da herança colonial: baixa qualidade educativa, que afetava a maioria de sua população, situações de exclusão e discriminação sociais, oligarquias poderosas, dependência de minerais e produtos agrícolas para a exportação, debilidade do Estado de direito, relações de patronato, rentistas parasitários, corrupção e uma longa lista de dificuldades que afligia o conjunto da população. Após a crise mundial de 1929, desenvolveu-se, na maioria dos países latino-americanos, o processo industrial de substituição de importações, permitindo a consolidação de uma burguesia industrial com capitais nacionais. O novo modelo econômico exigiu uma crescente intervenção do Estado no processo econômico e a formação de condições próximas ao modelo do Estado de bem-estar, como maneira de redistribuir a renda e, assim, alcançar a justiça social. O resultado foi a preeminência do Estado sobre a sociedade. Legitimou-se ideologicamente a intervenção do Estado nas mais diferentes áreas desde que fosse possível controlarem-se o ciclo econômico e a ordem social (Cunill, 1997).

Ao Estado e aos governos, como seus braços executores, atribuíram-se os papéis de motores da economia, de planejadores do desenvolvimento, de garantidores da integração social, empregadores e protetores dos nascentes setores empresariais. Cabia também ao Estado redistribuir renda e subsidiar o restante da sociedade (Brito, 2003).

A intervenção na economia realizou-se por meio da aplicação da política fiscal, para se efetivarem os objetivos macroeconômicos e a geração de emprego, da prestação de bens e serviços públicos e políticos de proteção social e da implantação de sistemas fiscais de caráter progressivo. Para alcançar objetivos como os do progresso e equidade, o Estado também exercia o papel de condutor e garantidor da negociação entre trabalhadores e empresários na distribuição da riqueza e de árbitro em frente ao conflito para manter a paz social (Cunill, 1997). Ao contrário de séculos anteriores, o Estado já não era apenas um intermediário político-administrativo das relações entre o imperialismo e a burguesia crioula. Agora, atuava como sócio direto mediante a associação do capital estatal com as empresas multinacionais.

O intervencionismo estatal foi, em primeiro lugar, uma tradução política dos conflitos de interesse que já não podiam continuar se desenvolvendo no marco da esfera privada. Mais tarde, incrementou-se como resposta aos desafios e reajustes colocados pelo crescimento econômico, pela reestruturação agrária, pela hiper-urbanização, pelas mudanças ocorridas na estratificação e mobilizações sociais e pelos conflitos ideológicos e políticos, alternando-se ciclos de autoritarismo e democracia (Cunill, 1997).

Embora o Estado interventor tenha proposto objetivos sociais em favor dos setores com maiores necessidades, as realizações ficaram longe das intenções especialmente no que tange aos mecanismos de acesso à segurança social, à educação e à prestação dos serviços públicos de qualidade. O Estado também foi objeto de captura por parte dos grupos de interesse, sindicatos, empresários e banqueiros, que, em todo o momento, foram orientando a ação pública em benefício próprio.

No final dos anos 1970, o Estado interventor da América Latina havia entrado em crise devido aos seguintes fatores: a) incapacidade para atender ao problema do desemprego, resultante do desequilíbrio entre oferta de mão-de-obra e demanda por parte dos empregadores; b) aumento do gasto público sem ter havido modificação da estrutura distributiva; c) ineficiência na execução do gasto público; d) crise fiscal, que diminuiu a capacidade de financiamento do gasto público; e, por fim, e) novas condições internacionais, modificando a soberania nacional (Brito, 2003). Além de não conseguir modificar substancialmente as raízes histórico-estruturais da desigualdade, o Estado contribuiu para a reprodução e ampliação do fenômeno.

Os anos 1980 marcaram o início de uma nova era para os países latino-americanos. Tudo levava a crer na melhoria das condições econômicas, políticas e sociais, permitindo criar os equilíbrios necessários para garantir estabilidade econômica, governabilidade e bem-estar social. A derrocada dos governos militares e o retorno à democracia na América Latina apresentavam um novo cenário de otimismo nos campos político e social. A adoção de uma nova estratégia de desenvolvimento, inspirada no neoliberalismo, prometia trazer mudanças nas economias de nossos países, desta vez por via das liberalizações econômica e comercial, assim como pela abertura ao investimento estrangeiro. A meta era alcançar suficiente competitividade para inserir-se com sucesso na economia globalizada e fortalecer os mercados internos.

Foi nesse contexto que se propôs reformar o Estado, para adequá-lo às necessidades e exigências da nova ordem internacional. Predominou a posição de que o Estado deveria se limitar a exercer suas competências básicas e indelegáveis, tais como segurança e defesa, educação e saúde e programas sociais. Em síntese, o Estado deveria ser encolhido para dar espaço ao mercado e à sociedade (Cunill, 1997; Brito, 2003).

Nos anos 1980, iniciaram-se as reformas conhecidas como de “primeira geração”, cujas prioridades foram a redução do tamanho do Estado, a descentralização, a privatização, a desregulação da economia e a terceirização de serviços públicos, tudo isso com o fim de eliminar padrões culturais disfuncionais para a economia de mercado, tais como clientelismo, paternalismo e intervencionismo estatal (Prats i Catalá, 1998; Oszlak, 1999). Essas primeiras reformas foram acompanhadas pela preocupação obsessiva com a estabilização e o crescimento econômico e com a abertura e competitividade no mercado mundial, ficando em segundo plano as preocupações com o bem-estar social e a democracia.

Os resultados foram considerados insuficientes para se alcançarem os objetivos do desenvolvimento social: os custos das reformas instituídas haviam sido maiores que seus benefícios, sendo necessário implementarem-se reformas de “segunda geração”. Nelas, se incluíam o desenvolvimento institucional e uma radical modernização gerencial da administração pública, além do aperfeiçoamento do sistema político democrático. O enfoque neo-institucionalista invertia a relação causal entre crescimento econômico e democracia: a importância dos processos políticos passou a ser equiparada à dos processos econômicos.

As novas reformas enquadraram-se em uma visão mais ampla do desenvolvimento, que sujeitava os avanços do desempenho econômico a condições tais como o aperfeiçoamento do Estado de direito, a reforma dos poderes públicos, a capacitação dos serviços públicos e a reestruturação dos governos. O crescimento econômico e a competitividade no mercado mundial deveriam estar acompanhados do bem-estar social e da equidade. O desenvolvimento humano e a construção de um tecido social forte e de um sólido capital social estariam associados à sustentabilidade econômica e à estabilidade democrática (Brito, 2003). Aos Estados e seus governos, cabia assumir um papel relevante como criadores de políticas de apoio e estímulo ao setor privado, o que significava uma dupla função: a) complementar os mercados, não só corrigindo suas falhas, como organizando e coordenando, de forma dinâmica, as interações entre os fatores humanos, econômicos, políticos, sociais e culturais imprescindíveis para a competitividade; e b) detectar e contatar os potenciais agentes de desenvolvimento presentes na sociedade, mobilizá-los e articular suas ações (Rabotnikof, 2001).

Em síntese, os propósitos das reformas incluíam, além do aperfeiçoamento e da consolidação de sistemas políticos democráticos, mudanças nos padrões culturais e nas regras do jogo social, com o objetivo de propiciar, nas sociedades latino-americanas, as condições que tornariam possível projetar instituições capazes de estimular o crescimento econômico (Prats i Catalá, 1998; Fleury, 1999; Stiglitz, 1998). Para isso, se considerou necessária a concepção de estruturas de incentivos que estimulassem o comportamento eficiente e responsável do conjunto de atores sociais, públicos e privados.

Novamente, apesar das boas intenções, uma rigorosa análise das reformas de segunda geração indica que os objetivos sociais, especialmente os que se referiam à equidade e inclusão, não se materializaram. Apesar de a década de 1990 ter registrado importantes mudanças políticas, sociais e tecnológicas, elas foram insuficientes. As desigualdades permanecem iguais, e, na maioria dos países, registra-se sua ampliação, o que nos leva a questionar o papel do Estado.

## COMO AS INSTITUIÇÕES DO ESTADO CONTRIBUEM PARA *REPRODUZIR* A DESIGUALDADE

### SOBRE AS INSTITUIÇÕES

Apesar de ser algo simples, o conceito de *instituição* necessita ser explicitado para se compreenderem sua existência e utilidade nos processos econômicos, políticos e sociais. As instituições são definidas como: “as regras do jogo da sociedade”; “as limitações ideadas pelo homem que dão forma à interação humana”; “o conjunto de regras cujo objetivo é proporcionar estrutura e previsibilidade às interações entre os indivíduos na sociedade” (North, 1993); “estruturas de regras, procedimentos e acertos” (Shepsle; Weingast, 1984); “prescrições acerca das quais se requerem ações proibidas ou permitidas” (Ostrom, 1990); “estruturas de governo e acertos sociais guiados pelo desejo de diminuir os custos de transação” (Eggertsson, 1991); “o conjunto de regras que articulam e organizam as interações econômicas, sociais e políticas entre os indivíduos e os grupos sociais” (Ayala Espino, 2000).

O termo *instituição*, de acordo com Ayala Espino (1996), não se aplica unicamente aos sistemas que são organizados formalmente, mas à série de práticas e rotinas inter-relacionadas, às vezes formalizadas em regras e leis escritas e, em alguns casos, menos formalmente especificadas. Na esfera pública, um conjunto de regras só se transforma em instituição, *stricto sensu*, quando se compartilha seu conhecimento e se aceita seu cumprimento, voluntariamente ou coercitivamente imposto pelo Estado.

Da perspectiva do institucionalismo canônico, o principal papel das instituições em uma sociedade é reduzir a incerteza, estabelecendo uma estrutura estável para a interação humana. As instituições também funcionam como restrições, porque definem os limites dentro dos quais ocorrem o intercâmbio e as escolhas dos indivíduos.

No estudo das instituições, podemos situar duas tradições intelectuais. A primeira, que é a mais difundida, corresponde a um grupo de teorias que enfatiza os benefícios coletivos desprendidos de sua existência. A segunda tradição, diferentemente, enfatiza os conflitos sociais e distributivos gerados pelas instituições, argumentando que elas não beneficiam todos os agentes por igual, já que existe uma notável desigualdade entre os que têm poder e os que não o têm. Em consequência, estão limitados para influir na concepção, instrumentação, legalização, administra-

ção, vigilância e cumprimento dessas instituições. Desta segunda concepção, desprende-se um postulado importante e útil para se explicar o papel das instituições como *reprodutoras* de desigualdade: os agentes com mais poder relativo, mais capacidade organizativa decisiva e mais acesso à informação terão uma maior margem para manipular as instituições a seu favor (Knigh apud Ayala Espino, 2000).

Por que surgem as instituições? Uma primeira resposta alude ao fato de que as instituições e normas nascem e prevalecem onde quer que os indivíduos tentem viver em sociedade, pois torna-se necessário manter uma ordem que regule o intercâmbio e garanta a convivência. Para os institucionalistas, a resposta a essa questão deve partir do estudo do comportamento e das escolhas individuais, pois supõem que os seres humanos criem, reivindiquem, rejeitem, operem e finalmente alterem as instituições como um resultado primordial de suas escolhas egoístas e racionais. Nesse sentido, os economistas clássicos afirmaram, entre outras coisas, que o egoísmo é só um ponto de partida e não de chegada, já que os indivíduos, nas palavras de Hobbes, são criaturas compulsivas e impulsivas, vítimas de seus hábitos e emoções (Ayala Espino, 2000).

Assim, pode se afirmar que as instituições são moldadas dependendo do interesse predominante que guie as condutas individual ou coletiva em cada momento histórico. No caso da América Latina, desde o período colonial, as elites econômicas conformaram as instituições para que lhes permitissem exercer seu domínio sobre a população nativa e, desse modo, garantir a reprodução de seu capital e o aumento de seus privilégios.

## O ESTADO E AS INSTITUIÇÕES

Definido juridicamente como a unidade entre um governo, um território e uma população, o Estado tem funcionado como o eixo de articulação do sistema mundial contemporâneo. Sua origem situa-se na Europa Ocidental, entre os séculos XI e XIII. Existe uma vasta literatura referente às circunstâncias que deram origem ao Estado, aludindo a sua evolução e organização. É intenção deste tópico fazer breve referência aos aspectos mais básicos do Estado, para entendê-lo em relação às instituições e ao exercício de poder.

Os teóricos do Estado admitem geralmente que este tenha, como função principal, garantir uma convivência organizada, em particular a paz e a

segurança jurídicas. O desempenho dessa função supõe o poder estatal, quer dizer, a faculdade de regular obrigatoriamente a conduta da comunidade e de forçar a conduta prescrita com os meios do poder, mesmo com o uso da força física, pois, como afirma Weber, o Estado é o único que pode exercer legitimamente a violência. O poder do Estado toma forma no governo e personifica-se na atuação dos agentes governamentais.<sup>1</sup>

Para Estela Arredondo (1982), o Estado deve ser entendido não só como o aparato de governo, mas também como o conjunto de instituições encarregadas de ditar leis e fazê-las cumprir. Esse é um Estado hegemônico, com capacidade de dirigir e dominar, produto de determinadas relações de forças sociais, que desenvolve atividades teóricas e práticas com as quais a classe dominante não só justifica e mantém seu domínio, como também consegue sustentar o consenso ativo de seus governados.

Para Clauss Offe (1990), desde uma perspectiva sistêmica, o Estado pode ser analisado como um grupo multifuncional e heterogêneo de instituições econômicas e políticas. Esse grupo incide diferencialmente no funcionamento e operação dos distintos sistemas.

Por sua vez, Ayala Espino (1996) define o Estado como uma organização que desempenha um papel crucial no projeto, criação e manutenção das instituições públicas e privadas, que fixam as regras do jogo para o intercâmbio. O autor firma também que as instituições têm importância para o desempenho dos sistemas econômico, político, social e cultural e, naturalmente, para o próprio Estado.

Uma definição que considero mais próxima ao que sejam as instituições do Estado é a de Ulrich Beck (2004), para quem as instituições são regras de base e de fundo vigentes para o exercício do poder e do domínio, ou seja, preceitos formais e informais de conduta que servem para possibilitar ou pretextar determinadas formas de práxis política (nacionais e internacionais).

---

1 O governo poderia ser definido como a realidade visível do Estado. O termo designa, de uma perspectiva política, tanto os mecanismos pelos quais se leva a cabo a direção pública da coletividade social, como o aparato que torna aquela possível. O governo, portanto, adquire significados concretos diversos, que podem aludir: à forma de organização global em um Estado (ou regime político); à ação mesma de colaboração das políticas públicas (ou governança); ou à organização institucional onde reside a autoridade formal do Estado. Os agentes governamentais são as pessoas que ostentam a representação do Estado no exercício das funções específicas para as quais tenham sido legitimamente nomeadas.

O neo-institucionalismo – corrente teórica em que se sustenta este artigo – concebe o Estado como uma organização dotada de poderes suficientes para atuar como o garantidor do interesse público num duplo sentido. Primeiramente, ele restringe a conduta maximizadora e egoísta dos agentes econômicos, por meio da manutenção e vigilância das instituições públicas. Em segundo lugar, o Estado cria novas instituições em qualquer lugar ou circunstância onde as instituições privadas obstruam ou cancelem as possibilidades de se obterem os lucros derivados da organização, cooperação e intercâmbio (Ayala Espino, 1996). Além disso, o neo-institucionalismo concebe o Estado como um contrato social que se trava entre a burocracia estatal e os governados. Dito contrato fixa os termos em que ocorre o intercâmbio de instituições entre a sociedade e o Estado. Isso significa que a burocracia estatal oferece instituições para proporcionar um marco de mais estabilidade e segurança econômicas, enquanto os indivíduos reivindicam instituições porque percebem que, apesar dos custos, estas lhes permitem obter os ganhos derivados do intercâmbio.

O neo-institucionalismo é uma das correntes teóricas contemporâneas que se preocupou em desenvolver uma teoria do Estado do ponto de vista das instituições. Essa perspectiva analítica enfatiza a intervenção do governo como um fator regulador do intercâmbio e corretivo das falhas do mercado. Concebe o papel do Estado como um elemento capaz de melhorar a atribuição de recursos, embora aceite que também pode piorá-la. Do mesmo modo, o neo-institucionalismo atribui ao Estado um papel central no comportamento econômico dos indivíduos, porque fixa e vigia o cumprimento das regras fundamentais que regulam o intercâmbio: os direitos de propriedade exclusivos, os contratos entre os agentes privados e as diversas regulamentações. A concepção e a operação dessas regras dependem, em boa parte, do poder do Estado para introduzir as restrições, quer dizer, para delimitar o permitido e o proibido e para vigiar e obrigar seu cumprimento (Ayala Espino, 1996).

Um dos mais importantes neo-institucionalistas contemporâneos é Douglas North, para quem o Estado é “[...] uma organização com vantagens comparativas na violência estendida sobre áreas geográficas cujos limites são determinados por seu poder para obter impostos” (North, 1984, p. 21). No modelo de North, o Estado está controlado por uma burocracia que monopoliza o uso da violência e da oferta de bens e serviços públicos. Nesse sentido, o Estado atua como uma entidade monopólica

discriminatória, quer dizer, ele pode empregar seus poderes (por exemplo, o tributário) para onerar desigualmente os grupos da sociedade e, desse modo, contribuir para reproduzir o fenômeno. Na realidade, o Estado cobra impostos de maneira diferenciada, e os que se beneficiam dessas medidas não são precisamente os mais necessitados, mas os que têm uma maior acumulação de riqueza.

Os pressupostos básicos do modelo de North são: a) a conduta econômica da burocracia e a dos governados são guiadas pela maximização de benefícios; e b) o único bem público intercambiado entre o Estado e os cidadãos é a ordem institucional. Os governados reivindicam instituições das quais esperam obter os máximos benefícios aos mais baixos custos. Por sua vez, a burocracia promoverá aqueles acertos institucionais que permitam manter a ordem pública. A burocracia tratará de alcançar seu objetivo aos custos mais baixos possível, mas também buscará maximizar seus poderes político e econômico.

Para North (1984), o Estado pode ser interpretado como uma organização polivalente no sentido de que pode ser simultaneamente:

- um Estado maximizador de sua riqueza: receitas, orçamento, emprego público;
- um Estado mediador, no sentido de que é um árbitro entre os grupos, com uma burocracia forte que persegue seu próprio interesse, embora este possa coincidir com o interesse geral dos grupos proeminentes da sociedade; e
- um Estado-instrumento de uma classe ou grupo, sendo este um Estado com pouca autonomia e, em consequência, facilmente penetrável pelos grupos de interesse.

O neo-institucionalismo econômico destaca duas idéias-chave: 1) os mercados e os Estados de distintos países são organizações institucionais que podem operar de acordo com normas e regras particulares e alcançar resultados econômicos, políticos e sociais muito diferentes; e 2) a conduta e as escolhas dos agentes econômicos recebem a influência de um conjunto de instituições.

North afirma que a institucionalização do Estado não é garantia de que ele se comportará como agência<sup>2</sup> eficiente, porque surge

---

2 O termo *agência* é empregado aqui em relação à teoria do principal-agente em função de que o Estado, na perspectiva neo-institucionalista, é concebido como um “terceiro partido”, cujo papel principal corresponde à burocracia dirigente que delega certas funções e atividades ao resto da burocracia e, em alguns casos, inclusive outorga franquias e concessões a grupos privados.

um paradoxo: para fazer cumprir os acordos, o Estado necessita de poder, mas esse poder, por sua vez, pode ser empregado arbitrariamente para favorecer os interesses da própria burocracia e não da sociedade em seu conjunto. Visto dessa perspectiva, o Estado é neutro somente quando o governo não é tomado ou penetrado por uma força que expulse ou desloque outras forças econômicas, políticas ou militares. No entanto, quando o balanço do poder se modifica ou se altera com a presença de novas forças, então o Estado neutro extingue-se (North, 1984).

Desse modo, North distingue entre um Estado débil, que é facilmente penetrado por grupos com interesses específicos na busca de rendas, e um Estado neutro, que goza de mais autonomia no sentido de que tem o poder suficiente para se manter imparcial e não depender do apoio de algum grupo. Essa distinção permite captar o duplo papel do Estado: um poder para preservar o sistema em seu conjunto e, ao mesmo tempo, um instrumento para favorecer os interesses privados, inclusive os de algum grupo em particular.

Por sua vez, as políticas e as instituições “[...] São os resultados finais de processos de economia política nos quais diferentes grupos buscam proteger seus próprios interesses. Alguns grupos têm mais poder que outros e suas opiniões prevalecem” (Banco Mundial, 2006, p. 14).

Em suma, mediante a criação de instituições, o Estado trata de manter a ordem e de cumprir seus fins, particularmente os de garantir a segurança e o bem-estar coletivos. Porém, quando essas instituições são capturadas por interesses particulares, então o Estado desvia-se de seus fins e converte-se em um agente produtor e reproduzidor de desigualdade. Na América Latina, o Estado neutro jamais existiu, pois ele esteve constantemente dominado por forças externas e internas específicas.

## **COMO AS INSTITUIÇÕES DO ESTADO CONTRIBUEM ATUALMENTE PARA A REPRODUÇÃO DA DESIGUALDADE**

Embora o Estado tenha como um de seus encargos principais o de garantir o bem comum, a verdade é que isso não aconteceu, porque suas instituições originaram-se em meio a fortes interesses de poder, riqueza e domínio. Essa situação prevalece, apesar das diversas mudanças ocorridas nas ordens econômica, política e social.

Até a década de 1990, as elites governamentais e corporativas da maioria dos países haviam redefinido o Estado, que passou de protetor dos direitos e dos interesses humanos a protetor dos direitos e da propriedade corporativos. Em fins do século XX, aportamos em uma economia mundial em que todas as economias nacionais ficaram integradas, em graus diferentes, a uma estrutura única não-centralizada. As funções tradicionais do Estado foram fortemente alteradas como resultado da nova dinâmica mundial. O Estado viu-se assediado e, às vezes, submetido ao poder dos consórcios e do capital financeiro, que impulsionaram a globalização. Esses agentes exigem acordos, normas, regras e comportamentos econômicos favoráveis à expansão e integração dos mercados, exercendo uma enorme influência sobre as regras do jogo que regulam os intercâmbios, os contratos e os direitos de propriedade, quer dizer, sobre as instituições do Estado.

O sistema econômico expandiu-se de tal forma no âmbito transnacional, que as possibilidades de uma regulação nacional da economia são bem limitadas. As novas condições surgidas dessa situação não são impostas pelo Estado, mas pelas exigências objetivas da concorrência internacional.

Embora o poder das instituições financeiras e das multinacionais seja decisivo na concorrência internacional, é importante lembrar que os governos e as classes dirigentes nacionais também impulsionaram politicamente a globalização, facilitando a penetração de capitais estrangeiros, muitas vezes mediante acordos internacionais. Tal cooperação deu-se sob a dupla ilusão de que a economia é hoje naturalmente interdependente e que não há outra possibilidade de se superarem as próprias limitações senão aceitando-se as regras do jogo estabelecidas pela economia mundial (Olea Flores; Mariña, 2000).

O fato é que a globalização hoje é o resultado da pressão exercida pelos Estados centrais e por suas corporações e centros financeiros, mas também da iniciativa e aceitação dos governantes de nossos países. Trata-se então de uma verdadeira reorganização das relações internacionais e do Estado contemporâneo, em que o ator político principal da época moderna (o Estado) deixa seu lugar no cenário para outras forças, as das economias mais poderosas. Estas definem, em grande medida, a direção e o conteúdo das decisões políticas dos Estados nacionais.

Em todo o mundo, observa-se que as grandes empresas corrompem o sistema político e os tribunais para poderem participar dos pode-

res governamentais e reformular as leis em benefício de seus próprios interesses. Esse é um processo seguido pelas elites empresariais, que determinam as agendas à margem das instituições formais da democracia. Exemplo disso são os fóruns como a Comissão Trilateral, a Câmara de Comércio Internacional e o Fórum Econômico Mundial. Essas elites utilizaram o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (BM) e a Organização Mundial do Comércio (OMC) para substituir a tomada democrática de decisões nos assuntos econômicos por processos em que dominam seus interesses corporativos. Desse modo, hoje, já não é possível atribuir-se, ao Estado, um exercício do poder político simplesmente ajustado a “normas” sem se considerar a relação efetiva das forças econômicas e políticas que atuam dentro e no exterior do Estado.

Atualmente, em vários países da região, é característica a presença de Estados e atores governamentais débeis, postos a serviço do capitalismo global e sem capacidade de decisão para dirigir os rumos econômico, social e político dentro de seus próprios territórios. A função dos corpos governamentais, tanto nacionais como globais, é servir ao interesse corporativo, fazendo uso de seus poderes coercitivos para proteger a propriedade e garantir seus benefícios, destruir os sindicatos, vender os bens públicos e assegurar que o resto das pessoas cumpra seu papel de trabalhadores e de consumidores obedientes e dóceis.

Por meio de sua institucionalidade, o Estado pratica hoje uma política altamente protetora dos interesses econômicos das elites empresariais e permissiva quanto aos mecanismos de exclusão e exploração do trabalho que o capitalismo global utiliza. Aí reside seu papel como agente reprodutor de desigualdades. Mais que em outros tempos, o Estado submete toda a sua institucionalidade aos interesses das elites empresariais nacionais e globais, possibilitando que elas instalem suas empresas ao longo e ao largo do território e multipliquem sem controle suas fortunas, pois, ao final, são elas que impõem suas próprias regras de funcionamento.

O sistema capitalista atual confirma, de maneira peremptória, ser um modo de produção que não traz consigo a prosperidade para todos. Ele se desenvolve de maneira desigual, implicando combinações que significam polarização, desequilíbrio e divisões extremas de economias e sociedades.

Presentemente, nossas instituições estatais caracterizam-se por ter aspectos que são produto da herança colonial, mas também de processos

recentes gerados pela própria dinâmica do capitalismo. Essas características são três: 1) sua debilidade e incapacidade; 2) sua freqüente captura por parte de setores com interesses particulares; e 3) a presença de instituições informais.

A debilidade e a incapacidade das instituições estatais são elemento herdado da colônia, mas permanecem entre as características mais notórias que se pode observar na atualidade. Nossas instituições são débeis porque estão sob o domínio de agentes econômicos externos e são incapazes porque não puderam aplicar uma política de desenvolvimento que gerasse equidade e igualdade em nosso território.

Em relação à captura do processo político, a história da América Latina deu abundantes mostras desse fenômeno por parte de certos interesses setoriais, como é o caso de empresários, banqueiros e latifundiários, entre outros, que tiveram uma forte influência nos governos para orientar as decisões a favor de seus interesses. É necessário precisar que a captura do processo político opera fundamentalmente em dois planos. Em primeiro lugar, interfere na formulação e implementação de políticas públicas, orientando-as para favorecer interesses particulares. Em segundo lugar, opera no âmbito das instituições, tratando de configurá-las a serviço de certos interesses particulares. Deve-se levar em conta que, em sociedades tão desiguais como as latino-americanas, a concepção de instituições obedece às necessidades de uma coalizão de atores estratégicos formada pelo grupo social e econômico dominante. O Estado e suas instituições ficam em mãos das elites econômicas globais e dos organismos internacionais, cujo domínio transcende as fronteiras dos países até chegar a questionar sua soberania.

Em relação à presença das instituições informais do Estado, podemos mencionar uma série de práticas e comportamentos pelos quais se conduzem os agentes governamentais para exercer o poder e manipular as instituições a favor de certos interesses que não são os da coletividade e que tampouco se orientam na busca do bem comum. Entre essas práticas que fazem parte da institucionalidade informal, encontram-se a corrupção e o clientelismo.

Até esta data, não existe um desenvolvimento teórico e conceitual para explicar a corrupção e sua incidência nos diferentes âmbitos da sociedade. Em geral, é costume referir-se a ela como um ato de desvio normativo ou de não acatamento da regra para um determinado fim, que quase sempre se orienta para o benefício de um indivíduo ou grupo deter-

minado. Dito benefício pode ser monetário ou de outra natureza. Na situação de corrupção, normalmente se apresenta uma situação de assimetria em alguma dimensão do poder.

No âmbito político, a corrupção favoreceu o crescimento da instabilidade institucional e o persistente desgaste das relações, tanto entre indivíduos como entre instituições e Estado. A perda de legitimidade política que muitos governos experimentam, a polarização do poder e a ineficiência burocrática, entre outros, são alguns dos problemas políticos que se atribuem à ação da corrupção.

O clientelismo é outra forma de institucionalidade política informal, entendida como um tipo de relações políticas altamente hierárquicas, sustentadas no intercâmbio de serviços de diversos tipos. A raiz dessa prática, fortemente arraigada nos países latino-americanos, encontra-se na existência de uma cultura patrimonialista da política e do poder, segundo a qual a política é concebida como a extensão do espaço privado, que permite satisfazer interesses particulares.

Interessa destacar que, ao mesmo tempo em que a relação política vertical estabelecida pelo clientelismo é reflexo da situação desigual vivida pela região, ele atua como elemento de reforço a essa situação. Por um lado, o clientelismo caracteriza-se por distribuir bens ou serviços para indivíduos e grupos singulares, à margem de critérios generalistas das políticas públicas. Por outro lado, na medida em que articula laços verticais, ele bloqueia o estabelecimento de relações horizontais e de cooperação, com o que inibe a ação coletiva e a mobilização em defesa dos interesses gerais, mantendo assim a política desigual. O clientelismo é particularmente visível em épocas eleitorais, quando o oferecimento de favores por parte dos partidos em troca de apoio traduz-se na compra do voto – fundamentalmente dos setores mais empobrecidos – e na promessa da divisão dos cargos públicos.

Mais perigosa que a desigual distribuição de capacidades, recursos e outras verbas, é a deficiente institucionalidade em que se fundamenta a governabilidade da região, pois assenta e perpetua a desigualdade, gerando uma sociedade fortemente dualizada entre indivíduos de primeira e de segunda classes. Nessa sociedade, os primeiros gozam de enormes facilidades para perpetuar sua condição, enquanto os segundos vêem dificultadas suas capacidades e liberdades.

## AS REFORMAS NECESSÁRIAS

Uma solução para essas situações está em uma verdadeira reforma institucional que se oriente para a formação de sistemas de representação que dêem voz ao pluralismo político, econômico e social a fim de se conseguirem políticas públicas que incitem o compromisso do mais amplo leque de forças políticas. Para isso, necessita-se de sistemas eleitorais que promovam a eficácia governamental e a justa representação de interesses, necessita-se de partidos políticos que verdadeiramente agreguem as demandas da sociedade mediante pactos, negociações e transações institucionalizadas. Mais ainda, necessita-se de uma redefinição e expansão de cidadania que não se esgotem nos direitos cívicos, econômicos e sociais, mas que se projetem em diversos campos da vida social onde se expresse a relação de poder. Precisa-se de uma sociedade organizada capaz de servir de dique às incapacidades das instituições do Estado.

Tudo isso deve dar conteúdo à agenda do desenvolvimento dos países latino-americanos. A debilidade institucional que prevalece, a ineficiência do Estado em frente aos objetivos do desenvolvimento, a desigualdade de acesso ao poder e o aumento das disparidades econômico-sociais geraram, na população, uma sensação de mal-estar e sentimentos de abatimento e desilusão. Diante dessa situação, o desafio está em se garantir a eficácia das instituições, diminuir a desigualdade econômico-social, recuperar o Estado em termos de autonomia e soberania, consolidar a democracia social, fortalecerem as instituições e orientarem as decisões mediante o diálogo e o consenso entre os distintos atores.

## CONCLUSÕES

Algumas conclusões podem ser derivadas do exposto neste artigo. A primeira é que a desigualdade na América Latina, desde o começo, esteve ligada à distribuição de ativos e recursos naturais, especificamente no modo como estes foram inicialmente repartidos, e nas estruturas de propriedade, o que foi possível graças à institucionalidade imposta durante o período colonial.

Os colonizadores europeus configuraram instituições políticas para obter e ampliar seus privilégios e, desse modo, exercer domínio sobre os colonizados. Assim, estabeleceram as regras que lhes deram acesso legiti-

mo ao uso da terra, ao controle político e à administração do trabalho. Essa situação reproduziu-se por vários anos entre as elites crioulas, que foram aperfeiçoando essas instituições, ajustando-as às novas necessidades do desenvolvimento do capitalismo.

Mais tarde, quando os Estados-nação conformaram-se, as elites econômicas continuaram influenciando nas instituições, procurando que estas se orientassem pela proteção de seus interesses. Isso só foi possível porque, apesar de serem países com independências política e social, economicamente continuavam dependentes do capitalismo estrangeiro. Até a data de hoje, não foi possível desligarem-se da dependência econômica.

Durante a época do Estado interventor, a institucionalidade já estava capturada não só pelos interesses capitalistas estrangeiros, como também, e de maneira mais forte, pelos interesses econômicos e políticos nacionais. Mais tarde, com a mudança do modelo econômico e os processos de reforma, a institucionalidade do Estado ficou sob o domínio das corporações globais e dos organismos internacionais. Como dessa captura das instituições e da debilidade do Estado, o acesso às oportunidades econômicas, aos fatores de produção e ao capital cultural foi exclusivo dos ricos. Atualmente, os pobres nem sequer contam com o fator trabalho como única arma para melhorar suas condições de vida no mercado formal. Conseqüentemente, a maioria vê-se condenada a desenvolver suas capacidades no setor informal ou, na melhor das hipóteses, integra-se ao trabalho formal em situações escravizantes, com salários precários, sem contratos de trabalho nem acesso à segurança social.

Outra conclusão que emana do exposto é que as desigualdades não só se multiplicam pelo poder que as elites econômicas exercem na configuração institucional, como também pelas formas de acesso ao poder político, pois é nele que se tomam as decisões e se definem as políticas que afetam ou beneficiam os distintos setores da população. Quando os postos de poder são ocupados somente pelas elites econômicas e políticas, é muito mais freqüente que as instituições estejam configuradas para proteger apenas certos interesses e que, na realidade, não se ocupem da geração de condições para propiciar a igualdade. À medida que o poder se distribua entre os diferentes setores que integram a população latino-americana – e que realmente esteja ocupado por eles –, estará se garantindo uma institucionalidade efetiva para o desenvolvimento em termos de equidade, democracia e inclusão.

Se essas “regras do jogo” não conseguirem anular de maneira efetiva os perniciosos efeitos de uma desigual distribuição dos recursos de poder, a governabilidade resultante continuará favorecendo as classes altas da sociedade em detrimento dos mais pobres. Como resultado, as classes dominantes continuarão perpetuando sua situação de privilégio, aprofundando assim a brecha que as separa do restante da sociedade.

Em nossos países, a construção da cidadania ficou sujeita às estruturas institucionais que a possibilitam. Nesses termos, encontra limitações sérias quando os poderes político e econômico vêem-na como um perigo para seus interesses e privilégios.

Finalmente, é necessário reconhecer que o maior custo social criado pelas instituições do Estado foram precisamente a ampliação e a manutenção da desigualdade em todas as suas dimensões. Até o presente, o Estado não foi capaz de criar uma institucionalidade que pusesse ordem no modo como recursos e riquezas são tomados e distribuídos. É paradoxal que, em todos os países da América Latina, haja uma riqueza natural imensa, enquanto suas populações vivam na mais exorbitante desigualdade. Isso só pode ser explicado pela presença de um Estado e de uma institucionalidade frágeis que, permanentemente, foram objeto de captura por parte de grupos privilegiados.

## REFERÊNCIAS

ÁLVAREZ LEGUIZAMÓN, Sonia (Compil.). *Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe*: estructuras, discursos y actores. Buenos Aires: CLACSO-CROP, 2005. (Colección CLACSO-CROP).

ARREDONDO, Estela et al. *Sociedad, política y Estado*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 1982. (Colección Estudios Sociopolíticos).

AYALA ESPINO, José. *Mercado, elección pública e instituciones*: una revisión de las teorías modernas del Estado. México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa; Facultad de Economía UNAM, 1996.

\_\_\_\_\_. *Instituciones y economía*: una introducción al neoinstitucionalismo económico. México: Fondo de Cultura Económica, 2000.

\_\_\_\_\_. *Informe sobre el desarrollo mundial 2006*: equidad y desarrollo. Colômbia: Banco Mundial; Mundi-Prensa; Ediciones Mayol, 2006.

BECK, Ulrich. *Poder y contrapoder en la era global*: la nueva economía política Mundial. Barcelona: Paidós, 2004.

- BOURDIEU, Pierre. *La distinción: criterio y bases sociales del gusto*. Madrid: Taurus, 1988.
- BRITO, Morelba. Las reformas de “segunda generación” en América Latina. La reivindicación de la política. *Ciencias de Gobierno*, ano 7, n. 13, jan./jun. 2003.
- CEPAL. *Objetivos de desarrollo del milenio: una mirada desde América Latina*. Santiago de Chile, 2005.
- CUNILL, Nuria. *Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social*. Venezuela: CLAD; Nueva Sociedad, 1997.
- De FERRANTI, David et al. *Desigualdad en América Latina y el Caribe ¿Ruptura con la historia?* Estudios do Banco Mundial sobre América Latina e Caribe, 2003. Resumo executivo. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/external/default>>. Acesso em: 22 jan. de 2006.
- EGGERTSSON, Thrainn. *Economic behavior and institutions*. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.
- FIELDS, Gary. *Distribution and development: a summary of the evidence for the developing world*. Cornell University, 1999.
- FLEURY, Sonia. Reforma del Estado en América Latina. *Nueva Sociedad*, Caracas, n. 160, p. 58-80, 1999.
- MOTA DÍAZ, Laura. Globalización y pobreza: dicotomía del desarrollo en América Latina y México. *Espacio Abierto*, Cuaderno Venezolano de Sociología, Venezuela, Universidad del Zulia, v. 11, n. 2, p. 189-204, abr./jun. 2002.
- NORTH, Douglas. *Estructura y cambio en la historia económica*. Madrid: Alianza Universidad, 1984.
- \_\_\_\_\_. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.
- OFFE, Claus. *Contradiciones en el Estado de bienestar*. México: Alianza Editorial, 1990.
- OLEA FLORES, Victor; MARIÑA, Abelardo. *Crítica de la globalidad y liberación de nuestro tiempo*. México: Fondo de Cultura Económica, 2000.
- OSTROM, Elinor. *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action, political economy of institutions and decisions*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- OSZLAK, Oscar. De menor a mejor. El desafío de la segunda reforma del Estado. *Revista Nueva Sociedad*, Caracas, n. 160, p. 81-100, 1999.
- PRATS I CATALÁ, Joan. Administración pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neoinstitucionalista. *Revista Reforma y Democracia*, Caracas, CLAD, n. 11, p. 7-48, 1998.

RABOTNIKOF, Nora. La caracterización de la sociedad civil. *Nueva Sociedad*, Caracas, n. 171, p. 109-119, 2001.

REYGADAS, Luis. Las redes de la desigualdad: un enfoque multidimensional. *Política y Cultura*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, n. 22, 2004.

SHEPSLE, Keneth; WEINGAST, Barry. Political solutions to market problems. *The American Political Science Review*, v. 78, p.417-434, 1984.

VITALE, Luis. *La formación social latinoamericana (1930-1978)*. Barcelona: Editorial Fontamara, 1979.

VUSKOVIC, Pedro. *Pobreza y desigualdad en América Latina*. México: UNAM, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, 1993. (Colección Alternativas).