

A DIFUSÃO DA POLÍTICA DE PRIVATIZAÇÃO DA PREVIDENCIA**NA AMÉRICA LATINA****THE SPREAD OF PENSION REFORM PRIVATIZATION IN LATIN AMERICA****VANUCCIO MEDEIROS PIMENTEL**

Doutor em Ciência Política – UFPE- Professor Adjunto I de Ciência Política no Curso de Administração Pública da Faculdade ASCES vanucciopimentel@asc.es.edu.br

OSÓRIO CHALEGRE

Mestre em Gestão Pública –UFPE- Professor de Direito Previdenciário e Coordenador do Curso de Administração Pública da Faculdade ASCES osoriochalegre@asc.es.edu.br

MARIA IVANIA PORTO

Mestre em Gestão Pública – UFPE- Professora de Administração Municipal do Curso de Administração Pública da Faculdade ASCES ivaniaporto@asc.es.edu.br

RESUMO

A literatura sobre a reforma enfoca os processos de aprendizado racional para explicar a dimensão da reforma e outra parte da literatura enfatiza o papel da imitação na formulação das reformas, mas sem considerar o peso da legitimidade. Assim, este trabalho toma as instituições como variáveis independentes e faz uma tentativa séria de introduzir o institucionalismo sociológico na análise de políticas públicas sustentando que a reforma da previdência foi guiada pela adoção do “mito da privatização” que gerou o isomorfismo institucional, no qual as organizações tornam-se similares sem necessariamente tornarem-se mais eficientes.

Palavras-Chave: Difusão de Políticas, Reforma da Previdência, América Latina, Mitos Racionais, Isomorfismo Institucional.

ABSTRACT

The literature about pension reform has mainly focused on rational learning processes to explain its dimension. An alternative branch emphasizes the imitation process, but without taking in consideration the role of legitimacy as relevant dimension in this process. Thus, in this work I propose to take institutions as independent variable and attempt to introduce the sociological institutionalism in the public policy analysis. I argue that pension reform in Latin America was driven by the adoption of a “Myth of Privatization” that has generated the Institutional Isomorphism in a process that make organizations more similar without necessarily making them more efficient.

Keywords: Policy Diffusion, Pension Reform, Latin America, Rational Myths, Institutional Isomorphism

Introdução

A reforma das pensões na América Latina foi um dos mais interessantes processos de difusão de políticas públicas das últimas décadas. Os estudiosos que se dedicaram a este tema produziram uma rica literatura sobre o fenômeno e utilizaram múltiplas ferramentas metodológicas em suas análises. Muitos estudos se constituem em explicações muito consistentes sobre a interação dos atores durante o processo de reforma, o papel dos atores nacionais, os atores internacionais, e ainda, o papel das dificuldades macroeconômicas compartilhadas pelos países da região. Muitos teóricos consideram que a América Latina foi palco de um dos maiores exemplos de reformas estruturais dos sistemas de seguridade social. A política de reforma adotada no Chile durante os anos 80 foi considerada um modelo de reforma estrutural e influenciou os outros países a adotar reformas similares, privatizando total ou parcialmente os seus sistemas de pensões.

Este trabalho busca construir uma abordagem alternativa sobre a questão trazendo o Institucionalismo Sociológico para a análise das políticas públicas e argumentando que a reforma das pensões na América Latina foi um processo de Isomorfismo Institucional gerado pela adoção de um mito racional que tornou similares as instituições se torná-las mais eficientes, ao contrário da geração de eficiência esta reforma trouxe legitimidade perante o novo ambiente institucional em nível internacional.

A literatura sobre a reforma da previdência na América Latina se divide em duas variantes metodológicas. A primeira apresenta como causa do processo de difusão da reforma o contexto macroeconômico dos países latino-americanos, que compartilhavam problemas de ordem fiscal, além disso, enfoca o papel das Organizações Financeiras Internacionais, especialmente o Banco Mundial, como grandes emuladores das privatizações e seus benefícios. Já a segunda variante desce um pouco mais no nível de análise e aborda o papel dos atores nacionais e internacionais e suas estratégias. Este enfoque prioriza a análise do processo político da reforma, no qual é possível compreender o processo de reforma a partir da análise dos atores envolvidos.

O trabalho se divide em quatro seções. Na primeira seção discute-se de forma sucinta a literatura produzida sobre a reforma que visa apresentar os principais argumentos dos proponentes da privatização das pensões como solução para os problemas macroeconômicos compartilhados na América Latina. A idéia da privatização é apresentada como um argumento técnico e racional para a solução de um determinado problema, portanto, de forma instrumental. Nesta seção defende-se que a deficiência da literatura em explicar como o processo de legitimidade ocorre no processo de reforma se dá pela confusão em torno do uso da racionalidade instrumental que subsume a legitimidade dentro da própria idéia do “racional”, pois sendo uma ação racional é considerada automaticamente legítima.

A segunda seção apresenta o caminho da explicação que se almeja fornecer. Com base na teoria institucional é proposto o argumento de que a globalização sendo um fenômeno multidimensional e plurissecular alterou o ambiente institucional em nível global, incluindo novos atores e direcionando parte da ação das políticas públicas para fóruns internacionais. A inclusão desses novos atores possibilitou a organizações internacionais se tornarem potenciais atores de formação de Mitos Racionais.

A terceira seção discute exclusivamente o Mito da Privatização e como ele se configura. Um Mito racional é um conjunto de ferramentas para a solução de determinados problemas que surgem em contextos altamente institucionalizados, dessa forma, legítimos e acima da opinião de um indivíduo em particular. Nestas seções se apresenta como o Mito é construído e sob quais circunstâncias ele é capaz de legitimar ou ilegitimar as reformas ocorridas na América Latina.

Na quarta seção são tecidas algumas conclusões e considerações acerca da linha de pesquisa deste trabalho e da teoria institucional como forma de auxiliar pesquisas futuras.

1. Por que Privatizar?

Em muitos países industrializados o envelhecimento da população tornou a reforma dos sistemas previdenciários uma questão central na agenda política. James (2001:10) argumenta que os gastos públicos com planos previdenciários em alguns países industrializados chegam a 15% do PIB. Na América Latina, a situação seria similar, pois o rápido envelhecimento da população mundial, aliado ao aumento da perspectiva de vida nos países em desenvolvimento os colocará diante de problemas sérios a serem resolvidos, até 2030, 80% da população idosa do mundo viverá em países em desenvolvimento. O relatório técnico do Banco Mundial *Averting Old Age Crisis* (1994) faz uma advertência exatamente para estes países, que devem solucionar estes problemas enquanto ainda é possível. Os proponentes do relatório destacam que na década de 90 a crise fiscal que abalou a América Latina colocou em pauta novamente o debate sobre a reforma da previdência. As organizações financeiras internacionais, especialmente o Banco Mundial, propalaram o modelo multi-pilar, ou pilares múltiplos, como uma saída para a resolução desta crise. O argumento empregado pelos formuladores de políticas e pelos pesquisadores que sustentavam esta abordagem era de que diante da grave crise fiscal enfrentada, a privatização da previdência parecia ser uma saída viável, porque incentivaria o aumento da poupança interna, além de elevar o volume de investimento e ampliar o mercado financeiro gerando uma saída para a crise. A crença de que a privatização possibilitaria tais benefícios estava baseada nos estudos sobre a reforma chilena, ocorrida nos anos 80, que era até então, o único laboratório de pesquisa para análises empíricas sobre o fenômeno. Dessa forma, os pesquisadores e formuladores de políticas, em consonância com o relatório do Banco Mundial, estabeleceram uma conexão causal entre a reforma estrutural, ou privatização, e o aumento da poupança interna, dos mercados de capitais e do volume de investimento.

Numa linha similar, Madrid (2003) explora as raízes macroeconômicas da reforma argumentando que a escassez de capitais sofrida pelos países da região foi fator crucial para a reforma e não os problemas financeiros dos sistemas previdenciários. Ele constata que a maior probabilidade de ocorrência de privatizações da previdência existia em países caracterizados pela escassez de capital. O principal objetivo de seu trabalho é tentar fornecer uma explicação diferenciada sobre a reforma da previdência, portanto ele busca uma explicação diferente para a visão convencional exposta no relatório do Banco Mundial (1994), de que os problemas financeiros dos sistemas de repartição seriam o principal motivo para a adoção de uma reforma estrutural. Madrid argumenta que esta visão não se encaixa na realidade latino-americana porque a maioria dos sistemas previdenciários não passava por problemas financeiros, e ainda

que existissem tais problemas, a própria privatização não os resolveria devido ao elevado custo de transição decorrente deste processo. Por fim, sua conclusão é de que a reforma da previdência teve como pano de fundo os problemas macroeconômicos enfrentados pelos países da América Latina onde os formuladores de políticas acreditavam que a privatização seria um mecanismo de reconstrução de poupança e dos investimentos, não obstante os custos ingentes decorrentes da privatização (MADRID, 2003:178).

Cumpramos observar que, em sua análise estatística, Madrid (2003) utiliza diversas variáveis para tentar estabelecer uma correlação sobre o fenômeno. A mensuração de suas variáveis independentes revela que a correlação entre a poupança doméstica bruta e a privatização foi direta. Assim, ele insiste na hipótese de que a probabilidade de privatização da previdência aumenta à medida que a poupança doméstica diminui. O detalhe é que, mesmo se propondo a fornecer uma abordagem diferenciada da visão convencional, que defendia que os problemas financeiros dos sistemas de repartição eram os motores da reforma, ele justifica o seu achado afirmando que:

É evidente, no entanto, que os formuladores de políticas acreditaram que a privatização levaria a um aumento da poupança interna, independentemente de ser essa crença bem fundada (MADRID, 2003:163)

Este argumento parece não representar nenhuma novidade, já que desde 1994 o relatório *Averting Old Age Crisis* defendia a idéia de que a privatização levaria ao aumento da poupança interna, e sua ampla difusão promovida pelo Banco Mundial torna óbvia a idéia de que muitos formuladores de políticas acreditavam nestas proposições. Além disso, a questão central é por que os formuladores de políticas acreditaram que a privatização produziria aumento da poupança interna, mesmo com altos custos de transição?

Um exemplo do problema dos custos de transição é o caso do Chile, que iniciou a reforma nos anos 80 e que serviu de laboratório de análises sobre a reforma. Segundo Kay (2003) os custos de transição estão atualmente na faixa de 5% do PIB e segundo alguns pesquisadores, este custo enquanto percentual do PIB, aumentaria até 2007, já outros esperam que eles cheguem abaixo dos 2% até 2010 (Raczynski, 1992 *apud* Kay, 2003). No entanto, conforme aponta Mesa-Lago (2003:246), os custos de transição implicam um sério dilema para os governos, pois de acordo com as pesquisas empíricas, os países que possuem maiores custos de transição são aqueles que garantem muitos direitos aos trabalhadores no sistema reformado,

enquanto os países que garantem menos direitos e restringem a escolha dos trabalhadores encaram custos menores de transição. Ou seja, os custos fiscais de transição criam um *trade-off* para os países: redução dos custos fiscais implica diminuir o bem-estar dos trabalhadores e garantir o bem-estar representa elevar os custos fiscais. Além disso, os rendimentos dos sistemas privados não podem ser conhecidos de forma antecipada, pois dependem de muitos fatores macroeconômicos como as taxas de crescimento econômico, inflação e regulação governamental.

Outra informação bastante relevante fornecida por Mesa-Lago (2003) se refere aos estudos empíricos que buscaram avaliar o impacto no crescimento da poupança através da privatização

[...] o impacto sobre a poupança nacional deve ser medido anualmente, subtraindo-se o custo fiscal da acumulação de capital. Dois estudos realizados sobre o Chile – o único país que tem um longo período para sustentar a análise e cuja reforma foi uma das mais bem-sucedidas – concluem que o balanço líquido foi negativo nos primeiros 16 anos. Esses estudos aconselham a não empreender a reforma de benefícios com o objetivo central de incrementar a poupança nacional; outras devem ser as metas da reforma (MESA-LAGO, 2003: 252).

Estas afirmações se confrontam com as prescrições difundidas pelo Banco Mundial e representam um elemento chave na reflexão de que, talvez, tais crenças não fossem bem fundadas e a despeito disso seguiram sendo propaladas. Tais achados empíricos parecem reforçar a idéia de que as organizações podem modificar sua estrutura e organização tornando-se mais similares sem, no entanto, tornarem-se mais eficientes.

O outro ramo da literatura defende de que as organizações financeiras internacionais tiveram papel predominante na difusão das privatizações das pensões na América Latina. As organizações financeiras internacionais (Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento), amplamente dominadas pelos EUA, impunham suas prescrições neoliberais aos países em desenvolvimento. A coerção exercida por estas organizações supostamente se produzia através da imposição de condições para a concessão de empréstimos para estes países endividados e com sérios problemas macroeconômicos. Abordagens similares a estas já haviam sido fortemente criticadas em anos anteriores, um exemplo é Rezende (1996) que demonstrou não haver correlação entre as políticas adotadas nos

países centrais e aquelas prescritas aos países em desenvolvimento. Dessa forma, tais explicações ideológicas não davam conta da explicação do fenômeno, embora a ideologia neoliberal e as organizações financeiras internacionais tenham tido papéis importantes no processo, a correlação entre estas variáveis e a difusão das reformas não parece ser tão estreita.

Importante observar que, conforme demonstrou a análise de Weyland (2006), apesar de estas organizações possuírem um considerável poder de coerção, tal poder parece não ter surtido o efeito esperado. Basta observar que os países que privatizaram a previdência não seguiram um modelo único e, conforme apresentou Mesa-Lago (2003), tampouco seguiram unicamente o modelo propalado pelo Banco Mundial, mesmo que muitos desses países compartilhassem algumas condições macroeconômicas similares. Assim, Weyland (2006) considera que as pressões das organizações financeiras internacionais surtiram efeitos pontuais em alguns países e isso não explica a difusão das reformas, justamente porque estas organizações não iniciaram a onda de privatizações, mas apenas atuaram quando a difusão já estava em marcha.

[...] As IFIs contribuíram para a difusão das privatizações das pensões ainda que este processo estivesse já em curso. Elas apoiaram a difusão contínua ao invés de iniciá-la. Elas foram seguidoras e não líderes. [...] Esta onda surgiu na época em que as IFIs focavam-se na estabilização econômica, não em reformas institucionais e estruturais. O Banco Mundial, em particular, logo apoiou a difusão posterior da onda de privatização. Assim as IFIs reforçaram a difusão; mas elas não a colocaram em movimento. (WEYLAND, 2006:22)^[1]

Ainda neste trabalho, o autor tenta avaliar os possíveis impactos da promoção de novas normas em nível internacional, sua análise baseia-se numa crítica às explicações fornecidas pelos institucionalistas que sustentam que novas normas com altos padrões de modernidade e legitimidade pressionam os atores a aderir a seus postulados. Segundo seu raciocínio, o neoliberalismo trouxe apenas novas respostas para problemas antigos, mas que representou sim um novo padrão de modernidade, no entanto, ele não moldou os objetivos e nem tampouco promoveu uma mudança na ordem de preferências dos indivíduos. Os modelos difundidos pelo Banco Mundial não continham uma orientação neoliberal, sua mensagem era essencialmente pragmática e a privatização da previdência foi uma proposta para solucionar problemas antigos e sua formulação foi baseada na experiência chilena, cuja privatização do sistema de seguridade social foi seguida por um visível aumento da taxa de poupança interna e do investimento, então os formuladores estabeleceram uma relação causal entre os fenômenos. Assim, tais argumentos

possuem um caráter essencialmente técnico e não normativo, não representam nenhuma nova norma, e portanto, as prescrições contidas no relatório do Banco Mundial eram essencialmente instrumentais e não normativas.

Outra crítica feita por Weyland (2006) ao institucionalismo sociológico se refere à suposta inversão da orientação das preferências dos atores. Ele sustenta que a adoção da privatização na América Latina foi marcada por uma característica instrumental, ou seja, os formuladores de políticas identificaram os problemas em seus países e encontraram na privatização uma solução para estes problemas. Esta perspectiva supostamente diverge dos argumentos teóricos propostos pelos institucionalistas que postulam que os atores aderem às novas normas e padrões de legitimidade e buscam problemas para aplicar estas novas soluções. É importante ressaltar que tal crítica à teoria institucional carece de uma reflexão mais elaborada sobre os conceitos de racionalidade disponíveis nas Ciências Sociais, pois não se trata simplesmente de uma mera inversão de objetivos ou inversão do uso convencional da racionalidade instrumental.

Boudon (1998) empreende uma discussão muito útil para a compreensão dos conceitos de racionalidade aplicados nas Ciências Sociais, ele argumenta que o conceito de racionalidade instrumental não é o único disponível na literatura. Em sua análise, ele aborda as limitações da Teoria da Escolha Racional afirmando que ela não constitui uma teoria geral da ação social porque utiliza um conceito muito estreito de racionalidade. Ele observa que o próprio Weber ao delinear os conceitos da racionalidade instrumental, também sugeriu o conceito de racionalidade axiológica. E embora considere que Weber não deixou claro este conceito, ele avança numa definição baseada em sua interpretação:

[...] A idéia que em algumas circunstâncias atores escolhem X não porque eles esperam alguma conseqüência desejável, mas porque eles estão convencidos que X é bom, já que está embasada em fortes razões (BOUDON, 1998:825)^[2]

Baseando-se em suas reflexões Boudon desenvolve um modelo de racionalidade “cognitiva” que se distingue da racionalidade instrumental por dois motivos:

Primeiro, porque endossar uma teoria é uma ação não-instrumental. Segundo, porque a questão que o ator confronta aqui não é maximizar alguma relação de custo-benefício, mas checar se, ao seu conhecimento, uma idéia é aceitável. (BOUDON, 1998:824)^[3]

Assim, os atores podem agir de forma não instrumental através de um modelo cognitivo, que diverge frontalmente do conceito instrumental. Assim, a observação de Weyland (2006) sobre a suposta “inversão” dos objetivos dos autores deve ser mais bem analisada à luz da teoria social, bem como, a afirmação de que as prescrições do relatório do Banco Mundial possuíam caráter meramente instrumental parece não ter muito fundamento diante da análise de Boudon (1998) que afirma que endossar uma teoria é uma ação não instrumental e no relatório o que se defende é exatamente uma teoria sobre os múltiplos pilares da previdência. Deste modo, conferir à racionalidade instrumental um caráter universal pode subsumir ou simplificar a concepção de ação social. Além disso, cumpre observar que a teoria institucional ao qual o autor se refere rejeita abertamente o modelo de racionalidade instrumental dos atores e postula um argumento similar ao apresentado por Boudon de que os atores sociais agem racionalmente, no entanto, necessariamente não estão cômnicos disso (DIMAGGIO e POWELL, 1991; GRANOVETTER, 1980).

Em uma linha alternativa Brooks (2007) explora o impacto da globalização na reforma da previdência na América Latina e sua tese principal é de que a globalização exerce mais do que apenas uma simples pressão sobre os governos para promoverem reformas pró-mercado, mas a globalização cria um efeito duplo sobre países com capital escasso, pois cria fortes incentivos para que estes países ativem seus mercados de capitais como um mecanismo para manter a confiança dos investidores internacionais. A idéia exposta em seu trabalho inova em alguns aspectos com relação à literatura precedente, sobretudo, ao enfatizar dois elementos: Primeiro, representa uma inovação ao levar a sério o debate sobre “credibilidade” dentro da literatura sobre a reforma, e isso representa uma diferença qualitativa bastante relevante. Segundo, o trabalho assume ainda que de forma implícita a globalização representa um novo padrão de normas e crenças para os atores sociais e abre a possibilidade de que tais normas tenham efeitos sobre a ação dos atores individuais ou coletivos.

2. Mudanças no Ambiente Institucional: Globalização e o declínio do Estado de Bem-Estar Social

Nas sociedades modernas as estruturas formais possuem uma enorme relevância na vida social, em cada espaço da vida cotidiana, em cada área de atividade é possível encontrar inúmeras organizações. Estas estruturas formais são estabelecidas com fins determinados, com propósitos racionais, mas nem sempre os indivíduos estão cômnicos de sua ação racional. Assim,

as estruturas formais não existem num vácuo, mas são instituídas, mantidas e destituídas dentro de uma estrutura de crenças e valores compartilhados. Portanto, as instituições e a própria racionalidade são construções sociais e a mudança institucional ocorre dentro deste ambiente. As instituições são definidas por Jepperson (1991:143) como “procedimentos estabelecidos e organizados” que refletem “seqüências padronizadas de interação”^[4]. Então, a mudança institucional implica a alteração de procedimentos, de padrões, de crenças e valores que garantem às instituições legitimidade social suficiente para continuar a existir. Desta feita, os indivíduos possuem fortes razões para acreditar que determinadas instituições são boas, necessárias e relevantes para a vida social e isso possui efeitos diretos sobre as organizações que atuam em cada área da vida social.

Não é por acaso, que ao se observar o processo de reforma dos sistemas previdenciários na América Latina é possível perceber uma mudança de paradigmas, uma mudança institucional, de procedimentos, de relações, de seqüências padronizadas, de valores e crenças que tiveram impacto direto nas organizações dentro do setor previdenciário. É difícil encarar o argumento de Weyland (2006) de que a difusão da reforma da previdência na América Latina se deu apenas através da ação propositiva de alguns formuladores de políticas chilenos que após iniciarem a reforma em seu país, foram prestar consultoria em outros países latinos e lá conseguiram – heroicamente - pois não tinham nenhum peso político, persuadir os demais formuladores e os atores relevantes com poder de veto a se engajar numa reforma estrutural de seus sistemas de pensões e só depois, bem depois, as organizações financeiras internacionais embarcaram no projeto. A estrutura teórica que embasa este trabalho permite argumentar que houve um dimensionamento exagerado da capacidade dos formuladores de políticas chilenos em difundir a reforma, e ainda, este super-dimensionamento deu-se às custas da subsunção da legitimidade social dentro do conceito de racionalidade instrumental. O modelo de racionalidade cognitiva de Boudon (1998), apresentado na seção anterior, demonstra que a legitimidade não é construída em bases instrumentais, mas através de um conjunto de crenças e valores, em fortes razões que os indivíduos possuem para acreditar que determinados valores, práticas e crenças são melhores, relevantes ou legítimos.

Portanto, o argumento apresentado é de que as mudanças em seu ambiente institucional pressionaram as organizações previdenciárias a se tornarem mais isomórficas como um mecanismo para se adequar a um novo ambiente evitando as incertezas e buscando mais legitimidade. Na literatura institucional existem dois enfoques sobre o ambiente institucional, o primeiro, proposto por DiMaggio e Powell (1991), desenha o ambiente institucional de forma

mais monolítica influenciando “de cima para baixo” as organizações conectadas a ele. O segundo, apresentado por Meyer e Rowan (1991), expõe a idéia de que os ambientes institucionais competem entre si e que as organizações escolhem em qual ambiente se conectar, o que abre a possibilidade para a escolha estratégica dos atores. Os atores domésticos tiveram papel relevante na definição do grau das reformas, pois a dinâmica do processo e a interação dos atores nacionais parecem explicar a heterogeneidade no nível das reformas. No entanto, a carência de análise reside na tentativa de explicar por que estes países adotaram alguma forma de privatização – em maior ou menor grau – de seus sistemas de seguridade social, ao invés de adotar outras soluções disponíveis. Esping-Andersen (2003) salienta que as reformas latinas possuíram caráter mais maximizador, enquanto as reformas européias caráter mais solidário. Esta observação está em consonância com o argumento presente neste trabalho, pois se tratam de ambientes institucionais diversos, o latino-americano e o europeu, como Filguera (1999) sugere, ao afirmar que na América Latina não existem modelos de sistemas bem-estar social nos moldes europeus.

Assim, o problema central que perpassa este trabalho é tentar explicar por que alguns estados latino-americanos optaram por algum tipo de reforma estrutural privatizando total ou parcialmente seus sistemas de seguridade social, a despeito da disponibilidade de outros modelos de reforma não estruturais ou paramétricos. Para responder este problema, sustenta-se o argumento de que dois ambientes institucionais competiam entre si e apresentavam caminhos diferentes para o sistema de bem-estar social na América Latina. O modelo desenvolvimentista e o modelo neoliberal. O primeiro sustentava que a intervenção do Estado era crucial para superar os déficits sociais provocados pela persistência de velhas oligarquias, e o segundo defendia a adoção de reformas pró-mercado sob o argumento de que o peso do Estado interferia no desenvolvimento econômico, e prescrevia como solução as privatizações e a liberalização do sistema econômico. Como sustentam alguns autores, o último modelo parece ter prevalecido (DRAIBE e RIESCO, 2007; CEPAL, 2002; LO VUOLO, 1998). Seguindo esta linha, argumenta-se ainda que o modelo liberal prevaleceu em virtude da criação do “Mito da Privatização” que forneceu um argumento tido como garantido, eficiente, racional e legítimo para a adequação ao novo ambiente institucional globalizado evitando os custos da ilegitimidade, isto é, a ausência de credibilidade nos mercados internacionais.

O ponto de partida da explicação é que a globalização exerceu fortes pressões sob o ambiente institucional, estabelecendo novos padrões e seqüências de interações entre os atores organizacionais, no caso as organizações previdenciárias. A partir destas condições, a

imprevisibilidade das contingências e as incertezas provocadas pelas mudanças no ambiente institucional levam os atores a buscar a promoção de confiança e legitimidade através do isomorfismo institucional. A difusão do modelo dos pilares múltiplos se caracteriza como um “Mito da Privatização” que prescrevia soluções técnicas adequadas, racionais e legítimas para a solução dos problemas das organizações previdenciárias e foi o motor do isomorfismo institucional dos sistemas previdenciários através de processos miméticos, onde cada Estado individualmente implementa suas reformas adotando as prescrições – em diversos graus - do Mito da Privatização. A explicação desenvolvida adiante segue o seguinte roteiro:

Globalização ➤ Altera Ambiente Institucional ➤ Mito da Privatização ➤ ~~Institucional~~ Institucional.

Explorar a ideologia neoliberal e suas mensagens normativas como um mecanismo potencial de difusão de idéias, tem sido a escolha de alguns pesquisadores para tentar explicar a onda de reformas estruturais que ocorreu na América Latina. A “nova ortodoxia previdenciária”, como a descreve Lo Vuolo (1998), parece ter um papel importante na definição dos modelos de reforma difundidos pelo Banco Mundial, no entanto, parece claro também que a nova ortodoxia não explica completamente a dinâmica do processo de difusão. Não apenas as observações de Weyland (2006), ao afirmar que apesar de representar peça importante no jogo da reforma, o neoliberalismo não pode ser evocado como uma mensagem normativa capaz de alterar a ordem de preferências dos formuladores de políticas, tampouco, aglutinou suficiente suporte social como prescrevem os postulados institucionalistas. As duas afirmações encontram eco neste trabalho, primeiro, o neoliberalismo não representou um corpo normativo capaz de alterar os objetivos dos atores sociais e pressionar pela adesão a seus pressupostos. Mas, o neoliberalismo representou um corpo teórico que incorporava um conjunto de valores e crenças que sugeria soluções alternativas para problemas existentes (Friedman, 1988). Em segundo lugar, o neoliberalismo parece não ter encontrado suporte social nos países da América Latina, embora tal afirmação feita por Weyland (2006) não veio acompanhada de nenhum dado que fundamentasse este argumento, provavelmente devido à dificuldade de mensuração de tal variável. Kay (2003:113) aponta a falta de suporte social como reflexo do desconhecimento dos parlamentares e dos trabalhadores acerca do novo sistema previdenciário. Este argumento fica claro em pesquisa de opinião pública realizada na Argentina em maio de 1994 pelo jornal *Clarín*:

14% dos entrevistados estavam cientes da opção de aderir ao novo sistema, 29% estavam pouco cientes, 25% ouviram falar sobre o assunto e 32% nunca ouviram falar sobre o assunto.

Assim, a sugestão apresentada aqui aponta na direção de que o neoliberalismo sozinho é insuficiente para explicar a dinâmica do processo de reforma da previdência. Desta feita, adotar-se-á uma perspectiva de que a globalização incorpora uma forte mensagem normativa capaz de estabelecer novos padrões de legitimidade para os atores sociais.

O debate sobre a globalização, nem de longe, encontra muito consenso dentro das Ciências Sociais, e talvez seja no campo das Relações Internacionais que tais dissensos se tornem mais abrasivos. Segundo Vieira (2001:96-98), nas relações internacionais, dois enfoques polarizam o debate sobre globalização: os transformacionistas e os céticos. Os primeiros argumentam que o processo de globalização representa um grave perigo ao Estado-nação, pois os Estados perdem o controle das fronteiras nacionais além de implicar numa diminuição da sua capacidade de autonomia e soberania, elementos essenciais na ordem de Vestfália. Os céticos, por sua vez, argumentam que a globalização é uma nova ordem mundial menos estadocêntrica, mas que não representa algo inédito já que a internacionalização da economia não é um processo novo, e sim, plurissecular.

A hipótese central desenvolvida é que a globalização representou uma mudança ao concentrar um conjunto de novas normas com altos padrões de legitimidade que pressionaram o ambiente institucional do setor previdenciário. Vieira (2001:98) afirma que a globalização é um resultado de aceleradas mudanças que vêm ocorrendo nas últimas décadas e as principais seriam:

- Tecnológicas – telecomunicações, informática, microeletrônica etc.;
- Políticas – decisões governamentais de ajuste estrutural visando à liberalização e à desregulamentação do mercado;
- Geopolíticas – fim do comunismo;
- Microeconômicas – acirramento da competição em escala mundial;
- Macroeconômicas – aumento no número de novos países industrializados,
- Ideológicas – hegemonia neoliberal

Dessa forma, o neoliberalismo é considerado apenas como parte de um processo que envolve um conjunto de mudanças que alteraram o ambiente institucional em nível

internacional. Outros trabalhos também enfatizam o caráter multidimensional da globalização chamando atenção para a distinção dos seus efeitos econômicos e a concomitância com processos não-econômicos que possuem sua dinâmica própria. As dimensões não-econômicas se circunscrevem aos elementos políticos e culturais, este último inclui a assunção de novos valores (CEPAL, 2002). Considerando-se a globalização um processo multidimensional e plurissecular, alguns trabalhos argumentam que ela representa uma nova fase do capitalismo mundial marcada pela rapidez dos fluxos internacionais e pelo crescimento dos mercados financeiros cujas reverberações econômicas são latentes, no entanto, possui dimensões não-econômicas cujo valor analítico deve ser levado em conta (VIEIRA, 2001; CEPAL, 2002; DRAIBE e RIESCO, 2007).

Assim, o debate passa a gravitar em torno das conseqüências ou os efeitos gerados por estas mudanças que configuram um novo cenário mundial. De forma geral, Vieira (2001) identifica que as conseqüências destas mudanças são múltiplas, pois:

[...] os locais de poder onde se tomam decisões políticas que afetam os Estados nacionais não coincidem com suas fronteiras territoriais. As decisões são tomadas globalmente, deixando sem margem de manobra os governos nacionais, cuja capacidade de controlar e regular seus assuntos domésticos ficou extremamente debilitada com a intensidade dos fluxos transnacionais – comércio, capital, tecnologia, informação, cultura etc. – que atravessam com facilidade as fronteiras nacionais. (VIEIRA, 2001:98)

Seguindo a mesma linha, Yeates (2007:631) explora os impactos da globalização sobre os sistemas de Bem-Estar Social, e elenca nove elementos da globalização que promoveram impactos nestes sistemas:

1. Fluxo internacional de capitais;
2. Integração global das atividades de negócios;
3. Fluxo de imagens, idéias, informação e valores através dos meios de comunicação;
4. Difusão do consumismo e do individualismo;
5. Mobilidade internacional de pessoas (férias ou trabalho) e idéias;

6. Impacto da atividade humana sobre o sistema ecológico global e meio ambiente;
7. Consciência coletiva das questões globais, eventos e riscos;
8. O surgimento das organizações governamentais e não-governamentais;
9. Ação política além das fronteiras nacionais e direcionada à fóruns internacionais;

Proposição 1: *O processo de globalização fomentou as alterações no ambiente institucional da América Latina ao apresentar novos padrões de interação entre os atores e novos padrões de legitimidade.*

O debate sobre a globalização pode ser mais profícuo se for levado em conta o seu valor enquanto categoria analítica ao invés do seu uso normativo, essa parece ser a conclusão de muitos trabalhos que versam sobre os efeitos da globalização. Parece que se construiu um consenso em torno da importância do contexto histórico na determinação do conceito de globalização como um processo plurissecular e alguns trabalhos apontam para a idéia de que, embora não represente um processo novo, a dimensão da globalização possui alguns elementos que a diferenciam de outros momentos históricos. Yeates (2007:630) aponta que a Extensão, a Intensidade e a Velocidade, são os elementos que marcam a globalização nos dias atuais. Sobre a extensão ele se refere ao nível no qual as atividades culturais, políticas e econômicas ultrapassaram as fronteiras nacionais e ganharam dimensões globais. Bem como, a intensidade das mudanças, das magnitudes e da regularidade das interconexões sociais, e a Velocidade das mudanças nas interações e processos globais.

Com efeito, a literatura ao analisar os impactos da globalização no sistema de Bem-Estar social tende a se concentrar nos países da OCDE e negligenciar os países em desenvolvimento (YEATES, 2007). No entanto, como sustenta Filguera (1999; 2005), estas análises não devem ser transportadas para o contexto latino-americano por dois motivos. Em primeiro lugar, não há Estados de Bem-Estar social na América Latina, pois nenhum dos sistemas de bem-estar social pode ser realmente considerado sistemas de “*Welfare State*”. Segundo, se forem considerados como tal, os estados latino-americanos estão longe de apresentar sistemas homogêneos de bem-estar, pelo contrário, existe uma marcada heterogeneidade que diferencia a análise da realidade latina.

Desta feita, segundo Filguera (1999), os tipos de *Welfare* na América Latina se dividem em três grupos: Universalismo estratificado, Regimes duais e Regimes excludentes. O primeiro grupo compreende o Uruguai, Chile e Argentina e se caracteriza pela alta cobertura da população através dos serviços sociais (seguro social, saúde e educação), outra característica deste grupo é a forte estratificação dos benefícios, isto é, o grau de proteção e as condições de acesso aos serviços sociais. O segundo grupo é composto por Brasil e México, e seus principais aspectos são a alta cobertura da população com os mesmos níveis de estratificação do grupo do universalismo estratificado, no entanto, o sistema federativo impõe fortes assimetrias entre as diversas regiões com baixa cobertura da população e elevada estratificação dos serviços. O último grupo é composto por República Dominicana, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicarágua, Bolívia e Equador e se caracterizam por sistemas elitistas, por conseguinte, excludentes. Segundo o autor, a baixa cobertura populacional e a alta estratificação dos benefícios aproximam estes modelos de sistema social do modelo de “estado predador”.

Como discutem Draibe e Riesco (2007), os sistemas de bem-estar na América Latina já sofriam fortes críticas desde os anos 1980 e dois projetos disputavam a condução do processo de reformas dos sistemas sociais. O primeiro se ancorava na teoria do subdesenvolvimento e enfatizava as insuficiências e deformidades atribuindo-as à persistência do legado das velhas estruturas sociais, o domínio das oligarquias e capital estrangeiro. Defendia o desenvolvimento nacional independente através da política de substituição de importações em conjunto com rápidas mudanças sociais. O segundo projeto recomendava desregulamentação da economia e privatização de empresas públicas para a formação de poupança e ficou conhecido como o modelo neoliberal. Os fatos demonstraram que o segundo projeto parece ter vencido a disputa, reforçado pela globalização e pelo consenso de Washington que estabeleceu uma nova ortodoxia para as políticas sociais. No entanto, Draibe e Riesco (2007) ainda ressaltam que, apesar do legado neoliberal, os estados de bem-estar ainda persistem e a influência do paradigma neoliberal não se deu de forma homogênea, da mesma forma que os estados de bem-estar nunca foram homogêneos na América Latina.

A globalização apresentou novos padrões e seqüências de interações entre os atores ao aumentar a amplitude da interação entre as organizações fomentando a criação de sistemas privados de pensões, isso implicou a criação de mercados globais de saúde e bem-estar. Além disso, a globalização trouxe novos atores para o campo das organizações previdenciárias; as organizações financeiras internacionais, especialmente o Banco Mundial, diversas agências das Nações Unidas e organizações não-governamentais passaram a ser atores relevantes dentro

deste campo, influenciando os caminhos de reforma e se tornando importantes na tomada de decisão. Por exemplo, Weyland (2006) discute que o FMI nunca foi o maior entusiasta do projeto de reforma da previdência e portava por uma política de controle fiscal, enquanto o Banco Mundial era um dos maiores difusores do projeto. Assim, muitos países da América Latina utilizaram estes novos atores para construir novas coalizões internas e externas, seja em defesa da reforma ou para neutralizar a pressão externa. O caso do Brasil pode ser um exemplo desse tipo de coalizão. Um choque de objetivos entre o Banco Mundial e o FMI foi crucial para impedir que o projeto de privatização do sistema previdenciário brasileiro fosse adiante, pois o FMI vetou a possibilidade de uma reforma estrutural em virtude dos custos de transição, que poderiam interferir no equilíbrio fiscal do país. Já em outros países, os atores domésticos utilizaram as organizações internacionais para dar mais legitimidade ao projeto de reforma argumentando que as condições impostas por estas organizações exigiam a reforma dos sistemas previdenciários para o acesso aos recursos.

Certamente, um dos efeitos da globalização foi a redução dos custos de comunicação e a facilidade de locomoção pelo mundo. Estas novas perspectivas trouxeram uma maior interação e uma disponibilidade maior de informações sobre outras organizações ao redor do planeta. A difusão de idéias, valores e a integração global das atividades de negócio representaram um aumento significativo de informações em todas as áreas da vida social, apresentando novos valores e novos padrões de legitimidade social. Além disso, também implicou na formação de uma consciência coletiva dos problemas globais, a consciência de que muitos problemas e questões importantes devem ser discutidos em escala global como, por exemplo, os problemas ecológicos. No campo das organizações previdenciárias a consciência coletiva de que estas organizações encontram-se num negócio comum e compartilham riscos, oportunidades e problemas também pode ser verificada através do relatório do Banco Mundial, *Averting Old Age Crisis*, ao argumentar exatamente que o problema do envelhecimento é mundial, já que as pessoas ficam velhas na China ou no Peru, da mesma forma que na Inglaterra e na França. O argumento do relatório é exatamente chamar atenção dos formuladores para a idéia de que os países desenvolvidos passam por problemas no sistema previdenciário, em virtude do aumento da expectativa de vida, e que os países em desenvolvimento passarão pelas mesmas dificuldades, a não ser que, as evitem antecipadamente (WORLD BANK, 1994).

3. O Mito da Privatização

Proposição 2: *As organizações financeiras internacionais, especialmente o Banco Mundial, difundiram o modelo de privatização da previdência social como uma resposta altamente institucionalizada tida como garantida, racional e legítima configurando um mito racional.*

Os mitos racionais possuem como característica a construção de prescrições racionalizadas e impessoais com propósitos sociais apresentados como técnicos e a especificação dos meios apropriados para a sua consecução. Além disso, estes mitos se apresentam de forma altamente institucionalizada, isto é, de forma tão legítima que estão acima da opinião de um indivíduo ou organização. Estes mitos podem surgir de duas formas: pela complexidade das redes de relações sociais e através da estrutura da organização coletiva do ambiente, que consiste em estruturas coletivas generalizadas que se configuram em diversos níveis. O Estado é um tipo de organização coletiva do ambiente, que se divide em diversos níveis de administração da vida social, e sua estrutura baseada em mandatos é altamente institucionalizada e possui, portanto, elevado índice de legitimidade e se configura como uma estrutura potencialmente capaz de gerar mitos racionais.

Como aponta Yeates (2007), a globalização trouxe um direcionamento da ação política além das fronteiras para fóruns internacionais e ainda incluiu novos atores na arena internacional, alterando o padrão de interação e coalizão entre os atores domésticos e internacionais. As organizações financeiras internacionais (Banco Mundial, FMI, BIRD) se configuram como atores relevantes na arena internacional que possuem opinião importante na formulação de políticas. O processo de globalização ao alterar a estrutura coletiva do ambiente pelo direcionamento da ação política para fora das fronteiras nacionais através dos fóruns internacionais colocou as organizações financeiras em condições potenciais de gerar mitos racionais. Especialmente o Banco Mundial, segundo Weyland (2006), foi um dos maiores entusiastas da reforma da previdência e em 1994 produziu um relatório intitulado *Averting Old Age Crisis* formulado por um conjunto de especialistas que teve um impacto crucial para o processo de difusão das reformas na América Latina. Até 1994 apenas o Chile e o Peru haviam adotado reformas previdenciárias e de 1994 em diante, a Colômbia, Argentina, Uruguai, Bolívia, México, El Salvador e Costa Rica reformaram seus sistemas de seguridade, além de muitos países em outras regiões do mundo. Convém, entretanto, concordar com Weyland (2006) em considerar que o Banco Mundial não deu origem ao processo de reforma, pois parece

claro que ele tenha reforçado fortemente a onda de reformas dos anos 90 após a difusão do seu relatório. Também é necessário reconhecer que é problemática a opção de defender o poder de coerção destas organizações em implementar seus objetivos, por isso, o argumento apresentado nesta seção sustenta que a onda de reformas ocorreu em virtude da adoção de um mito racional, um “Mito da Privatização”, criado pelo Banco Mundial, ele forneceu um mecanismo que garantia a inserção dos países na nova ordem social, uma ordem globalizada, e garantia suporte e legitimidade perante os mercados internacionais.

Levando em conta que os mitos se caracterizam por prescrições racionalizadas e impessoais, com propósitos sociais apresentados como técnicos e a especificação dos meios apropriados para a sua consecução, o documento do Banco Mundial parece preencher estes requisitos. San Martino (2007) o apresenta da seguinte forma:

Este relatório foi a culminação de dois anos de pesquisa que analisou as alternativas de políticas e fornece uma estrutura para a identificação do conjunto de políticas mais apropriado para as necessidades de cada país. [...] Ele constitui o primeiro exame global completo da seguridade social, definindo três funções financeiras dos programas de seguridade – redistribuição, poupança e seguridade (SAN MARTINO, 2007: 17)^[5].

Este trecho se aproxima bastante do argumento proposto nesta seção de que o relatório *Averting Old Age Crisis* constituiu um mito racional ao incorporar prescrições tidas como garantidas e legítimas que especificavam o remédio adequado para cada situação e os meios para a sua consecução.

Como se configura este mito?

Em primeiro lugar, este mito busca desenvolver a consciência coletiva de que os problemas dos sistemas de seguridade social são uma questão global e não apenas local. Os dilemas, os programas e os problemas eram amplamente compartilhados por todos os países.

Hoje, como a população mundial envelhece, sistemas de seguridade estão com problemas no mundo inteiro. Comunidade informal e os arranjos de base familiar estão enfraquecendo. E os programas formais estão cercados pela escalada dos custos que

requerem altos níveis de taxaço e impedem o crescimento do setor privado – enquanto falham em proteger os mais velhos. Ao mesmo tempo, muitos países em desenvolvimento estão à beira de adotar os mesmos programas que saíram do controle em países de média e alta renda (WORLD BANK, 1994:1)^[6]

Além disso, parece clara a idéia de que este modelo está em disputa com outro modelo de política previdenciária ao afirmar que os países em desenvolvimento estão à beira de adotar as mesmas políticas dos países de renda alta, o que parece reforçar a idéia de que dois ambientes institucionais competiam entre si na definição da política de seguridade social. O relatório sugere ainda que os arranjos em vigência nos países em desenvolvimento, e em muitos países desenvolvidos, não são suficientes para garantir a redistribuição, poupança e seguridade já que compartilham sérios problemas de redistribuição e eficiência. Arranjos de pilar público único e dominante possuem seis graves problemas:

1. A alta taxa de contribuição é vista freqüentemente como um imposto por muitos trabalhadores, e não como o preço por serviços recebidos;
2. Altos níveis de taxas de contribuição levam à evasão – desse modo derrotam os propósitos do esquema compulsório;
3. Altas taxas também levam à manipulação estratégica que permitem alguns trabalhadores escapar da contribuição, mas mantendo-se aptos aos benefícios, criando dificuldades financeiras para o sistema;
4. Realocam força de trabalho para o setor informal causando dificuldades para a economia;
5. Empregadores que não podem transferir as contribuições para os empregados diminuem o emprego, reduzindo o desempenho nacional;
6. Trabalhadores mais velhos que estão em condições de obter boas pensões aposentam-se cedo, reduzindo a experiência da força de trabalho.

A solução para estes problemas é a substituição deste arranjo pelos pilares múltiplos. Tais soluções apresentadas são consideradas racionais por se basearem em fatos e argumentos técnicos oriundos da experiência concreta de países que adotaram modelos de substituição e obtiveram resultados expressivos. O país que serve de modelo para este argumento é o Chile, que implementou este arranjo nos anos 80 e experimentou anos de desenvolvimento econômico.

A relação de causalidade entre substituição do sistema de seguridade social e desenvolvimento econômico pode ocorrer em termos paretianos, mas é contestada por diversos autores como Esping-Andersen (2003) e Coelho (2003), que afirmam que não é possível dizer que o desenvolvimento econômico chileno seja fruto da substituição do sistema de pensões, pois uma série de outros fatores tem relevância em um momento de crescimento econômico.

Esta visão comporta uma série de valores e crenças importantes que caracterizam este mito. O recado é a tentativa de ilegitimar os modelos de seguridade social em vigência nos países em desenvolvimento, pois eles não são justos, porque não protegem os mais pobres, não são racionais porque não são sustentáveis e impedem o crescimento da economia. São razões suficientes para tornar altos os custos de ilegitimidade destes modelos. Ao mesmo tempo a solução oferecida por este mito é fundada na crença de que ele promove justiça social, ao evitar a manipulação estratégica daqueles que não contribuem, mas estão aptos a receber os benefícios; que provê eficiência administrativa ao transferir para o setor privado e impedir a manipulação política; que é racional porque incentiva a formação de poupança e potencializa o crescimento econômico.

Avaliando o Isomorfismo Institucional

Proposição 3: A adoção do Mito da Privatização alterou a estrutura das organizações previdenciárias dando vida ao processo de isomorfismo institucional.

A adoção do Mito da Privatização implicou algumas alterações nas organizações que atuam no sistema de seguridade social na América Latina que as tornaram isomórficas ao novo ambiente institucional. A primeira linha de análise é a alteração da estrutura formal das organizações previdenciárias, pois com a adoção das prescrições dos mitos racionais verificou-se uma modificação na estrutura dessas organizações. Segundo Coelho (2003), todos os países que adotaram reformas estruturais incluíram - em maior ou menor grau - a privatização do sistema de seguridade e isto implicou numa mudança muito profunda nestas organizações, que decorre dos seguintes pontos: A mudança para um sistema privado de administração da seguridade social implicou numa forte alteração nos paradigmas da previdência, pois transferiu o sistema de repartição (*pay-as-you-go*), que era orientado pelo princípio da solidariedade, cujas pensões dos trabalhadores inativos eram pagas através da contribuição dos trabalhadores ativos, no qual o Estado assumia os maiores riscos, para um sistema privado de capitalização composto por contas individuais, no qual a pensão futura dos trabalhadores dependia no volume de suas

contribuições individuais durante a vida laboral. Além disso, os riscos oriundos de crises econômicas e da inflação eram assumidos pelos trabalhadores, pois no sistema de capitalização privado, o Estado possuía a obrigação de fornecer apenas uma contribuição mínima para aqueles em situação de pobreza. Essa mudança formal na estrutura do sistema de seguridade social implica uma forte mudança de paradigma, conforme a discussão de Lo Vuolo (1998), a “nova ortodoxia previdenciária” consistia num forte apelo maximizador em detrimento dos princípios de solidariedade.

A segunda linha de análise concentra atenção na adoção de critérios externos de avaliação, segundo Meyer e Rowan (1991), as organizações que aderem às prescrições dos mitos racionais adotam critérios externos de avaliação como um mecanismo de obtenção de legitimidade social. Conforme Brune, Garrett e Kogut (2004) já haviam chamado atenção, a privatização de bens públicos, apesar de não representar ganhos em eficiência direta, possui um efeito indireto muito relevante: a credibilidade dos mercados. Para eles, a privatização é um forte sinal para os mercados internacionais do compromisso com reformas pró-mercado e representa uma fonte de legitimidade. No caso da reforma da previdência na América Latina, parte da literatura, e até mesmo o relatório do Banco Mundial, apontam na direção de que a reforma dos sistemas de seguridade representa um avanço e uma medida cautelar de responsabilidade fiscal, pois ao adotar reformas de capitalização da previdência os países demonstram possuir compromissos com o crescimento econômico e responsabilidade de evitar problemas fiscais sérios no futuro. Portanto, adotar as prescrições do “Mito da Privatização” significou um mecanismo de obtenção de legitimidade através da avaliação de agentes externos, que reconheciam estas medidas como as mais adequadas diante do cenário mundial, além de servir como um sinal positivo para investidores externos de que aqueles Estados eram considerados responsáveis e comprometidos com o equilíbrio fiscal e o crescimento econômico.

O terceiro critério de avaliação é a estabilização, as organizações que se tornam isomórficas a um determinado ambiente institucional tornam-se mais estáveis, mas não necessariamente em relação a seu desempenho ou sua eficiência, porque a:

Estabilização também ocorre quando uma dada organização passa a fazer parte de um grande sistema coletivo. O apoio é garantido pelos acordos ao invés de depender inteiramente do desempenho (MEYER e ROWAN, 1991:52)[\[7\]](#)

Ao adotar as prescrições dos mitos racionais, as organizações também aceitam os critérios externos de avaliação, que as inserem num sistema coletivo de organizações, onde elas passam a se tornar uma subunidade ao invés de uma unidade independente.

Em resumo, a globalização incluiu novos atores no cenário internacional que são relevantes para a formulação das políticas sociais. As organizações financeiras internacionais são atores relevantes na formulação de políticas sociais em nível internacional, e ao difundirem os mitos racionais criaram estruturas de organização coletivas globais. As prescrições contidas no “Mito da Privatização” apontam na direção de que as organizações de seguridade social compartilham a mesma área da vida social, compartilham problemas similares e que, portanto, devem adotar respostas similares para estes problemas. Assim, constituem uma estrutura coletiva onde cada organização passa a ser uma parte desta estrutura geral que compartilha a mesma área e os mesmos problemas. Além disso, o apoio que garante esta estabilização são os acordos feitos com estas organizações internacionais, estes acordos visam a concessão de empréstimos ou a assistência técnica para o acompanhamento e a avaliação de políticas. Estes acordos representam a garantia de manutenção do sistema e através da avaliação contínua é possível garantir a estabilidade do novo ambiente institucional.

4. Considerações Finais

O processo de difusão das políticas de reforma da previdência na América Latina parece ser um fenômeno que não pode ser explicado a partir de um único nível de análise, contudo, este trabalho fornece uma análise alternativa capaz de iluminar alguns caminhos para pesquisas futuras que pretendam se enveredar pelos traçados aqui. Primeiramente, a abordagem utilizada demonstra um maior nível de fertilidade na explicação sobre os fenômenos de difusão em relação às abordagens precedentes, especialmente, aquelas que enfocam o papel das organizações financeiras internacionais e a utilização de mecanismos de coerção para a consecução de seus objetivos. Neste ponto, o trabalho reforça a idéia de que estas abordagens são insuficientes para explicar a dinâmica da reforma e até podem resultar em uma análise simplificada do processo, pois podem subsumir diversos mecanismos.

A teoria institucional também contribui para esclarecer os processos que foram negligenciados pela literatura sobre a reforma. Chama atenção, notadamente, a percepção de que a introdução dos novos atores coletivos (Banco Mundial, BIRD, FMI, e demais agências) como elementos chave no ambiente institucional globalizado não implica necessariamente uma

relação harmoniosa entre eles. A idéia de que as organizações internacionais disputam áreas de políticas sociais, emerge como uma fértil linha de pesquisa a ser explorada pela teoria institucional. Além disso, compreender as relações entre estes atores pode significar um passo importante para entender a relação deles com os Estados, e isso tem relevância na configuração das coalizões entre os atores nacionais e internacionais.

O desafio de analisar o isomorfismo institucional e seus impactos levou a uma reflexão sobre quais os critérios de avaliação eram metodologicamente mais adequados, sobretudo, porque parece insuficiente avaliar o resultado das reformas em relação à consecução de seus objetivos. O intenso debate em torno da viabilidade das prescrições contidas no relatório no Banco Mundial, sobre o real impacto das reformas no crescimento econômico, na formação de poupança, no desenvolvimento dos mercados de capitais e na eficiência administrativa tornaram ainda mais difícil o desafio de avaliar o isomorfismo institucional a partir destas variáveis, pois muitas são as posições que se confrontam em torno dos impactos sobre o crescimento econômico.

Mesa-Lago (2003) faz uma avaliação comparativa e afirma que muitos estudos não aconselham a reforma com o objetivo de incrementar a poupança nacional, pois os dados disponíveis não revelam uma correlação direta entre reforma e crescimento da poupança. Em relação à eficiência por meio da concorrência há outro alerta para os países menores, pois a concorrência não funciona adequadamente, o número de administradoras é reduzido, e mesmo nos países com maior população e com um número adequado de administradoras, a concentração nas três maiores tem se revelado preocupante. A teoria institucional argumenta que o isomorfismo institucional torna as organizações mais similares sem necessariamente torná-las mais eficientes. Desse modo, esta era mais uma razão que demonstrava a insuficiência de analisar o resultado das reformas, pois o isomorfismo ocorre independente de seus resultados em termos de eficiência. Portanto, a fim de superar estas dificuldades, adotou-se a perspectiva de avaliar o isomorfismo a partir da análise da alteração da estrutura formal das organizações previdenciárias, da adoção de critérios externos de avaliação e da estabilização em relação ao novo ambiente institucional através dos acordos de assistência técnica feitos para cada país analisado. É importante observar que, embora sejam pelo menos dez países na América Latina que fizeram reformas estruturais em seus sistemas de seguridade, a disponibilidade de dados é maior para aqueles que adotaram reformas há mais tempo.

As proposições que foram discutidas fornecem elementos para trabalhos empíricos vindouros que indicam direções importantes de pesquisa, a análise dos casos de reforma em

cada país pode explicar com mais clareza quais os custos de ilegitimidade e como ocorreram os processos de estabilização nos novos ambientes institucionais.

[1] Tradução Livre, grifo nosso: “... the IFIs contributed to the spread of pension privatization once this process was already under way. They supported ongoing diffusion rather than initiating it. They were followers, not leaders. (...) This wave arose at a time when the IFIs focused primarily on economic stabilization, not structural and institutional reform. The World Bank, in particular, soon supported the further spread of the privatization wave, however. Thus, the IFIs reinforced diffusion; but they did not set it in motion.” (p. 22-23)

[2] Tradução Livre, “[...] the idéia that in some circumstances actors do X not because they expect any desirable consequence, but because they are convinced that X is good, since it is grounded on strong reasons” (BOUDON, 198:825)

[3] Tradução Livre. “First, because endorsing a theory is a noninstrumental action. Second, because the question the actor is confronted with here is not to maximize any cost-benefit balance, but to check whether, to the best of his knowledge, an idea is acceptable.” (BOUDON, 1998:824)

[4] “an organized, established procedure” “standardized interaction sequences”

[5] Tradução Livre: “This report was the culmination of a two-year research project that analyzed policy alternatives and provided a framework for identifying the policy mix most appropriate to a given country’s needs. [...]. It constituted the first comprehensive and global examination of old-age security, defining three functions of old-age financial security programs—redistribution, savings, and insurance (SAN MARTINO, 2007:17).”

[6] Tradução Livre: “Today, as the world’s population ages, old age security systems are in trouble worldwide. Informal community and family-based arrangements are weakening. And formal programs are beset by escalating costs that require high tax rates and deter private sector growth – while failing to protect the old. At the same time, many developing countries are on the verge of adopting the same programs that have spun out of control in middle- and high – income countries (WORLD BANK, 1994:1)

[7] Tradução livre: “Stabilization also results as a given organization becomes part of the wider collective system. Support is guaranteed by agreements instead of depending entirely on performance” (MEYER e ROWAN, 1991: 52)

REFERÊNCIAS

BOUDON, R. “The Limitations of Rational Choice Theory”. *The American Journal of Sociology*, vol. 104, n 3, 1998.

BROOKS, S. *Globalization and Pension Reform in Latin America*, *Forthcoming Latin American Politics and Society*, 2007. Disponível em: <<http://psweb.sbs.ohio-state.edu/faculty/sbrooks/Brooks%20LAPS.pdf>> acessado em 20-02-2008.

BRUNE, N. GARRETT, G. KOGUT, B. “The International Monetary Fund and the Global Spread of Privatization”. *IMF Staff Papers*, vol. 54, n. 2, Washington: International Monetary Fund, 2004.

CEPAL, *Globalização e Desenvolvimento. Vigésimo nono período de sessões*, Brasília: 2002.

COELHO, V.S.P.; “Poder Executivo e reforma da previdência na América Latina” In: COELHO, V (org). *A Reforma da Previdência Social na América Latina*, Rio de Janeiro, FGV, 2003.

DIMAGGIO, P.; POWELL, W. (orgs) “The Iron cage revisited: Institutional Isomorfism and collective rationality organizational fields”. In. DIMAGGIO, P.; POWELL, W. (orgs) *The New Institutionalism in the organizational analysis*, Chicago: The University of Chicago Press, 1991.

DRAIBE, S. RIESCO, M. “Introduction” In: RIESCO, M. (org) *Latin America: A New Developmental Welfare State Model in the Making?*, UNRISD Publications, Houndmills: Palgrave, 2007.

ESPING-ANDERSEN. G. “Uma perspectiva transatlântica para a reforma da previdência” In: COELHO, V (org). *A Reforma da Previdência Social na América Latina*, Rio de Janeiro: FGV, 2003.

FILGUERA, F. “Tipos de welfare y reformas sociales en América Latina: Eficiência, residualismo y ciudadanía estratificada”. In: MELO, Marcus André (Org.). *Reforma do Estado e Mudança Institucional no Brasil*. Recife, Editora Massangana, pp.73-110, 1999 (disponível em <http://www.fundaj.gov.br/docs/eg/semi8.rtf>)

FRIEDMAN, Milton. (1988), *Capitalismo e Liberdade*. Trad. Luciana Carli, 3ª ed., São Paulo, Nova Cultural.

GRANOVETTER, M. “Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness”, *American Journal of Sociology*, 1 (3) 481-510, 1985.

JAMES, E. Novos sistemas previdenciários: experiências, evidências e questões pendentes. In: MPAS, *A Economia Política da Reforma da Previdência*, Coleção Previdência Social, vol. 9, Brasília: 2001.

KAY, S. “Privatizações inesperadas: política e reforma da previdência social no Cone Sul”. In: COELHO, V (org). *A Reforma da Previdência Social na América Latina*, Rio de Janeiro: FGV, 2003.

LO VUOLO, R, M. Reformas previsionales em America Latina: Uma visión crítica com base en el caso Argentino, 1998. (disponível em http://www.redsegsoc.org.uy/2_Lo-Vuolo.htm 10-03-2008).

MADRID, R. “Política e economia nas privatizações da previdência na América Latina”. In: COELHO, V (org). *A Reforma da Previdência Social na América Latina*, Rio de Janeiro: FGV, 2003.

MESA-LAGO, C. “A Reforma Estrutural dos Benefícios de Seguridade Social na América Latina: Modelos, características, resultados e lições. In: COELHO, V (org). *A Reforma da Previdência Social na América Latina*, Rio de Janeiro: FGV, 2003.

MEYER, J. W.; ROWAN, B. “Institutionalized Organizations: Formal Sctructure as Myth and Ceremony”. In. DIMAGGIO, P. e POWELL, W. (orgs). *The New Institutionalism in the organizational analysis*, Chicago: The University of Chicago Press, 1991.

QUEIROZ, Roberlei Aldo; TEIXEIRA JR, Juarez Ribas; KNOERR, Fernando Gustavo. **CONTROLE E VIGILÂNCIA DO CIDADÃO ATRAVÉS DO PODER PÚBLICO. UM DIÁLOGO COM MICHEL FOUCAULT E HANS JONAS SOBRE PROGRAMAS DE GOVERNO.** *Revista Juridica*, [S.l.], v. 4, n. 37, p. 413-443, nov. 2015. ISSN 2316-753X. Disponível em: <<http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/1057/744>>. Acesso em: 22 dez. 2020. doi:<http://dx.doi.org/10.21902/revistajur.2316-753X.v4i37.1057>.

REZENDE, F.C. Os leviatãs estão fora de lugar, *Dados*, vol. 39, n 2, 1996.

SAN MARTINO, J. Pension Reform and the Development of Pension Systems: An Evaluation of World Bank Assistance, Background Paper, Argentina Country Study, World Bank, Washington, 2007a.

SOBRINHO, Fernando Martins Maria; GUARAGNI, Fábio André. **A NATUREZA DA CONTRIBUIÇÃO DA PESSOA JURÍDICA NA APURAÇÃO DAS INFRAÇÕES** *Rev. Bras. Prev., Curitiba, Paraná.* v.6 n.1, p.71-98, Janeiro-Dezembro. 2015.

VANUCCIO MEDEIROS PIMENTEL, OSÓRIO CHALEGRE & MARIA IVANIA PORTO
PREVISTAS NA LEI ANTICORRUPÇÃO. Revista Jurídica, [S.l.], v. 1, n. 38, p. 349 - 366,
dez. 2015. ISSN 2316-753X. Disponível em:
<<http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/1424/967>>. Acesso em: 22
dez. 2015. doi:<http://dx.doi.org/10.21902/revistajur.2316-753X.v1i38.1424>.

VIEIRA, L. Os Argonautas da Cidadania: A sociedade civil na globalização. Rio de Janeiro: Editora Record, 2001.

WEYLAND, K. External Pressures and International Norms in Latin American Pension Reform, Working Paper 323 presented at the annual meeting of the American Political Science Association, Marriott Wardman Park, Omni Shoreham, Washington: 2006. Disponível em: www.allacademic.com/meta/p40365_index.html acessado em 15-01-2008.

WORLD BANK. Averting Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth. Washington: DC, Oxford University Press, 1994.

YEATES, N. "Globalization and Social Policy" In: BALDOCK, J. MANNING, N. VICKERSTAFF, S. Social Policy, Third Edition, London: Oxford, 2007.