

# AMÉRICA LATINA EM FOCO

**NOVAS PERSPECTIVAS DE ANÁLISE SOBRE A REGIÃO**

ORGANIZADORES:

Hannah Guedes de Souza  
Goodfred Schwendenwein  
Mariani Ferri de Holanda  
Suyai Malen García Gualda



## **ORGANIZADORES**

Hannah Guedes de Souza  
Goodfred Schwendenwein  
Mariani Ferri de Holanda  
Suyai Malen García Gualda

# **AMÉRICA LATINA EM FOCO: NOVAS PERSPECTIVAS DE ANÁLISE SOBRE A REGIÃO**

**Campos dos Goytacazes  
2020**

Comissão Científica:

Antonio Cardarello - Universidad de la República (Udelar)  
Diego Luján - Universidad de la República (Udelar)  
Fábio Borges - Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila)  
Fabricio Pereira da Silva - Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO)  
Laura Fernanda Duimich, Universidad Nacional del Comahue  
Lorena Granja Hernandez - Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ)  
María Angélica Ginieis, PRIGEPP-FLACSO (Argentina)  
Marina Anderson, Instituto Patagónico de Estudios de Humanidades y Ciencias Sociales  
(CONICET-UNCo)  
Miguel Scagliola, UDELAR-Ministerio de Desarrollo Social (Uruguay)  
Pablo Bulcourf- Universidad Nacional de Quilmes  
Patricio Gómez Talavera- Universidad de Buenos Aires (UBA)  
Renata Hiller, Investigadora CONICET/Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco  
Renata Peixoto de Oliveira - Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA)  
Tatiana Berringer de Assumpção - Universidade Federal do ABC (UFABC)  
Victor Leandro Chaves Gomes - Universidade Federal Fluminense (UFF)  
Virginia Rocha da Silva (Universidade Federal de Pernambuco)  
Wilson Fernández Luzuriaga - Universidad de la República (Udelar)

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**  
**(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)**

América latina em foco [livro eletrônico] :  
novas perspectivas de análise sobre a  
região / organizadores Hannah Guedes de  
Souza...[et al.]. -- Campos dos Goytacazes, RJ :  
Asociación latino-americana de Ciência Política  
(ALACIP), 2020.  
6.173 Kb ; PDF

Vários autores.  
Outros organizadores: Goodfred Schwendenwein,  
Mariani Ferri de Holanda, Suyai Malen García Gualda  
Bibliografia.  
ISBN 978-65-87268-00-2

1. América Latina - Condições econômicas  
2. América Latina - Condições sociais 3. América  
Latina - Política e governo 4. América Latina -  
Relações exteriores 5. Movimentos sociais - América  
Latina 6. Mulheres - América Latina - Condições  
sociais 7. Política cultural - América Latina  
I. Souza, Hannah Guedes de. II. Schwendenwei,  
Goodfred. III. Holanda, Mariani Ferri de. IV. García  
Gualda, Suyai Malen.

20-36463

CDD-320.98

**Índices para catálogo sistemático:**

1. América Latina : Ciência política 320.98

Cibele Maria Dias - Bibliotecária - CRB-8/9427

# SUMÁRIO

## 6 APRESENTAÇÃO

1

### Política Externa e Relações Internacionais

#### 11 O SÉCULO DO DRAGÃO: UMA ANÁLISE DA INSERÇÃO CHINESA NA AMÉRICA LATINA POR MEIO DOS INVESTIMENTOS EXTERNOS DIRETOS (2000-2017)

Pedro Fonseca

#### 28 UNASUL EM CRISE: ASPECTOS POLITICOS E FRAQUEZAS INSTITUCIONAIS

Leticia Di Maio Tancredi

2

### Eleições, Partidos e Comunicação Política

#### 47 REVISITANDO OS MARCOS FUNDADORES DOS ESTUDOS SOBRE PARTIDOS POLÍTICOS

Tassia Rabelo

#### 65 SALIR A VOTAR VERRACOS. LAS EMOCIONES COMO ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN POLÍTICA EN EL PLEBISCITO POR LA PAZ

Juan Corredor García

3

### Movimentos Sociais, Gênero e Participação Política

#### 83 POLÍTICA E GÊNERO: ESTUDO SOBRE AS OPINIÕES PARLAMENTARES

Renata Cavalcanti

#### 99 MULHERES, CORPO E INSURREIÇÃO: AS MANIFESTAÇÕES FEMINISTAS NO BRASIL RECENTE À LUZ DA OBRA DE JUDITH BUTLER

Beatriz Sanchez

#### 115 MOVIMIENTOS SOCIALES TRANSNACIONALES COMO PROMOTORES DE LA TRANSFORMACIÓN DEL REGIONALISMO LATINOAMERICANO

Maria Agustina Garino

---

**Democracia e Cultura Política**

- 134 AMÉRICA DEL SUR: ENTRE EL “PROGRESISMO” NEOLIBERAL Y LOS “GOBIERNOS DE LA INSEGURIDAD”**  
Tania Rodriguez Ravera
- 153 A CONCENTRAÇÃO DAS POLÍTICAS CULTURAIS E O PAPEL DA ESCALA**  
Bruno Guimarães
- 166 LA RELACIÓN DE LA CONFIANZA SOCIAL Y EL ASOCIACIONISMO FORMAL E INFORMAL EN EL CAPITAL SOCIAL: CONTEXTO LATINOAMERICANO**  
Rosario Maritza Isabel Vergara

---

**Integração Latino-americana**

- 185 DA IIRSA AO COSIPLAN: OS IMPACTOS TERRITORIAIS E SOCIOAMBIENTAIS NA INTEGRAÇÃO EM INFRAESTRUTURA SUL-AMERICANA**  
Jéssica Maria Grassi; Gabriela Mesa Casa;  
Ana Karolina Moraes da Silva
- 200 GUINADA À DIREITA E FUTURO DO MERCOSUL: VELHOS ATORES E NOVOS BLOCOS DE PODER**  
João Victor da Motta Baptista; Artur Cruz Bertolucci
- 220 A INTEGRAÇÃO BOLIVARIANA COMO PROJETO DE UNIDADE LATINO-AMERICANA: UMA ANÁLISE DA POLÍTICA EXTERNA VENEZUELANA PARA A INTEGRAÇÃO REGIONAL (2004 – 2012)**  
Mariana Davi Ferreira
- 239 UM DECÊNIO DA UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS: CONTINUIDADES E RUPTURAS SOB A PERSPECTIVA DO BRASIL**  
Lucas Eduardo Silveira de Souza

# PRESENTACIÓN

---

Este libro es compilado por el Comité Ejecutivo de ALACIP Joven, grupo de investigadores/as organizados en el ámbito de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). El objetivo de esta obra que comenzó a mitad del año 2018 es reunir y dar la mayor difusión los trabajos académicos de calidad, dando así los espacios de promoción y publicación necesarios para entender las dinámicas y los procesos sociales, económicos y políticos de nuestra región, dando énfasis a jóvenes investigadores/as y estudiantes de postgrado que tengan un interés en investigar dichos fenómenos.

Es así que el llamado para cooperar en la publicación del libro posee una vasta pluralidad de disciplinas a efectos de enriquecer los abordajes interpretativos. Este segundo libro electrónico organizado por ALACIP Joven reúne trabajos relacionados con los procesos contemporáneos que moldean una coyuntura dinámica y conflictiva a lo largo y ancho de toda la región. Cabe mencionar que la interdisciplinariedad que caracteriza a los trabajos que presentamos en este volumen, también permite observar la diversidad de metodologías y perspectivas teóricas que conviven en el gran área de las ciencias sociales y de la ciencia política en particular.

La iniciativa de libros electrónicos es una actividad fomentada por ALACIP Joven desde hace varios años y siempre se promueve que exista representatividad de las diversas regiones de América Latina. El Grupo ALACIP Joven surgió en 2010 por iniciativa del profesor Dr. Gláucio Ary Dillon Soares (IESP-UERJ), durante el II Seminario de Sociología y Política, en Curitiba. A posteriori se creó el Comité Ejecutivo de ALACIP Joven con el fin de organizar actividades académicas y de investigación. El presente es parte de este recorrido iniciado hace una década y producto del trabajo colectivo y colaborativo de todo el equipo. Resulta muy importante señalar que esta publicación fue posible gracias al apoyo de ALACIP, que ayuda financieramente a sus grupos de investigación.

Dicho todo esto, el grupo de Jóvenes investigadoras/es de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP- JOVEN) tiene el placer de presentar el libro digital “América Latina en foco: nuevas perspectivas de análisis sobre la región.- Vol 2”. Representando el segundo volumen de la obra América Latina en foco, lanzado en su primera versión en el año 2017 por ALACIP JOVEN. Esta edición tiene como temática general el análisis crítico sobre América Latina, los desafíos y las perspectivas para la Ciencia Política a partir de las continuidades y las rupturas de los gobiernos y los movimientos sociales en la región.

Los artículos que componen los capítulos del libro se realizaron mediante un llamado público de alta difusión regional y evaluados como mínimo mediante dos árbitros (double blind review). Estos artículos son originales y reflejan los debates teóricos- metodológicos y la producción académica y científica de estos jóvenes investigadoras e investigadores, acerca de la realidad latinoamericana. Esta edición se divide en secciones que contemplan las áreas de: Política Exterior y Relaciones Internacionales; Elecciones, Partidos y Comunicación Política; Movimientos Sociales; Género y Participación política; Instituciones Políticas; Democracia y cultura política; Identidad, sociedad, Estado y cultura; Integración Latinoamericana.

Como ya hemos dicho, esta publicación pretende aportar a la comprensión y ampliar los debates acerca de las transformaciones sociales, políticas y económicas que marcan al continente en los últimos años. Esperamos que las investigaciones presentadas brinden elementos de análisis y fomenten nuevas investigaciones sobre la región.

La primera sección trata de la **Política Exterior y Relaciones Internacionales**, con dos artículos. Este apartado pretende tratar un tema fundamental de la Ciencia Política y es su interrelación con las Relaciones Internacionales. En esta última podemos observar como la Teoría Realista comienza a tener un proceso dinámico en América Latina y la penetración de China en su rol de potencia mundial, aportando capitales e infraestructura. En relación a esta nueva coyuntura internacional, los procesos de integración regionales pueden llegar a ser claves en la forma de relacionarse con el mundo, con la transición de negociaciones del Estado nación a negociaciones en bloque. Para que esto funcione de manera óptima la institucionalidad de los bloques es fundamental, dejando atrás el personalismo político de los líderes nacionales.

*O Século Do Dragão: Uma Análise da Inserção Chinesa na América Latina por Meio Dos Investimentos Externos Diretos (2000-2017)* de Pedro Fonseca. El mismo describe las estrategias de penetración de China en América Latina, usando a Brasil como estudio de caso. El autor traza un panorama de las diferentes inversiones en los distintos sectores de la economía y en comparación con otros países de la región. El trabajo procura dar un encuadre de la experiencia latinoamericana dentro del proyecto chino, más amplio de desarrollo y de inserción global, señalando posibilidades para los países de la región.

En *Unasul Em Crise: Aspectos Políticos e Fraquezas Institucionais* de Leticia Di Maio Tancredi. La autora muestra cómo los procesos de integración latinoamericanos se muestran débiles frente a las coyunturas de inestabilidad, y que el caso de la UNASUR no escapa a las lógicas de la región. Nos plantea desde una visión institucionalista la importancia de las mismas a efectos de poder promover y desarrollar mecanismos de integración exitosos.

### **Elecciones, partidos y comunicación política.**

En este capítulo se recoge los tópicos clásicos de la Ciencia Política como son las Elecciones, los partidos políticos, sumando a esto la comunicación política como un fenómeno que se encuentra en una coyuntura crítica a ser estudiada por el desarrollo y uso de las TIC's en la política. Las democracias latinoamericanas tuvieron en los últimos veinte años una expansión y una fortaleza como nunca en su historia. Los partidos comenzaron a institucionalizarse y aumentaron su legitimidad como canales válidos para recoger y cumplir con las demandas de la ciudadanía, conformando un círculo virtuoso entre elecciones, partidos y democracia. Sin embargo las nuevas formas de comunicación política han traído nuevos desafíos a los mismos poniendo en debate el uso del Big Data y las redes sociales.

En *Revisitando os Marcos Fundadores dos Estudos sobre Partidos Políticos*, Tassia Rabelo aborda la cuestión sobre el grado de democracia en la toma de decisiones dentro de los partidos políticos. La autora en esta investigación analiza mediante las categorías canónicas de la Ciencia Política este tema clásico, sobre la relación Partidos políticos y democracia.

Luego, en *Salir a Votar Verracos. Las Emociones Como Estrategia de Comunicación Política en el Plebiscito por La Paz* de Juan Corredor García se aborda el Plebiscito por la Paz y cómo éste marcó un punto de inflexión en la política colombiana, en donde se ponía a escrutinio público una salida negociada al conflicto armado interno. Sin embargo la campaña de cara al plebiscito tuvo un giro desde de una visión del votante como objetivo racional a un votante como objetivo emocional, apelando a los sentimientos de miedo, dolor y enojo. El autor nos interpela en este trabajo en el papel decisivo de las campañas políticas modernas a través de dos factores relacionados, el uso de las redes sociales y exacerbación de las emociones lo que ha traído aparejado una visión binaria de los procesos políticos.

### **Movimientos Sociales, Género y Participación Política.**

Este tercer apartado aborda debates contemporáneos que atraviesan a los movimientos sociales en la región, con el foco colocado fundamentalmente en discusiones vinculadas a la cuestión de género. La coyuntura actual se ha visto notablemente movilizadora por la presencia y la participación en el escenario político de las mujeres y otras identidades de género no hegemónicas y, de alguna manera, estas transformaciones sociales y políticas son recogidas por los y las autores/as que integran el presente capítulo.

En *Política e Gênero: Estudo Sobre As Opiniões Parlamentares*, Renata Cavalcanti busca conocer si existen diferencias de opinión entre varones y mujeres en relación a sus "creencias políticas". Para ello desarrolla un análisis basado en datos recopilados en legislaturas nacionales de América Latina. Uno de los resultados que se exponen en este trabajo muestra que la presencia de mujeres en los espacios de decisión no garantiza la representación de las demandas que los colectivos de mujeres promueven a escala regional, por caso la legalización del aborto. Esto da cuenta de la actualidad que tiene el debate por la paridad sin perder de vista que no se trata de un problema exclusivamente cuantitativo sino que la desigualdad de género amerita transformaciones profundas y comprometidas.

Por su lado, en el capítulo *Mulheres, Corpo e Insurreição: As Manifestações Feministas no Brasil Recente à Luz da Obra de Judith Butler* de Beatriz Sanchez se introduce el valor que los cuerpos tienen como espacios de disputa política. La autora sostiene que los cuerpos son parte fundamental del repertorio de los movimientos sociales, especialmente de los feminismos latinoamericanos. Por esta razón se centra en el análisis de las manifestaciones que tuvieron lugar durante el 2015 en Brasil, en las cuales las corporalidades femeninas irrumpieron en espacio público-político. A tal fin se propone un abordaje centrado en los aportes de la pensadora Judith Butler, recuperándose en este artículo la teoría performativa de la asamblea.

En *Movimientos Sociales Transnacionales Como Promotores de la Transformación del Regionalismo Latinoamericano* la autora Maria Agustina Garino parte de entender que los movimientos sociales transnacionales han sido promotores de la transición del regionalismo abierto hacia el regionalismo post-hegemónico. El trabajo está centrado en el análisis de la Alianza Social Continental porque, según la autora, se trata de la coalición social transnacional de mayor peso en la campaña en oposición de la implantación del tratado de libre comercio continental, específicamente en el proceso de oposición al programa neoliberal, contra los tratados de libre comercio y del ALCA. El aporte destacable del artículo es el análisis que se hace sobre la evolución del proceso de fortalecimiento y ampliación de las bases populares. Así, a lo largo del trabajo, se muestra cómo los movimientos sociales han colaborado en la institucionalización de la agenda regional post-hegemónica a través de diversos métodos y formas de canalizar sus demandas.

## **Democracia y Cultura Política**

Con la consolidación de los procesos democráticos que ha experimentado la región, la democracia procedimental fue insuficiente como categoría de análisis para entender el fenómeno de esta expansión. Los procesos sociales ya no fueron liderados únicamente por las élites políticas, sino que se comenzó a gestar una nueva cultura política a través de la inclusión y la participación de la ciudadanía. Este capítulo intenta observar esos nuevos roles y las formas de relacionamiento entre Estado y Sociedad, sobre todo en el ámbito del individuo como sujeto de derecho.

En el trabajo titulado *América del Sur: Entre el "Progresismo" Neoliberal e Los "Gobiernos de la Inseguridad"* de Tania Rodríguez Ravera, se analiza la relación entre política y penalidad en sudamérica, con foco en el período de arribo de los gobiernos "progresistas" a principio del nuevo siglo XXI. Para este análisis, la autora evalúa al neoliberalismo en el período anterior y sus posibles impactos en el punitivismo, para llegar así al período estudiado y verificar los procesos de continuidad o ruptura.

A *Concentração das Políticas Culturais e o Papel da Escala* de Bruno Guimarães discute el impacto de la Ley Rouanet -ley 8313 de 1991- sobre la producción cultural en Brasil. La Ley es la principal vía para el fomento de proyectos culturales del país. Sin embargo, por delegar en el sector privado la capacidad de escoger qué emprendimientos financiar mediante la exención de impuestos, la ley fomenta la concentración de proyectos culturales en el Sudeste, donde se encuentra la mayor conglomeración de empresas. Se busca en este trabajo abordar el proceso de formación y consolidación de esa concentración geográfica de la cultura, es decir, debatir el papel de la escala de producción cultural en Brasil.

El trabajo *La Relación de la Confianza Social y el Asociacionismo Formal e Informal en el Capital Social: Contexto Latinoamericano* de Rosario Maritza Isabel Vergara, trata sobre la relación entre las nociones de asociaciones formales e informales y la confianza social. La autora discute cómo el concepto de capital social fue utilizado como variable para explicar el desenvolvimiento democrático y económico en América Latina y presenta una metodología para verificar la validez de esas nociones en la actualidad.

## **Integración Latinoamericana**

La integración latinoamericana es un tema que continúa en debate desde las gestas libertadoras y fundacionales de los países de la región. Sin embargo, el proceso no es lineal sino que ha tenido puntos altos y puntos

bajos, en donde se menosprecia y socava la legitimidad de la misma. En este apartado se busca retomar el debate y analizar los procesos integracionistas desde una mirada multidimensional que van desde la protección ambiental hasta la configuración política e institucional que ha tenido cada proyecto.

En *Da lirsã ao Cosiplan: Os Impactos Territoriais e Socioambientais na Integração em Infraestrutura Sul-Americana* de Jéssica Maria Grassi, Gabriela Mesa Casa e Ana Karolina Morais Da Silva, se exploran los objetivos de UNASUR, resaltando el discurso sobre sustentabilidad y protección de recursos naturales, ecosistemas y de biodiversidad para entonces analizar los impactos de los proyectos de lirsã con respecto a estos temas. Es así que esta investigación busca establecer una conexión o desconexión entre teoría y práctica en este Organismo.

En *Guinada à Direita e Futuro do Mercosul: Velhos Atores e Novos Blocos de Poder* de João, Victor Da Motta Baptista e Artur Cruz Bertolucci resaltan el cambio político en América del Sur, con el declive de los gobiernos de izquierda y centro izquierda y el ascenso de los gobiernos de derecha y cómo esto altera, o amenaza alterar la integración regional. De este modo, el artículo propone entender cómo funciona la participación de dos actores de la sociedad civil - la Central Única de Trabajadores (Brasil) y la Central de Trabajadores de Argentina, siendo seleccionados por su conexión con el PT y el Kirchnerismo respectivamente- en la formulación de políticas de integración regional en esta década. La investigación realiza reflexiones sobre la democracia y la participación social en la política doméstica y regional.

A *Integração Bolivariana como Projeto de Unidade Latino-Americana: Uma Análise da Política Externa Venezuelana para a Integração Regional (2004 – 2012)* de Mariana Davi Ferreira, discute la inserción internacional y la integración regional de Venezuela a partir de la observación de su política exterior entre los años 2004 a 2012. Este recorte considera la elección de Hugo Chávez como marco de un punto de inflexión en la política exterior venezolana, entendida en un proyecto antiimperialista y latinoamericanista, liderado por la renta petrolera.

En *Um Decênio da União de Nações Sul-Americanas: Continuidades e Rupturas Sob a Perspectiva Do Brasil*, Lucas Eduardo Silveira De Souza analiza el papel de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) en la gobernanza latinoamericana, mediante las continuidades y rupturas ocurridas en la política exterior brasilera entre 2008 y 2018. El autor defiende que los clivajes internos de UNASUR reflejan cambios importantes en el panorama regional y en el ámbito doméstico brasilero.

Finalizamos esta presentación deseando un buena lectura y agradeciendo enfáticamente la colaboración de todos/as los/as profesionales que oficiaron de evaluadores/as externos y a los/as autores/as que confiaron en esta convocatoria. Esperamos que este e-book conlleve contribuciones fructíferas para las investigaciones en curso y al diálogo entre las discusiones teóricas y prácticas que se presentan. También deseamos que este “mirar” desde y para la política en América Latina en sus aspectos más diversos, despierte el interés por los estudios sobre la región y que nuevas propuestas, semejantes y complementarias a este libro, puedan siempre ganar espacio en la Ciencia Política y áreas afines.

Hannah Guedes de Souza, Goodfred Schwendenwein,  
Mariani Ferri de Holanda e Suyai Malen García Gualda

# CAPÍTULO 1

Política Externa

e

Relações Internacionais

# O SÉCULO DO DRAGÃO: UMA ANÁLISE DA INSERÇÃO CHINESA NA AMÉRICA LATINA POR MEIO DOS INVESTIMENTOS EXTERNOS DIRETOS (2000-2017)

Pedro Fonseca<sup>1</sup>

**Resumo:** O presente artigo é um resumo da pesquisa de conclusão de curso no qual é analisado os investimentos externos diretos (IED's) chineses na América Latina entre 2000 e 2016. Para além disso, foi ampliado o corte temporal para 2017. O artigo buscou traçar como se deu a inserção da República Popular da China (RPC) na América Latina no período que corresponde de 2000 a 2017. Mapeando os investimentos chineses na região latino-americana, foram observados os principais países e setores da economia receptores dos fluxos de capital. Além disso, foi realizado um estudo de caso utilizando o Brasil, tendo em vista que o país é o maior receptor da região. Por fim, é debatido quais os frutos, os prováveis impactos e as limitações dessa relação para a região latino-americana, visto que que esses fluxos de investimentos são parte de uma estratégia chinesa de desenvolvimento e de maior inserção global e, em algum grau, possui impactos nas mais diversas áreas da região latino-americana.

**Palavras-chave:** China, Investimentos, América Latina, Hegemonia.

## Introdução

A partir do início do século XXI, a China tem aumentado sua presença na América Latina, seja pelo comércio, em que se tornou o principal parceiro comercial da região, seja pelos investimentos realizados. Essa maior inserção também é notada em outras partes do mundo, seja em África, Europa ou Oceania. De maneira geral, os investimentos chineses realizados na região possuem um padrão, ou seja, são investimentos prioritariamente direcionados para setores extrativistas, como petróleo e minérios; energia e infraestrutura. Esses investimentos refletem a estratégia chinesa de crescimento que busca uma segurança energética e alimentar, além de mercados para seus produtos e para suas empresas. Sendo assim, o presente estudo busca traçar a inserção da China na América Latina observando os investimentos externos diretos (IED's) como um objeto chave de uma política externa mais ampla.

Por meio de uma política externa de ganhos mútuos, a China tem buscando ampliar sua presença no Sistema Internacional (SI) que tem estado em certo equilíbrio desde a dissolução da União Soviética. Para tanto, o país asiático tem utilizado os investimentos como um dos meios para ampliar seu espaço no SI, galgando novas posições. Desse modo, aliando uma política externa, baseada nos Cinco Princípios da Coexistência Pacífica, com cooperação econômica, a RPC tem se tornado o principal *player* na disputa pela hegemonia no Sistema Internacional. Desse modo, se o século XX foi indiscutivelmente o século americano, em que há uma hegemonia em termos políticos, econômicos e culturais dos Estados Unidos da América (EUA) após a Segunda Guerra, o século XXI se apresenta como sendo o século do dragão.

---

<sup>1</sup>Bacharel em Ciência Política com ênfase em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Pernambuco. Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco. Pesquisador Associado do Instituto de Estudos da Ásia (IEASIA/UFPE).

A partir desse panorama, para analisar a inserção chinesa na América Latina, foram utilizados os conceitos de Wallerstein (1974) da Teoria do Sistema-Mundo e de Arrighi (1996) sobre ciclos sistêmicos e hegemonia. Aliado a isso, foi utilizado as bases de dados da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), da Secretária de Assuntos Internacionais (SEAIN), vinculado ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG) e do Ministério do Comércio da China (MOFCOM)<sup>2</sup>. Por fim, o recorte histórico foi determinado pois é a partir de 2000 que a China “se coloca efetivamente como um país com possibilidades de alterar equilíbrios no sistema internacional, parcialmente por conta do seu desempenho econômico desproporcional” (RAMANZINI JÚNIOR; FELIÚ, 2013. p.166).

## 1. Aporte teórico

Para analisar a inserção chinesa na América Latina, os conceitos de Wallerstein (1974) da Teoria do Sistema-Mundo e de Arrighi (1996) sobre ciclos sistêmicos e hegemonia foram empregados nessa pesquisa. Para Wallerstein (1974), a Teoria do Sistema-Mundo se baseia no conceito de divisão internacional do trabalho, ou seja, “que legitima a capacidade de certos grupos dentro do sistema explorarem o trabalho dos outros, isto é, receberam uma maior parte do excedente” (Wallerstein, 1974, p. 339). A partir disso, o autor classifica os países periféricos, semi-periféricos e centrais, em que cada país desempenha um papel na divisão do trabalho.

Os países periféricos seriam responsáveis por fornecer produtos de baixo valor agregado e bens primários, como as *commodities*, para o centro e a semiperiferia. Já os países centrais seriam os fornecedores de produtos de alta tecnologia e que possuem alto valor agregado. Por fim, a semiperiferia cumpriria um papel intermediário, porém não residual no Sistema-Mundo, como pontua Martins (2015). Desse modo, a semiperiferia seria uma espécie de barreira para que os problemas dos países periféricos não atingissem diretamente os países do centro do capitalismo.

Fundamentando-se em Fernando Braudel e Karl Marx, Arrighi (1996) desenvolve os ciclos sistêmicos de acumulação (CSA). Para o autor a CSA se constitui em dois ciclos, sendo uma caracterizada por uma expansão material e por uma expansão financeira. No primeiro ciclo é colocado em movimento “uma massa crescente de produtos, que inclui a força de trabalho e dívidas da natureza, tudo transformado em mercadoria” (ARRIGHI, 1996, p.06). Já no ciclo de expansão financeira, a acumulação prossegue através de acordos financeiros, devido a uma parte crescente de capital monetário que se “liberta” de sua forma mercadoria (ARRIGHI, 1996, p.06).

---

<sup>2</sup> No trabalho de conclusão foram utilizados dados até 2016. Contudo, para esse artigo, foi utilizado dados até 2017, ampliando o recorte temporal da pesquisa.

Assim, na história moderna e contemporânea houve quatro ciclos de acumulação, sendo eles o ciclo genovês entre os séculos XV e início do XVII; o holandês, do fim do século XVI até parte do XVIII; o ciclo britânico, da segunda metade do século XVIII até o início do século XX; e o ciclo norte-americano, iniciado no fim do século XIX e que prossegue na atual fase de expansão financeira. Cada ciclo teve uma nação que desempenhou um papel hegemônico, sendo considerada um *hegemon*. Essas nações se tornaram hegemônias, pois, para Arrighi (1996, p.27), tiveram e tem a capacidade de exercer funções de liderança e governo sobre um sistema de nações soberanas.

É válido pontuar que a perspectiva arrighiana de hegemonia está associada não somente ao poder, mas também ao exercício da liderança intelectual e moral (MONTENEGRO, 2015, p.252). Essa perspectiva é influenciada diretamente pelo pensamento gramsciano que além de separar “dominação” e “liderança” define poder hegemônico como sendo:

uma configuração mutuamente irreduzível entre ideias dominantes, instituições e capacidades materiais amplamente aceitas como legítimas, em que as forças sociais, os estados e as ordens mundiais estão inter-relacionados como conjuntos dialéticos, unidos em hegemônias mundiais (KEOHANE, 2010, p. 173)<sup>3</sup>

E ao analisar o ciclo mais recente, o ciclo norte-americano, Arrighi (1996) nota que a partir da década de 1970 há um processo de decadência do atual *hegemon*, em que o poder se desloca para o Leste Asiático, tendo a República Popular da China (RPC) como principal ator a se tornar o novo *hegemon*. Esse deslocamento do Atlântico Norte para o Leste Asiático é caracterizado como o “século asiático”. Esse processo pode ser observado ao analisar o PIB global e seu centro de gravidade global (Figura 1).

Figura 1. Centro de gravidade da economia mundial.



<sup>3</sup> Tradução do autor

A projeção apresentada na figura 1 mostra através da ponderação do PIB global, o deslocamento do centro econômico global do século XIX até 2025. É observado que o centro econômico se dirige ao Atlântico Norte, tendo alcançado ao seu ponto máximo na metade do século passado, e a partir disso começa a se deslocar para a Ásia. Esse deslocamento ocorre devido ao crescente peso que a Ásia vem tendo na economia global, visto que com um mercado consumidor de quase 1/3 da população global e com economias, como China e Índia, que crescem acima da média global, a região vem se tornando o novo centro do mundo.

É necessário pontuar que o dado apresentado apenas corrobora com a tese de Arrighi (1996) de que há um processo de desgaste do ciclo norte-americano, em que uma das consequências é o deslocamento do poder do Atlântico Norte para o Leste Asiático. Esse deslocamento alteraria o equilíbrio do Sistema-Mundo, pois o provável *hegemon*, a China, será um país da semiperiferia que vem galgando sua posição no centro do sistema. Além disso, seria um país com uma ideologia rival ao sistema, tendo em vista que, pelo menos em termos teóricos, a China adota o socialismo como ideologia sócio-política. De modo geral, outros fatores podem ser levantados para fortalecer a ideia de Arrighi, como por exemplo, o fator militar ou cultural. No entanto, o presente trabalho busca apresentar o fator econômico, mas especificamente o de investimento.

## **2. A política externa chinesa: a (re)ascensão do dragão**

Como pontuado anteriormente, os investimentos chineses fazem parte de uma política mais ampla da China para alterar seu *status* no Sistema Internacional. Dessa forma, é necessário compreender a formação e os objetivos da política externa chinesa para se ter uma maior compreensão da estratégia que vem sendo empregada pelo país. A análise será feita a partir do pós-revolução de 1949, tendo em vista que é partir desse momento histórico que as bases da política externa chinesa são alicerçadas.

Após a revolução de 1949, com a vitória do Partido Comunista da China (PCCh), as bases lançadas para política externa chinesa foram baseadas nas premissas de independência, liberdade, integridade territorial e soberania. Essas premissas possuem influências do período histórico denominado “século das humilhações”, período no qual o império chinês sofreu invasões das potências colonialistas ocidentais e, conseqüentemente, a assinatura de uma série de tratados que prejudicaram o país. Dessa forma, a partir desse passado, a República Popular da China (RPC) buscou a consolidação do governo revolucionário, o estabelecimento do controle econômico e a inserção do país no Sistema Internacional como uma potência não alinhada e independente (QINGMIN, 2011; KISSINGER, 2011 apud JAEGER, 2017; ROBERTS, 2012; VISENTINI et al., 2013).

Outros dois importantes fatores em que a Política Externa chinesa se ancora são os Cinco Princípios de Coexistência Pacífica<sup>4</sup> (*heping gongchu wuxiang yuanze*; 和平共处五项原则) e a *One-China Policy*. Os cinco princípios consistem em: (I) respeito mútuo à soberania e integridade nacional; (II) não agressão; (III) não intervenção nos assuntos internos de um país por parte de outro; (IV) igualdade e benefícios recíprocos; e (V) coexistência pacífica entre Estados com sistemas sociais e ideológicos diferentes (CUNHA, 2009, p.9). Já a *One-China Policy* afirma a existência de uma só China, no caso, a China continental, e que a Ilha de Taiwan, província rebelde que busca independência, faz parte da República Popular da China (RPC).

A partir dessas diretrizes a China buscava, num primeiro momento, sedimentar sua posição no Sistema Internacional através do campo político. No campo econômico, a principal política aplicada ficou conhecida como “As Quatro Modernizações”. Lançada em 1978, num contexto de crise interna, por Deng Xiaoping, o plano de modernização consistia em um processo gradual de abertura que buscava modernizar a agricultura, indústria, ciência e tecnologia e forças armadas. Essa política tinha como objetivo a modernização das estruturas produtivas do país permitindo “a próxima fase do desenvolvimento chinês” (CHENG & ZHANG, 1999).

Para alcançar esses objetivos, o governo chinês buscou promover uma maior troca com o mercado internacional estabelecendo Zonas Econômicas Especiais (ZEE's) onde seria permitido investimentos estrangeiros e o estabelecimento de *join ventures*. Em contrapartida, os investimentos estrangeiros eram definidos de acordo com os interesses do Estado chinês, além disso, as empresas que buscassem se instalar em território chinês deveriam compartilhar a tecnologia com empresas locais, permitindo, assim, que as empresas chinesas entrassem em contato com novas tecnologias de produção e pudessem desenvolver tecnologias de maneira autônoma.

Essa maior abertura da China permitiu uma ampliação do multilateralismo durante todo o século XX e culmina com a entrada da RPC na OMC (Organização Mundial do Comércio) no começo do século XXI, após 15 anos de negociação. A entrada do país na OMC possibilitou o acesso a uma maior gama de mercados aos produtos chineses e a investimentos. Aliado a isso, as reformas realizadas permitiram um grande crescimento econômico, com taxas de crescimento média de 16% entre 1987 e 2013.

Esse intenso crescimento e a possibilidade de se tornar mais competitiva política e economicamente, criou uma apreensão de que a China fosse se tornar um *player* agressivo na dinâmica global. Para contornar o que ficou conhecido como *China Threat* (*Zhongguo weixie* 中国威胁), o governo chinês desenvolveu o termo Ascensão Pacífica (*Zhongguo heping jueqi* 中国和平崛起) que, como afirma Lanteigne (2016, p. 38),

---

<sup>4</sup> Os princípios que norteiam a República Popular da China, também influenciaram os demais países terceiros mundistas na Conferência de Bandung, realizada em 1955.

pressupõe que a China crescerá dentro do *status quo* e dentro das normas internacionais em vez de procurar criar uma nova ordem mundial.

Por fim, no governo de Xi Jinping (2013-Atualmente), se cunha um novo termo na política externa chinesa intitulado de *Chinese Dream* (*Zhōngguó mèng* 中国梦). De maneira geral, o ideal contido no termo é que o governo Chinês busca construir uma sociedade moderadamente próspera e a realização do rejuvenescimento nacional, tornando a RPC um país mais forte no Sistema Internacional. Assim, observa-se que a RPC passa a adotar uma política externa mais assertiva, distanciando-se de uma política *lowprofile*.

### **3. A relação entre China e América-Latina: aspectos político-econômicos.**

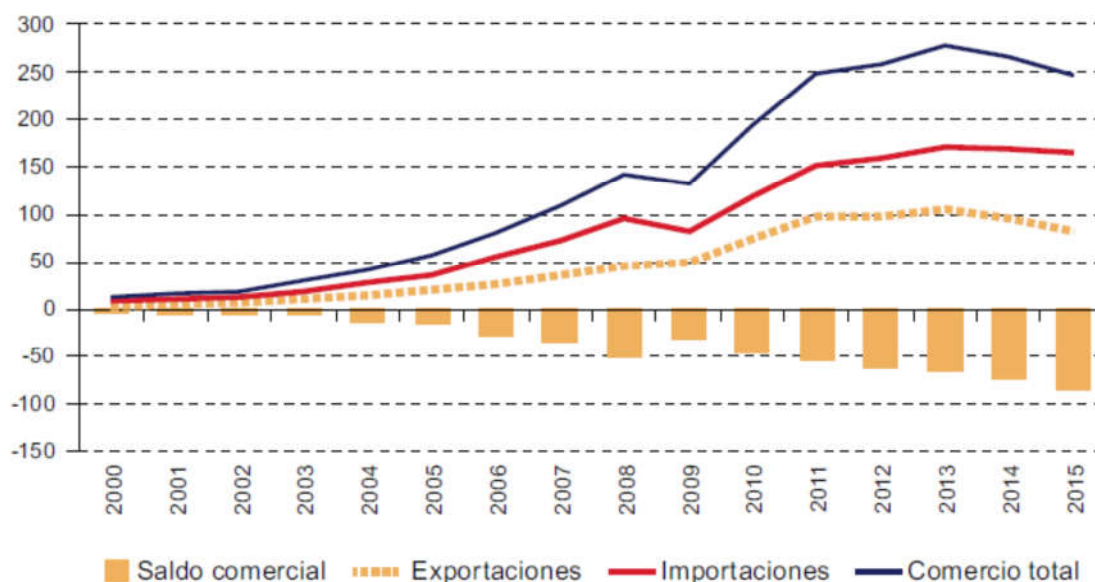
De maneira geral, é nas décadas de 1960 e 1970 que as relações se aprofundam, onde os primeiros laços diplomáticos são estabelecidos com Cuba, em 1960, e com o Chile, de Salvador Allende, em 1970. Em relação ao Brasil, o estabelecimento das relações diplomáticas ocorre em 15 de agosto de 1974 na época no governo Geisel (1974-1979).

A China possui relações diplomáticas com 15 dos 20 países latino-americanos. As ausências de El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras e Paraguai se deve ao fato dos países possuírem relações diplomáticas com Taiwan. Assim, por não reconhecerem a política de “Uma Só China”, ou seja, que a República Popular da China possui jurisdição sobre a Ilha de Taiwan, esses países não possuem relações diplomáticas com a RPC.

As relações diplomáticas entre a RPC e a região ganham novos contornos quando a China em lança o “Livro Branco sobre América Latina e o Caribe” em 2008 e 2016, além da I Reunião Ministerial do Fórum CELAC-China em 2015 na qual é apresentada o plano de cooperação para o período de 2015-2019. Esses eventos demonstraram o interesse chinês na região, não só como parceiros comerciais, mas também politicamente, visto que a maioria dos países reconhecem a ideia de uma só China, além de participarem de importantes fóruns globais, como G-77 e BRICS.

O estabelecimento das relações diplomáticas e, posteriormente, seu aprofundamento permitiu que a China e os países da região desenvolvessem um importante laço comercial. Essa relação se tornou mais intensa a partir da primeira década do século XXI, tendo seu auge em 2013 quando atinge mais de US\$250 bilhões (Gráfico 1). A região latino-americana foi beneficiada devido a boom das *commodities* gerado, em grande medida, pelas necessidades internas chinesas que estavam em expansão, sejam elas por hidrocarbonetos, cereais ou proteína animal.

Gráfico 1. América Latina e Caribe: comércio de bens com a China (2000-2016)



Fonte: CEPAL (2016)

Apesar das quedas sucessivas a partir de 2014, em 2017 o comércio entre a região e a China teve um aumento de 30% segundo dados do Banco Interamericano de Desenvolvimento<sup>5</sup>. Esse aumento no volume comercial está concentrado nas *commodities*, cujos preços tiveram um aumento substancial. Os países que mais se beneficiaram com esse aumento comercial foram o Venezuela (28%), Peru (25%), Colômbia (19%), Brasil (18%) e Equador (16%).

Não obstante, quando se observa a balança comercial entres as partes é verificado um forte déficit por parte da região latino-americana. Isso decorre devido ao fato de enquanto os países latino-americanos e caribenhos exportam basicamente *commodities*, que representam cerca de 70% da cesta de produtos, importam produtos de alto valor agregado, sendo esses responsáveis por 91% do que foi importado em 2015 (CEPAL, 2016). Para efeitos de comparação, do total que foi exportado da região para o mundo em 2015, 34% eram *commodities*.

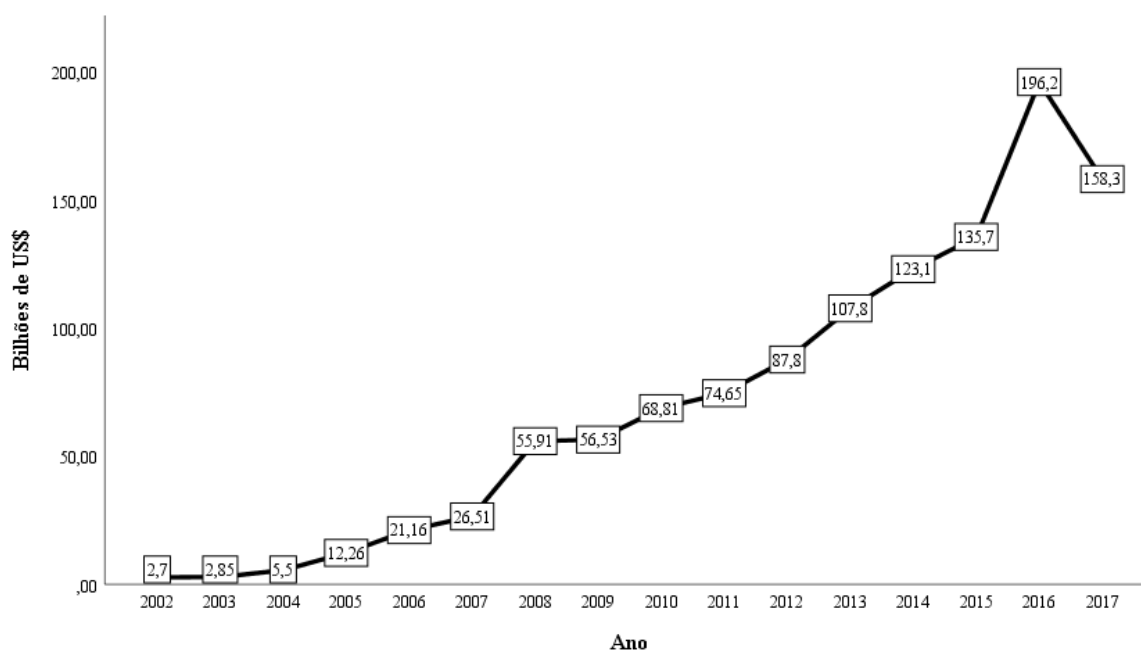
Essa pauta exportadora majoritariamente primária além de acarretar um déficit comercial para a região, gera um outro efeito negativo que é o aprofundamento da reprimarização da economia regional, ou seja, “a dependência e a volta da economia para a exportação de *commodities* e importação de bens manufaturados e os efeitos ramificadores para toda a conjuntura da região frente ao comércio exterior internacional” (MEDEIROS, 2016 *apud* CARCANHOLO, 2009; MANCIO & MOREIRA, 2012; GRAVA, 2014. p. 02).

<sup>5</sup> Disponível em: <<https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8698/Estimaciones-de-lastendencias-comerciales-de-America-Latina-y-el-Caribe-Edicion-2018.PDF?sequence=3&isAllowed=y>>. Acesso em: 10 de janeiro de 2018.

#### 4. Os investimentos chineses na América Latina (2000-2017).

Um importante fator a ser observado é a espacialidade do investimento chinês no mundo, ou seja, onde os investimentos chineses estão localizados e aonde a América Latina se encaixa no contexto global. Desse modo, para se ter um contexto geral foi utilizado dados do *Statistical Bulletin of China's Outward Foreign Direct Investment* (年度 中国对外直接投资统计公报) de 2017 do Ministério do Comércio da China (MOFCOM).

Gráfico 2. Fluxos externos chineses (2002-2017) em US\$ bilhões.



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do MOFCOM (2017)

A partir dos dados do MOFCOM (2017) é observado que o fluxo de investimentos externos da China em 2017 atingiu cerca US\$ 158,3 bilhões (Gráfico 2). Em comparação ao ano anterior, houve uma diminuição de 19,3%. É a primeira vez desde 2002 que há uma queda nos fluxos dos investimentos chineses. Essa retração, fez com que a RPC ficasse em terceiro maior investidor, atrás apenas de dos Estados Unidos (US\$ 342,27 bilhões) e do Japão (US\$ 160,45 bilhões)<sup>6</sup>.

Do montante de 2017, 80% (US\$ 126,6 bilhões) foram direcionados para quatro áreas, sendo elas: serviços empresariais, manufatura, atacado e varejo e serviço financeiro. O setor manufatureiro recebeu US\$ 29,51 bilhões (18,6%), com um aumento em relação a 2016 de 1,6%. Destaca-se as áreas de química,

<sup>6</sup> MOFCOM, 2017, p. 87

fabricação automotiva, eletrônico, farmacêutica e aeroespacial, setores considerados estratégicos para o Estado chinês, como pode ser observado na política do *going global*. Os demais setores, como serviços, finanças e construção tiveram um aumento quando comparado com o ano anterior. Já o setor de mineração ficou negativo pela primeira vez, com um saldo de -US\$ 3,7 bilhões<sup>7</sup>.

Passando para uma análise mais aprofundada, é observado que na Europa e em África houve um grande aumento nos investimentos com cerca 72% e 71% em comparação com o ano anterior respectivamente. Enquanto nas Américas e na Ásia houve reduções, com destaque para o grande recuo nos investimentos nas Américas com uma queda de 48,3% na América Latina e 68% para a América do Norte.

Tabela 1. Composição regional dos IED's da China em 2017 (bilhões de US\$)

Continente	Quantidade	Ano-a-ano (%)
Ásia	110,0	-15,5
Europa	18,5	72,2
América Latina	14,1	-48,3
América do Norte	6,5	-68,0
Oceania	5,1	-1,9
África	4,1	70,8
<b>Total</b>	<b>158,3</b>	<b>-19,3</b>

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do MOFCOM (2017)

Analisando de maneira breve os fluxos de investimento direto é possível descrever que o investimento na região asiática foi de US\$ 110,04 bilhões, com queda de 15,5% em relação ao mesmo período do ano anterior. No entanto, a região continua sendo a principal receptora dos investimentos chineses com 69,5% (Gráfico 2). Dentro dessa região, cabe destacar os países da ASEAN (Associação de Nações do Sudeste Asiático) que tiveram em torno de US\$ 14 bilhões em investimentos, um aumento de 37,4% em relação ao ano anterior, representando 12,8% do investimento na Ásia. Na Europa os investimentos atingiram US\$ 18,5 bilhões representando 11,7% do total dos fluxos de IED chinês global (Gráfico 2). Já os investimentos na União Europeia (UE) foram de US\$ 10,27 bilhões, um aumento de 2,7% em comparação com o ano anterior<sup>8</sup>.

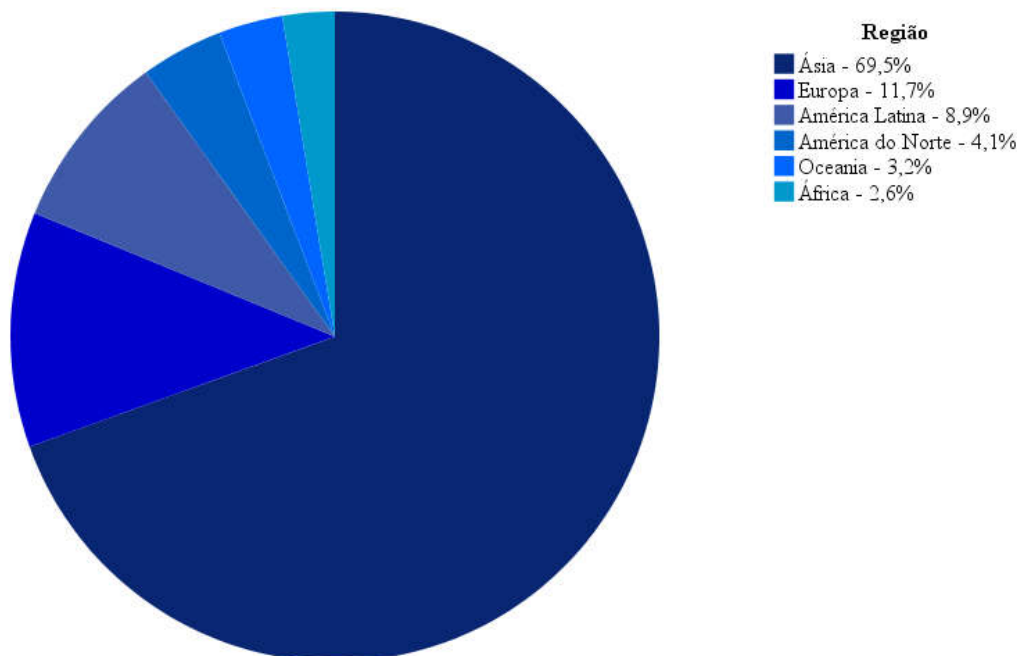
Já os investimentos na América do Norte foram de US\$ 6,5 bilhões, uma redução de cerca de 68% ao ano anterior (Tabela 1). Esses investimentos representaram 4,1% do total dos fluxos de investimento direto chinês (Gráfico 3). Se destaca os aportes nos Estados Unidos (US\$ 6,43 bilhões) e o Canadá (US\$ 320 milhões). A América Latina representou 8,9% do total de investimentos global (Gráfico 3) com um montante de US\$ 14,08 bilhões, uma queda de 48,3% em relação ao ano anterior, com destaque para foi

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 94-95

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 96-97

principalmente para as Ilhas Virgens Britânicas (US\$ 19,3 bilhões), Brasil (US\$ 430 milhões), Venezuela (US\$ 270 milhões) e Argentina (US\$ 210 milhões)<sup>9</sup>.

Gráfico 3. Composição regional dos IED's da China em 2017.



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do MOFCOM (2017)

Por fim, a Oceania teve US\$ 5,11 bilhões em investimentos (Tabela 1), com queda de 1,9% no comparativo anual, representando 3,2% dos fluxos de investimento direto naquele ano. E em África, os investimentos alcançaram US\$ 4,1 bilhões, um aumento de 70,8% em comparação a 2016 (Tabela 1), representando 2,6% fluxos totais de investimentos estrangeiros diretos (Gráfico 3)<sup>10</sup>.

Os IED's chineses na economia global refletem o papel que o país tem desempenhando ao longo desse começo de século. É importante notar também que os IED's chineses refletem uma clara política de desenvolvimento, em que, por meio de aquisições e fusões, tanto o Estado chinês quanto as empresas privadas buscam adquirir conhecimento técnico, capacidade tecnológica e uma base de clientes, além de acesso aos mercados de maneira mais fácil.

Essa política de desenvolvimento tem sua base em a partir das reformas iniciadas por Deng Xiaoping em 1978, mas ganha destaque a partir da *going global policy* cujos os objetivos são:

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 97

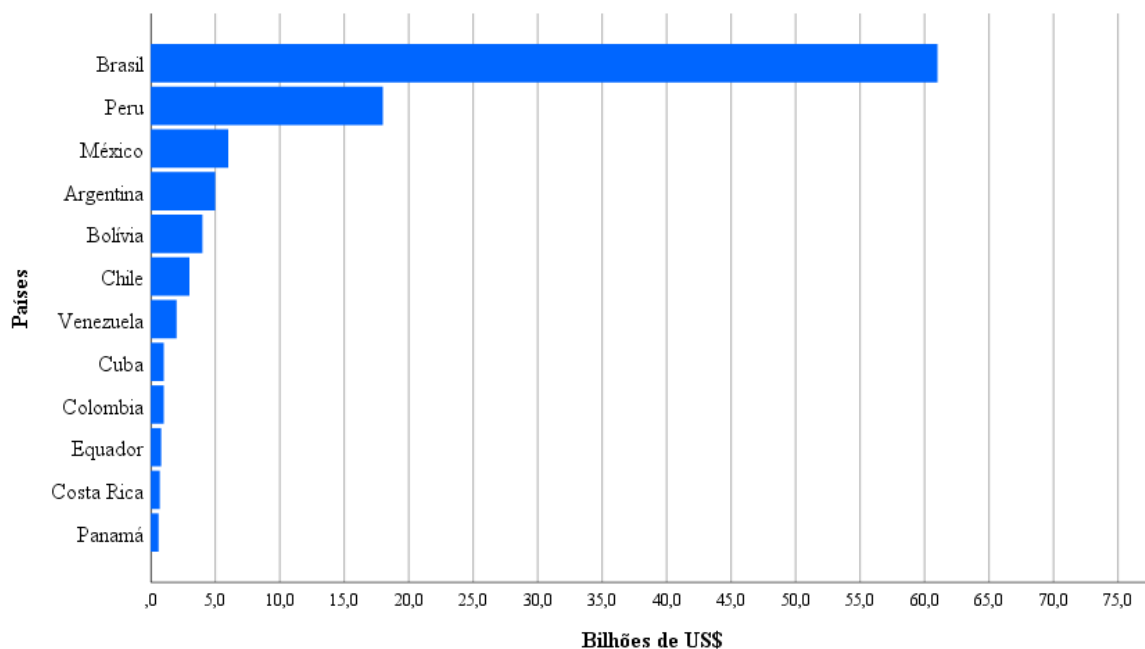
<sup>10</sup> *Ibidem*, p.96-97

i) aumentar os investimentos chineses no exterior por meio da descentralização e do relaxamento das concessões de autorização para saída das empresas chinesas; ii) melhorar o nível e a qualidade dos projetos; iii) reduzir os controles de capital e criar novos canais de financiamento para o mercado nacional; e iv) integrar a política de internacionalização das empresas chinesas com outras políticas existentes para o setor externo, buscando promover o reconhecimento das marcas dessas empresas (PINTO, 2015, p.86-87)

No que tange os investimentos chineses na América Latina, os dados levantados mostram que a região é de grande interesse para o país asiático, seja na questão das *commodities*, na infraestrutura ou no mercado interno consumidor. De maneira geral, os fluxos de IED's chineses na região latino-americana alcançaram seu ponto máximo em 2010, onde é estimado que o capital chinês representou cerca 11% do total de investimentos, sendo que, em 2016, o país asiático foi o quarto maior investidor da região, atrás apenas de Estados Unidos, União Europeia e Canadá (CEPAL, 2016; 2017).

As análises de investimento chineses na região consideram que o ano de 2010 foi o ponto de inflexão, tendo em vista que as inversões chinesas têm um forte aumento em comparação aos anos anteriores (CEPAL, 2016; KUPFER & FREITAS, 2018). Desse modo, Sevares (2013) pontua que, excluindo paraísos fiscais, até 2010, o Brasil foi o país que mais concentrava projetos, num total de 108. Em seguida vinha o México com 49 e, por fim, o Chile com 48. O setor que mais recebeu aportes foi o primário, com destaque para o setor de minério, hidrocarboneto e energia. Isso reflete a necessidade chinesa de matéria-prima para desenvolver seu processo de crescimento econômico, além da garantia de segurança energética.

Gráfico 4. IED chinês na América Latina, por país (2003 – 2016)



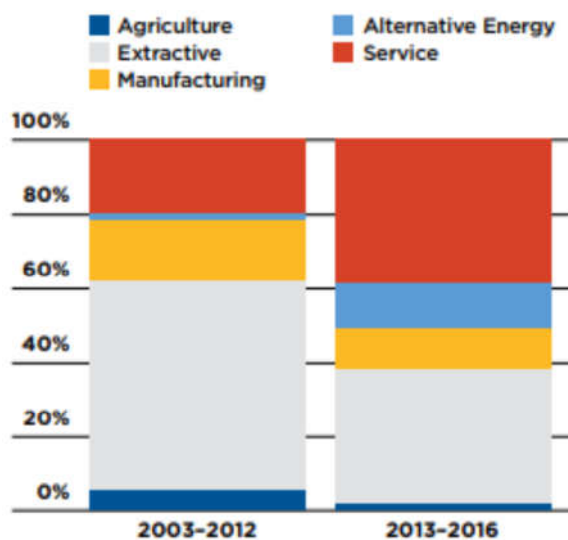
Fonte: Elaboração própria com base em Avendano *et al* (2017)

Apesar das fortes instabilidades na região, principalmente no Brasil, principal receptor de IED chinês, os investimentos continuam de maneira sólida. Já o Peru, foi o segundo maior receptor da região com grandes inversões das empresas de mineração estatais chinesas (Gráfico 4), com destaque ao ano de 2014, em que houve negócios que somaram US\$ 13 bilhões. Outros países, como México e Argentina também tiveram grandes aportes, com México tendo mais de quarenta negócios estimados em mais de US\$ 4 bilhões no período de 2014-2016 e Argentina com um acumulado de US\$ 5 bilhões (Gráfico 4).

No setor de manufatura, a China tem investido principalmente em mercados crescentes e mercados já consolidados, como é o caso do Brasil e do México. Destaque-se as operações no mercado brasileiro, visto que é o maior mercado da região e um dos mais regulamentados em termos de tarifas, restrições de importação e regras de conteúdo local, além de oferecer um acesso a outros mercados sul-americanos, devido aos acordos comerciais do MERCOSUL (LUDEÑA, 2017; ELLIS, 2018). Além disso, Ludeña (2017, p. 16) aponta que praticamente não houve investimentos chineses em manufatura orientada para exportação.

Representando cerca de 50% do PIB Chinês (AVENDANO *et al*, 2017), o setor de serviços também se tornou um campo estratégico para investimentos e que vem ganhando importância na cesta de investimentos chineses é o de serviços. Em 2009 o setor não representava 1% dos investimentos chineses na região, entretanto, em 2013, foi responsável por mais de 40% dos investimentos. (Gráfico 5).

Gráfico 5. IED's chinês na América Latina

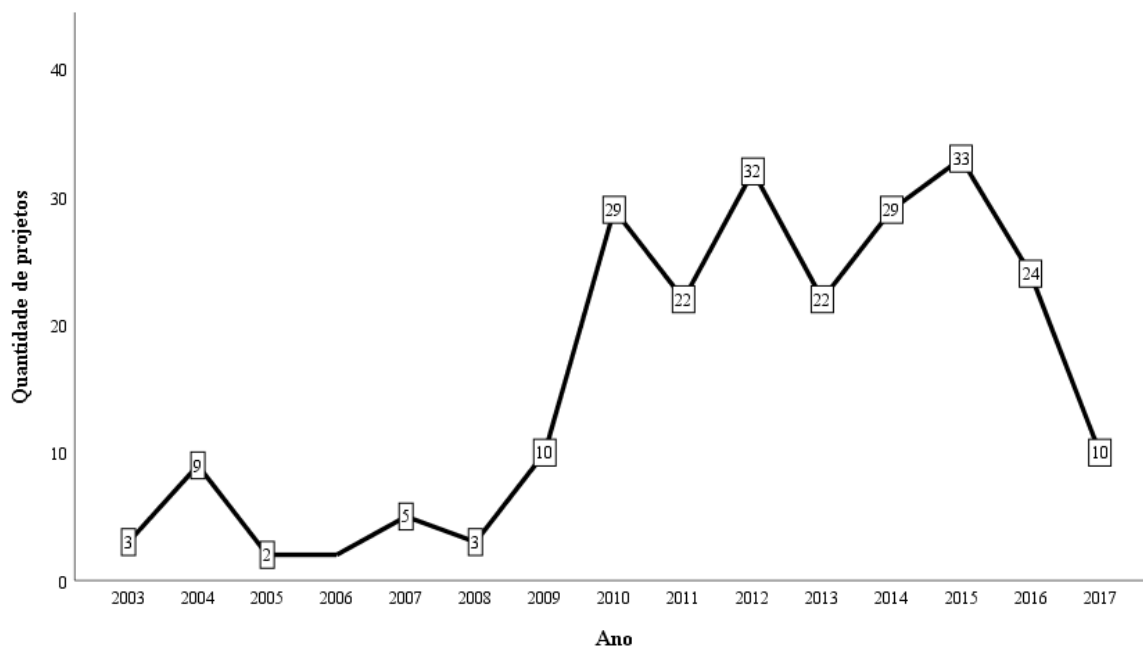


Fonte: Avendano *et al* (2017)

No que se diz respeito exclusivamente aos investimentos chineses no Brasil, segundo levantamento realizado pela Secretaria de Assuntos Internacionais (SEAIN) vinculado ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG) contabiliza 235 projetos entre 2003 e 2017 num total de US\$ 103 bilhões. No entanto, segundo o estudo, apenas 87 desses 235 projetos foram confirmados. Ou seja, apenas

37% dos projetos idealizados saíram do papel, representando um montante de cerca de US\$ 47 bilhões (Gráfico 6).

Gráfico 6. Quantitativo de projetos (2003-2017)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da SEAIN/MPDG

O levantamento mostra que em 2010 (Gráfico 6) houve um forte aumento no número de projetos anunciados pelas empresas chinesas, saltando de 10 projetos anunciados em 2009, para 29 em 2010. No entanto, nos últimos anos da análise, há uma diminuição acentuada do número de projetos, saindo de 24 para 10.

Outro estudo, realizado por Kupfer e Freitas (2018), identifica 145 investimentos diretos chineses no Brasil. Esses investimentos foram realizados por 79 empresas chinesas. Desses 145 projetos, 74 (75%) foram classificados como “realizados”, enquanto os “anunciados” representam 14% e os “não realizados” 8%. De maneira geral, esses 74 projetos classificados como “realizados” movimentaram cerca de US\$ 44 bilhões.

83% do valor dos investimentos chineses no país se deram por meio de fusão e aquisição. Outro fator relevante observado pelos autores no período estudo foi que “o principal setor econômico de destino dos investimentos é a indústria. Entre os anos de 2010 e 2016, 94% do valor investido pela China no Brasil foram destinados ao setor secundário, ao passo que o restante foi direcionado para o setor terciário” (KUPFER & FREITAS, 2018, p. 234). Por fim, os autores observam que há uma forte concentração de empresas que investem no Brasil, ou seja, apenas 5 empresas ficam responsáveis por 80% do total investido pela China.

## Considerações Finais

Como pontuado anteriormente, este artigo se trata de um resumo de pesquisa de conclusão de curso e, dentro dos limites técnicos e teóricos, foi pretendido traçar como se deu a inserção da República Popular da China (RPC) na América Latina através dos investimentos externos diretos (IED's) no período que corresponde de 2000 a 2016. Sendo assim, as conclusões expostas aqui fazem parte da pesquisa realizada. A partir do que se foi apresentado no decorrer da pesquisa, concluiu-se que a China, direcionada por meio de uma política externa que estimula a internacionalização de suas empresas, tanto privadas quanto públicas, busca estabelecer laços duradouros com os países latino-americanos. Para isso, o país asiático não apenas utiliza meios econômicos para esses fins, mas também por meios diplomáticos.

Uma segunda conclusão sobre essa análise é que os países latino-americanos têm respondido de maneiras diversas a essa inserção chinesa na região. Isso não poderia ser diferente, tendo em vista as particularidades econômicas e sociais que cada nação possui. Desse modo, os frutos, os prováveis impactos e as limitações da relação China-América Latina devem levar em conta as idiosincrasias de cada país.

Do ponto de vista econômico, foi percebido que a China está alterando seu espaço na cadeia produtiva, como pode ser notado pela crescente importância dos serviços no PIB, e buscando mercados para seus produtos. Além disso, a China busca investir em áreas que considera estratégicas para o seu desenvolvimento, como os setores de alta tecnologia e também setores energéticos.

Já do ponto de vista político, há evidências empíricas que indicam a inserção chinesa na América Latina está negativamente condicionada a influência norte-americana na região Urdinez (2017). Além disso, a China busca por meio de investimentos aprofundar as relações diplomáticas com os países da região, como é percebido pela I Reunião Ministerial do Fórum CELAC-China onde o país asiático apresentou um plano de cooperação para o período de 2015-2019.

De modo geral, os países latino-americanos tendem a se beneficiar com a ascensão chinesa devido ao fato da China estar competindo pelo poder hegemônico. Dessa forma, há espaço para que a região, como um todo, possa desenvolver cooperações em áreas que historicamente são deficientes, como infraestrutura. De todo modo, os países da região necessitam se unir para negociar politicamente com a China, pois do ponto de vista econômico, o gigante asiático possui uma extensa vantagem comercial, como pode ser observado através da balança comercial. Se o *boom* das *commodities* impulsionou muitas economias da região, é necessário reinvestir esse saldo positivo em setores de maior valor agregado, como indústria e serviços.

## Referências Bibliográficas

ARRIGHI, G. O longo século XX. Ed. Contraponto, Rio de Janeiro. 1996.

AVENDANO, R; MELGUIZO, A; MINER, S. Chinese FDI in Latin America: New trends with global implications. Atlantic Council, Washington, US, 2017. Disponível em: <[http://www.atlanticcouncil.org/images/publications/Chinese\\_FDI\\_in\\_Latin\\_America\\_web\\_0626.pdf](http://www.atlanticcouncil.org/images/publications/Chinese_FDI_in_Latin_America_web_0626.pdf)>.

Acessado em: 15 de Março de 2017.

BECERRA, A. U. C. *Explicando la inversion china en America Latina*. p. 45-65. 2017. *America Latina y el Caribe y China: Economia, comercio e inversion 2017*. Enrique Dussel (coord.). Unión de Universidades de América Latina y el Caribe, Ciudad de México, México. 2017.

BOLT, J., & ZANDEN, J. L. *The Maddison Project: collaborative research on historical national accounts*. The Economic History Review, 67(3), 627-651. 2014.

CARCANHOLO, R. A atual crise do capitalismo. *Crítica Marxista* (São Paulo), v. 29, p. 49-55, 2009.

CEPAL, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. *Relaciones económicas entre America Latina y el Caribe y China: oportunidades e desafios*. CEPAL. Chile. 2016.

\_\_\_\_\_. *La Inversion Extranjera Directa en America y el Caribe Latina*. CEPAL. Chile. 2017.

CHENG, J. Y. S.; ZHANG, F, W. *Chinese Foreign Relation Strategies Under Mao and Deng: A Systematic and Comparative Analysis*. In: Kasarinlan: Philippine Journal of Third World Studies, Vol 14, No 3, 1999

CUNHA, A. M. A Economia Política do "Milagre Chinês", XXXVI ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 2008.

ELLIS, R. V. *Hacia una asociacion estrategica: Las inversones de China em America Latina*. Work Papers Series (WSP) de REDCAEM, n. 3, Red China y América Latina: Enfiques Multidisciplinarios (REDCAEM). 2018.

FONSECA, P. A. A O Século do Dragão: Uma análise da inserção chinesa na América Látina por meio dos investimentos externos diretos (2000-2016). 2017. 66p. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2017.

GRAVA, D. S. Desenvolvimento, democracia e reprimarização da economia na América Latina. *Ponto de Vista: Perspectivas sobre o desenvolvimento*, Rio de Janeiro, v. 2, p.1-14, fev. 2014.

JAEGER, B. C. Investimentos Chineses em Infraestrutura na América do Sul: impactos sobre a integração regional. *Conjuntura Austral*, v. 8, p. 4-23. 2017.

KEOHANE, R. *Big Questions In The Study Of World Politics*. The Oxford Handbook of International Relations, Oxford University Press, NewYork. 2010.

KISSINGER, H. *On China*. New York: Penguin Group, 2011.

KUPFER, D.; FREITAS, F. De R. Direções do investimento chinês no Brasil 2010-2016: Estratégia nacional ou busca de oportunidades, 2018. *Direction of Chinese global investments: implications for Brazil*. Anna Jaguaribe (organizadora). – Brasília: FUNAG. 2018.

LANTEIGNE, M. *Chinese foreign policy: an introduction*. Third edition. New York: Routledge, 2016.

LUDEÑA, M. P. *Chinese Investments in Latin America: Opportunities for growth and diversification*. Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC). United Nations publication. 2017.

MARTINS, J. R. Immanuel Wallerstein e o sistema-mundo: uma teoria ainda atual?. *Iberoamérica Social: revista-red de estudios sociales*, v. V, p. 95-105. 2015

MANCIO, D.; MOREIRA, R. C. A dependência latino-americana e a reprimarização do continente. In: XVII ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 2012, Rio de Janeiro. Anais. Rio de Janeiro: UFRJ, p. 1-25. 2012.

MEDEIROS, P. V. M.. Reprimarização da economia latino-americana: interpretações da teoria do subdesenvolvimento, da modernização e da dependência. 2016.

MONTENEGRO, R. Crise ou afirmação da hegemonia americana? Arrighi, Wallerstein, Fiori e Zakaria. *Estudos Internacionais: revista de relações internacionais da PUC Minas*, v. 3, p. 247-265. 2015

MOFCOM. Ministério do Comércio da República Popular da China. (2017). *Statistical Bulletin of China's Outward Foreign Direct Investment*. 2016.

PINTO, E. C. A integração econômica entre a China e o Vietnã: Estratégia China *plus one*, investimentos e cadeias globais. 2015. *China em transformação: dimensões econômicas e geopolíticas do desenvolvimento*. Marcos Antônio Macedo Cintra, Edison Benedito da Silva Filho, Eduardo Costa Pinto (Organizadores) – Rio de Janeiro: Ipea. 2015.

QINGMIN, Z. *China's Diplomacy*. The Sinopedia Series. Cengage Learning. 2011.

RAMANZINI JÚNIOR, H.; FELIÚ, R. As relações bilaterais Brasil-China: uma relação em processo de afirmação. *Carta Internacional (USP)*, v. 8, p. 165-187. 2013.

ROBERTS, J. A. G. *História da China*. Lisboa: Texto e Grafia, 2012.

SEVARES, J. *Inversiones chinas en America Latina: Oportunidades y desafios de una relacion economica emergente*. 2013. Disponível em: <<http://web.isanet.org/Web/Conferences/FLACSO-ISA%20BuenosAires%202014/Archive/a85cb0df-bd3b-410b-8995-9b69c15049b6.pdf>> Acesso em: 15 de Janeiro de 2017.

URDINEZ, F. *Las Relaciones triangulares: Sobre como la hegemonia de Estados Unidos há condicionado la asertividad china en America Latina*. Working Paper Series (WPS) de REDCAEM, Paper N°1, noviembre. Berlín: Red China y América Latina: Enfoques Multidisciplinarios (REDCAEM). 2017

VELÁSQUEZ, S. O. *Inversion Extranjera Directa de China en AmericaLatina y el Caribe, aspectos metodologicos y tendencias durante 2001-2016*. Economía Informa, n.406. 2017

VISENTINI, P. G. F.; PEREIRA, A. D.; MARTINS, J. M.; RIBEIRO, L. D.; GRÖHMANN, L. G. *Revoluções e Regimes Marxistas: rupturas, experiências e impacto internacional*. Porto Alegre: Leitura XXI/NERINT, 2013.

WALLERSTEIN, I. *O sistema mundial moderno*. Porto: Edições Afrontamento. 1974.

# UNASUL EM CRISE: ASPECTOS POLÍTICOS E FRAQUEZAS INSTITUCIONAIS

Letícia Di Maio Tancredi<sup>1</sup>

**Resumo:** O processo de integração na América do Sul vem sendo construído ao longo da história com avanços e retrocessos. O centralismo e personalismo característicos do presidencialismo na região tradicionalmente refletem na construção de instituições regionais voltadas a um fortalecimento do Estado, e, portanto, pautadas em uma estrutura intergovernamental. Centrada no caso da UNASUL e sua conjuntura atual, a análise defende que tal estrutura está associada a uma fragilidade institucional que dificulta a manutenção do processo de integração em períodos de instabilidade, visto que torna o processo altamente dependente da vontade política dos governantes no poder. Minadas as bases para essa vontade política, sendo o processo centralizado no Estado — contando, portanto, com pouca participação social — e tendo um baixo nível de implementação, a UNASUL enquanto projeto de longo prazo enfrenta o momento mais crítico desde sua criação.

**Palavras-chave:** integração regional, América do Sul, instituições, crise, UNASUL.

## Introdução

Os países sul-americanos têm uma longa tradição nas tentativas de integrar a região. De acordo com Mosinger (2012), nenhuma região no mundo supera a América do Sul em termos de variedade de instituições regionais criadas. Aqui, é seguida a lógica *stop-and-go*, em que os processos de integração se mostram descontínuos, sendo liderados pelos governos dos Estados membros e com tendência a métodos decisórios informais (SAURUGGER e TERPAN, 2016). Inserindo-se nessa relação, há uma literatura considerável acerca da influência do presidencialismo sul-americano na condução do processo de integração através da manutenção do formato intergovernamental dos organismos regionais criados.

Um dos mais recentes blocos criados é a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), que em 2018 completou uma década de existência formal. Se por um lado sua constituição representou diversos avanços — sendo a primeira tentativa de delimitar uma identidade coletiva no âmbito sul-americano e incluindo temas políticos e sociais na agenda da integração —, por outro o processo está enfrentando a maior de suas crises desde a criação. O mais grave dos desdobramentos deu-se com o anúncio, em abril desse ano, por parte de Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Paraguai e Peru da suspensão indefinida de sua participação no bloco, que se seguiu a uma declaração do recém-eleito presidente colombiano, Iván Duque, de que o país deve abandonar de fato o bloco ainda no primeiro semestre de 2019.

De acordo com Saurugger e Terpan (2016, p.5), “uma crise ocorre quando os valores ou sistemas de subsistência de uma comunidade se encontram sob ameaça”. Fioramonti (2012) por sua vez alega a existência de uma forte relação entre crises e regionalismo, podendo as primeiras impor obstáculos ou abrir oportunidades para a consolidação dos processos de integração. Tanto construtivas quanto disruptivas, o fato é que crises refletem vulnerabilidades até então despercebidas. Portanto, é importante aproveitar contextos como o atual para fazer reflexões sobre as possíveis causas e caminhos para superação. É com esse contexto que o presente trabalho pretende contribuir.

---

<sup>1</sup> Mestranda em História, Política e Bens Culturais na Fundação Getúlio Vargas (RJ). [ldmtancredi@gmail.com](mailto:ldmtancredi@gmail.com)

Autores como Dabène (2012) e Mosinger (2012) convergem na opinião de que, historicamente, os diversos mecanismos de integração na América Latina foram criados ou aprofundados justamente em momentos de instabilidade. Divergindo dessa tendência, entretanto, o processo de integração cristalizado na UNASUL não parece estar respondendo positivamente à crise atual, o que pode representar uma novidade na evolução da regionalização sul-americana. A partir dessa consideração, busca-se responder à seguinte pergunta: que variáveis influenciam a tendência disruptiva da UNASUL na conjuntura atual?

Grande parte dos países sul-americanos passa atualmente por um momento de declínio econômico e instabilidade política, em contraposição ao “*boom das commodities*” vivido na década passada. Em tentativas de reação às adversidades enfrentadas, diversos países passaram recentemente por transições de governo. Com a ascensão de Mauricio Macri na Argentina e Michel Temer (2016) e Jair Bolsonaro (2018) no Brasil (dentre outros), a região passa por uma nova “*guinada à direita*”, após a “*virada à esquerda*” que marcou os anos 2000. Decorre-se daí a primeira hipótese que permeia esse trabalho: *a transição de governos na maioria dos países-membros está no cerne da desconstrução da UNASUL.*

Considera-se como ponto de inflexão da crise da UNASUL o encerramento do mandato de Ernesto Samper como Secretário Geral, em janeiro de 2017. O formato institucional do bloco, pautado no intergovernamentalismo, exige que todas as decisões sejam aprovadas por consenso. Devido a divergências entre os países membros, tal consenso sobre a escolha de um sucessor a Samper não foi atingido, o que consequentemente conduziu a um vazio de poder sem precedentes, deixando o bloco estagnado e sem um Secretário Geral já há mais de um ano. Isso leva à segunda hipótese: *o formato institucional da UNASUL, influenciado pelas características do presidencialismo na região, bloqueia a manutenção do processo quando não há convergência entre os Estados membros.*

Para tentar responder à questão posta, o capítulo está baseado na seguinte estrutura: a) na primeira seção, apresentam-se brevemente alguns aspectos teóricos pertinentes; b) posteriormente, faz-se uma reflexão acerca das especificidades do presidencialismo na América do Sul e sua influência no desenvolvimento institucional dos processos de regionalização; c) na terceira seção, faz-se uma análise do contexto de criação da UNASUL e da construção institucional do bloco; d) após, recapitula-se o contexto atual e a consequente crise que o bloco atravessa, buscando estabelecer as relações cabíveis e e) por último, apresentam-se as considerações finais.

## **1. Aspectos teóricos**

### *1.1 Teorias de integração*

Duas são as principais teorias de integração regional. A teoria neofuncionalista, cujos expoentes são Haas e Schmitter (1964), centraliza-se na visão de que os processos de integração adquirem caráter automático a partir do conceito de *spillover*. Esse conceito estabelece que o atingimento do objetivo principal só pode ser garantido a partir da tomada de outras ações específicas, de modo em que se cria um

encadeamento de condições em que a integração em uma área acaba fomentando a integração das demais. Para garantir a auto-sustentabilidade do processo, incentiva-se uma barganha federalista que estabeleça cessão da autonomia a uma instância supranacional, indispensável para coordenar essa integração multisetorial (FIORAMONTI, 2012). Se por um lado a supranacionalidade envolve a cessão de autonomia por parte dos Estados e pode dificultar a resolução de crises devido a sua rigidez institucional, por outro auxilia na criação de confiança mútua entre os membros, institucionaliza os compromissos assumidos – aumentando os custos do não-cumprimento – e relaxa as assimetrias entre os países (JERABEK, 2016).

Em oposição ao modelo anterior, a teoria liberal intergovernamentalista de Moravcsik (1993) assume o comportamento racionalista dos Estados como sua premissa. Assim sendo, esses são unidades utilitaristas, movidos por seus interesses nacionais e um cálculo contínuo acerca de custos e benefícios. A cooperação nesse contexto é possível quando suas vantagens forem maiores que as do conflito. Os Estados assim se engajam em uma barganha intergovernamental visando maximizar suas preferências individuais, em detrimento da constituição de uma instituição que esteja acima dos Estados. Em termos decisórios, dois formatos prevalecem: consenso ou maioria de 2/3. Se por um lado a barganha direta entre os envolvidos pode servir como um importante motor de impulso na gênese do processo e na contenção diante de contágio de crises internacionais, além de propiciar que o voto de países menores tenha o mesmo peso (ORELLANA, 2014), por outro lado são caracterizados como um sistema de baixo nível de interdependência interestatal. Esse baixo nível de interdependência dificultaria não só o processo de *spillover*, mas também uma demanda por parte da população por maior integração (MALAMUD, 2013), pois dificulta a implementação das decisões, criando obstáculos para uma integração de fato, e obscurece a percepção acerca dos benefícios que podem ser auferidos com o processo compartilhado.

### 1.2 A desconstrução das alianças

Em ensaio recente, Nicolás Comini (2017) analisou a atual fragilidade das alianças no sistema internacional, estabelecendo as razões pelas quais a cooperação pode ser criada ou se desfazer. Comini argumenta que as alianças são expostas a um constante risco de extinção, visto que cada ator conta com interesses e agendas de prioridade próprios – convergindo portanto com a teoria liberal intergovernamentalista. Entre as razões pela qual uma aliança pode surgir, o autor aponta elementos como conveniência (para acomodar interesses nacionais ou pessoais), vontade de modificar o status quo, necessidade de vinculação de diferentes temas, afinidade entre líderes, busca por credibilidade, reputação ou coesão, projeção de liderança, diversificação ou especificação das relações exteriores e, por fim, para desviar a atenção de problemas domésticos.

Quanto às possíveis causas de dismantelamento das alianças: em primeiro lugar, o autor destaca a existência de ciclos políticos, visto que as alianças estão sujeitas às alterações políticas internas aos seus membros, e os líderes buscam “imprimir seu selo próprio em matéria de política exterior” (COMINI, 2017, p. 115). No entanto, nem todos os líderes possuem a mesma capacidade de influência em um acordo

internacional e, portanto, o poder também é central no destino das alianças. Nesse contexto, é comum que um governo ameace romper uma aliança alegando problemas de coesão e liderança. Com frequência, líderes reclamam da disparidade dos custos para manutenção de um bloco. Outro fator causal para o autor é a perda de capacidades dos membros considerados motores da aliança – aqui cita como exemplo a conexão entre a crise da UNASUL e a situação interna brasileira. Comini aponta ainda para a uma estereotipação da aliança como causa de erosão, quando é vista mais como um “clube de amigos” do que como uma instituição. Para ilustrar, o autor cita a visão da UNASUL como uma “aliança bolivariana” por parte do governo Macri. Outro fator de desmantelamento é o desaparecimento de uma ameaça vigente no momento de criação da aliança. Por fim, ligado aos estereótipos, a erosão pode acontecer por se considerar que o bloco carece de resultados e impactos substantivos, gerando um ciclo vicioso e perdendo credibilidade.

Com uma visão institucionalista, Comini também afirma que o risco de erosão da aliança depende do grau de institucionalização em que está baseada e seu nível de integração prévio. A interdependência entre os membros, gerada pela institucionalização, é fundamental. Do contrário, quanto menor essa institucionalização, menores as obrigações adquiridas e, assim, os custos de uma potencial ruptura. Ainda, o autor esclarece que para que uma aliança caia em ostracismo não é necessário o seu desmonte institucional – um esfacelamento de funções e de autoridade, ainda que a organização mantenha-se, é suficiente para que ela perca sua capacidade de gerar resultados concretos

### *1.3 Ciclos de repolitização*

Dabène (2012) teoriza acerca da ‘instabilidade constante’ característica dos processos de integração regional na América Latina a partir do conceito de ciclos de repolitização. O autor concebe que a politização de um processo de integração regional é guiada por uma vontade compartilhada de atingir um objetivo político comum a partir da integração econômica. Para isso, o comprometimento dos principais atores políticos é fundamental, sendo o processo de integração Estado-cêntrico. A participação social e um arranjo institucional complexos não seriam fundamentais, mas adicionam graus de politização ao processo.

Dentre as várias causas do início de uma sequência de politização, Dabène cita a presença de algum trauma, como por exemplo uma crise econômica que aumenta as percepções acerca da necessidade de ação coletiva. Quanto maior o trauma, maior a cooperação. Além disso, também podem haver incentivos ideológicos ou externos. A passagem a uma sequência de despolitização acontece quando os principais atores envolvidos perdem o interesse no processo de integração, por considerarem que os objetivos já foram atingidos ou não são mais atingíveis. O desaparecimento do trauma fundacional também pode impactar na motivação para continuar no processo.

Dabène afirma que a perda de interesse político tem maior impacto em processos integrativos que não geram ganhos econômicos. Nesses casos, entretanto, também pode se consolidar uma concepção de interesses regionais comuns, mantendo algum grau de politização. Além disso, convergindo com Comini, o

autor afirma que se algum grau de construção institucional foi atingido na primeira sequência de politização, isso pode auxiliar em alguma resiliência no ciclo de despolitização.

Entretanto, o ciclo de despolitização também pode passar por uma mudança de condições que alteram o cenário para uma terceira sequência, de repolitização. Novos traumas podem surgir, catalizando nova ação coletiva. Novos atores podem trazer novos paradigmas e realizarem uma reforma institucional. De qualquer forma, a repolitização implica na construção de um novo projeto e em nova concepção acerca dos interesses regionais comuns – os atores não voltam às intenções iniciais postas antes do ciclo de repolitização, e as instituições passam por alterações em cada fase da sequência.

O autor ainda faz uma análise do presidencialismo coletivo condutor dos processos na região. Se a ação presidencial serve como acelerador da integração sul-americana e cataliza seu início na falta de instituições fortes, por outro lado leva a criação das instituições da integração a visarem uma reprodução das instituições domésticas, reforçando sua autoridade e inflando a agenda sem necessariamente ajustar o grau de integração possível para que a implementação das medidas decididas ocorra de fato. Portanto, se em uma sequência de despolitização o protagonismo presidencial pode acelerar o processo de estabelecimento de novos objetivos e interesses comuns, por outro, se não houver reforma institucional, dificilmente o grau de repolitização que se cria durará por muito tempo. Esse ponto será melhor abordado na próxima seção.

## **2. Presidencialismo e regionalismo na América do Sul**

No âmbito das ciências políticas, é tradicional a discussão acerca da peculiaridade do sistema presidencialista na maioria dos países sul-americanos, tendo em vista a acentuada concentração de poderes no Executivo se comparado a outros sistemas de mesmo tipo. Na cultura política da região cristalizou-se uma distribuição desequilibrada de poderes entre o Executivo e o Legislativo, pendendo a balança para o primeiro. Em sua análise acerca dos poderes presidenciais na América Latina, Anastasia, Melo e Santos (2004) concluem que em geral os presidentes sul-americanos possuem diversas vantagens estratégicas que instrumentalizam a mencionada concentração de poder, como a capacidade de emitir decretos com força de lei, o poder de veto (total ou parcial), o instituto da urgência e o poder de iniciativa governamental (como o monopólio do envio de matérias orçamentárias e administrativas). Além disso, autores como Smith (2012) e Mainwaring (1990) convergem na afirmação de que o Legislativo na região tende a ser reativo às ações presidenciais, e não propositivo – principalmente no que concerne à política internacional.

De acordo com Smith (2012), a presidência sempre foi o epicentro da política na América Latina; mas, para além das prerrogativas constitucionais, o alto poder presidencial também advém do personalismo, outra forte característica da cultura política dos países da região. Uma das razões para o personalismo seria a ausência de legitimidade de poderes alternativos frente à população – historicamente, os poderes Legislativo e Judiciário foram associados à persuasão e corrupção. Além disso, a história política sul-americana foi marcada por golpes, e tal instabilidade levou a que os compromissos políticos focassem em personalidades populistas mais do que em ideologias e instituições. A partir dessa devoção popular, a disposição dos

presidentes da região a partilhar o poder é modesta, visto que uma vez que o alcançam, eles tendem a se considerar o “portador da vontade” da totalidade ou pelo menos da maioria da população (ANASTASIA, MELO e SANTOS, 2004).

Corroborando com a segunda hipótese dessa pesquisa, diversos autores expõem que as características institucionais do presidencialismo sul-americano se refletem na construção das instituições regionais sob a lógica intergovernamental. Tal perspectiva pode ser resumida na seguinte afirmação de ONUKI e OLIVEIRA (2006):

A preferência de regimes com presidencialismo forte por esquemas intergovernamentais explica em grande medida o estado da arte da integração sul-americana. Nenhum dos processos integrativos sub-regionais foi bem sucedido em adensar a institucionalização supranacional, responsável por garantir bases mínimas de estabilidade das decisões acordadas (ONUKI E OLIVEIRA, 2006, p. 151)

Associado à concentração de forças no governo central está a noção de soberania nacional como um dos pilares da cultura política regional. Mais do que ameaças externas – os países sul-americanos raramente conviveram com a ameaça de guerras entre vizinhos –, as nações da região tiveram dificuldades para consolidar a noção de soberania interna, tendo em vista os inúmeros problemas sociais enfrentados desde a criação dos Estados nacionais. A necessidade de superar os problemas internos consolidou uma lógica estado-centrista entre os países da região, e a falta de uma ameaça externa fez com que a ideia de uma construção regional compartilhada não desafiasse tal lógica (BUELVAS, 2013). Por esse motivo, os processos de integração aqui são vistos pelos governos como reforços à própria autoridade estatal nacional (LEGLER, 2013).

Ainda nesse sentido, Buelvas (2013) afirma que a dinâmica personalista e populista dos países da região causa a preponderância de fatores internos sobre externos, o que tende à existência de uma distância entre países vizinhos e a pouca predisposição a uma transferência de soberania a uma instituição compartilhada:

(...) a disposição de ceder soberania em favor da integração pode ser explicada como um comportamento do ramo executivo em uma tentativa de aumentar o espaço de manobra contra restrições impostas ao seu comportamento por fatores internos (...) quando o ramo executivo é autônomo em relação às instituições domésticas, eles tendem a favorecer em menor grau a transferência de soberania porque não acrescenta na discricção do Executivo (BUELVAS, 2013, p. 457 – tradução pela autora)

Sumarizando a relação defendida nessa seção, portanto, pode-se afirmar que na lógica intergovernamental os presidentes acabam sendo os protagonistas do processo de integração, prescindindo, portanto, de instâncias supranacionais. Seguindo essa estrutura, a tomada de decisões é feita a partir da barganha interpresidencial, e o principal instrumento utilizado para a integração é a diplomacia de cúpulas, o que pressupõe um caráter mais político do que técnico no avanço do processo. Dentro dessa estrutura na história dos organismos regionais já criados na América do Sul, quase sempre foi imprescindível o consenso entre todos os Estados membros. Essa exigência, apesar das vantagens previamente apresentadas, também acaba impedindo o aprofundamento de uma arquitetura normativa e institucional regional, e os processos acabam sendo desprovidos de poder ou autonomia frente à vontade dos Estados membros (CAICHILO,

2017). Assim sendo, autores como Malamud (2013), Dabène (2012) e Legler (2013) afirmam que a constância do processo de integração sul-americano ocorre paralelamente a uma superficialidade de suas iniciativas, marcadas pela quase inexistência do que Saurugger e Terpan (2016) denominaram como densidade institucional<sup>2</sup>. Tal fator seria fundamental principalmente em momentos de crise, impulsionando o processo por inércia quando as demais condições parecem faltar (MALAMUD, 2013). Conclui-se com base nessas ideias que duas características emergem da fraqueza institucional dos processos de integração sul-americanos: uma lacuna entre retórica e consolidação efetiva e a incerteza frente a transições de governo nos Estados membros.

A retórica está conectada a diplomacia de cúpula como principal arena da integração. Se por um lado essas cúpulas causam um efeito de socialização entre os presidentes sul-americanos e são favoráveis ao exercício da negociação, por outro são aproveitadas para fortalecer a retórica do processo de integração regional sem ser acompanhada por planos de ação que levem à implementação de fato. Dabène (2012) afirma que nas cúpulas os presidentes realizam discursos pró-integração para evitarem os possíveis custos políticos de fazerem qualquer declaração contra o processo. Além disso, aproveitam a ocasião para atraírem a atenção da mídia ao elaborarem declarações e lançar pontos potenciais para coordenação e, em caso de enfrentamento de problemas domésticos e embate com a oposição, lançarem a estratégia de “terceirização de culpa”:

Declarações finais de cúpulas geralmente fazem referências à irmandade latino-americana e destacam a necessidade de união, mas os ‘Planos de Ação’ que as acompanham raramente tomam os passos necessários nessa direção. Essa tendência de insistir na importância simbólica da integração contrastando com a defesa de interesses nacionais frequentemente leva a agendas infladas de integração (DABÈNE, 2012, p.59)

Além disso, sendo a integração regional vista como instrumento a serviço dos interesses nacionais, fica condicionada à evolução política doméstica dos países da região, que em sua maioria não possuem uma política consistente para o tema e, portanto, cada transição de governo pode levar a uma variação no processo (KASPAR, 2011; MURGI, 2013). Sendo protagonizado pelos presidentes, os processos de integração na região acabam ligados ao personalismo e centralização no Executivo característicos, de modo que cada nova figura pode imprimir novas características na condução do processo, o que afeta inclusive o potencial de atingimento de consenso no processo decisório. Como afirma Mena (2013): “mudam presidentes, mudam agendas, mudam princípios e objetivos, a levar de roldão toda a condução dos processos de integração”.

Por fim, alguns autores afirmam que a tradução do centralismo e do personalismo na construção da integração regional também leva a um déficit democrático nesses processos, ficando a sociedade alheia ao processo decisório e a uma participação mais efetiva para a evolução da integração. Buelvas (2013) afirma que apesar de a nova onda de regionalismos incluir a discussão acerca da dimensão social da integração, mantém-se uma visão de que tal processo deve ser impulsionado “de cima”, o que significa que a sociedade

---

<sup>2</sup>Grau em que as organizações regionais exercem influência sobre os Estados membros, baseado em sua estrutura normativa.

segue sendo um objeto e não um sujeito ativo na construção da integração regional. Isso advém da própria relação entre Estado e sociedade na América do Sul, em que, segundo o autor, a elite concentradora dos poderes vê com desconfiança o aumento participativo da sociedade civil, evitando criar mecanismos institucionais que levem a esse aumento. Isso também contribui para uma atomização da organização societal, que enfrenta grandes dificuldades para criar uma aliança nacional, quanto mais a nível regional. Tal afastamento da sociedade do âmbito regional estaria reforçado, ainda, pela própria ausência de transparência decorrente da debilidade institucional dos organismos regionais. Não está claro para a sociedade quais os custos e benefícios dos processos de integração; se falta essa percepção, conseqüentemente faltam incentivos para que a integração regional seja incorporada à uma demanda da opinião pública. Caichiolo (2017) afirma que os poucos atores que fazem demandas nessa área, imersos na cultura política de seus Estados, o fazem pela manutenção do status quo – ou seja, a manutenção da estrutura intergovernamental.

### 3. A criação e a institucionalização da UNASUL

A virada do milênio marcou também uma virada política para a maioria dos países sul-americanos, que se via imersa na crise do projeto de liberalização econômica que havia sido adotado na década de 1990. Nesse contexto, não só os países enfrentaram grande instabilidade doméstica como os próprios processos de integração existentes também foram postos em meio a um cenário de incertezas sobre a sua continuidade, a exemplo do MERCOSUL. Refletindo nos ciclos eleitorais, a população foi às urnas esperando uma reação dos países às crises, apostando em figuras que criticavam o modelo esgotado. Nesse momento, portanto, acontece o que muitos autores denominaram de “virada à esquerda” na América do Sul, com a ascensão de governantes como Luiz Inácio da Silva no Brasil, Hugo Chávez na Venezuela, Néstor Kirchner na Argentina e Evo Morales na Bolívia. É importante notar que os novos representantes vinham de diferentes correntes da esquerda, não havendo concordância em todas as áreas, principalmente no que concerne a seus modelos econômicos. Entretanto, convergiam na necessidade de superar o modelo neoliberal e a exclusão social histórica e de diminuir a influência dos Estados Unidos na região, redefinindo suas relações com o país do norte. Os novos governos também marcavam um “retorno do Estado” e do nacionalismo à política sul-americana (FIGUEIREDO, 2014; LEGLER, 2014; BUELVAS, 2013; ORELLANA, 2014).

Do novo cenário emergiu a vontade política para reformular e consolidar os processos regionais como modo de defesa da região em relação a interesses externos e com uma agenda voltada para o desenvolvimento e a equidade – o chamado regionalismo pós-hegemônico entra em voga, substituindo o modelo do regionalismo aberto vigente na década anterior. Pode-se dizer que, a partir do trauma e da afinidade ideológica, empreendia-se uma seqüência de repolitização, na classificação de Dabène (2012), após uma seqüência de despolitização marcada pela crise do MERCOSUL. Nesse contexto, o processo de integração foi puxado principalmente pelo Brasil e pela Venezuela; o primeiro país visando exercer uma liderança regional estratégica, como forma de projetar-se também a nível internacional como país emergente, e o segundo visando construir um projeto anti-hegemônico e antiimperialista condizente com o discurso doméstico e visando fazer frente aos interesses norte-americanos na região. É importante notar a

partir do exposto que a maioria dos elementos postos por Comini (2017) como causas da criação de alianças estavam postos: a conveniência, a vontade de modificar o status quo, a afinidade entre os líderes, a projeção de liderança e a busca por coesão.

O ponto de inflexão do novo regionalismo foi a iniciativa do então presidente brasileiro Fernando Henrique Cardoso de convocar em 2000 a I Reunião de Presidentes da América do Sul, no auge do que se chamava então de “a crise do MERCOSUL”. A Cúpula marcou a primeira vez em que todos os chefes de Estado sul-americanos reuniram-se para tratar de interesses comuns, sendo pioneira na sobreposição do conceito de “América do Sul” no lugar de “América Latina” como identidade regional comum. Ademais, a cúpula incluiu temas diversos, como democracia, integração comercial, meio ambiente, crime organizado e integração da infraestrutura, indo além do enfoque econômico das iniciativas subregionais existentes até então e assim, representando uma novidade no contexto sul-americano (MOSINGER, 2012).

Em 2004 foi estabelecida a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), representando o primeiro avanço nos mecanismos de coordenação política da região e visando transformá-la em pólo relevante na ordem mundial multipolar. Em 2008, a iniciativa avançou ao ser transformada na UNASUL, o que por sua vez representou um aprofundamento em relação à CASA ao ganhar o status de sujeito de direito internacional, formalizando frente à Organização das Nações Unidas o processo de integração, e ao ampliar seu escopo, construindo mecanismos setoriais a partir de seus Conselhos, a exemplo do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), do Instituto Sul-americano de Governo em Saúde (ISAGS) e do Conselho Eleitoral.

Acerca da amplitude de temas abarcados pela UNASUL, os autores se dividem entre os que opinam representar um avanço sem precedentes no potencial da integração regional e os que enxergam como uma perda de foco, facilitando que a integração fique só na retórica e servindo para mascarar a incapacidade de se chegar a um acordo em temas sensíveis como a integração comercial. Na perspectiva de Bouzas, Veiga e Rios (2007), a partir de sua “agenda ampla e difusa” sem “instrumentos econômicos precisos”, a UNASUL manteria a integração regional limitada a um “fórum de intercâmbio diplomático de cada vez menor relevância econômica”. A falta dessa dimensão econômica, conforme a teoria de Dabène, pode se tornar um agravante em ciclos de despolitização. Já para Figueiredo (2014), a grande abrangência de temas é justificável se levarmos em conta que a UNASUL é na verdade a síntese de diversos países contraditórios entre si.

É importante denotar ainda a identificação com um caráter ideológico. Se os governos de esquerda que impulsionaram o projeto não necessariamente convergiam em diversas áreas e se o bloco incluía também países não identificados com a esquerda, os temas introduzidos na nova agenda deram à UNASUL uma conotação ideológica, fazendo, segundo Figueiredo (2014), com que a integração nos novos moldes fosse vista como um instrumento prioritariamente de promoção do desenvolvimento social puxado pelos Estados em detrimento do livre comércio e de contraposição aos EUA. Tal conexão ideológica da UNASUL com os governos de esquerda é feita desde a sua criação e reforçada até hoje por acadêmicos e pela mídia,

fazendo com que essa identificação seja incorporada pela opinião pública tanto para os que defendem o projeto como os que o criticam.

Para além do breve resumo acerca do contexto de sua criação, importa ainda analisar a construção institucional da UNASUL. O organismo conta com quatro órgãos principais, sendo o Conselho de Chefas e Chefes de Estado e Governo o de maior poder decisório<sup>3</sup>. A Secretaria Geral não possui nenhum poder decisório, deixando claro o caráter intergovernamental do bloco. Além desses órgãos, o tratado constitutivo prevê a convocação de reuniões e conselhos de nível ministerial, Grupos de Trabalho ou demais instâncias que possam ser necessárias, devendo prestar contas ao órgão competente que tenha realizado a convocação. Já o art. 7 institui a Presidência pro tempore, exercida sucessivamente por cada Estado membro em ordem alfabética, pelo período de um ano (UNASUL, 2008). Seu papel é basicamente representar a UNASUL quando houver autorização formal por parte dos presidentes e coordenar atividades junto à Secretaria Geral.

Referente ao processo decisório, o art. 12 institui que qualquer norma da UNASUL deve ser adotada por consenso. Levando em conta as assimetrias entre os Estados e a primazia do princípio de soberania nacional, o mesmo artigo prevê que as normas decididas pelo bloco passam a ser obrigatórias após tenham sido incorporadas na legislação doméstica de cada país, de acordo com seus procedimentos internos. No mesmo sentido, o art. 13 institui que “qualquer Estado membro poderá eximir-se de aplicar total ou parcialmente uma política aprovada, seja por tempo definido ou indefinido, sem que isso impeça sua posterior incorporação total ou parcial. No caso das instituições, organizações ou programas que sejam criados, qualquer dos Estados membros poderá participar como observador ou eximir-se total ou parcialmente de participar por tempo definido ou indefinido” (UNASUL, 2008, p. 21). Flexibiliza-se portanto o potencial de implementação das medidas adotadas (FIGUEIREDO, 2014), o que, como visto se por um lado auxilia no contexto de países com capacidades desiguais, por outro dificulta a consolidação do processo de integração e a integração nos diferentes setores visados.

O art. 17 prevê a criação de um parlamento sul-americano para o futuro, não dando maiores indicações quanto a sua implementação. A inauguração da sede do parlamento, que ocorreu em setembro de 2018 em San Benito (Bolívia) – dez anos após a previsão de sua criação –, não contou com a presença de nenhum presidente dos membros da UNASUL além do líder boliviano, e já no evento foi oferecida a receber congressos e celebrações de formatura, dentre outros. Embora agora tenha uma sede, não há nenhuma perspectiva de acordo para que ocorra eleição de parlamentares.

O art. 18 por sua vez prevê o incentivo à participação cidadã, indicando que os Estados membros devem construir espaços para discussão e resposta às propostas da sociedade. Com base no artigo, foi criado o Foro de Participação Cidadã (FPC), cujo primeiro evento se deu em 2014 e vem ocorrendo anualmente desde então. Embora constitua um avanço em termos de participação social, a UNASUL pouco transformou

---

<sup>3</sup>Os outros três órgãos são: o Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores, o Conselho de Delegadas e Delegados e a Secretaria Geral (UNASUL, 2008).

as deliberações dos fóruns em ações práticas. Deve-se atentar ao fato de que o FPC tem caráter consultivo; os participantes possuem poder de opinar e fazer sugestões, mas a implementação segue dependente da vontade do Conselho de Chefes e Chefas de Estado, incorrendo novamente nos problemas do intergovernamentalismo já mencionado. Nesse sentido, não há indícios de que as sugestões realizadas nos FPC foram levadas à prática de fato. O I FPC, por exemplo, propôs a criação de novos Conselhos no âmbito do bloco, seguindo as temáticas de Migração, Meio-Ambiente, Igualdade de Gênero, Trabalho e Participação, Transparência, controle social e acompanhamento, dentre outros (UNASUR, 2014). Até então, nenhum deles foi criado. Além disso, embora sua diretriz estabeleça o encaminhamento de relatório anual com indicadores de realização das demandas sociais, tal norma nunca foi cumprida (RAMOS, 2017).

O art. 21 prevê que qualquer diferença entre os Estados membros deve ser resolvida por negociação direta entre os envolvidos. Caso não haja solução nesse primeiro nível, os Estados membros devem submeter a controvérsia à consideração do Conselho de Delegadas e Delegados, que tem 60 dias para formular recomendações. Um terceiro nível, caso ainda não haja solução, é levar o problema ao Conselho de Ministras e Ministros de Relações Exteriores, que deverá tratar da questão em reuniões futuras (UNASUL, 2008). O bloco, portanto, carece de uma estrutura formal para solução de controvérsias (FIGUEIREDO, 2014), fomentando a barganha direta entre os representantes. É verdade que a UNASUL atuou em casos de divergência entre países membros, assumindo papel de facilitador na barganha entre as partes, mas tal ação sempre se deu quando houve solicitação por parte dos envolvidos. Na ausência dessa, o bloco não age. Além disso, tal ação também depende de consenso intrabloco. Um exemplo disso é a imobilidade da organização no âmbito da crise doméstica que assola a Venezuela no momento em que os membros começaram a divergir entre si acerca do tema.

Apesar do exposto, em termos de implementação, deve-se considerar que o principal feito do bloco foi servir como um instrumento de gestão de crises políticas domésticas de seus membros e de coordenação de posições em relação à temas globais enquanto houve vontade política para impulsionar essa atuação no âmbito da UNASUL. A organização foi pioneira ao tomar o lugar da Organização dos Estados Americanos nessa função, restringindo a “solução dos problemas sul-americanos aos países sul-americanos”. Além disso, o projeto de uma cidadania sul-americana avançou com a extensão da livre circulação de cidadãos, já vigente no MERCOSUL, à maioria dos países da região, facilitando também a obtenção de permissões de trabalho (JASSIR, 2018). A implementação da integração social e parlamentar, conforme exposto, ficou aquém do imaginado inicialmente. Medidas estratégicas como a construção de um anel óptico sul-americano e a criação de um banco de desenvolvimento sul-americano também não passaram à prática, bem como diversos projetos de infraestrutura previstos no âmbito do COSIPLAN.

Em resumo, a criação da UNASUL foi impulsionada pelos governos progressistas que assumiram a presidência da maioria dos países da região após a crise do neoliberalismo, convergindo na necessidade de implementar avanços sociais e de possuir um bloco sul-americano que fosse capaz de proteger-se da possibilidade de intervenção estadunidense nos assuntos regionais. Sendo assim, o bloco é visto por muitos

como fruto de uma convergência ideológica e personalista entre os presidentes que estavam em poder no momento de sua criação. Já a análise institucional da UNASUL permite concluir que o bloco segue puramente a lógica intergovernamental, confiando quase que plenamente na barganha interpresidencial, sem aprofundar o fortalecimento de outros órgãos internos que possam contribuir para a implementação das decisões tomadas pelos Chefes de Estado e mantendo o baixo déficit democrático característico dos processos integrativos sul-americanos. Sem um aparato institucional que avance na implementação de fato de avanços nas diversas áreas pretendidas e assim, crie um processo de *spillover* que possa gerar outros incentivos à continuidade do processo para além da vontade política, o bloco em momentos de crise certamente está vulnerável a sofrer impactos disruptivos, principalmente se novos governos assumem com outros interesses.

#### 4. A crise atual: sequência de despolitização?

A conjuntura em que as condições para a criação da UNASUL foram postas sofreu uma alteração nos últimos anos. Os países sul-americanos foram atingidos pela crise internacional. A bonança das *commodities* e do ciclo econômico expansionista teve fim, prejudicando a entrada de recursos que serviu como um dos principais pilares para os modelos de desenvolvimento implantados. A recuperação econômica dos EUA e dos países da União Europeia parece ter tirado novamente o espaço de articulação dos países emergentes para conduzirem seus interesses no cenário internacional. O comércio exterior passa novamente a se estruturar preferencialmente por acordos de livre comércio bilaterais e multilaterais, a exemplo da Aliança do Pacífico, levando o modelo de integração regional pós-hegemônico a uma crise de identidade.

Quase nenhuma das figuras presidenciais que articularam a UNASUL está mais no poder, e seus sucessores não conseguiram manter o mesmo ímpeto no projeto – seja pelas restrições domésticas e internacionais que agora vigoram, ou por enfraquecimento na vontade política de consolidar o bloco. Ainda, está havendo uma nova “virada à direita” na região, com mudança de espectro ideológico no Brasil, Argentina, Chile, Paraguai e Peru. Na visão de Pimentel (2018), os governantes de centro-direita, defendendo um retorno de medidas liberais, dão preferência a blocos focados na área econômica, como o MERCOSUL. Quebrou-se, portanto, a coesão ideológica que serviu como base para a construção do bloco; a mudança de ciclo político exposta por Comini (2017) como uma das causas para o desmantelamento de alianças está posta.

Os dois países chave na gênese do bloco, Brasil e Venezuela, hoje são os dois expoentes da crise que assola a região de maneira geral. Após a morte de Hugo Chávez, o presidente Nicolás Maduro não conseguiu manter a governabilidade conquistada pelo antecessor. Além da falta de apoio enfrentada, a deterioração da situação econômica e social, simbolizada principalmente pela escassez de bens essenciais e o fluxo migratório intenso para países vizinhos, fortalece a oposição, gerando uma polarização extrema no país. Já o Brasil mergulhou em uma recessão econômica sem precedentes, o que exigiu tentativas de reação da sucessora de Lula, Dilma Rousseff, não obtendo êxito. Além disso, a presidenta não conseguiu manter o

mesmo perfil internacional do antecessor, seja pela necessidade de estancar a crise que se instalou domesticamente, seja por seu próprio perfil profissional (SARAIVA e GOMES, 2015). A participação brasileira como líder regional no âmbito da UNASUL, portanto, já se mostrava visivelmente enfraquecida. Esse contexto agravou-se com o impeachment sofrido por Rousseff, assumindo o vice Michel Temer o cargo de presidente. Em termos de política internacional, seu mandato visou inserir-se no contexto de liberalização comercial a partir de acordos com países desenvolvidos. Delegou-se a região ao segundo plano, adotando inclusive um discurso mais duro com os países vizinhos, o que ficou claro a partir da reação do Itamaraty à crítica de outros presidentes sul-americanos ao processo de impeachment e com a posição crítica assumida pelo novo governo em relação à Venezuela (BONFIM, GALHARDO e MONTEIRO, 2016). A UNASUL, não conta mais com a capacidade e vontade política brasileira para assumir os custos políticos e econômicos do projeto, e Maduro, por sua vez, tampouco possui as bases internas para manter sozinho a condução do processo de integração empreendido por Chávez. O segundo e o terceiro dos elementos postos por Comini (2017), poder e perda de capacidade dos membros considerados motores da aliança, também estão postos. Na teoria de Dabène (2012), esse é o principal gatilho para uma sequência de despolitização do processo.

O contexto de polarização política cria um obstáculo importante à evolução da UNASUL: como exposto na seção anterior, o bloco foi desde sempre identificado com uma ideologia específica e, criado a partir do impulso presidencial de Lula, Chávez e Néstor Kirchner. Vinculou-se, portanto, ao personalismo característico da região. O fator de desmantelamento afirmado por Comini (2017) ligado à estereotipação sempre esteve presente. No momento em que trocam as figuras presidenciais nos países membros, especialmente nos principais articuladores, perde-se essa base do projeto. Os presidentes que assumem, opositoristas em relação aos anteriores e buscando empreender sua própria marca política, desvinculam-se intencionalmente do bloco marcado pela figura e ideologia de seus antecessores. Com a radicalização do discurso bolivariano de Maduro e a posição crítica dos novos governos à Venezuela, mina-se a visão de uma afinidade ideológica e de interesses compartilhados.

O bloco já mostrava sinais de enfraquecimento desde 2015, a partir do afastamento do Brasil durante a presidência de Rousseff e a falência para se posicionar em relação ao processo de impeachment brasileiro e a mediação da crise venezuelana (especialmente a partir da presidência pro tempore argentina, cujas relações com a Venezuela estão visivelmente afetadas) (JASSIR, 2018). O catalizador do ostracismo vivido pela UNASUL, entretanto, foi o fim do mandato do ex-presidente colombiano Ernesto Samper como Secretário Geral, em janeiro de 2017. O embaixador José Octávio Bordón, indicado pela Argentina, foi vetado por Equador, Suriname e Venezuela, que alegaram não tratar-se de um ex-presidente ou ex-chanceler (embora não exista regra prevendo essa exigência). Refletindo a nova composição ideológica na região, o Conselho de Chefes e Chefes de Estado e Governo não conseguiu entrar em um consenso quanto a um novo nome para assumir o cargo, que desde então está vacante, instaurando um vazio político no principal cargo de representação do bloco. Consequentemente há também pouca atividade a ser realizada na rotina da UNASUL. A reunião anual de Chefes de Estado e semestral de chanceleres não ocorreu no último ano.

Argumentando em favor de uma reação a tal vazio político, no último dia 20 de abril Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Paraguai e Peru anunciaram, mediante carta conjunta, a suspensão indefinida de sua participação no bloco. Embora não seja uma retirada definitiva (com a exceção da Colômbia, que meses depois declarou individualmente sua retirada oficial do bloco), essa medida representa o maior obstáculo já enfrentado pelo bloco desde sua criação, tendo em vista não só o peso em sua representatividade (metade dos membros estão suspensos) como em seu financiamento: 83% do orçamento da UNASUL referente a 2018 viriam dos países que anunciaram a suspensão. Importa destacar que o anúncio ocorreu dias após a presidência pro tempore ter sido assumida pela Bolívia, o que acadêmicos e a mídia enxergaram como uma rejeição ideológica. A responsabilidade de responder à crise, portanto, recaiu sobre esse país. Os seis governos suspensos cobraram de Evo Morales a adoção de medidas concretas. Entretanto, de acordo com Pimentel (2018), “não deixaram claro que medidas seriam essas ou o que poderão fazer se permanecerem insatisfeitos”.

Analisando as declarações oficiais desde o anúncio de suspensão, diversos atores advertem acerca da fragilidade institucional do bloco. O chanceler chileno alegou que a UNASUL “não leva a nada, não ajuda a integração, não é capaz de resolver os temas, (pois) funciona por veto” (AFP, 2018). Os chanceleres do Brasil e da Argentina também já deram declarações públicas de que a UNASUL atualmente só tem gerado custos e não tem apresentado resultados (SALVADOR, 2018). A lógica utilitarista do intergovernamentalismo, portanto, indica que as percepções desses países sejam de que hoje os benefícios de manutenção da UNASUL são menores do que seus custos. O fator de perda de credibilidade indicado por Comini (2017), portanto, também está presente. Já Ernesto Samper, ex-secretário-geral do bloco, afirmou que a UNASUL precisa “mudar as regras do jogo” para a operação da “regra das maiorias”, visto que o consenso representa um problema já que “basta que apenas um país não esteja de acordo para que não se possa avançar” (LA FM, 2018).

Por ora, Evo Morales declarou que pretende atingir o consenso com os países suspensos, insistindo no diálogo político que serviu como base de criação e institucionalização da UNASUL (GIRALDI, 2018). O discurso, entretanto, não foi transformado em ações práticas. Uma articulação entre Bolívia e Equador e apoiada pelo Brasil foi feita para estabelecer uma reunião entre os países-membros com o objetivo de superar a estagnação do bloco. Marcada para setembro de 2018, a reunião foi adiada a pedido do Peru, alegando problemas de agenda. Até o momento, não há previsão de nova data (OLIVEIRA, 2018).

Sem soluções práticas, a paralisia institucional do bloco também se aprofundou desde abril: o chefe de gabinete, Yuri Chillán, apresentou a sua renúncia após acusações de corrupção, abuso de poder e assédio sexual por parte de diretores do bloco; dentre esses, apenas dois mantêm sua posição, com contratos encerrando até o fim deste ano. Dos 48 funcionários da organização, 27 seguem sua rotina. O bloco atualmente opera com 25% do orçamento necessário para sua manutenção (ARMENDÁRIZ, 2018; MELLO, 2018), porcentagem assumida em sua maioria pela Venezuela, que tenta manter a relevância do bloco ao percebê-lo como instrumento do próprio discurso doméstico bolivariano e utilizá-lo como arena

alternativa à OEA, onde o governo tem sofrido duras críticas devido a condução política e econômica na conjuntura doméstica atual. Importa considerar, entretanto, que a iniciativa da Venezuela de tentar impulsionar o bloco no momento de crise atual tem poucas chances de alavancar uma reconstrução do potencial de consenso, visto que diversos líderes políticos dos demais países do bloco mostram oposição ao governo venezuelano.

A janela de oportunidade para de fato retomar esforços conjuntos em relação ao bloco, se já é pequena, provavelmente se fechará a partir do próximo ano, quando o presidente eleito no Brasil, Jair Bolsonaro, assumir o poder. Tendo em vista a instrumentalização da crise venezuelana e o confronto ao projeto bolivariano como um dos seus motes de campanha e as declarações recentes de seu futuro Ministro da Fazenda, Paulo Guedes, acerca do Mercosul não ser uma prioridade para o Brasil no próximo governo (AGOSTINE; RAMALHO, 2018), é ainda menos provável que a UNASUL terá algum espaço na agenda de política externa brasileira durante seu mandato, tendo em vista a percepção de sua identificação com os governos de esquerda da década passada e a menor expressividade do bloco nas relações econômicas e comerciais na região.

### Considerações Finais

O processo de integração na América do Sul vem se construindo ao longo da história com avanços e retrocessos. O centralismo e personalismo característicos do presidencialismo na região tradicionalmente refletiram na construção de instituições regionais voltadas a um fortalecimento do Estado e, portanto, pautadas em um intergovernamentalismo exercido pelos presidentes, em oposição à estrutura supranacional de organismos como a União Europeia. Se essa estrutura está de acordo com as peculiaridades regionais – um órgão supranacional dificilmente se ajustaria à realidade política sul-americana –, também causa uma fragilidade institucional que gera incertezas nos períodos de instabilidade.

Tendo em vista a baixa densidade institucional do bloco e confiando unicamente na barganha interpresidencial, as decisões ficam expostas à vontade política de seus presidentes. A transição de governos na região impactou na crise da UNASUL, pois além de levar à ascensão líderes com projetos diferentes em relação a seus antecessores, trouxe um contexto de polarização que impossibilita a construção de consenso no âmbito do bloco, confirmando ambas as hipóteses iniciais da análise.

Para além desses elementos, a maioria das intenções expostas no Tratado Constitutivo e demais documentos não conseguiram atingir o nível de implementação. Portanto, não foi criado o *spillover* necessário para manter o processo andando. Não havendo *spillover*, e com a baixa consolidação da participação cidadã no bloco, não há tampouco demanda social para a sua manutenção. No advento de uma crise que se refletiu na ascensão de governos de oposição aos seus antecessores, sem medidas significativas já implantadas e sem a demanda social pela manutenção do projeto, os custos políticos para enfraquecer ou mesmo abandonar o processo são mínimos. Brasil e Venezuela, visto como principais articuladores do

bloco, tampouco reúnem o interesse ou as condições de mantê-lo. O bloco enfrenta, assim, seu primeiro ciclo de despolitização.

Tal ciclo, de acordo com Dabène, não é inalterável. Se as crises até hoje já foram fundamentais para fortalecer a percepção de interesses compartilhados na região, elas podem também gerar oportunidades para empreender mudanças e fortalecer o bloco. Uma mudança gradual e que respeite as peculiaridades da região, como por exemplo a substituição da exigência do consenso por uma maioria de 2/3, já seria um primeiro passo. Resta saber se os países aproveitarão a crise como uma janela de oportunidade para traduzi-la em atitudes práticas e conseguir estabilizar a UNASUL, principalmente em termos de um fortalecimento institucional. Caso isso ocorra, é possível acreditar numa nova sequência de repolitização mais duradoura. As perspectivas, entretanto, são pessimistas, visto que todos os elementos postos por Comini como causas do desfalecimento das alianças estão presentes no contexto atual.

### Referências bibliográficas

- AFP. Para Chile, Unasul “não leva a nada nem ajuda a integração”. 2018. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/mundo/para-chile-unasul-nao-leva-a-nada-nem-ajuda-a-integracao/>>. Acesso em: 23 jun. 2018.
- AGOSTINE, C.; RAMALHO, A. Paulo Guedes diz que Mercosul não é prioridade do Bolsonaro. 2018. Disponível em: <<https://www.valor.com.br/politica/5955237/paulo-guedes-diz-que-mercosul-nao-e-prioridade-de-bolsonaro>>. Acesso em: 02 nov. 2018.
- ANASTASIA, F.; RANULFO MELO, C.; SANTOS, F. *Governabilidade e Representação Política na América do Sul*. São Paulo: Ed. UNESP, 2004.
- ARMENDÁRIZ, A. Sumida en la crisis, la Unasur tiene un destino cada vez más incierto. 2018. Disponível em: <<https://www.lanacion.com.ar/2159558-sumida-en-la-criisis-la-unasur-tiene-un-destino-cada-vez-mas-incierto>>. Acesso em: 23 jun.2018.
- BONFIN, I.; GALHARDO, R.; MONTEIRO, T. Já sob gestão de Serra, Itamaraty rebate vizinhos latino-americanos. 2016. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,ja-sob-gestao-serra--itamaraty-rebate-vizinhos-sul-americanos,10000051133>>. Acesso em: 22 jun. 2018.
- BOUZAS, R.; MOTTA VEIGA, P.; RIOS, S. Crisis y Perspectivas de la Integración en América del Sur. *Foreign Affairs en Español*, ?, v.7, n.4, 2007.
- BRITES FIGUEIREDO, A. G. A União de Nações Sul-Americanas: institucionalidade e desafios. *Cadernos Prolam*, São Paulo, v. 13, ?, p. 137-152, 2014. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/prolam/article/view/88786>>. Acesso em: 10 jun. 2018.
- CAICHILOLO, C.R. The Mercosur experience and theories of regional integration. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 39, n. 1, p. 118-134, 2017. Disponível em:<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-85292017000100117](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292017000100117)>. Acesso em: 11 jun. 2018.
- CARRIÓN MENA, F. Unasur: ¿simple retórica o regionalismo efectivo? Fortalezas y debilidades. Quito, p. 3-13, 2013. Disponível em:<[http://nuso.org/media/documents/Unasur\\_simple\\_ret%C3%B3rica\\_o\\_regionalismo\\_efectivo\\_Fortalezas\\_y\\_debilidades\\_\\_Octubre\\_2013.pdf](http://nuso.org/media/documents/Unasur_simple_ret%C3%B3rica_o_regionalismo_efectivo_Fortalezas_y_debilidades__Octubre_2013.pdf)>. Acesso em: 11 jun. 2018.

COMINI, N. ?Por qué se desvanecen las alianzas? *Archivos del presente*, Buenos Aires, v. 21, n. 66, p. 108-119, 2017. Disponível em: < <http://archivosdelpresente.com/articulos/por-que-se-desvanecen-las-alianzas/>>. Acesso em 30 mai. 2018.

DABÈNE, O. Consistency and resilience through cycles of repolitization. In: RIGGIROZZI, P.; TUSSIE, D. (Ed.). *The Rise of Post-hegemonic Regionalism: the case of Latin America*. ? : Ed. Springer, 2012. P. 41-64.

FIORAMONTI, L. *Regions and Crises: new challenges for contemporary regionalisms*. Hampshire: Ed. Palgrave Macmillan, 2012.

GIRALDI, R. Polémica en torno a Unasur deberá ser negociada por Evo Morales. 2018. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/es/internacional/noticia/2018-04/polemica-en-torno-unasur-debera-ser-negociada-por-evo-morales>>. Acesso em: 22 jun. 2018.

HAAS, E.B; SCHMITTER, P.C. Economics and Differential Patterns of Political Integration: projections about unity in Latin America. *International Organization*, ?, v. 18, n.?, p. 705-737, 1964. Disponível em: < <https://www.jstor.org/stable/2705528>>. Acesso em 28 mai. 2018.

JARAMILLO JASSIR, M. La debacle de la UNASUR. 2018. Disponível em: <<https://www.elespectador.com/noticias/el-mundo/la-debacle-de-la-unasur-articulo-751689>>. Acesso em 18 jun. 2018.

JERABEK, M. M. Supranationalism: a model for MERCOSUR? Experiences from the European Union and the debatable adequacy for Mercosur. *Brazilian Journal of International Relations*, Marília, v. 5, n. 2, p. 403-430, 2016. Disponível em: < <http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/bjir/article/view/6078>>> Acesso em: 09 jun. 2018.

KASPAR, P. *The logic of UNASUR: its origins and institutionalization*. 2011. Master Thesis (?) –Aalborg University, Aalborg. Disponível em:< [https://projekter.aau.dk/projekter/files/53154638/The\\_LOGIC\\_OF\\_UNASUR.pdf](https://projekter.aau.dk/projekter/files/53154638/The_LOGIC_OF_UNASUR.pdf)>. Acesso em: 06 jun.2018.

LA FM. Unasur debe cambiar las reglas del juego: Ernesto Samper. 2018. Disponível em: <<https://www.lafm.com.co/internacional/unasur-debe-cambiar-las-reglas-de-juego-ernesto-samper/>>. Acesso em: 23 jun. 2018.

LEGLER, T. Post-hegemonic regionalism and Sovereignty in Latin America: optimists, skeptics, and na emerging research agenda. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 35, n. 2, p. 325-352, 2013. Disponível em: < [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-85292013000200001](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292013000200001)>. Acesso em: 18 jun. 2018.

MAINWARING, S. Presidentialism in Latin America. *Latin American Research Review*, ?, v. 25, n.1, p. 157-179, 1990.

MALAMUD, A. Interdependência, liderança e institucionalização: o déficit triplo e as perspectivas negativas para o Mercosul. In: ALMEIDA RESENDE, E.S.; MALLMANN, M. I. (2013) (Org.). *Mercosul 21 anos: maioridade ou imaturidade?*. Curitiba: Ed. Appris, 2013. P. 229-252.

MELLO, P. Renúncia de chefe expõe situação de penúria da Unasul. 2018. Disponível em: < <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2018/08/renuncia-de-chefe-expoe-situacao-de-penuria-da-unasul.shtml>>. Acesso em: 02 nov. 2018.

MORAVCSIK, A. Preferences and Power in the European Community: a liberal intergovernmentalist approach. *Journal of Common Market Studies*, Oxford, v. 31, n. 4, p. 473-524, 1993. Disponível em: < <http://www.eustudies.gr/wp-content/uploads/2012/03/Moravcsik-JCMS-1993.pdf>>. Acesso em 28 mai. 2018.

MOSINGER, E. Crafted by crises: regional integration and democracy in South America. In: FIORAMONTI, L. (Ed.). *Regions and Crises: new challenges for contemporary regionalisms*. Hampshire: Ed. Palgrave Macmillan, 2012, p. 163-179.

MURGI, R. A evolução do processo de integração sul-americana: avanços conquistados e dificuldades recentes. *Conjuntura Internacional*, Belo Horizonte, v. 10, n. 2, p. 63-73, 2013. Disponível em: <<http://periodicos.pucminas.br/index.php/conjuntura/article/view/5703>>. Acesso em: 20 jun. 2018.

OLIVEIRA, E. Reunião para fortalecer a Unasul é adiada sem nova data para acontecer. 2018. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/mundo/reuniao-para-fortalecer-unasul-adiada-sem-nova-data-para-acontecer-23076504>>. Acesso em: 02 nov. 2018.

ONUJI, J.; OLIVEIRA, A.J. Eleições, política externa e integração regional. *Rev. Sociol. Polít., Curitiba*, v. 27, n.?, p. 145-155, 2006. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782006000200010&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782006000200010&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso em: 10 jun.2018.

ORELLANA, P. *Political ideologies and regionalism in South America: the case of UNASUR'S institutional design*. 2014. Master thesis (Double degree of Master of Arts in Political Science and International Affairs) – Freie Universität Berlin and Institut d'Études Politiques de Paris. Disponível em: <http://repositorio.educacionsuperior.gob.ec/bitstream/28000/2114/1/T-SENESCYT-01256.pdf>. Acesso em: 20 jun.2018.

PASTRANA BUELVAS, E. Why regionalism has failed in Latin America: lack of stateness as an important factor for failure of sovereignty transfer in integration projects. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 35, n.2, p. 443-469, 2013. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-85292013000200005](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292013000200005)>. Acesso em: 18 jun.2018.

PIMENTEL, M. O que é a Unasul. E como mudanças políticas regionais ameaçam o bloco. 2018. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2018/04/25/O-que-%C3%A9-a-Unasul.-E-como-mudan%C3%A7as-pol%C3%ADticas-regionais-amea%C3%A7am-o-bloco>>. Acesso em: 20 jun. 2018.

RAMOS, F. *O déficit democrático na integração regional latino-americana*. 2017. Dissertação de Mestrado (Ciências Sociais) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Disponível em: [https://repositorio.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/23407/1/FabiellyBellagambaRamos\\_DISSERT\\_.pdf](https://repositorio.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/23407/1/FabiellyBellagambaRamos_DISSERT_.pdf). Acesso em: 03 nov. 2018.

SAURUGGER, S.; TERPAN, F. *Crisis and Institutional Change in Regional Integration*. Grenoble: Ed. Routledge, 2016.

GOMES SARAIVA, M.; BOM GOMES, Z. Os limites da política externa de Dilma Rousseff para a América do Sul. *Relaciones Internacionales*, La Plata, v.25, n. 50, p. 81-97, 2016. Disponível em:<<https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/2677>>. Acesso em: 18 jun. 2018.

SERBIN, A. Los nuevos escenarios de la regionalización: déficit democrático y participación de la sociedad civil en el marco del regionalismo suramericano. *Documentos CRIES*, Buenos Aires, p. 5-42, 2011. Disponível em:<<http://www.cries.org/wp-content/uploads/2011/12/Documentos-17.pdf>>. Acesso em 20 jun. 2018.

SMITH, P. H. *Democracy in Latin America: political change in comparative perspective*. Oxford and New York: Ed. Oxford, 2012.

UNASUL. Tratado constitutivo de UNASUR. 2008. Disponível em: <<http://www.unasursg.org/es/documentos-normativos-unasur>>. Acesso em: 18 jun. 2018.

UNASUR. Concluyó el Primer Foro de Participación Ciudadana de UNASUR con una directiva y propuestas desde las organizaciones sociaes. 2014. Disponível em: <<https://www.unasursg.org/es/node/751>>. Acesso em 03 nov. 2018.

# CAPÍTULO 2

Eleições,  
Partidos e  
Comunicação Política

# REVISITANDO OS MARCOS FUNDADORES DOS ESTUDOS SOBRE PARTIDOS POLÍTICOS

Tassia Rabelo<sup>1</sup>

**Resumo:** Partindo da constatação de que estudos partidários, em geral, não têm como foco a análise sobre o grau de democracia na tomada de decisões no interior dos partidos políticos, e, considerando que, a ausência de questionamento sobre esses processos decisório exclui da equação democrática um de seus elementos fundamentais. Este artigo objetiva contribuir com o debate sobre os limites e possibilidades da democracia intrapartidária, ao revisar os marcos fundadores dos estudos sobre partidos. Assim analisa o clássico, mas por vezes ignorado, trabalho de Ostrogorski; o fundamental, porém estigmatizado e, não raramente, abordado superficialmente, “Sociologia dos Partidos Políticos” de Michels; bem como o debate realizado por Weber.

**Palavras-chave:** Partidos Políticos; Democracia intrapartidária; Oligarquização; Burocratização; Elites.

## Introdução

Toda organização de partido representa uma potência oligárquica repousada sobre uma base democrática. Encontramos em toda parte eleitores e eleitos. Mas também encontramos em toda parte um poder quase ilimitado dos eleitos sobre as massas que os elegem. A estrutura oligárquica do edifício abafa o princípio democrático fundamental. O que é oprimido, o que deveria ser. Robert Michels (1982, p.238)

Em seu ensaio “Sociologia dos Partidos Políticos”, Robert Michels (1982) assinalou que a decisão de participar da disputa parlamentar e a necessidade de incorporação das massas, que recentemente haviam adentrado a arena eleitoral, demandou dos partidos uma organização interna de suas atividades e funções, cujo êxito só seria possível por meio da formação de burocracias profissionais especializadas. Para este, a formação destas burocracias teve sucesso em sua função organizativa, mas deu origem a uma elite que, ao se afastar da base de filiados, levou à oligarquização do Partido Social-Democrata da Alemanha (SPD)<sup>2</sup>.

A tese defendida por Michels colocou uma questão central para a política moderna: seria factível a democracia intrapartidária? E mais, sem esta, seria possível um sistema político democrático? Argumenta-se que tais perguntas ainda estão postas, e que, apesar de se tratar de elemento importante para a análise da qualidade da democracia, a organização interna dos partidos políticos segue sendo uma área sub-representada na Ciência Política.

Os partidos, na maioria dos países, dentre esses o Brasil, possuem o monopólio sobre a apresentação de candidaturas, e em toda parte há algum tipo de mediação entre as alternativas disponibilizadas aos eleitores e as decisões internas à essas organizações. Nos diferentes sistemas políticos cabe aos partidos

---

<sup>1</sup>Doutora em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP), professora adjunta da Universidade Federal do Vale do São Francisco (UNIVASF).

<sup>2</sup> Seu livro não se limita ao SPD, analisa outros partidos de esquerda europeus, bem como os anarquistas, cooperativas e sindicatos, no entanto o SPD termina por ser seu estudo de caso mais aprofundado.

realizar o recrutamento eleitoral, e mesmo nos países que permitem o lançamento de candidaturas sem filiações a essas organizações, estas seguem tendo influência marginal.

A eleição dos representantes é, portanto, um segundo ato sempre precedido de algum método de seleção de candidaturas interno aos partidos e definição de prioridades nas disputas eleitorais. Ou seja, ainda que nas democracias representativas os titulares do Executivo e membros do Legislativo sejam selecionados de acordo com a decisão dos eleitores, antes deste momento, e mesmo antes do início da campanha eleitoral, parte do jogo que definirá os eleitos é jogado longe dos holofotes, no interior dos partidos políticos.

Estudos partidários, em geral, não têm como foco a análise sobre o grau de democracia na tomada de decisões no interior dos partidos políticos, lacuna que, segundo argumenta este artigo, pode representar a exclusão da equação democrática de um de seus elementos fundamentais.

Assim, o presente texto objetiva contribuir com o debate sobre os limites e possibilidades da democracia intrapartidária, ao revisitar os marcos fundadores dos estudos sobre partidos analisando o clássico, mas por vezes ignorado, trabalho de Ostrogorski; o fundamental, porém estigmatizado e, não raramente, abordado superficialmente, “Sociologia dos Partidos Políticos” de Michels; bem como o debate realizado por Weber autor nem sempre considerado na análise sobre os partidos políticos. A metodologia a ser utilizada será a revisão bibliográfica de textos selecionados dos autores supracitados, bem como contribuições de autores que dialogam e buscam interpretar seus trabalhos.

### **O Surgimento dos Partidos de Massa: A Análise de Ostrogorski**

Os partidos políticos não são uma invenção recente. Whigs e Tories já se enfrentavam na Inglaterra do século XVII; Girondinos e Jacobinos na França do século XVIII; Republicanos e Democratas foram à guerra uns contra os outros e se revezam no domínio da política estadunidense desde meados do século XIX. Na América do Sul, durante o século XIX, Saquaremas e Luzias disputavam ideias conservadoras e liberais no Brasil, e Colorados e Brancos conformaram um bipartidarismo no Uruguai que se estendeu até o final do século XX. A grande novidade do último século e meio não são os partidos em si, mas o surgimento dos partidos de massas, sobretudo os fundados em bases populares.

Na Inglaterra anterior à expansão do sufrágio, a política era dominada por uma aristocracia que exercia funções públicas honoríficas, e para as quais não recebia salário. A redução das barreiras à participação política mudou a natureza do funcionamento da própria política e, por conseguinte dos partidos. Ao analisar o caso inglês na primeira unidade de “Democracia e a Organização dos Partidos Políticos”, Ostrogorski, reconhecido como fundador da linhagem organizacional dos estudos partidários, discute como se deu esse processo, que tem suas particularidades em cada nação, mas alcança a maior parte do ocidente até meados do século XX.

O autor se dedica a analisar o desenvolvimento desse formato de partido que agora passava a atuar para além dos muros do parlamento. Descreve como foi criada a “Associação”, organização eleita que

estruturava os debates e decisões do Partido Liberal, e tantas outras formas de organização que se espalharam pela Inglaterra realizando reuniões, comícios, festas, e uma série de atividades que anos antes não seriam pensadas enquanto atribuições de partidos políticos.

Seu trabalho é permeado por muitas críticas a este novo estado de coisas, dentre as quais as mais recorrentes são a de que o sufrágio universal impediu a relação face a face; a disciplina do Caucus<sup>3</sup> se assemelhava ao militarismo: “*sectarian in their doctrines, they are authoritarian in their organization; their inflexible discipline*” (Ostrogorski, 1902, p. 569); sua ortodoxia era temerária; a inteligência de seus integrantes reduzida<sup>4</sup>; seu funcionamento mais sentimental do que racional; sua aparente democracia se distanciava de sua realidade autocrática; e, principalmente no caso americano, a corrupção e a patronagem eram a regra.

Alguns dos seus primeiros questionamentos ao caráter democrático do Caucus é quanto à extensão da participação. Afirma que na Inglaterra, mesmo nos lugares em que este obteve sucesso, jamais atingiu 10% do eleitorado, e nos Estados Unidos define a opinião pública como parte ansiosa e parte indiferente à ação dos partidos, o que, na sua avaliação, contribuiu para que a máquina partidária se tornasse despótica, e apenas os elementos nocivos se mantivessem em suas fileiras<sup>5</sup>.

Ao olhar em perspectiva, porém, é possível perceber que os partidos de massas, mesmo em seus tempos áureos, jamais contaram com a maioria do eleitorado entre seus filiados. Para além disso, a transição de um modelo em que a atuação partidária se limitava ao parlamento e não havia sequer a possibilidade de participação política das massas, do ponto de vista democrático, dificilmente poderia ser analisada como retrocesso em virtude de uma participação considerada pequena, dado que antes esta era praticamente nula.

No que tange aos mecanismos de tomada de decisões internas, as críticas de Ostrogorski em muito se aproximam das que viriam a ser tecidas por outros expoentes da análise sobre os partidos políticos. Afirma que as eleições dos delegados eram dominadas pelas principais lideranças dos partidos por meio do estabelecimento de listas a priori, impedindo que os integrantes ordinários do Caucus definissem por quem gostariam de ser representados. Relata ainda a existência de um constrangimento moral para que os integrantes do Caucus votassem tal e qual lhe havia sido designado:

[...] the election of delegates is simply a farce. Generally, a list prepared beforehand is submitted to the meeting and voted in a lump. Often, to curtail the proceedings, even the semblance of; a vote is dispensed with the old list is adopted again. The inevitable result is that all the work falls to a handful of men, who are willing to attend to it (Ostrogorski, 1902, p. 333).

---

<sup>3</sup> A origem do termo remete ao nome dado às organizações partidárias extraparlamentares estadunidenses reconhecidas pela falta de escrúpulos dos seus integrantes e associadas à corrupção. Posteriormente a terminologia passou a ser usada de forma geral na Inglaterra para designar as novas organizações do Partido Liberal de natureza representativa e extraparlamentar (Ostrogorski, 1902).

<sup>4</sup> Ostrogorski, 1902, p. 348: “The station of life from which the great majority of the Caucus-men are taken is enough to show that their intellectual standard is not a very high one. For the most part worthy people, earning their livelihood honestly and laboriously as shopkeepers or in trades, they are generally, devoid of enlightenment. (...)”.

<sup>5</sup> Ostrogorski, 1902, p. 136: “[...] The official party divested itself of everything that resembled principles, ideas, or ideals, and left the Organization only the mercenary element”.

No volume II de seu livro, dedicado à análise do funcionamento dos partidos americanos, Ostrogorski descreve um cenário ainda mais questionável, com a presença de fraudes e abusos no âmbito do processo eleitoral<sup>6</sup>. Critica duramente o formato das primárias, das convenções, e das eleições, de maneira geral, traçando um cenário no qual o sistema político americano era completamente dominado pela plutocracia, em função do financiamento e dos altos custos de campanha<sup>7</sup>. Conclui que naquele país os partidos se tornaram máquinas artificiais indiferenciadas, sem unidade, e legitimidade, que promoveram uma disciplina militar e cega devoção de seus partidários, que por sua vez buscavam receber em troca prosperidade e vantagens pessoais.

Na Inglaterra, afirma que os liberais introduziram métodos eletivos não em função de uma concepção ideológica de valorização da democracia, e sim tática: *“For it is not only out of pure love for the elective principle that the Liberals have introduced it into their Organization, but in order to get; at the new voter more easily they have framed their machinery with the special object of ‘reaching the masses’”* (Ostrogorski, 1902, p. 369).

Sobre a participação da classe trabalhadora, relata que, mesmo com o Caucus, esta mantinha sua indiferença para com os partidos tradicionais, nos quais localizava uma ação política que visava apenas o benefício próprio das elites. Assim, em sua grande maioria, só travavam contato com o Caucus no período eleitoral. E, em que pese a maior parte dos poucos trabalhadores que compunham o Caucus regularmente não recebessem nada por sua contribuição, predomina em nos escritos de Ostrogorski a percepção de que a participação dos trabalhadores nestas organizações tinha como objetivo possibilitar o acesso a benesses das classes altas, ou até mesmo vencimentos propriamente ditos.

Dando segmento ao tom elitista presente em todo o seu trabalho, afirma que o Caucus levou ao surgimento de uma espécie de político profissional que, mesmo que não se limitasse a objetivos meramente auto interessados ou mercenários, seguiria tendo efeito desmoralizante para a vida pública, reafirmando a lógica presente em várias passagens de seu livro de que, apenas os oriundos das classes proprietárias poderiam exercer a política como causa. Considera ainda que, caso viesse a ser aprovada, a remuneração do trabalho parlamentar contribuiria para atrair para a política apenas homens que buscassem verter benefícios próprios.

Neste aspecto, Weber (2006) inverterá a lógica de Ostrogorski sobre a profissionalização da política, considerando que o central não é se o político necessita receber algum vencimento para atuar, afinal com o

---

<sup>6</sup> Ostrogorski, 1902, p. 67: “The working of the new Organization revealed almost at once the unhealthy politico-social conditions amid which it was introduced. In the East as well as in the West it was monopolized by the politicians; (...) the mode in which they were got up and their decisions were marked by fraud and flagrant abuses”.

<sup>7</sup> Ostrogorski, 1902, p. 653: “In the very great majority of cases they are due to anything but disinterested considerations; they are a pure speculation, an investment of money which later on should yield a good return in favors that the men elected with the money of the donors have at their disposal”.

advento da democracia de massas a política deixa de ser um espaço exclusivo da elite, mas sim se é vocacionado, se acredita e guia suas ações de forma responsável em prol de uma causa e não da busca por altos rendimentos ou o privilégio do poder.

Para além do já citado caráter duvidoso do formato das eleições internas dos partidos, Ostrogorski (1902) ressalta que nem todos os representantes eram eleitos, sendo alguns desses membros cooptados, indicados pelos delegados. Aqui surge a contradição, se antes critica a falta de participação e de democracia, nesta passagem defende a cooptação ao afirmar que se tratava de um mecanismo de retificação da escolha dos eleitores que assegurava a presença de lideranças importantes para o partido, bem como financiadores, deixando nítido que a democracia não tinha para ele um valor intrínseco como por vezes parecia indicar em suas análises<sup>8</sup>.

Weber concordará com Ostrogorski ao afirmar que mesmo em partidos de massas com constituições democráticas, seus eleitores e a maioria dos filiados não participam da tomada de decisões com relação ao programa e a seleção dos candidatos, e se o fazem, é apenas de maneira formal. Discordará, contudo, de sua visão sobre a cooptação.

Segundo Weber (2004), a essência da política é a luta, que prepara e seleciona líderes capazes e treinados, indispensáveis para a sobrevivência dos partidos. Não se trata de um treinamento técnico, muito menos de um método de seleção calcado na obediência, tal como ocorre com a burocracia, mas de um processo que se dá por meio dos desafios constantes na vida daqueles que se dedicam à política. Em termos objetivos, para o autor alemão, a cooptação ao invés de retificar a escolha dos eleitores contribui para a ascensão de quadros despreparados para os desafios externos.

De volta a Ostrogorski, este afirma que o Caucus não alcançou sua intenção de transformar os históricos partidos ingleses em organizações realmente democráticas, criando o formato para tal, mas não o conteúdo. Foca sua crítica no Caucus, mas na verdade exprime um inconformismo profundo com a irreversível democracia de massas.

Ao proclamar que o Caucus elimina o elemento pessoal da relação entre candidato e eleitor, mira no inimigo errado, pois tais relações deixam de ser possíveis não pelo surgimento do Caucus, mas pela expansão do sufrágio. Afirma de maneira categórica que mesmo o despotismo promove mais o espírito público do que a democracia: “*On the other hand, a regime of enlightened despotism, supported by a trained and honest bureaucracy, or a parliamentary aristocracy like that which ruled England for so long, is far more favorably situated for displaying public spirit*” (Ostrogorski, 1902, p.625).

Apesar de ao longo de todo o trabalho destacar o poder dos líderes partidários, ao término relata que estes também passaram a ter que submeter sua ação legislativa à pressão popular, o que Ostrogorski (1902)

---

<sup>8</sup> Ostrogorski, 1902, p.335: “(...) The Council of the Association has often been able to rectify the choice of the wards by means of the co-optation rule. Men who did not commend themselves to the ward politicians but who could render services to the party were admitted as co-opted members. (...)”.

considera uma limitação à liberdade destes no parlamento<sup>9</sup>, elemento que, segundo Manin (1997), é parte do diferencial da democracia de partido que tem lugar ao longo de quase todo o século XX e não o sinal de crise da democracia representativa visto por Ostrogorski e outros de seus contemporâneos.

Após tecer conclusões bastante nefastas sobre o funcionamento e as tendências das organizações por ele analisadas: “*the system of permanent parties, and the exercise of power by parties, are an evil and a mortal danger for democracy*” (Ostrogorski, 1902, p.738), e afirmar que os partidos deixaram de ser necessários para a realização dos objetivos de um governo livre, propõe uma saída exótica para os problemas por ele listados. Defende a extinção dos partidos enquanto organizações regulares e permanentes, e sua substituição por ligas que defenderiam causas pontuais, e desapareceriam junto com a vitória ou derrota destas. Tal tese jamais ganhou adesões relevantes, mas seu trabalho de maneira mais ampla, seguiu influenciando o campo de estudos que ajudou a inaugurar.

### **Michels e a Oligarquização das Organizações da Classe Trabalhadora**

Informado por Ostrogorski, Michels analisa em seu ensaio: “Sociologia dos Partidos Políticos” (1982; s/d), a dinâmica interna dos partidos de massas europeus. De partida ressalta que não é possível conceber a democracia sem organização, em especial no caso da classe trabalhadora, prejudicada na correlação de forças em relação às classes historicamente dominantes e gestoras do Estado. Mas que tal ação necessária é também a fonte das correntes conservadoras da democracia, potencializadas pela especialização das burocracias profissionais, e a divisão entre uma minoria dirigente e uma maioria dirigida. Afirma que o processo de crescimento e complexificação também leva ao estabelecimento do sistema representativo no interior dos partidos ao qual Michels tece duras críticas.

Relata que a necessidade de uma atuação efetiva fez com que as organizações investissem em formação e meios para possibilitar que os dirigentes tivessem tempo para se dedicar a atuação militante. A consequência, porém, foi o aprofundamento do fosso entre as massas e os dirigentes, em suas palavras: “*especialidade significa autoridade*” (Michels, 1982, p. 53). O pagamento de vencimentos para os militantes convertidos em funcionários da máquina partidária contribuiria ainda para que estes se tornassem dependentes da mesma e passassem a atuar no sentido único da sua preservação, que em último caso é a luta pela preservação do próprio indivíduo<sup>10</sup>. Estes passariam por um processo de aburguesamento e imprimiriam sua nova mentalidade ao partido. Desta maneira, considera que o interesse do corpo de funcionários do

---

<sup>9</sup> Ostrogorski, 1902, p. 612: “(...) Obligated to pay a price for the support given them by the popular Organization, they inevitably have to submit to its pressure themselves in their legislative functions, so that the freedom of movement of the parliamentary leaders is not complete either”.

<sup>10</sup> Michels, 1982, p. 69: “(...) A dependência financeira e relação ao partido, ou seja, em relação aos chefes que representam a minoria, como que envolve a organização num círculo de ferro. Os mais tenazes mantenedores do partido são, com efeito, os que mais dependem dele”.

partido será sempre conservador, e é taxativo ao dizer que o crescimento do partido traz consigo a timidez e a prudência.

Reputa que a estrutura psicológica dos chefes é afetada pela passagem da oposição ao governo, e que a expectativa de acesso às suas benesses atrai políticos oportunistas que não adentrariam o partido em períodos de perseguição e dificuldades. Estabelece assim relação direta entre o êxito eleitoral e a descaracterização do partido: “*Na democracia, e como sempre em tudo o mais, o êxito representa a morte do idealismo*” (Michels, 1982, p. 156).

Compreendendo os limites e desafios de partidos que precisam ao mesmo tempo crescer, e ter capacidade de ação imediata, aponta que: “*uma organização forte exige, por razões tanto de técnica administrativa quanto de tática, uma direção igualmente forte. Na medida em que é morosa e vaga a organização é impotente para produzir uma direção profissional*” (Michels, 1982, p. 228).

Tal centralização das decisões e especialização dos dirigentes, quase inevitável, leva à oligarquia, que por vezes é apresentada como um sistema de tomada de decisões antidemocrático, e em outras passagens como um grupo de líderes que ditam os rumos do partido a despeito das preferências das bases. Recorrente ao longo do texto é a percepção de que esta constitui uma casta inamovível, que exerce um poder ilegítimo por não ser fruto da expressão da vontade popular, o que configura o divórcio entre as preferências de lideranças e liderados.

Michels afirma a oligarquia enquanto fenômeno orgânico ao qual todas as organizações: partidos, cooperativas, sindicatos, e até as anarquistas, sucumbem. Ao reportar seu desenvolvimento a características gerais intrínsecas aos seres humanos, tal como aponta Hirschman (1992), configura sua lei de ferro como exemplar da tese da futilidade, que sustenta que quaisquer tentativas de transformação social serão infrutíferas, como sintetizado na passagem que segue:

A história parece-nos ensinar que não existe movimento popular, por mais enérgico e vigoroso, capaz de provocar transformações profundas e permanentes no organismo social do mundo civilizado. É que os elementos preponderantes do movimento, a saber, os homens que o dirigem e alimentam, acabam por se afastar lentamente das massas e por ser atraídos para a órbita da “classe política” dominante (Michels, 1982, p. 244).

Para além das questões de natureza organizacional, Michels apresenta tendências psicológicas que diferenciariam militantes de base das lideranças. Segundo afirma, os dirigentes assumem postos de comando, entre outros motivos, porque possuem qualidades que os distinguem da massa e são reconhecidas por esta. A abnegação que converte alguns dirigentes em líderes é, segundo Michels, forjadora de gratidão no seio das massas que lhes retribui os esforços com reconhecimento, e/ou permissividade quanto à perpetuação nos espaços de direção. Esses fatores combinados à apatia e indiferença dos liderados em relação à política, faz com que os dirigentes passem a ser vistos como indispensáveis, o que por sua vez potencializa sua margem de ação diante da ameaça de renúncia.

Finaliza seu texto matizando o pessimismo que afirma ser realista, dizendo que é preciso seguir buscando enfraquecer as tendências oligárquicas, mas assinalando que os meios para tal mostraram-se ineficazes ao longo da história. Rejeita os mecanismos tradicionais da democracia liberal como saída para o problema da representação e da democracia interna. E afirma que os arranjos formalmente democráticos, tal como as eleições, são insuficientes para gerar uma democracia de fato, ou mesmo produzir rotatividade efetiva no poder.

Aventa a possibilidade de que uma organização democrática, ainda que seja dirigida por um grupo de oligarcas, possa agir no Estado de forma democrática. A mera presença dessa nova elite, antes alijada destes espaços, faz com que o Estado precise ceder a demandas da classe trabalhadora, porém, recoloca em seguida seu ceticismo ao dizer que tal evolução invariavelmente será paralisada e que: “*a organização política conduz ao poder. Mas o poder é sempre conservador*”.

Idas e vindas são comuns em sua argumentação. Afirma o mandato imperativo como importante quando debate a representação política, mas o critica quando este é usado nos congressos partidários, dizendo que impedem o debate e o posicionamento sincero do delegado; critica os partidos socialistas por forjarem uma democracia inexistente, mas diz que os defeitos mais graves da democracia são a falta de estabilidade e a dificuldade de mobilização; afirma que há divórcio entre os interesses de líderes e liderados, para depois dizer que: “*a comunhão de ideias entre líderes e soldados ainda não foi perturbada*” (Michels, 1982, p. 65).

Não considera a existência de eleições como antídoto para o processo de oligarquização, contudo critica manobras que limitem a liberdade do voto quando narra que no SPD as listas de votação nos congressos já eram impressas com os nomes a serem reconduzidos aos cargos de direção, e ao debater o bonapartismo, questiona o formato das eleições, e as influências coercitivas nelas presentes, indicando que a existência de processos eleitorais com o maior grau de liberdade possível é mais desejável que outra forma de seleção dos chefes.

Destaca ainda que partidos autodenominados democráticos e revolucionários, permitem que o sistema eleitoral indireto, que combatem externamente, seja exercido no âmbito intrapartidário. Um indicador que apresenta desta forma de atuação, é a prática costumeira de remeter questões centrais inicialmente pautadas nos congressos, para comissões que não deliberam em público.

Gramsci (1968) rebaterá esta crítica afirmando que a ação externa é distinta da interna, e que a segunda exige do partido que muitas vezes centralize a tomada de decisões. Tal percepção já estava presente em teóricos socialistas como Lassalle e Van Kol, aos quais Michels cita e apresenta divergência, afirmando não ser possível crer que a forma de construir a democracia real se dê por meio da prática oligárquica, explicitando a contradição que subjaz tal lógica.

Hoje é possível dizer que a resposta de Gramsci a Michels não ecoaria da mesma forma, pois para os partidos socialistas e social-democratas, em especial os latino-americanos forjados a partir da luta contra a

ditadura, a democracia tem um valor intrínseco maior do que outrora, quando ainda era vista com desconfiança por atores e atrizes que no início da primeira década do século XX ainda debatiam o caráter de sua participação nas disputas parlamentares e se negavam a compor governos.

Escrito em tempos nos quais as exigências do rigor metodológico eram distintas, neste que viria a se tornar um marco dos estudos sobre organização partidária, Michels trabalhou com inferências questionáveis, mas que sem dúvida conseguiram colocar em cena reflexões que se mantêm atuais.

### **A Quádrupla Influência ao Pensamento Micheliano**

Alvo de críticas e defesas de naturezas distintas, as reflexões de Michels foram por vezes reduzidas à conclusão quanto à inexorabilidade da oligarquização, empobrecendo e enviesando sua contribuição. Assim, visando compreender a visão de Michels sobre os partidos, esta seção buscará precisar suas principais influências teóricas e situá-lo enquanto um autor cuja trajetória política conturbada também influenciou seu trabalho, tanto no processo de elaboração quanto na futura recepção de seus textos. Para tanto se valerá da síntese de Couto (2012, p.48) que apresenta o conjunto de influências mais bem delimitáveis no trabalho de Michels, e que serão tratadas mais adiante:

[...] quádrupla influência teórica: uma compreensão materialista das motivações humanas (derivada de sua própria formação, no contexto social-democrata, fundamentalmente marcado pela orientação marxista do debate), a perspectiva elitista, de autores como Mosca e Pareto (à qual Michels aporta sua própria abordagem), um entendimento da burocracia na chave analítica de Max Weber (de quem Michels foi durante muito tempo um interlocutor e colaborador) e a descrença rousseauista na possibilidade da representação política.

Ribeiro (2012) ressalta que durante sua fase marxista, Michels era mais próximo aos ortodoxos, crítico do reformismo e da priorização à ação institucional. O pano de fundo presente na social-democracia alemã na época em que Michels escrevia a *Sociologia dos Partidos Políticos* é relevante para compreensão de algumas de suas assertivas. Neste período Bernstein e Kautsky estavam em plena contenda, sobre a qual Michels tinha opinião e lado. Este autor, que nutria respeito por Bernstein<sup>11</sup> e pouco se refere a Kautsky, se aproximava do segundo, e mais ainda das correntes revolucionárias e anarquistas, sendo duas de suas referências Rosa Luxemburgo e Sorel. Portanto, muito das críticas feitas aos partidos socialistas e social-democratas estão diretamente relacionadas à sua desilusão com o que considerava uma degeneração parlamentar em curso nestas organizações.

Ao discutir a representação política, se remete a Proudhon, afirmando que a ação dos representantes mina desde o primeiro momento o controle popular. Posteriormente ressalta que os anarquistas foram os primeiros a explicitar as consequências hierárquicas e oligárquicas das organizações partidárias, e afirma que

---

<sup>11</sup> Michels, 1982, p. 42: “[...] porque na Alemanha, uma personalidade como a de Eduard Bernstein ficou na obscuridade, apesar do valor de sua doutrina e de sua grande influência intelectual”.

a nitidez de sua visão em relação aos desvios da organização, os levou ao ponto de renunciar à construção de um partido propriamente dito. De outro lado, diz que Marx e Engels reconheciam os perigos da representação sem, no entanto, rechaçarem o parlamentarismo, ou admitirem que estes perigos também estavam presentes nos partidos socialistas e social-democratas.

Em que pese afirme várias vezes não buscar tecer juízos de valor, ao dizer que a revolução social correria o risco de, ao substituir a classe dominante visível instaurar uma oligarquia mascarada, se coaduna a Mosca e Pareto que não só diagnosticam a inevitabilidade da existência de elites dirigentes, como a consideram virtuosa. Se afasta de Pareto apenas ao contestar sua teoria de circulação das elites, propondo que o que se verifica quando novos atores assumem postos de direção, é uma amálgama de elites na qual os desafiantes não destronam os antigos, e sim são cooptados por estes.

Nitidamente influenciado por Gustave Le Bon, responsável pela primeira publicação de a “Sociologia dos Partidos Políticos” na França, Michels mobiliza acepções relacionadas à psicologia das massas, afirmando que estas, cujas preferências são facilmente manipuladas e possuem uma propensão de culto aos chefes, perdem a capacidade crítica individual no momento em que se tornam multidão<sup>12</sup>, sucumbindo às lideranças mais habilidosas.

Explicita seu elitismo ao afirmar, após páginas de caracterizações detratórias do operariado, que considera que o movimento socialista é melhor conduzido por homens saídos de outras classes sociais. Chegando a afirmar que sem a independência material a atividade política é impossível, aproximando seu discurso ao de Ostrogorski:

Disso decorre que só o socialista de origem burguesa dispõe daquilo que ainda falta totalmente ao proletariado: o tempo e os meios de realizar sua educação política, a liberdade física de se deslocar de um lugar para o outro e independência material sem a qual o exercício de uma atividade política, no verdadeiro sentido da palavra, é inconcebível (Michels, 1982, p. 198).

Michels se remete a Marx e à teoria das elites produzindo uma síntese que as coaduna. Afirma que a história consiste em uma contínua luta de classes, mas conclui não pela futura superação das mesmas e do Estado, e sim pela lógica em que a classe ao se tornar dominante, criará novas oligarquias que se fundirão às antigas. Afirmando que: “*a vitória dos socialistas não seria a do socialismo*” (1982, p.235).

Outra importante influência de Michels foi Weber, com o qual durante quase uma década estabeleceu uma relação próxima, na qual aquele lia e comentava seus trabalhos publicados e manuscritos. A influência de Weber sobre Michels é evidente, e é provável que a ausência de citações mais explícitas se deva às divergências políticas e teóricas que levaram ao afastamento entre os dois antes da publicação da primeira edição de sua mais famosa obra.

---

<sup>12</sup> Michels, 1982, p. 10: “A multidão anula o indivíduo e, com ele, sua personalidade e seu sentimento de responsabilidade”.

As marcas em seu trabalho, no entanto, são inquestionáveis. Sua definição de liderança em muito se aproxima da carismática de Weber, e a burocracia é peça chave do processo de oligarquização que descreve. O burocratismo, apontado por este como capaz de rebaixar o caráter e engendrar a indignação moral, levaria o partido a se tornar centralizador e a justificar suas práticas com base em questões de técnica e eficiência.

Por fim, seria difícil compreender o trabalho de Michels de forma acurada sem remeter a uma de suas grandes influências: Rousseau. Assim como o filósofo francês, Michels concebe o tamanho da organização como fundamental para a determinação das possibilidades democráticas. Enquanto para o primeiro a democracia no sentido clássico só poderia existir em pequenos Estados, para Michels ela só seria possível em pequenas agremiações. Ao afirmar que na origem dos partidos os dirigentes eram meros funcionários, que ao longo do desenvolvimento da organização convertem-se em líderes inamovíveis, estabelece raciocínio que coincide com a relação entre soberano e chefes explicitada por Rousseau:

A princípio o chefe nada mais é que o servidor da massa. A organização é fundada sobre a igualdade absoluta de todos os que dela fazem parte [...] Os funcionários, enquanto órgãos executivos da vontade geral, desempenham um papel subordinado, dependendo permanentemente da coletividade, e são demissíveis e removíveis a qualquer momento. Com relação a seus dirigentes, a massa dos partidos desfruta de poder ilimitado (Michels, s/d., p. 11).

Desta forma, têm muita razão aqueles que pretendem não ser um contrato, em absoluto, o ato pelo qual um povo se submete a chefes. Isto não passa, de modo algum, de uma comissão, de um emprego, no qual, como simples funcionários do soberano, exercem em seu nome o poder de que ele os fez depositários, e que ele pode limitar, modificar e retomar quando lhe aprouver. Sendo incompatível com a natureza do corpo social, a alienação de um tal direito é contrária ao objetivo da associação (Rousseau, 1978).

Tal como Rousseau, Michels é bastante crítico ao sistema representativo, e alguns trechos evidenciam sua percepção de que a democracia direta é a melhor forma de governo. Contudo, reconhece sua inexecutabilidade em organismos complexos, e aceita como democrático um sistema em que os representantes expressariam as preferências dos representados, e seriam removidos de suas funções quando não o fizessem. Segue considerando que a vontade não é representável, mas afirma ser possível que ao menos as decisões mais importantes dos representantes reflitam a vontade do soberano.

Relata, porém, que os métodos igualitaristas presentes quando da instauração de sistemas representativos no seio das organizações de esquerda, dos quais o sorteio é o melhor exemplo, aos poucos foram sendo substituídos pelos de seleção aristocráticos, no qual aqueles que possuíssem melhores aptidões passariam a ser dirigentes. Mesmo com tal mudança, esses dirigentes inicialmente se tratavam de executores da vontade das massas, o que paulatinamente também se transformou, pois, os mesmos se autonomizaram daquelas e passaram a tomar decisões e iniciativas por conta própria.

Na prática, Michels não se insere no debate reformismo versus revolução de seu tempo, e sim retoma as discussões da segunda metade do século XIX, negando a participação no Estado e a atuação parlamentar que considera a motivação para a corrosão do socialismo: “*O último elo da longa cadeia de fenômenos que*

*conferem um caráter profundamente conservador à essência íntima do partido político, mesmo quando ele se apodera do título de revolucionário, consiste nas suas relações com o Estado”* (Michels, 1982, p. 235).

Ainda neste ponto, ao discutir as relações entre os chefes e as massas, Michels aponta o papel do parlamentar, cada vez mais proeminente nessas organizações. Afirma que estes possuem relativa independência em função do fato de terem mandato de duração relevante e do qual o partido não pode afastá-lo. Diz ainda que já na disputa eleitoral a dependência com relação ao partido é pequena, pois para serem eleitos precisam dos votos de uma massa não organizada.

Sua biografia também é relevante para a análise de seus textos. Michels transitou entre o socialismo, tendo sido filiado ao SPD até 1907, e o fascismo, que apoiou abertamente. Sua trajetória inicial de esquerda balizou parte importante de suas reflexões, não por acaso o SPD é o partido que se torna o centro de seu livro. Sua adesão posterior ao fascismo também não pode ser negligenciada, pois influenciou diretamente a forma como sua principal obra foi recepcionada, bem como sua categorização enquanto teórico elitista, juntamente com Mosca e Pareto.

Crítico a corrente reformista do SPD, após citar autores que afirmavam que o poder transforma todos em tiranos (Bakunin), e que classificam a política como horrível (Daudet), afirma que com o tempo os socialistas renunciam ao idealismo e tornam-se oportunistas, chegando ao ponto que mais relação tem com sua trajetória, a desilusão com o socialismo: *“As novas circunstâncias, diz ele, exigem nova teoria e impõem nova tática. É da necessidade psicológica de encontrar uma explicação e uma desculpa para a metamorfose dos chefes que nasceu, em grande parte a teoria reformista e revisionista do socialismo internacional”* (Michels, 1982, p. 119).

### **A Perspectiva Weberiana**

Michels e Weber concordavam que os partidos se converteriam em máquinas eleitorais, mas enquanto o primeiro via nisto a degeneração do sistema democrático, o segundo buscava compreender as consequências deste processo e pontuava que estas máquinas poderiam cumprir importante função. Weber não contestou os fatos narrados por Michels, mas as conclusões as quais chegou a partir da análise dos mesmos.

Embora seu debate com Michels e vários textos já demonstrassem seu interesse pelo fenômeno partidário, aqueles que são considerados os principais trabalhos de Weber sobre o tema, só foram publicados a partir da segunda metade da década de 1910, são eles: *“Parlamento e Governo na Alemanha Reordenada”* (2004), *“A Política Como Vocação”* (2006), e *“Economia e Sociedade”* (1999), sendo este último póstumo. Tendo como base as transformações proporcionadas pelo processo de democratização, Weber desenvolve sua análise sobre a burocracia, poder, dominação e legitimidade, bem como sobre a natureza específica da ética na política em comparação com a ética da ciência, da religião e da burocracia.

Em “Economia e Sociedade” define os partidos políticos modernos enquanto organizações associativas cuja ação é guiada pelo exercício do poder, e que visam alcançar determinados fins que não são definidos de maneira genérica e apriorística.

Em “Parlamento e Governo na Alemanha Reordenada”<sup>13</sup>, afirma que a complexificação da ação política em virtude da incorporação das massas, tornou imperativo que as associações políticas, tais como os partidos, passassem a contar com uma burocracia, que define como: “*sistema fixamente regulamentado de mando e subordinação das autoridades, com fiscalização das inferiores pelas superiores*” (WEBER, 2004, p. 199), que pressupõe treinamento especializado e plena força de trabalho. Ressalta que esta possui notável superioridade técnica o que a coloca como um dos complexos sociais de mais difícil destruição.

Sua superioridade, contudo, limita-se ao cumprimento das funções técnicas para as quais foi criada, tornando-se pernicioso quando busca atuar politicamente, dado que burocratas e políticos possuem sentidos de responsabilidade bastante distintos. Enquanto os primeiros são guiados pela noção de um dever localizado acima das suas convicções pessoais, o político age exatamente a partir das suas convicções, conjugando-as à sua responsabilidade com os fins a serem alcançados. Não cabe aqui a inversão de papéis, uma burocracia que exerça atribuições políticas será fatalmente nociva.

No que tange ao poder, Weber (2004, p. 175) define-o como: “*a probabilidade de uma pessoa ou várias impor, numa ação social, a vontade própria, mesmo contra a oposição de outros participantes desta*”. E a dominação como a prevalência da vontade do dominador na determinação das ações do dominado, sem que esta necessariamente se trate de uma imposição. O domínio pela força está contido em sua definição, mas Weber ressalta a diversidade das formas de domínio e de aceitação por parte do próprio dominado, que pode considerar o desejo do dominador legítimo ou benéfico para si próprio.

Assevera que toda administração necessita de alguma forma de dominação, mesmo as de natureza democrática, e que é sobretudo nestas que o poder pode se revestir de uma roupagem enganosa, em que localiza nos dominados a soberania sobre o dominador, que por sua vez é intitulado como servo, mesmo que na prática exerça o mando (Weber, 2004a).

Considera que os partidos possuem uma tendência à hierarquização, e que o desenvolvimento e crescimento da organização, combinado à divisão do trabalho, estabelecem a diferenciação entre correligionários que antes se concebiam iguais. Assinala várias vezes que a eficiência da especialização da burocracia faz com que esta seja desejada, criando um ambiente em que funcionários que teriam mandato temporário terminem por se perpetuar nos espaços e exerçam a dominação:

[...] todo partido autêntico é um complexo que luta pela dominação em seu sentido específico e, portanto, tem a tendência - por mais oculta que seja - de assumir uma estrutura claramente hierárquica [...] O desenvolvimento qualitativo e quantitativo das tarefas administrativas favorece, a longo prazo, inevitavelmente, a continuidade efetiva de pelo menos uma parte dos funcionários, porque a

---

<sup>13</sup> O texto é uma revisão ampliada de artigos publicados por Weber no Frankfurter Zeitung em 1917.

superioridade técnica na administração dos assuntos públicos fundamenta-se, de maneira cada vez mais sensível, em treinamento experiência, Por isso, há sempre a probabilidade de que se constitua uma formação social especial e perene para os fins administrativos, e isto significa, ao mesmo tempo: para o exercício da dominação. (Weber, 2004a, p. 196)

Weber afirma que todo poder demanda auto justificação que lhe confira legitimidade. Divide tais justificações em três tipos: a tradição, o carisma, e legalidade (Weber, 2004a), sendo os dois últimos os tipos mais presentes no interior dos partidos políticos.

A dominação legal baseia-se na obediência em virtude de regra estatuída, que estabelece ao mesmo tempo a quem e em que medida se deve obedecer. A figura que exerce esse tipo de dominação é o burocrata, com formação profissional, e vencimentos. Segundo Weber, este não atua a partir de motivações de natureza pessoal, e segue regras racionais e objetivas. Considera as associações políticas modernas, exemplos desta forma de dominação, ainda que não sejam do tipo puro, pois os cargos mais altos são de natureza política, e segundo afirma, a burocracia realiza o trabalho rotineiro, não cabendo a esta a tomada de decisão política.

A dominação carismática baseia-se na devoção a uma pessoa que apresenta características extraordinárias, que no caso da política costumam ser o poder intelectual e/ou de oratória. Seu domínio persiste enquanto persistem suas qualidades de líder.

Weber aponta que, na democracia de massas, a racionalização burocrática do partido político é necessária para que este se torne competitivo do ponto de vista eleitoral, e que a existência de líderes reconhecidos pelas massas, é fundamental para que essas organizações sejam conduzidas ao centro do poder estatal. Ao reconhecer a centralidade destes dois elementos da disputa de poder não negligencia que a autoridade carismática pode agir conforme seu próprio arbítrio e não de acordo com a vontade de seus eleitores, e afirma que sua margem de atuação será diretamente proporcional ao reconhecimento do líder por sua base. Ao debater o cesarismo assevera que o método plebiscitário pode investir o líder de maior autonomia perante os liderados, ao garantir-lhe os votos na urna como fonte de legitimidade para as suas ações.

A partir da análise da experiência americana e alemã, estabelece dois tipos ideais de partidos políticos que se baseiam em princípios intrínsecos distintos. Podem ser organizações para concessão de cargos, ou basearem-se em uma ideologia partidária. De maneira geral, os partidos combinam ambos os tipos.

Nas conferências proferidas por Weber na Universidade de Munique, e que deram origem aos ensaios *Ciência e Política como Vocação*, sua análise é perpassada pela ideia de que existem espíritos vocacionados a diferentes tarefas, e éticas distintas que guiam as ações em cada caso. Assim como diferencia os burocratas dos políticos, estabelece as distinções entre os vocacionados ao pensamento, e que encontram lugar na ciência, e os vocacionados à ação, que se encontram na política.

Destaca-se sua diferenciação entre a ética da convicção, baseada em valores anteriores às ações que julga as condutas conforme a observação dessas prescrições, e a da responsabilidade, que não se subordina a valores previamente construídos, e baseia sua avaliação nos resultados obtidos pelas ações. A ética da

convicção por si só é cega, pois não admite questionamento de verdades últimas, sendo própria ao campo da religião, enquanto a da responsabilidade, predominante no campo da política, é aquela na qual o ator avalia as consequências dos seus atos e considera seus paradoxos.

Os parágrafos finais das seções sobre a ciência e a política, sintetizam bem a diferença entre ambas. Na primeira, Weber abre os caminhos para o fazer científico, após uma explanação em que apresenta as dificuldades implicadas nesta profissão, conclui sua apresentação dizendo que essas inúmeras barreiras impostas ao longo da carreira serão facilmente transpostas por aqueles que seguirem sua vocação científica, ou seus demônios como ele mesmo coloca<sup>14</sup>.

A conclusão de “A Política” segue um caminho diverso, quase catastrófico, indicando que os poucos vocacionados para a política estão fadados a processos constantes de decepções e à necessidade de viver como um herói, dado que esta é: “[...] *um esforço tenaz e enérgico para atravessar grossas vigas de madeira*”. Os caminhos se fecham, pois, diferentemente daquele que tem a vocação para a ciência, o político precisará superar inúmeras provações sem ter a perspectiva de vencê-las com facilidade:

É perfeitamente exato dizer – e toda a experiência histórica o confirma – que não se teria jamais atingido o possível, se não houvesse tentado o impossível. Contudo, o homem capaz de semelhante esforço deve ser não apenas um chefe, mas um herói, no mais simples sentido da palavra. E mesmo os que não sejam uma coisa nem outra devem armar-se da força de alma que lhes permita vencer o naufrágio de todas as suas esperanças. Importa, entretanto, que se armem desde o presente momento, pois de outra forma não virão a alcançar nem mesmo o que hoje é possível. Aquele que esteja convencido de que não se abaterá nem mesmo que o mundo, julgado de seu ponto de vista, se revele demasiado estúpido ou demasiado mesquinho para merecer o que ele pretende oferecer-lhe, aquele que permaneça capaz de dizer “a despeito de tudo!”, aquele e só aquele tem a vocação política (WEBER, 2006, p. 124).

Em Weber, tanto o cientista quanto o político vocacionado não possuem uma profissão, e sim uma missão, e se aproximam nesse sentido. Afastam-se, porém na tarefa que devem empreender. O político, em contraste com o cientista, é responsável pela elaboração de princípios-guia da ação. Ele age informado não só pelo seu conhecimento da realidade, mas de acordo com sua consciência, subjetividade. E ao fazer isto ele sugere que agir desta ou de determinada maneira implica uma conduta moral, apesar disso não pode agir apenas com base em sua consciência, pois será julgado pelas consequências dos seus atos e não por suas intenções.

Em que pese sua análise trágica sobre a ação política e sua visão sobre a burocracia: “*uma noite polar, de escuridão gelada e dureza*” (Weber, 1982, p. 152) em seu trabalho vai na contramão dos críticos da democracia de massas, tais como Ostrogorski. Não vê no surgimento dos partidos políticos de massas uma crise, para ele a democracia e o sufrágio universal tinham valor em função dos resultados que possuíam

---

<sup>14</sup> “Aprendamos a lição! Nada se fez até agora com base apenas no fervor e na espera. É preciso agir de outro modo, entregar-se ao trabalho e responder às exigências de cada dia - tanto no campo da vida comum, como no campo da vocação. Esse trabalho será simples e fácil, se cada qual encontrar e obedecer ao demônio que tece as teias de sua vida”.

capacidade de produzir, leia-se, a seleção eficiente de líderes políticos responsáveis e poderosos propiciada pela disputa eleitoral e pela legitimação conferida pelo voto.

No que tange a sua relação com Michels, a questão de fundo que desde o início o diferenciou do mesmo foi a caracterização da democracia, um ideal para Michels, e um sistema historicamente condicionado para Weber, que a analisava buscando afastar juízos de valor. Assim, nas considerações que dirigiu a Michels, Weber sugeriu um afastamento do que considerava uma visão ingênua da democracia, e de uma narrativa que definiu em uma de suas cartas como: “*too much preaching*” (Scaff, 1981). Ao não estabelecer um padrão ideal a ser alcançado, também se distanciou da decepção de Michels, que o levou a renunciar à investigação dos limites da oligarquia e terminou por convertê-lo num oponente da democracia, posição jamais ocupada por Weber.

### Considerações Finais

O presente artigo debruçou-se sobre a análise dos partidos políticos a partir das perspectivas de Ostrogorski, Michels e Weber. A seleção desses autores levou em consideração a combinação entre a relevância de suas contribuições e o reduzido debate no campo de estudos partidários sobre os mesmos. Ostrogorski, que junto com Michels, pode ser considerado o autor de um dos primeiros trabalhos sistemáticos sobre as organizações partidárias, é pouquíssimo referenciado e sequer conta com a tradução de seu principal livro para o português; Michels, em virtude de sua alcunha de elitista, aliás, atribuída a ele bastante tempo depois da elaboração de sua principal obra, não raro, recebe interpretações deturpadas sobre sua crítica a funcionamento interno dos partidos políticos; enquanto Weber, tão utilizado pela Sociologia, segue nas sombras da Ciência Política quando o tema em questão são suas análises sobre os partidos políticos.

A retomada desses clássicos levou em consideração também a constatação de que atualmente é comum que características dos partidos políticos descritas há um século atrás, ou mais, sejam tratadas pela literatura como novidades e sinais de crise destas organizações, gerando imprecisões que levam a falsas conclusões. Esses autores, que não reconhecem na ciência a possibilidade de salvação de um mundo “desencantado”, para trabalhar nos termos de Weber, nem na política e nos partidos em desenvolvimento o progresso que animava alguns, ou mesmo a esperança da construção de uma sociedade igualitária, ainda que distante, presente em Marx, conseguem tecer análises críticas aos partidos, ainda que em alguns casos por demais ácidas, que nos permitem observar de maneira acurada limites no que tange a democracia interna presentes desde a sua origem.

Compreender essas limitações, mas também suas possibilidades é fundamental, dado que diferente do que afirmava Ostrogorski (1902), o Caucus, protótipo do que viriam a se tornar os partidos políticos

modernos de massas, não necessariamente se tornou promotor da desordem, mas um canal por meio do qual a população passou a poder se expressar. O mundo em que a pressão extra constitucional ao parlamento era por ele concebido, como escândalo e insulto, deixou de existir, e o que para o autor era visto como incitação à instabilidade, converteu-se na forma encontrada pelo governo representativo de tornar-se legítimo perante às massas.

Ainda que criticados e em profundas e contínuas transformações, é preciso admitir que o advento dos partidos políticos de massas mudou a natureza da representação. Estes foram fundamentais no processo de ampliação do sufrágio, tanto na luta por ele, quanto na incorporação das massas ao sistema político, e imprimiram nova dinâmica à democracia.

Se nos tempos de Michels e Ostrogorski o debate sobre a democracia intrapartidária era importante, em um de momento de crescente crise de confiança nas instituições e da alienação eleitoral a cada pleito, torna-se ainda mais central que os partidos exerçam a democracia internamente como forma de estabelecer uma conexão com seus militantes e possibilitar que cidadãos comuns tenham a chance de participar da vida política institucional. Partidos impermeáveis, ainda que se tratem de máquinas eleitorais potentes, reduzem gradativamente sua capacidade representativa e de mediação junto à população, desta maneira contribuem para o comprometimento da qualidade da democracia.

### Referências Bibliográficas

COUTO, C. "Oligarquia E Processos De Oligarquização: O Aporte de Michels à Análise Política Contemporânea". *Revista de Sociologia e Política*, v. 20, n. 44, p. 47–62, 2012.

GRAMSCI, A. "Robert Michels e os partidos políticos". In: Maquiavel, a política e o Estado moderno. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

HIRSCHMAN, A. *A retórica da intransigência: perversidade, futilidade, ameaça*. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

MANIN, B. *The Principles of Representative Government*. New York: Cambridge University Press., 1997. v. 54

MICHELS, R. *Sociologia dos partidos políticos*. Brasília: Ed. UnB, 1982.

MICHELS, R. *A sociologia dos partidos políticos*. São Paulo: Senzala, [s.d.].

OSTROGORSKI, M. J. *Democracy and the organization of political parties*. New York: Macmillan Company, 1902b. (v. 2)

OSTROGORSKI, M. J. *Democracy and the organization of political parties*. New York: Macmillan Company, 1902a. (v. 1)

RIBEIRO, P. F. "Realismo e Utopia em Robert Michels". *Revista de Sociologia e Política*, v. 20, n. 44, p.

31–46, 2012.

ROUSSEAU, J.-J. *Do Contrato Social*. Coleção: O ed. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

SCAFF, L. A. "Max Weber and Robert Michels". *American Journal of Sociology*, 1981.

WEBER, M. *Ciência e política: duas vocações*. São Paulo: Martin Claret, 2006.

WEBER, M. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Vol II. São Paulo: Editora Universidade de Brasília, 2004a.

WEBER, M. *Parlamento e governo na Alemanha reordenada: crítica política da burocracia e da natureza dos partidos*. 2004b.

# “SALIR A VOTAR VERRACOS”: LAS EMOCIONES COMO ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN POLÍTICA EN EL PLEBISCITO POR LA PAZ EN COLOMBIA

Juan Corredor García<sup>1</sup>

*“El hombre no es un ser de razón y de armonía sino de deseos y de insatisfacciones”  
Nicolás Macchiavello*

*“La construcción de la democracia impone ‘exigencias emocionales’ que no todos los grupos sociales están dispuestos a pagar”  
Norbert Elías*

**Resumen:** Asistimos a una época en la que la democracia sufre transformaciones que la hacen cada vez más incierta, en parte por la incompreensión de nociones históricamente relegadas en la política tales como los sentimientos y las emociones. Prueba de ello es que las encuestadoras son incapaces de predecir resultados electorales incluso en situaciones donde se identifica claramente un ganador y sucede lo contrario (como el caso del Brexit, la elección de Donald Trump, el rechazo del proceso de paz en Colombia, entre otros). Hoy en día, las campañas políticas se dirigen principalmente desde y hacia las redes sociales, le confieren un lugar prominente a las emociones y ofrecen interpretaciones binarias de la realidad (blanco/negro) que simplifican los problemas. En Colombia, durante la campaña del Plebiscito del 2 de octubre de 2016, gestado como el mecanismo de refrendación de los Acuerdos de Paz entre el Estado y la guerrilla de las FARC, los opositores a estos decidieron no explicar los acuerdos sino más basar su estrategia de comunicación política en emociones como la indignación, el odio, el miedo, la rabia y la decepción para tergiversar la realidad en torno a las discusiones en La Habana y finalmente incidir en los resultados del plebiscito. Así pues, el caso colombiano representa una oportunidad para repensar el lugar que ocupan las emociones en las campañas políticas y superar la concepción de que los ciudadanos votan sin motivaciones diferentes al uso de la razón.

**Palabras-clave:** Emociones; razón; comunicación política; paz; Colombia

## Introducción

El 2016 fue un año de resultados contra los *pronósticos* en los procesos electorales en el Reino Unido, Estados Unidos y Colombia. El *Brexit*, la elección de Donald J. Trump y la victoria del No para la salida negociada al conflicto armado colombiano constituyeron tres ejemplos de cómo las elecciones corresponden a ejercicios que van más allá del mero cálculo racional. En efecto, la influencia de los sentimientos y emociones fue determinante en el voto de los electores. Por lo demás, el uso sistemático de noticias falsas – contra toda la evidencia empírica – dedicadas a conseguir apoyo ciudadano fue una de las lecciones que dejó estas tres elecciones.

La anterior coyuntura plantea la necesidad de repensar el presupuesto de los ciudadanos únicamente como votantes razonados toda vez que excluye otras variables en el plano electoral como las emociones y los sentimientos. En todo caso, es necesario dejar claro que no se trata de considerar a los votantes como seres irracionales, irreflexivos o ignorantes ni tampoco como seres pasionales y sentimentales, sino a individuos que escogen sus preferencias con base en la combinación de dosis de razón y emoción.

---

<sup>1</sup> Estudiante de maestría en Ciencia Política y Sociología Comparativa en Sciences Po Bordeaux, Francia. E-mail: [corredorg.juan@gmail.com](mailto:corredorg.juan@gmail.com)

En este orden de ideas, en un primer momento se describirá la teoría clásica del votante racional como fruto de los postulados de la Ilustración. En un segundo momento, se expondrán otros elementos que a nuestro juicio también inciden en el voto tales como las emociones y los sentimientos. Por último, se demostrará que parte del rechazo de los colombianos a la refrendación de los Acuerdos de Paz en 2016<sup>2</sup> fue el resultado de una estrategia de comunicación política basada en emociones políticas negativas y noticias falsas en lugar de explicaciones sobre el contenido de los acuerdos.

## **1. El votante racional: una herencia de la Ilustración**

Una de las grandes transformaciones en el pensamiento occidental ocurrió en la época de la Ilustración en el siglo XVIII: esta trajo el reemplazo de la fe por la razón. Con ello, el lugar privilegiado que ocupó la visión acrítica y dogmática de la religión se sustituyó por la razón y la ciencia. Bajo la influencia de múltiples filósofos franceses (Montesquieu, Diderot, Voltaire, Rousseau, d'Alembert, entre otros), la Ilustración erigió una respuesta desde el conocimiento frente al oscurantismo, las supersticiones, la intolerancia y la presencia de la Iglesia en los asuntos del poder. La oposición al oscurantismo es una idea que se remonta a la alegoría de “la caverna de Platón”, en el cual los hombres deben salir de la caverna con el objetivo de liberarse y ver lo que existe fuera de ella. Para Platón, los hombres se enfrentan a dos mundos, el primero de ellos es el sensible, que es captado mediante los sentidos, y el segundo es el mundo inteligible, al cual se puede acceder mediante el uso exclusivo de la razón. El tránsito de la caverna hacia el mundo exterior vislumbra los grados del conocimiento que el humano puede alcanzar.

En relación con esto, Aristóteles plantea la idea del ser humano como *animal* racional y como un ente al que le es esencial el *logos* en su vida social. Dicho de otra forma, desde Platón y Aristóteles, el logos se presentó como una herramienta del lenguaje (la palabra y el discurso escrito) que permitía la posibilidad de relacionarse con los otros, preguntarse por temas como la justicia y finalmente, cómo organizar la sociedad. Estas visiones de los filósofos griegos fueron retomadas en la época de la Ilustración y desde entonces, estiman el dominio de la razón como guía del conocimiento de los seres humanos. Desde Platón hasta Kant se consideró que “el ideal del ciudadano se logra con una templanza que no debe romperse por ninguna circunstancia. Cada palabra pronunciada, cada relación social, se establece en la medición y el control de los sentimientos” (Le Breton, 2004, p.133). En consecuencia, por medio del uso de la razón se previenen desviaciones y es posible criticar, pensar, reflexionar, dudar y finalmente acceder a la verdad.

---

<sup>2</sup> Luego de cuatro años de negociación entre el gobierno colombiano y la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC, en La Habana Cuba, se convocó un plebiscito con la siguiente pregunta: ¿Apoya usted el acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera? El NO se impuso con el 50,23% de los votos respecto al 49,76% del SI. La abstención fue del 62,6%, es decir, dos de cada tres colombianos no acudieron a las urnas.

## *1.1 La teoría de la elección racional*

Lo anterior tiene implicaciones directas en la democracia principalmente en lo que concierne a la toma de decisiones, al debate público<sup>3</sup> y a la democracia representativa. Algunas corrientes de las ciencias sociales como la conductista han seguido esta tradición para analizar los hechos sociales y el comportamiento humano. Por ejemplo, en Estados Unidos este enfoque se ha traducido en una teoría conocida como la elección racional, basada en una serie de supuestos que llevan por objetivo predecir de alguna forma el actuar de los actores sociales. En síntesis, la elección racional:

Entiende los fenómenos políticos como interacciones entre actores políticos ambiciosos que entran en situaciones de cooperación o conflicto; su objeto de estudio son las decisiones que toman dichos actores cuando buscan optimizar sus escasos recursos en la búsqueda de sus múltiples objetivos, y se concentra en estudiar aquellas interacciones y decisiones cuyas consecuencias afectan a toda una comunidad. (Shepsle, 2016, p.18)

En principio, los actores sociales son concebidos como individuos racionales que toman decisiones con el fin de maximizar sus beneficios. De esta manera contrastan opciones y deciden escoger las que mejoren en mayor medida su situación actual. Si bien esta elección racional se suscribe a todos los ámbitos de la vida social, es pertinente para los objetivos de este artículo comprender su dimensión política, particularmente la electoral. En ese sentido, el sufragio es entendido como un escenario en el cual los votantes eligen sus representantes políticos basados en un cálculo racional. Y precisamente ese es uno de los límites que ofrece la teoría dado que el cálculo racional no necesariamente es una regla que siguen todos los votantes.

Para el escritor norteamericano David Roberts<sup>4</sup> los votantes persiguen una serie de pasos bajo los criterios de la Ilustración, a saber: 1) recolectar información o hechos, 2) elaborar conclusiones a partir de la información, 3) emitir posicionamientos basados en las conclusiones y 4) elegir a un partido político que comparta estos posicionamientos (2010, párr. 2). Sin embargo, Roberts – fundamentado en la evidencia de la ciencia política<sup>5</sup> – enuncia que los votantes realizan los pasos al revés: 1) escoger un partido político o una “tribu” basado en las afiliaciones y valores, 2) adoptar la posición del partido político o la tribu, 3) desarrollar argumentos que sustenten los posicionamientos y 4) escoger información o hechos para reforzar estos argumentos (2010, párr. 3). En conclusión, los votantes adoptan sus posiciones, ajustan sus percepciones del candidato e inventan hechos para racionalizar lo que ellos ya han hecho.

Así las cosas, observamos que la teoría de la elección racional presenta algunos límites a la hora de entender el comportamiento de los actores sociales. El votante, lejos de ser un “humano ilustrado” que actúa

---

<sup>3</sup> Nuevamente, el concepto de logos toma relevancia ya que este solo tiene sentido en la deliberación en la polis griega, hoy entendido como “debate público”. Solo de esta forma, dirá Aristóteles, es posible establecer qué es la virtud, que no es más que el ejercicio de la felicidad.

<sup>4</sup> Roberts, D. (2010). Post-truth politics: <https://grist.org/article/2010-03-30-post-truth-politics/>

<sup>5</sup> A este respecto, consultar el trabajo de Achen, C. & Bartels, L. (2006). It Feels Like We’re Thinking: The Rationalizing Voter and Electoral Democracy. Princeton University”: <https://grist.files.wordpress.com/2010/04/thinking.pdf>

exclusivamente en función de la razón, es un ser que responde a otro tipo de variables como las emociones o los sentimientos. Para lograr este cometido es necesario:

superar la noción tendríamos que superar la noción de que el sentimiento es una fuerza demasiado débil, y que se requiere de algo más fuerte. Esta idea de que la razón es “más fuerte” que el sentimiento, de que sólo una insistencia en la incondicionalidad de la obligación moral posee el poder de cambiar para bien a los seres humanos, es muy persistente. (Rorty, 1995, p.18-19)

Hasta el momento, la idea dominante es que la razón *debe* imponerse ante los sentimientos por lo cual es habitual que se le reste validez a todo lo que no se asemeje a algo “racional”. Dicho esto, nuestro trabajo demostrará que las preferencias de los votantes pueden ser también de orden afectivo y emotivo más que de orden racional, con lo cual controvertiremos la idea dominante del privilegio de la razón sobre otras esferas. Nuestro argumento es que antes de recolectar información y hechos que le sirvan para tener una posición y posteriormente un partido, los votantes escogen su partido de acuerdo a sus valores o a emociones básicas como la capacidad para sentir (o no sentir) empatía. De allí la relevancia de abordar nuevas perspectivas como la dimensión emotiva de los ciudadanos al momento de ejercer su voto.

## **2. Las emociones en la política: el voto como expresión de los sentimientos ciudadanos**

Recientemente, sin embargo, ha habido un resurgimiento del interés en el rol de las emociones (Saurette & Thune, 2015, pág. 56) desde diferentes disciplinas como la sociología (Illouz, 2007; Barbalet, 2003), la antropología (Ahmed, 2004; Le Breton, 2004), entre otras. Un aumento en el número de académicos interesados en el estudio del poder han también empezado a examinar la intersección de las emociones y la política en un esfuerzo por ayudar a politólogos a entender el rol central de las emociones en la política (Le Bart, 2018; Connolly, 2005, 2002). Otros se han enfocado en estudios empíricos sobre el impacto de las emociones en las elecciones (Westen, 2007).

Le Bart llama la atención sobre el hecho que los sentimientos han estado en el centro del análisis de las ciencias sociales, que tienen por objetivo explicar los comportamientos sociales. En palabras del politólogo francés, una lectura atenta de los clásicos demuestra sin dificultad que “las emociones en la política han estado en realidad omnipresentes en la filosofía política, de Montesquieu a Tocqueville y Marx, así como en la sociología y la antropología de Max Weber a Marcel Mauss, por no hablar del psicoanálisis freudiano” (Le Bart, 2018, p.15). Para los fines de este texto, nos ocuparemos únicamente de las emociones que tienen impacto en la política electoral. Es decir, no nos referimos a todas las emociones que es susceptible de experimentar un ser humano, sino solo a las que tienen efectos políticos, o dicho de otra forma, a las que son capaces de movilizar a las personas e identificarlas en torno a un proyecto político. Esto es particularmente más evidente en las elecciones.

### **2.1 Las emociones en las elecciones**

Toda elección adquiere una serie de emociones políticas capaces de influir en la forma como votan los ciudadanos. En palabras de Martha Nussbaum, las sociedades se erigen a partir del mayor o menor desarrollo de ciertas emociones. Las democracias liberales no son la excepción. Para la filósofa norteamericana, la historia de cualquier día o semana de la vida o incluso de una democracia relativamente estable deberían incluir un rango de emociones – enojo, miedo, simpatía, disgusto, envidia, culpa, dolor, muchas formas de amor (Nussbaum, 2013, p.1-26). En ese sentido, no es extraño que las emociones no solo hagan parte de las personas sino también de las democracias, pese a que, como lo hemos advertido, han sido relegadas históricamente en el análisis por el lugar privilegiado que ha ocupado la razón en la política. Algunos de estos episodios de emociones tienen poco que ver con los principios políticos o la cultura pública, pero otros son diferentes: ellos son tomados como el objetivo de su nación, sus instituciones y líderes, su geografía. (Nussbaum, *Ibid*).

Las emociones políticas pueden ser edificadas para incluir o para excluir, para unir o para dividir. Pueden ser positivas o negativas. En ocasiones, pueden ser exacerbadas (contra grupos, etnias, nacionalidades,<sup>6</sup> entre otros) en forma de chivos expiatorios a quienes le adjudican la responsabilidad de portar todos los males de una sociedad (Guénolé, 2014, p. 5). En otras ocasiones, sirven para elevar sentimientos de patriotismo que unen a una comunidad y la dirigen hacia aspiraciones políticas incluyentes y liberadoras, tal como es el caso de Mahatma Gandhi en la India. Por lo anterior, las emociones políticas son el sustento de los principios y proyectos políticos, en la medida que le dan a las personas un compromiso social para cumplirlos pero, sobre todo, para lograr los consensos y la deliberación que todas las democracias necesitan (Nussbaum, 2013).

Con frecuencia, los políticos, en su objetivo de alcanzar la legitimidad necesaria para adelantar sus proyectos, elaboran discursos y campañas publicitarias apelando a las emociones y estimulando los sentimientos de los ciudadanos.<sup>7</sup> En busca de inclinar la balanza a favor de una decisión o de una elección, se construyen campañas de comunicación política que pretenden persuadir y convencer al votante para que apoye cierto partido. Como se ha dicho anteriormente, pueden ser utilizados para fines diversos de orden positivo o negativo.

A continuación, nos propondremos abordar el efecto de las emociones políticas negativas en un ejercicio político concreto. Se trata del Plebiscito del 2 de octubre de 2016 que buscó refrendar los Acuerdos de Paz en Colombia – en el marco de una negociación de cuatro años (2012-2016) entre el gobierno

---

<sup>6</sup> A este respecto resulta esclarecedor el ensayo de Richard Norty, titulado Derechos Humanos, racionalidad y sentimentalismo, en el cual explica cómo la ausencia de empatía hizo que los serbios no consideraran como seres humanos semejantes a los musulmanes y por tanto, no pertenecientes a su comunidad moral. Bajo esta lógica, los serbios no pensaban que los asesinatos y las violaciones a derechos humanos contra los *otros* eran como tal, dado que ellos pensaban que “no comenten estas acciones contra otros seres humanos sino contra *musulmanes*. No son inhumanos, sino que discriminan entre los verdaderos humanos y los pseudo-humanos” (1995, p.1).

<sup>7</sup> Esto ha llevado a que algunos autores hablen de una *democracia emocional*. Ver Le Bart, C. (2018). *Les émotions du pouvoir. Larmes, rires, colères des politiques*. Paris: Armand Colin.

colombiano y la guerrilla de las FARC en La Habana, Cuba – para poner fin a 53 años de un conflicto con dimensiones humanitarias graves.<sup>8</sup>

### 3. “Salir a votar verracos”: una estrategia de comunicación política basada en emociones

Colombia es un país con un conflicto interno armado desde hace más de cinco décadas. “A partir de 1982, varios presidentes colombianos iniciaron una cadena de procesos de paz en un esfuerzo por negociar el fin del ya largo conflicto armado nacional” (Chernick, 2012, p.56). Esto quiere decir que el país tiene una experiencia acumulada de al menos nueve procesos de paz, aunque no todos fueron exitosos (López, 2016). Bajo este contexto, Juan Manuel Santos, presidente de la república en dos periodos, (2010-2018), entabló un proceso de paz con las FARC – la guerrilla más antigua del continente – con dos objetivos: poner fin al conflicto con esta insurgencia y constituir las bases para la construcción de una paz estable y duradera (Santos, 2019, p.329-330).

En su búsqueda por dotar de mayor legitimidad estos acuerdos, Santos ordenó llevar estos acuerdos a una votación para que los colombianos aprobaran o rechazaran lo negociado con las FARC en el marco de un plebiscito. Investigaciones preliminares han demostrado que “el resultado del plebiscito es producto de un complejo proceso de formación de opinión pública” (Charry, 2018, p.89). Nuestro trabajo suscribe esta hipótesis, la cual sirve para explicar cómo se gestó la campaña de comunicación política adversa al proceso de paz a través de un repertorio de emociones como la indignación, el odio, el miedo, la rabia y la decepción para influir en el resultado del plebiscito.<sup>9</sup> En ese orden de ideas, otras investigaciones concluyen que las campañas electorales son periodos particularmente propicios a la activación de las emociones en la que los candidatos no son solamente portavoces de los intereses sociales sino también portavoces de las emociones (Ballet, 2014).

Para el caso que nos ocupa, partimos del presupuesto que el uso de las emociones políticas negativas por parte del ex presidente Álvaro Uribe Vélez<sup>10</sup> y su partido el Centro Democrático se erigió como la estrategia con la cual se persuadió a los colombianos para rechazar el plebiscito. En relación a esto, los trabajos de cartografía analítica de Yann Basset (2018) han concluido con razón que “la coincidencia entre el voto del NO y el uribismo es innegable” (p.262).<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup> Según el Informe *Basta Ya* del Centro Nacional de Memoria Histórica, el conflicto armado colombiano presenta las siguientes cifras: 218.094 víctimas mortales, 25.007 víctimas de desapariciones forzadas y 4.744.046 personas desplazadas. El informe se puede descargar en este enlace: <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2013/bastaYa/basta-ya-colombia-memorias-de-guerra-y-dignidad-2016.pdf>

<sup>9</sup> Conviene mencionar los trabajos precedentes de Andrei Gómez, *El triunfo del No*, y Diana Valencia, *Las emociones en el proceso de paz colombiano*, como uno de los principales aportes en este vínculo de emociones y proceso de paz en Colombia. Adicionalmente, la obra de Ingrid Johana Bolívar, *Discursos emocionales y experiencias de la política. Las Farc y las Auc en los procesos de negociación del conflicto 1998-2005, 2006* se destaca por ser un estudio pionero en este campo.

<sup>10</sup> Álvaro Uribe fue considerado como el obstáculo para alcanzar la paz en Colombia, de acuerdo con el periódico *The New York Times*: <https://www.nytimes.com/2016/10/14/opinion/the-man-blocking-peace-in-colombia.html>

<sup>11</sup> Para mayor información, ver “Basset, Y. (2018). Claves del rechazo del plebiscito para la paz en Colombia. Estudios Políticos

La activa oposición a los Acuerdos de Paz de una figura con amplia popularidad de Uribe Vélez es imprescindible para comprender este rechazo al proceso de paz. Desde que los diálogos iniciaron en 2012, el expresidente y su partido político – creado por él mismo en 2013 como plataforma para hacerle oposición al gobierno de Juan Manuel Santos – se erigieron como el principal *spoiler*<sup>12</sup> o saboteador del proceso. Su persistente oposición se tradujo en una campaña activa invitando a votar NO al plebiscito. Entre los factores que incidieron esta derrota, podemos citar los siguientes:

Una campaña sistemática de mentiras y generación de miedo (tales como el riesgo de un futuro gobierno “castro-chavista”); un texto largo y de difícil de lectura y asimilación<sup>13</sup>; la exigencia al lector de votar a favor de la totalidad del texto así tuviese objeciones sobre algunos puntos específicos; la tendenciosa campaña sobre algunos aspectos del Acuerdo que supuestamente atentaban contra los valores familiares; la manipulación de las redes sociales; la conversión de un plebiscito por la paz en un plebiscito sobre el Gobierno, un “plebisantos” como lo denominó un columnista, el cual fue utilizado para movilizar a sectores descontentos con las políticas del Gobierno. (Pécaut, 2017, p.380-381)

Para los fines de este ensayo, nos interesa corroborar el *giro emocional* que tuvo el plebiscito, privilegiando el uso de emociones políticas negativas sobre el análisis sistemático del contenido de los acuerdos. Indagar el papel de las emociones políticas negativas evocadas por el “*uribismo*”, conocido por establecer un marco de referencia emocional adverso al proceso de paz mediante dispositivos retóricos que tergiversaron la realidad y causaron una manipulación emocional en los electores (Gómez, 2016), es fundamental para demostrar el lugar que ocupan las emociones en la democracia colombiana. Uno de los argumentos que comprueban nuestra afirmación se encuentra en las declaraciones del gerente de la Campaña por el NO, ofrecidas a un periódico colombiano. Allí que reconoció<sup>14</sup> después de la victoria que la estrategia consistió en “la indignación, estábamos buscando que la gente saliera a votar verraca”.<sup>15</sup> Vale la pena citar completamente sus declaraciones:

Unos estrategas de Panamá y Brasil nos dijeron que la estrategia era dejar de explicar los acuerdos para centrar el mensaje en la indignación. En emisoras de estratos medios y altos nos basamos en la no impunidad, la elegibilidad y la reforma tributaria, mientras en las emisoras de estratos bajos nos enfocamos en subsidios. En cuanto al segmento en cada región utilizamos sus respectivos acentos. En la Costa individualizamos el mensaje de que nos íbamos a convertir en Venezuela. (El Colombiano, 2016, párr.6)

Como vemos, existió una clara intención de apelar al aspecto emocional más que a la reflexión que requería el contenido del Acuerdo, de 297 páginas. Según Gómez, “la estrategia del uribismo consistió en

---

(Universidad de Antioquia), 52, pp. 241-265. <http://doi.org/10.17533/udea.espo.n52a12> »

<sup>12</sup> Para un análisis detallado de este concepto en Colombia, ver el trabajo del profesor Carlo Nasi. Nasi, C. (2006). Spoilers in Colombia: Actors and strategies. Challenges to peacebuilding: Managing spoilers during conflict resolution, 219-241.

<sup>13</sup> El Acuerdo de Paz comprendió 297 páginas y solo fue presentado en su totalidad hasta que todos los seis puntos fueron acordados. Aunado a esto, la pedagogía del gobierno para explicar los Acuerdos fue insuficiente (Gómez, 2017). Con todo ello, hubo poco tiempo para que los colombianos leyeran la totalidad del Acuerdo.

<sup>14</sup> La entrevista fue publicada en el diario El Colombiano el 6 de octubre de 2016. La entrevista se puede consultar en el siguiente enlace: <http://www.elcolombiano.com/colombia/acuerdos-de-gobierno-y-farc/entrevista-a-juan-carlos-velez-sobre-la-estrategia-de-la-campana-del-no-en-el-plebiscito-CE5116400>

<sup>15</sup> Sinónimo de molesto, disgustado.

instalar cuatro emociones a través de las cuales tuvo éxito: *Rabia, decepción, indignación, miedo*<sup>16</sup>” (2016, p.103). Adicional a ello, agregaríamos el viejo *odio*<sup>17</sup> que una parte importante de la población colombiana tiene hacia las FARC, una animadversión que reside en varios factores como los odios heredados en los periodos anteriores al conflicto armado, los crímenes que el extinto grupo armado cometió contra la sociedad civil así como en el *nacionalismo antifariano*<sup>18</sup> construido discursivamente durante los dos gobiernos de Álvaro Uribe.

Lo llamativo es el hecho que estas emociones fueron promovidas mediante una publicación sistemática de noticias y mensajes falsos en redes sociales y medios de comunicación que encajan en lo que se conoce como “posverdad”. El uso de dispositivos retóricos anclados en las redes sociales no es una cuestión baladí: “las redes sociales privilegian el sensacionalismo, la exacerbación y la dramatización, y esto genera una mayor polarización política y emocional de la sociedad. De ese modo, la esfera política, que en la democracia necesita con suma urgencia volverse más racional, se vuelve hiperemocional” (Lobo, 2017, p.44). Más adelante profundizaremos este argumento.

El uribismo recurrió a un arsenal discursivo mediante seis dispositivos retóricos que desarrolló durante los cuatro años de negociación: 1) Castro-chavismo, 2) Paz sin impunidad, 3) Santos entrega Colombia a las FARC, 4) No más Santos, 5) Resistencia civil y 6) Ideología de género (Gómez, 2016). Todas estas frases son vacías de contenido y hechos concretos aunque están cargadas de emocionalidad. El mismo gerente de la campaña del No reconoció que:

Descubrimos el poder viral de las redes sociales. Por ejemplo, en una visita a Apartadó, Antioquia, un concejal me pasó una imagen de Santos y ‘Timochenko’ con un mensaje de por qué se le iba a dar dinero a los guerrilleros si el país estaba en la olla<sup>19</sup>. Yo la publiqué en mi Facebook y al sábado pasado tenía 130.000 compartidos con un alcance de seis millones de personas (Vélez, 2016, párr. 7).

### 3.1 Confundir y emocionar para triunfar

A manera de ejemplo presentaremos una de las vallas publicitarias de la estrategia de comunicación política adversa al proceso. En ella se le pregunta a los colombianos si quieren ver como presidente al líder

<sup>16</sup> Ver a este respecto el análisis de Corey Robin sobre el miedo como una herramienta de poder. Aunque Robin se refiere principalmente al caso estadounidense tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, sus hallazgos comprenden al miedo en su dimensión política y no solo emotiva. Robin, C. (2009). *El miedo. Historia de una idea política*. México: Fondo de Cultura Económica.

<sup>17</sup> Como lo indica el sociólogo Daniel Pécaut, “el odio por las FARC contó mucho. No faltan los colombianos que estiman que es conveniente exterminar por la fuerza a una guerrilla ya debilitada y que consideran inadmisibles que en las negociaciones el Gobierno discuta de igual a igual con ellas. Pero también, lo repito, estaba presente el temor de que las FARC pudieran promover movimientos reivindicativos, imposibles de desarrollar mientras persistiera el conflicto.” (2017, pág. 380).

<sup>18</sup> Farianos hace referencia a las FARC. El autor de este concepto es el historiador Fabio López de la Roche en su obra *Las Ficciones del Poder*. Allí hace alusión a la reorientación de la opinión pública por parte del gobierno de Uribe, en la definición de las FARC como terroristas, pero sobre todo, como el enemigo público número uno de los colombianos tras el fracaso de los diálogos de paz de San Vicente del Caguán entre 1998 – 2002. De acuerdo con Fabio López, Uribe entró al escenario político colombiano con “la insistencia en las nociones de “patria”, “seguridad democrática”[...] con un discurso nacionalista que, como todos los nacionalismos, se orienta en crear una comunidad emotivo/afectiva, explotando dimensiones claves ligadas a sentimientos como los de “miedo”, “seguridad”, definición simbólica de “amenazas” a la integridad de la nación así como de un “culpable principal”, expectativas de superación de la violencia y de creación de un mejor país” (2014, p.206).

<sup>19</sup> Expresión colombiana que significa estar en una mala situación o condición desfavorable.

de las FARC, Rodrigo Londoño, alias Timochenko. Se plantea que esto es posible si se vota SÍ al plebiscito. Debajo de la pregunta, está la palabra FARC-EP, un fusil, la bandera de Cuba, Fidel Castro, la bandera de Venezuela y Hugo Chávez. El rostro de Timochenko manifiesta duda e incertidumbre, mientras observa el horizonte.



Publicidad instalada en Santa Marta, norte de Colombia. Fuente: Archivo particular | Diario El Tiempo

Simbólicamente, esta valla publicitaria representa todo lo que un sector de la población rechaza. Las FARC han sido construidas discursivamente menos como adversario político – al que se le reconoce como interlocutor válido – que como enemigo absoluto – al cual hay que exterminarlo y negarle su existencia—. <sup>20</sup> Explicaremos cuatro razones por las cuales este tipo de publicidad privilegia el estímulo de emociones negativas en detrimento de un ejercicio crítico del Acuerdo.

En primer lugar, la pregunta que plantea el Centro Democrático es jurídicamente posible pero materialmente poco probable. Si bien el Acuerdo garantiza la participación política a los jefes guerrilleros, para ser presidente de la república es necesario contar con la suficiente legitimidad y apoyo popular como para obtener las mayorías, lo cual dista de ser el caso de Timochenko. La encuesta en julio de 2016 del investigador de mercados, Ipsos, reveló un hecho importante: la desaprobación de los líderes de las FARC como Timochenko, quien para la fecha contaba con una imagen positiva del 13% y una imagen negativa del 75%. <sup>21</sup> Otra encuesta de la misma empresa en agosto de 2016 evidenció que el 75% de los colombianos no estaba de acuerdo con que los jefes de las FARC pudieran participar en política. <sup>22</sup> Justamente, aunque Timochenko inscribió su candidatura a la presidencia en 2018 al poco tiempo tuvo que suspenderla tras

<sup>20</sup> Angarita, et al. (2016). *La construcción del enemigo en el conflicto armado colombiano 1998-2010*. Medellín: Sílabas Editores.

<sup>21</sup> Revista Semana, Julio 2016, Repunta la Paz. Recuperado en: <https://www.semana.com/nacion/galeria/proceso-de-paz-suboptimismo-en-encuesta/480186>

<sup>22</sup> Revista Semana, Agosto 2016, Gran Encuesta: Colombia Opina. Recuperado en: <https://www.semana.com/nacion/galeria/plebiscito-por-la-paz-50-votaran-no/485058>.

protestas ciudadanas que han ocurrido en sus primeros actos electorales.<sup>23</sup> En este punto es necesario recordar que en Colombia la izquierda nunca ha ganado la presidencia de la república, por razones que escapan a los intereses de este texto pero que demuestra la poca acogida de esta línea política. Y ciertamente, la guerrilla de las FARC no es una insurgencia la misma legitimidad que la de otros países como El Salvador y Nicaragua, por citar dos casos. A título de ejemplo, las FARC obtuvieron únicamente el 0,34% del total en las elecciones al Congreso en su primera participación electoral luego del Acuerdo.<sup>24</sup> Así las cosas, conviene interrogarse si la intención de esta pregunta era plantear una posibilidad real o “sacar a votar verracos” a los colombianos.

En segundo lugar, el uso de las siglas de las FARC con el símbolo de un fusil AK-47 – el arma de uso común de las guerrillas colombianas – junto a las banderas y los líderes de dos países de izquierda sugieren una asociación entre el plebiscito, las FARC, la idea del “castro-chavismo” y el futuro de Colombia. Estos símbolos cumplen el objetivo de reforzar la idea de que el plebiscito conlleva al establecimiento de un régimen de izquierda radical– el denominado Castrochavismo – con dos referentes que para la época evidenciaban un desempeño cuestionable en el ámbito democrático, económico y social. En este contexto, es plausible que la población experimentara un sentimiento como el miedo, por ejemplo, de que “*el país se convirtiera en Venezuela*”, una afirmación que fue instrumentalizada por el uribismo y que tuvo resonancia en amplios sectores de la población. Nuevamente, cabe recordar que en el imaginario colombiano aún está presente el *nacionalismo antifariano*, un concepto que ayuda a entender las razones de la animadversión de la sociedad hacia la guerrilla.

Tercero, este tipo de publicidad se inscribe en los dispositivos retóricos de la posverdad.<sup>25</sup> En palabras de Daniel Pécaut, “poco importan los hechos, lo que cuenta es construir afirmaciones en forma de denegación de los hechos en beneficio de una fantasmagoría. El “castro-chavismo” es una ilustración de esto”. (Pécaut, 2017, p.382-383). Este concepto fue uno de los seis dispositivos retóricos de la campaña del NO. Por medio de ellos, el uribismo “propagó desinformación sobre las negociaciones, simplificando la complejidad de los acuerdos y engendrando emociones negativas contra las partes negociadoras” (Gómez, 2017, p.467). El castrochavismo fue el más exitoso de ellos, en el que el uso ficcional de la realidad planteó que los Acuerdos de Paz conducirían a Colombia a experimentar las expropiaciones a la propiedad privada de los regímenes dictatoriales comunistas inspirados en Fidel Castro y Hugo Chávez (Gómez, *Ibid*).

---

<sup>23</sup> “Colombia: el partido político FARC suspende su campaña presidencial y legislativa”. BBC Mundo. Ver: <http://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-43008248>

<sup>24</sup> Ver: “Los resultados del partido FARC en las legislativas colombianas”. El País de España. Recuperado en: [https://elpais.com/internacional/2018/03/20/colombia/1521506281\\_198402.html](https://elpais.com/internacional/2018/03/20/colombia/1521506281_198402.html)

<sup>25</sup> En un artículo anterior, dedico un análisis más detallado a este concepto, entendido como un neologismo en política que asume las mentiras como verdades asumida como verdad o incluso las mentiras asumidas como mentira, pero reforzadas como creencia o como hecho compartido en una sociedad y transmitidas en redes sociales e internet. Para mayor información ver: Corredor, J. (2017). La (in)utilidad de los conceptos: un análisis sobre la posverdad: <http://www.urosario.edu.co/revista-nova-et-vetera/Vol-3-Ed-27/Omnia/La-in-utilidad-de-los-conceptos-Un-analisis-sobr/>

Los componentes emocionales de los otros artefactos discursivos de los opositores al Acuerdo fueron los siguientes:

*La paz con impunidad* hacía alusión al componente de justicia transicional que creó el Acuerdo y en el cual se contemplan penas alternativas diferentes a la cárcel a los miembros de las FARC. Santos entrega Colombia a las FARC se refirió a exacerbar el sentimiento de indignación, rabia y odio por el hecho de que “el presidente Santos estaba negociando con los terroristas de las FARC” y terminaría entregándole el poder a la guerrilla. Por su parte, mediante el slogan *NO + Santos* los uribistas “instalaron una fuerte oposición emocional a las propuestas provenientes del gobierno de Juan Manuel Santos y consolidó el sentimiento de decepción con Santos por su “traición” al modelo de seguridad democrática, una ofensiva militar contra las FARC que había sido la piedra angular de la popularidad de Uribe. La Resistencia civil se basó en recolectar firmas para rechazar el acuerdo de paz Santos-FARC encendiendo una preocupación moral acerca de la libertad y el derecho a luchar contra la opresión (Gómez, 2017, pág. 468).

Finalmente, el dispositivo retórico de la *Ideología de género* despertó el rechazo del sector conservador del país (las iglesias católicas y cristianas) por atentar contra los valores familiares y tradicionales, en un país en el que al menos el 80% de la población se declara creyente. Los académicos y analistas concluyen que “la emergencia de la “cuestión de género” en la campaña fue una sorpresa. “Ciertamente el acuerdo hacía referencia a las mujeres y a las minorías sexuales como sectores particularmente victimizados; pero de allí a representar un peligro para la familia y convertir esto en un poderosos argumento a favor del No, hay un paso sorprendente” (Pécaut, 2017, p.381). Al contrario, el Informe Especial al Seguimiento del Enfoque de Género del Acuerdo Final, elaborado por el Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz de la Universidad de Notre Dame, resaltó que “Colombia es hoy considerada como uno de los ejemplos más desarrollados en cuanto a la inclusión del rol de las mujeres en la construcción de paz” (2018, p.8). En todo caso, evocar el temor de la narrativa de género no es exclusivo de Colombia, ya que sectores conservadores en países como Brasil<sup>26</sup> y México<sup>27</sup> lo utilizaron durante las elecciones presidenciales de 2018.

### *3.2 La representación de las FARC en los medios de comunicación y redes sociales*

La acogida de estas emociones en la población colombiana no habría sido posible sin los medios de comunicación y las redes sociales. Para Charry (2018),

Los medios de comunicación jugaron un papel determinante en la formación de ideas y valoraciones acerca del desarrollo y el resultado final de lo acordado entre el Gobierno colombiano y las FARC en La Habana, pues fueron ellos los encargados de emitir buena parte de la información de la que dispuso la ciudadanía promedio para enterarse y hacerse una idea de lo que estaba ocurriendo, en un país cuya población urbana es cerca al 75%, la cual, en su mayoría, no se ha visto directamente afectada por el conflicto armado que se ha desplegado históricamente en las zonas rurales más apartadas del territorio. (p.89)

---

<sup>26</sup> Folha de S. Paulo, diciembre 2018. Bolsonaro pede disciplina e critica ‘ideologia de gênero’ em entrega de colégio da PM. Recuperado en: <https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2018/12/bolsonaro-pede-disciplina-e-critica-ideologia-de-genero-em-entrega-de-colegio-da-pm.shtml>

<sup>27</sup> El Universal, febrero 2018. Frente por La Familia hará campaña contra candidatos que se opongan a su agenda pro vida. Recuperado en: <https://www.eluniversal.com.mx/elecciones-2018/frente-por-la-familia-hara-campana-contra-candidatos-que-se-opongan-su-agenda-pro>

Los medios adquieren relevancia porque en su función de brindar información, facilitaron tribunas y mensajes a quienes apoyaban y rechazaban los acuerdos. Sin embargo, una particularidad en este trato de la información resulta evidente: el trato diferenciado a los actores políticos, particularmente el de la guerrilla. “En tanto que ciertos sectores políticos rechazan reconocer a las FARC como un actor político legítimo, los medios nacionales se permiten transmitir discursos que deslegitiman a las FARC” (Serrano, 2017a, p.40). Algunos estudios han demostrado que tanto la prensa como los noticieros representaron durante décadas a las FARC como bandoleros, bandidos, narcoguerrilleros (Penagos, 2009), terroristas y asesinos (Serrano, 2017b). La cuestión no es anodina<sup>28</sup> dado que si las FARC no son consideradas como un interlocutor válido y son descalificadas, esto facilita a que sean acreedoras de mensajes negativos, difundidos incluso desde los medios de comunicación.<sup>29</sup>

“Hay que vengarse de ellos”, “no son gente”, “están acostumbrados a matar y no saben hacer otra cosa”, “son unos bandidos y terroristas”, son algunos de los ecos más comunes de la manera en que los periodistas, funcionarios públicos y ciudadanos de a pie se refieren, en el debate público, a los excombatientes de las FARC” (Sánchez, 2017, p.257). Bajo este registro, el lenguaje crea el enemigo, al que no se le tiende la mano sin más bien, se justifica el uso de violencia. En este orden de ideas, algunos medios de comunicación, a través de este uso del lenguaje, presentaron a las FARC en su condición más negativa, alimentando ciertos sentimientos sobre ellas.

Por otro lado, las nuevas tecnologías como las redes sociales también sirvieron de escenario para la propagación de estas emociones políticas negativas. Dada su infraestructura, redes como Twitter y Facebook le dan la palabra a los usuarios sin importar su condición, algo que en principio es evaluado como positivo para la democracia: todos tienen voz. No obstante,

las redes son acusadas de restarle responsabilidad a los individuos y de favorecer la expresión de palabras agresivas. Protegidas detrás de un seudónimo, los internautas encuentran en internet una salida ideal para manifestar de manera agresiva sus frustraciones. La mayoría de estudios sobre la incivildad en línea confirman ese fenómeno: las palabras virulentas e injuriosas son comunes en internet. (Badouard, 2017, p.58).

De la agresividad a la desinformación y al discurso de odio hay un solo paso, y ciertamente, el ambiente de discusión del plebiscito, ampliamente emotivo, presenció el surgimiento de estos elementos. Basta citar algunos de los editoriales de los principales periódicos del país para dar cuenta de este ambiente.

---

<sup>28</sup> En relación a esto, un grupo de investigadores del Laboratorio de Neurociencias para la Paz y los Conflictos de la Universidad de Pensilvania encontró en una investigación, entre otras cosas, que la mayoría de colombianos considera que los exguerrilleros de las Farc son “menos humanos” que sus compatriotas. Ciertamente, esto abre paso a un proceso de deshumanización contra los integrantes de esta insurgencia, en el que se les puede llamar “animales”, “bestias”, “ratas”, “monstruos”, “salvajes”, entre otros calificativos. Ver: Revista Arcadia, (Octubre 2018) ¿Cómo superar el odio?. Recuperado en: <https://www.revistaarcadia.com/periodismo-cultural---revista-arcadia/articulo/como-superar-el-odio/71570>

<sup>29</sup> El problema que surge no es en sí la presencia de mensajes negativos, sino la falta de rigurosidad en el tratamiento de información de los medios. En parte, la crítica emerge por el hecho que justamente “en la sociedad contemporánea, las construcciones imaginarias en las cuales la adecuación de lo real es dudosa, son favorecidas por los medios de comunicación, la prensa y la literatura de masa” (Amossy & Herschberg, 2011, p.39). Este favorecimiento merece ser objeto de estudios que analicen la forma como los medios participan en la construcción de paz a través de la difusión de prejuicios y rumores de los dispositivos retóricos durante el proceso de negociación.

El Tiempo, el diario nacional más importante del país, escribía lo siguiente: “No es infundada la percepción de que el debate político está desbocado. Al mejor estilo de Donald Trump y sus salidas en falso, abundan las lecturas en clave de hipérbole de la realidad. Las mismas que encuentran en la ansiedad colectiva, que crece silvestre en ámbitos como el de las redes sociales, un aliado incondicional para su veloz propagación” (2016, párr. 1). Por su parte, El Espectador, segundo diario de mayor importancia nacional, advertía que “sería provechoso dejar atrás los cambios en el discurso, las amenazas veladas, la apelación al miedo de manera constante, y concentrarse en llevar a cabo una campaña a la altura de la coyuntura histórica” (2016, párr. 9). Por último, un diario regional, El Herald, reconocía que había “en el ambiente prejuicios y desinformación, de parte y parte, y lo acordado parcialmente en La Habana son extensos documentos de no fácil digestión o comprensión” (2016, párr. 10).

La aversión no solo se dirigió contra los acuerdos y las FARC sino además contra el presidente Juan Manuel Santos. En ese sentido, la diferencia entre la recepción de los acuerdos a nivel nacional e internacional se hacía evidente: “mientras el activismo presidencial conquistaba destacados respaldos internacionales, atraía también insidiosas críticas en el país, hábilmente estimuladas por la oposición: “Santos solo busca su prestigio personal, le encanta codearse con los grandes, busca el Nobel de la Paz” fueron algunas de ellas.” (Restrepo & Ramírez, 2016, p.132).

### *3.3 Gobierno y FARC: Incapaces de movilizar a los electores mediante la esperanza y el optimismo*

Sin embargo, estas emociones políticas negativas también estuvieron asociadas a errores de comunicación cometidos por el gobierno y las mismas FARC. A pesar de que las delegaciones de paz recurrieron a la esperanza y el optimismo para movilizar a los electores, también es cierto que ellas incurrieron en la generación de reacciones adversas al proceso. Ya hemos mencionado la insuficiente pedagogía de los Acuerdos por parte del gobierno de Juan Manuel Santos, que no fue capaz de convencer a los votantes de apoyar la terminación del conflicto con las FARC, pese a los beneficios que implicaba desarmar, desmovilizar y reintegrar a la vida civil a la guerrilla más antigua del hemisferio. A este respecto, el trabajo del politólogo Yann Basset ha demostrado mediante la cartografía analítica que “el plebiscito fue ante todo una derrota del SÍ que no supo movilizar a los electores” (2018, pág. 249).

Tomaremos dos ejemplos de estos errores, el primero de ellos cometido por el presidente en el marco del Foro Económico Mundial en Medellín en junio de 2016. Allí, Santos advirtió que si no se firmaba la paz, las FARC emprenderían una guerra urbana, afirmación que fue negada por la delegación de las FARC en La Habana. Al respecto, el diario regional El Colombiano, de orientación conservadora y uno de los periódicos más críticos del proceso, dedicó un editorial a esta situación:

no se sabe cuál de los dos espíritus ex profeso es más perverso y reprochable: si el de las Farc, que según el presidente no dejan de planificar el terrorismo y la destrucción urbanas, o si el de *Juan Manuel Santos*, que es

capaz de vender el miedo y la amenaza como vacuna contra el deseo de los ciudadanos de poder decidir, con total libertad e independencia, si aceptan o no lo pactado en La Habana (2016, párr. 3).

Otro de los errores del gobierno corresponde a fallas estratégicas como permitir que la campaña del NO convirtiera el plebiscito en un *plebisantos* y con ello, darle la oportunidad a que los votantes *salieran a votar verracos*<sup>30</sup> y rechazaran su gestión en una pregunta que no tenía que ver con su desempeño como presidente sino con el fin del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

En cuanto a las FARC, su tardía solicitud de perdón y su “auto-reconocimiento” como víctimas antes que victimarios, coadyuvaron a sentimientos negativos por parte de los colombianos. La idea de que la negociación era muy laxa y ofrecía muchas concesiones a las FARC se reforzó con el hecho que ante los micrófonos, la insurgencia los aprovechó para justificar su lucha armada, aun cuando generaron grandes afectaciones a la población civil.

Los “voceros durante los primeros años de la negociación mantuvieron una arrogancia que agravó la prevención pública” (Restrepo & Ramírez, 2016, pág. 131). Solo hasta diciembre de 2015, tres años después de iniciados los diálogos, que la guerrilla, en un simbólico acto de reconocimiento de responsabilidad y petición de perdón, se reconoció como victimaria ante la comunidad de Bojayá, Chocó, un municipio en el que ocurrió la peor masacre de esta guerrilla a la población civil, con un saldo de 79 muertos. Este ejemplo ilustra cómo las FARC también contribuyeron a la generación de las cinco emociones que hemos mencionado: rabia, decepción, indignación, miedo y odio.

### **Consideraciones finales**

Pese al esfuerzo del gobierno y las FARC por terminar el conflicto armado y alcanzar la paz luego de cuatro años de negociación, el 50,23% de los colombianos determinó rechazar lo pactado en La Habana. A nuestro juicio, una de las razones que mejor explica esta votación reside en la acogida en los colombianos de las emociones políticas negativas adversas al proceso de paz. Estas emociones no habrían tenido éxito de no haber sido propiciadas por el uribismo, una corriente política con alta popularidad en el país, así como de suscribirse en un país que carga odios heredados desde el siglo pasado.

Por otro lado, el 62% de los colombianos se abstuvo de votar, lo cual quiere decir que muchas personas no se sintieron interpeladas por el plebiscito. Pero también, cabe recordar que la abstención fue una

---

<sup>30</sup> Esta expresión ilustra bien el uso de emociones negativas como motivaciones para influir en el voto. La estrategia de la campaña del NO estuvo dirigida a estimular los sentimientos negativos (rabia e indignación) de los colombianos para que estuvieran verracos (molestos), más que sobre los problemas e inconsistencias del Acuerdo. Llama la atención que el Acuerdo gozó del acompañamiento y reconocimiento internacional de las Naciones Unidas. Incluso, “el Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz de la Universidad de Notre Dame (Indiana) calificó el Acuerdo Final como el más completo de los 34 acuerdos comprensivos que se han suscrito en el mundo desde 1989 (de más de 600 analizados, pero más puntuales), con base en la matriz de acuerdos de paz (Peace Accords Matrix) que diseñó este instituto” (Pizarro, 2017, p.379).

de las propuestas de la campaña del NO para bajar el umbral de participación y negar su validez constitucional, ya que se requería una participación de 13% del total del censo electoral.

A manera de conclusión, este texto demuestra que la política depende no solo de un juicio racional sino también de las emociones que sea capaz de transmitir. Esto ocurre con mayor intensidad en época de elecciones. Por lo anterior, es necesario empezar a pensar la política de una forma más amplia que le dé cabida a las emociones y los sentimientos, ya que estas hacen parte de las motivaciones de las personas – en Colombia y en todo el mundo – al momento de votar.

## **Bibliografía**

Achen, C. & Bartels, L. (2006). It Feels Like We're Thinking: The Rationalizing Voter and Electoral Democracy. *Annual Meeting of the American Political Science Association, Philadelphia*. Recuperado de: <https://grist.files.wordpress.com/2010/04/thinking.pdf>

Agmed, S. (2004). *The Cultural Politics of Emotions*. New York: Routledge.

Amossy, R. & Herschberg, A. (2011). *Stéréotypes et clichés. Langue, discours, société*. Paris: Armand Colin.

Angarita, et al. (2016). *La construcción del enemigo en el conflicto armado colombiano 1998-2010*. Medellín: Sílabo Editores.

Badouard, R. (2017). *Le désenchantement de L'internet. Désinformation, rumeur et propagande*. Paris: FYP Éditions.

Ballet, M. (2014). Pour une analyse émotionnelle des discours politiques: l'exemple des campagnes présidentielles françaises (1981-2012). En *Recherches en communication*, n. 41, *Le discours politique: questions théoriques et études pratiques*, p. 141-160.

Basset, Y. (2018). Claves del rechazo del plebiscito para la paz en Colombia. En *Estudios Políticos*. (Universidad de Antioquia), 52, pp. 241-265. <http://doi.org/10.17533/udea.espo.n52a12>

Barbalet, J.M. (2003). *Emotions and sociology*. Oxford: Blackwell.

Bolívar, I. (2006). *Discursos emocionales y experiencias de la política: Las Farc y las Auc en los procesos de negociación del conflicto (1998-2005)*. Bogotá: Ediciones Uniandes.

Charry, C. (2018). Rastreado la paz. Medios de comunicación y formación de opinión pública en torno al proceso de paz en Colombia. En *Ciudadanías conectadas. Sociedades en Conflicto*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.

Chernick, M. (2012). *Acuerdo posible. Solución negociada al conflicto armado colombiano*. Bogotá: Ediciones Aurora.

Connolly, W. (2005). *Pluralism*. Durham: Duke University Press.

Conolly, W. (2002). *Neuropolitics*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

- Editorial. (19 de junio de 2016). Presidente, por las malas no. *El Colombiano*. Recuperado de: <http://www.elcolombiano.com/>
- Editorial. (16 de julio de 2016). Plebiscito y voto informado. *El Herald*. Recuperado de: <https://www.elheraldo.co/editorial/plebiscito-y-voto-informado-272993>
- Editorial. (6 de agosto de 2016). ¿Cuál es el día D? *El Espectador*. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/opinion/editorial/cual-el-dia-d-articulo-647639>
- Editorial. (6 de agosto de 2016). Que sea una campaña ejemplar. *El Tiempo*. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/opinion/editorial/que-sea-una-campana-ejemplar-editorial-el-tiempo-53898>
- Guénolé, T. (2014). *Petit guide du mensonge en politique*. Paris: Éditions Firts.
- Gómez, A. (2017). Peace Process Pedagogy: Lessons from the No-vote Victory in the Colombian Peace Referendum. *Comparative Education*, 53:3, 462-482, DOI: 10.1080/03050068.2017.1334425
- Gómez, A. (2016). *El triunfo del NO. La paradoja emocional detrás del plebiscito*. Bogotá: Editorial Icono.
- Illouz, E. (2007). *Intimidaciones congeladas. Las emociones en el capitalismo*. Madrid: Katz.
- Instituto Kroc. (2018). Informe Especial del Instituto Kroc y el acompañamiento internacional, ONU Mujeres, FDIM y Suecia, al seguimiento del enfoque de género en la implementación del Acuerdo Final. Bogotá, Colombia.
- Le Bart, C. (2018). *Les émotions du pouvoir. Larmes, rires, colères des politiques*. Paris: Armand Colin.
- Le Breton, D. (2004). *Les passions ordinaires; anthropologie des émotions*. Paris: Petite Bibliothèque Payot.
- Lobo, S. (2017). Cómo influyen las redes sociales en las elecciones. En *Nueva Sociedad*. No. 269. ISSN: 0251-3552
- López, C. (2016). *¡Adiós a las Farc! ¿Y ahora qué? Construir ciudadanía, Estado y mercado para unir las tres Colombias*. Bogotá: Editorial Debate.
- López, F. (2014). *Las ficciones del poder. Patriotismo, medios de comunicación y reorientación afectiva de los colombianos bajo Uribe Vélez (2002-2010)*. Bogotá: Editorial Debate.
- Nasi, C. (2006). Spoilers in Colombia: Actors and strategies. *Challenges to peacebuilding: Managing spoilers during conflict resolution*, 219-241.
- Nussbaum, M. (2013). *Political emotions. Why love matters for justice*. Massachusetts: Harvard University Press.
- Pécaut, D. (2017). *En busca de la nación colombiana*. Bogotá: Editorial Debate.
- Penagos, J. (2009). *La creación del eterno enemigo. Proceso de representaciones de las FARC en la prensa 1964-1996* (tesis de maestría). Universidad del los Andes, Bogotá.
- Pizarro, E. (2017). *Cambiar el futuro. Historia de los procesos de paz en Colombia (1981-2016)*. Bogotá: Editorial Debate.
- Restrepo, L. & Ramírez, S. (2016). Colombia: sorpresas y sobresaltos de la paz. En *Nueva Sociedad* No. 266. ISSN: 0251-3552,

- Roberts, D. (2010). Post-truth politics. En *GRIST*. Recuperado de: <https://grist.org/article/2010-03-30-post-truth-politics/>
- Robin, C. (2009). *El miedo. Historia de una idea política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Rorty, R. (1995). Derechos humanos, racionalidad y sentimentalismo. Tomado de *The Yale Review*, volumen 81, número 4, octubre de 1993, p. 1-20. Traducción: Anthony Sampson. Publicado originalmente en *Praxis Filosófica Ética y Política*, número 5 de octubre de 1995, Departamento de Filosofía, Universidad del Valle, Cali.
- Sánchez, C. (2017). Los prejuicios frente a los combatientes. En *¿Venganza o perdón? Un camino hacia la reconciliación*. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.
- Santos, J. (2019). *La batalla por la paz. El largo camino para acabar el conflicto con la guerrilla más antigua del mundo*. Bogotá: Editorial Planeta.
- Saurette, P. & Thune, H. (2015). Dialogue in a World of Emotional Politics. En *Dialogue and Conflict Resolution. Potential and Limits*. Rieker, P. & Thune, H. (eds.) Surrey: Ashgate.
- Serrano, Y. (2017a). Légitimation et délégitimation des pourparlers de paix en Colombie dans les journaux télévisés. En *Cahier des imaginaires*, Volume 9, Mai 2017 – n.13.
- Serrano, Y. (2018b). “Terroriste” ou “adversaire politique”? Evolution de la désignation des adversaires du conflit armé en Colombie: un enjeu pour la construction de la paix. En *Mémoire(s), identité(s), marginalité(s) dans le monde occidental contemporain*, 18, 2017.
- Shepsle, K. (2016). *Analizar la política: comportamiento, instituciones y racionalidad*. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Valencia, D. (2017). Las emociones en el proceso de paz colombiano. En *Utopía u oportunidad fallida. Análisis crítico del Acuerdo de Paz*. Céspedes, L. & Prieto, E. (eds). Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Westen, D. (2007). *The Political Brain*. New York: Public Affairs.

## CAPÍTULO 3

# Movimentos Sociais, Gênero e Participação Política

# POLÍTICA E GÊNERO: ESTUDO SOBRE AS OPINIÕES PARLAMENTARES<sup>1</sup>

Renata Cavalcanti<sup>2</sup>

## RESUMO

A entrada de personalidades femininas na arena política vem causando mudanças substanciais? Existem diferenças de opiniões entre homens e mulheres em relação às suas crenças políticas? Esse trabalho se propõe a resolver essas perguntas através de dados coletados para a América Latina dos legislativos nacionais. A hipótese é de que as deputadas possuem preferências diferentes em relação aos deputados. Ela foi testada através do método quantitativo de qui-quadrado, a partir da base de dados ÉLITES da Universidade de Salamanca, a qual foram selecionadas seis perguntas com base em critérios ideológicos. As conclusões desta pesquisa indicam que na maioria dos casos, deputadas e deputados apresentam posições similares quanto as questões escolhidas.

**PALAVRAS-CHAVE:** Representação política; Gênero; Democracia.

## 1 INTRODUÇÃO

As mulheres pensam diferente dos homens? Ou, de maneira mais específica, os deputados e deputadas da possuem posicionamentos que divergem entre si? Com a entrada de mulheres nos setores políticos, levantam-se questões sobre quem são e o que representam: elas possuem posicionamentos divergentes dos homens? É exatamente isso que esse trabalho se compromete a testar.

A literatura mostra que na arena legislativa, as mulheres tendem a ser mais liberais que os homens em questões sociais e econômicas; elas são mais favoráveis às ideias liberais e feministas e, quando eleitas, trazem para o debate político as questões que são relevantes para as mulheres (Stanwick e Kleeman, 1983; Norris, 1986). Na América Latina, isso também é verdade: a história e a cultura das mulheres latinas as levam a formular políticas que contribuem para os problemas enfrentados por elas (Craske, 1999). A hipótese do trabalho é, desse modo, que as parlamentares *agem* em nome do grupo ao qual estão inseridas e, portanto, são mais liberais que os homens e tendem a ter preferências distintas dos parlamentares masculinos.

Empiricamente, utilizam-se os dados sobre as Elites Parlamentares da América Latina no último período legislativo disponível para quatro países: Bolívia, Costa Rica, México e Nicarágua, pois são os países mais iguais em termos de cadeiras ocupadas nos legislativos nacionais em relação a toda a região. Estatisticamente, escolheu-se usar o teste de qui-quadrado, pois ele consegue entender a relação de duas variáveis com grupos distintos.

O presente debate se insere na discussão sobre representação, agenda política e sobre o legislativo latino-americano e como elas se dispõem na variável de gênero, contribuindo, assim também, para a questão feminista. O tema reflete a necessidade de mais pesquisas capazes de entender esse novo cenário no qual as

---

<sup>1</sup> Agradeço à Professora Doutora Gabriela Tarouco (UFPE) pelos comentários e incentivos. Sem ela, este trabalho não teria sido possível, nem mesmo o engajamento nem a motivação para fazê-lo.

<sup>2</sup> Mestranda em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

mulheres estão mais inseridas e, além disso, é importante compreender o que elas defendem e quais são suas prioridades.

Desse modo, o artigo está dividido em seis seções: primeiro, discutem-se as teorias relevantes acerca do tema da representação e ideologia política; segundo, uma breve análise sobre a cultura latina, com foco nas mulheres e na política; terceiro, o argumento; quarto, os dados e o método que foram utilizados; quinto, os resultados e, por fim, as conclusões.

## **2 IDEOLOGIA PARLAMENTAR E GÊNERO**

A literatura indica que a inserção feminina vem alterando a agenda política e começando a apresentar ganhos significativos para a luta feminina (Norris e Lovenduski, 1989). Entretanto, estudos mais recentes apontam que o gênero é pouco significativo em relação à escolha da agenda e, na verdade, o que importa é o posicionamento do partido (Frederick, 2011).

Dois tipos de representação: *standing for* e *acting for* (Pitkin 1972). O primeiro considera pessoas que atuam a favor de grupos, ou seja, que agem para determinados segmentos sociais, que podem ser distintos das características próprias do representante. Nele, o que importa é a ação do indivíduo e não quem é ele; essa representação é a *descritiva*. Além dela, existe também uma representação *simbólica*, na qual enfatiza no número, a quantidade de pessoas que compõem os parlamentos, não dependendo da forma de atuação.

O *acting for* desenvolve a perspectiva da representação substantiva, que é atuar em nome do grupo ao qual o representante faz parte. Uma verdadeira democracia, portanto, se constitui quando todas as clivagens sociais estão inseridas no parlamento, pois elas iriam atuar pelos seus respectivos grupos (Norris e Lovenduski, 1989; Chaney, 2006). Em outras palavras, isso significa que quando as mulheres estão envolvidas no meio político, elas irão atender às demandas femininas.

As mulheres tendem a ser mais favoráveis às ideias liberais e de esquerda (Stanwick e Kleeman, 1983; Norris, 1986) e, além disso, elas trazem temas feministas para o debate político (Dahlerup e Haavio-Mannila, 1985 *apud* Norris e Lovenduski, 1989). Há, portanto, a ideia de que as mulheres são essenciais para a política pois elas carregam interesses singulares que estão principalmente ligados à questão de gênero; um sistema que não colabora para essa inserção é considerado injusto (Miguel, 2000). Em algumas democracias, entretanto, elas ainda não conseguiram entrar efetivamente na política, mesmo nas democracias fortes e consolidadas, o que acaba por enfraquecer o sistema de representação do Estado, além de atrapalhar a inclusão das minorias (Norris e Lovenduski, 1989). Isso ocorre de maneira desconectada de rótulos - tais como "feminista" e "moderada" - as deputadas são mais liberais que os deputados, pois as mulheres discordam dos homens nas seguintes afirmações: o setor privado é capaz de resolver problemas

econômicos, deve haver pena de morte para as pessoas que cometeram assassinatos, a emenda de direitos iguais deve ser ratificada e que deve haver uma emenda constitucional para se proibir o aborto em quase todas as circunstâncias (Smoley, 1983).

Contrariamente, há evidências nos Estados Unidos de que o gênero não importa quando o assunto é política. As mulheres têm sido mais liberais por conta da limitação que as carreiras delas são expostas e, por isso, elas ainda são conservadoras, porém não mais que os homens (Welch, 1985) e, além disso, em cenários nos quais o círculo eleitoral é contínuo, se houver uma mudança de gênero, não ocorrerá nenhuma transformação significativa; quando a mudança é nas cadeiras ocupadas, ou seja, quando do partido Democrata passa para o Republicano, ou vice-versa, há mudanças (Frederick, 2011). Portanto, no legislativo, não existem comprovações científicas de que existam distinções entre os sexos (Seltzer, Newman e Leighton, 1997), e é pouco provável que as mulheres sejam mais liberais que os homens, sendo essa diferença pouco significativa e, na verdade, são os efeitos eleitorais quem influenciam o liberalismo dos representantes, e não as características próprias dos parlamentares (Schwindt-Bayer e Corbetta, 2004). Em outras palavras, as escolhas dos legisladores por políticas dependem mais de qual partido eles estão inseridos do que do fator gênero.

As dificuldades, entretanto, ainda são grandes, uma vez que o espaço é majoritariamente composto por homens motivados pela reeleição, o que leva a inclusão a ser lenta (Lawless e Fox, 2012). Por outro lado, as eleitoras se sentem mais representadas quando são mulheres que ocupam os cargos, independente de qual partido elas se insiram (Lawless, 2004), mas não há indícios de que elas se disponham mais ao trabalho legislativo que os homens e ambos possuem a mesma capacidade de ganhar uma eleição (Burrell, 1994; Darcy, Welch e Clark 1994; Dolan, 1998; Fox, 2000; Smith e Fox, 2001; Thompson e Steckenrider, 1997 *apud* Fox e Lawless, 2012). Os partidos políticos, por sua vez, procuram enfatizar assuntos relacionados à mulher, apesar de estarem perdendo suas respectivas bases ideológicas (Celis e Erzeel, 2016).

### **3 O CENÁRIO LATINO-AMERICANO**

As estruturas sociais e econômicas atuam de modo a reduzir ou aumentar as chances de uma mulher se eleger, principalmente nas arenas legislativas, locais ocupados majoritariamente por homens (Lawless e Fox, 2012); nos países mais desenvolvidos, a participação feminina nos parlamentos nacionais é maior, enquanto que nos menos desenvolvidos, a participação é menor (Ballington e Kahane, 2014). Apesar das imensas dificuldades, as mulheres latinas estão conseguindo driblar os problemas e, cada vez mais, conseguem lançar candidaturas e se eleger, principalmente por conta das cotas de gênero (Htun e Piscopo, 2014; Norris, 2013).

Existem fortes estruturas que modelam as construções de identidade e de gênero na América Latina: o machismo e o marianismo; a figura da Virgem Maria é bastante presente na cultura social e, assim, as

mulheres são mais propensas a permanecer no mundo privado, sendo mães e esposas submissas ao marido (Craske, 1999). Na política, esses termos são estendidos para as pautas pelas quais as mulheres optam debater temas que envolvem maternidade e violência doméstica (Chaney, 1973 *apud* Craske, 1999); além disso, a esquerda e a direita política latina procuram sempre enaltecer a mulher como mãe, esposa e dona de casa, enfatizando seu papel de “limpar” os males da política (Craske, 1999). Por outro lado, os países da América Latina passaram por fases não-democráticas e o conceito de *maternidade militante*<sup>3</sup> se tornou importante para as imposições sofridas às mulheres durante o regime militar; as preocupações feministas se aliaram com as da maternidade para tentar afirmar que esses assuntos são políticos e merecem uma atenção especial (Alvarez, 1990 *apud* Craske, 1999). Elas passaram a lutar em movimentos e manifestações por igualdade política e algumas pautas feministas, ignoradas pela política.

Assim, é possível afirmar que os interesses das mulheres latinas se aliam ao ambiente doméstico, como de saúde da criança, maternidade, horário de trabalho flexível, e não doméstico, como direitos e oportunidade iguais e equidade salarial (Craske, 1999).

## **ARGUMENTO**

A literatura mostra que as mulheres tendem a ser mais liberais que os homens na arena política, principalmente em áreas sociais e econômicas (Smoley, 1983). Apesar de haverem evidências em outros países, de que o gênero tem pouca importância e de que as deputadas e os deputados se dispõem igualmente ao trabalho legislativo, a história e a cultura latina indicam que elas querem se eleger e debater questões relevantes para todas as mulheres. Além disso, existem algumas evidências de estudos latinos os quais indicam que as deputadas da região são mais favoráveis à igualdade de gênero (Pagano, Pérez, Rossi e Vairo, 2009).

Desse modo, é de se esperar que elas apresentem diferenças distintas em relação aos homens em questões sociais e econômicas, e que tendam a ser mais liberais que eles:

*Hipótese 1 (H1): as deputadas latino-americanas possuem preferências distintas dos deputados.*

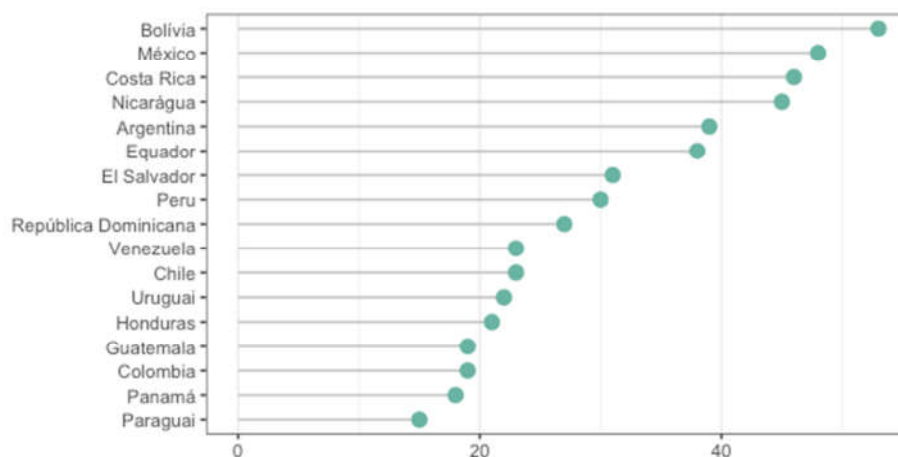
*Hipótese 2 (H2): as deputadas latino-americanas são mais liberais que os deputados.*

Na América Latina, quatro países quantidades aproximadas entre deputados e deputadas. Bolívia, México, Costa Rica e Nicarágua são os únicos países que estão acima de 40% de mulheres no legislativo, como pode ser visto no gráfico 1.

---

<sup>3</sup> Livre tradução do termo “*militant motherhood*”.

Esses países não representam toda a região, mas eles podem servir de inferência para a questão aqui discutida. Além disso, eles possuem quantidades praticamente iguais entre homens e mulheres na política, o que pode ser um indicativo melhor dos resultados obtidos; isso significa dizer que se a análise fosse em países com porcentagens bastante distintas entre os sexos, o resultado poderia ser incerto estatisticamente e ele poderia tender mais para um lado que para outro.



**Gráfico 1 - Porcentagem de parlamentares mulheres na América Latina (2019)**

Fonte: elaboração própria com base no Women in Politics: 2019 (IPU)

## 4 DADOS E MÉTODO

**Quadro 1 - Preferências parlamentares por sexo**

Questão	Mulher	Homem
Setor econômico.	Estado.	Mercado.
Penalidade de morte.	Contra.	A favor.
Igualdade de direitos.	Concordam.	Neutros.
Aborto.	A favor.	Contra.

Fonte: elaboração própria com base em Smoley, 1983.

O trabalho pretende investigar os países latino-americanos na intenção de distinguir as preferências entre os parlamentares em relação ao gênero. Para tal, foram coletados dados da base do *Observatorio de Élités Parlamentarias en América Latina (PELA)*<sup>4</sup>. A partir da base foram escolhidas algumas perguntas para

<sup>4</sup> Mais informações disponíveis em <<http://americo.usal.es/oir/elites/eliteca.htm>> Acesso em 16 de março de 2018.

serem testadas e o critério de escolha foi baseado em Smoley (1983), pois o trabalho encontra diferenças entre os sexos em questões sócio-econômicas relevantes, indicadas no quadro 1.

O *ÉLITES* elabora um *survey* para os parlamentos latino-americanos composto por aproximadamente setenta questões, que abordam diversos temas, desde questões pessoais, como se o político vai com frequência à Igreja, até sobre sua vida pública, tais como o partido ao qual se insere. Desse modo, foram escolhidas cinco perguntas que correspondem aos temas pertinentes do quadro acima estão listadas no quadro 2.

**Quadro 2 - Questões analisadas**

Pergunta	Alternativas	Agrupamento
Com qual das duas frases a seguir o Sr.(a) concorda? (Entrevistador: leia as alternativas e assinale uma resposta).	- A democracia é preferível a qualquer outro tipo de regime político. - Em contextos de crises econômicas e instabilidade política, um governo autoritário pode ser preferível a um democrático.	Não foi necessário.
Como o(a) Sr.(a) sabe, atualmente existe um debate entre posições estatistas e as neoliberais em diversos países do continente. O senhor(a) poderia me dizer se é mais favorável a uma economia regulada pelo Estado ou pelo mercado? Utilize a seguinte escala, onde 1 indica “máxima presença do Estado na economia” e 10, “máxima liberdade para o mercado”. (MOSTRAR O CARTAO L)	1 - Estado; 10 - Mercado.	1, 2 e 3 = Estado; 4, 5, 6 e 7 = Economia mista; 8, 9 e 10 = Mercado.
Mudando de tema, com que firmeza o (a) Sr (a) aprova ou desaprova que casais do mesmo sexo possam ter direito de casar-se? Por favor, utilize esta escala que vai de 1 a 10, na qual “1” significa que “desaprova firmemente” e “10” que “aprova firmemente”. (MOSTRAR O CARTÃO 48)	1 - Desaprova firmemente; 10 - Aprova firmemente.	1, 2 e 3 = Desaprova firmemente; 4, 5, 6 e 7 = Nem desaprova nem aprova; 8, 9 e 10 = Aprova firmemente.
Por favor, indique na escala seguinte sua opinião pessoal respeito ao aborto. (ENTREVISTADOR: MOSTRAR O CARTAO Z E MARCAR A RESPOSTA QUE LHE INDICADA)	1 - A mulher grávida é a única que tem direito a decidir sobre a moralidade do aborto e sua prática; 10 - O Estado deve declarar ilegal o aborto e penalizá-lo como qual-quer outro delito.	1, 2 e 3 = Contra; 4, 5, 6 e 7 = Nem contra nem a favor; 8, 9 e 10 = A favor.

**Quadro 2 - Questões analisadas**

<p>Como já foi dito anteriormente, quando se fala de política se utiliza normalmente as expressões esquerda e direita. Levando em conta as suas idéias políticas, onde o(a) Sr.(a) se posicionaria na escala seguinte, sendo que 1 indica a “esquerda” e 10, a “direita”. (Entrevistador: MOSTRAR O CARTAO U E ASSINALAR A POSIÇÃO INDICADA)</p>	<p>1 = Esquerda; 10 = Direita.</p>	<p>1, 2 = Extrema esquerda; 3, 4 = Centro-esquerda; 5, 6 = Centro; 7, 8 = Centro-direita; 9, 10 = Extrema direita</p>
--	--	---

Fonte: elaboração própria com base nos dados (2018).

O método utilizado foi o quantitativo, com técnicas de associação bivariada. Como já dito, a intenção é testar se existem diferenças nas opiniões entre deputados e deputadas, ou seja, diferenças de gênero. Assim, a análise dos dados será tratada através da ótica quantitativa (Cervi, 2014). A técnica utilizada foi o Qui-Quadrado, pois “serve para comprovar se existem diferenças estatisticamente significativas entre duas distribuições quaisquer ou entre casos de uma mesma distribuição” (p. 20).

Para saber se existem diferenças entre deputados e deputadas, adotou-se o p-valor do teste de qui-quadrado para a hipótese de que existem diferenças quanto às opiniões políticas entre deputados e deputadas. O teste de Qui-Quadrado pode ser utilizado quando o tamanho da amostra é de uma variação mínima entre 20 e 50 casos; ele testa se um grupo é homogêneo ou não, ou seja, ele detecta se dois grupos de uma mesma população são diferentes ou iguais (Bolboacă, Jäntschi, F. Sestraş, E. Sestraş e Pamfil, 2011). No quadro 3 estão os valores de significância estatística e o que ele indica.

Os dados disponibilizados são os mais recentes dos períodos legislativos e podem ser obtidos através do endereço eletrônico do PELA (quadro 4).

**Quadro 3 - P-Valor**

P-Valor < 0,05	Estatisticamente significativo	Existem diferenças
P-Valor > 0,05	Estatisticamente não significativo	Não existem diferenças

Fonte: elaboração própria com base nos dados (2019).

**Quadro 4 - Resumo dos dados**

<b>País</b>	<b>Período legislativo</b>	<b>Número do estudo</b>
Bolívia	2010 - 2014	81
Costa Rica	2010 - 2014	78
México	2009 - 2011	79
Nicarágua	2012 - 2017	86

Fonte: elaboração própria com base nos dados (2019).

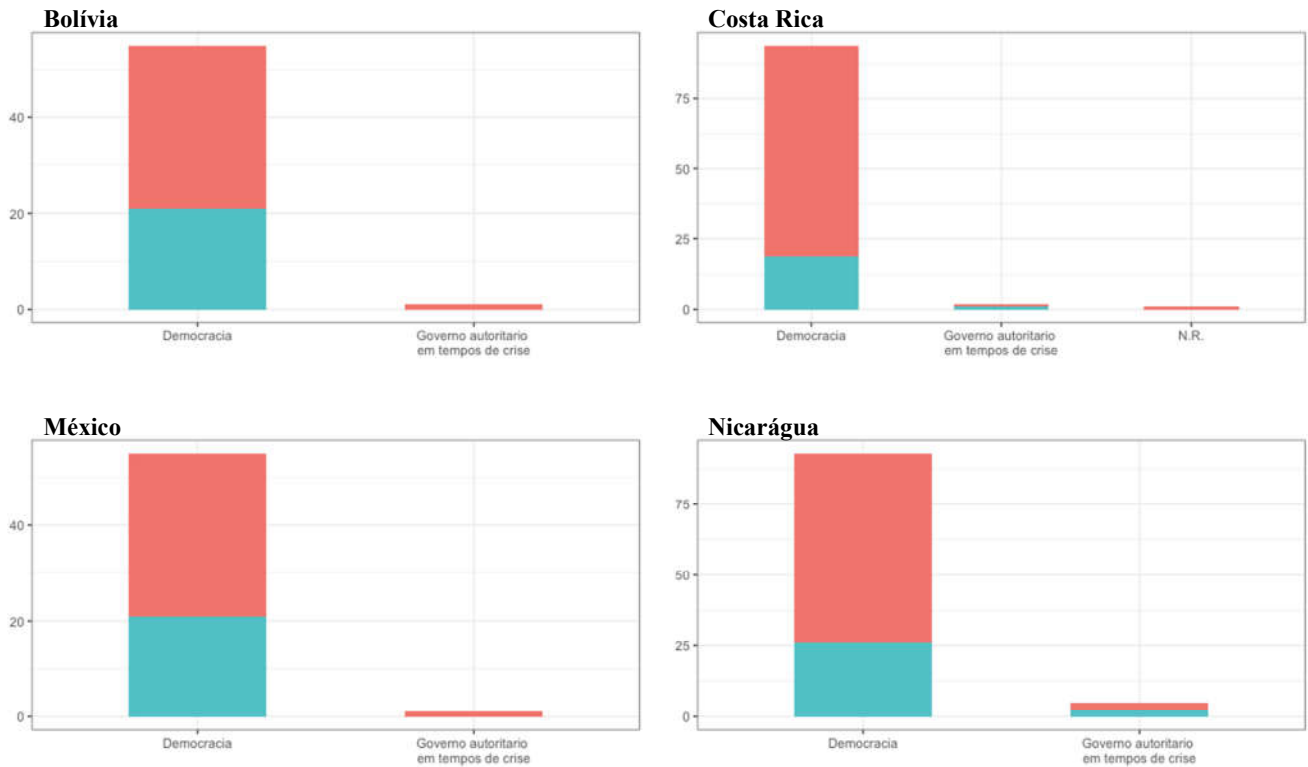
## **5 PREFERÊNCIAS PARLAMENTARES E GÊNERO<sup>5</sup>**

### *5.1 Tipo de Regime*

Os dados mostram que deputados e deputadas preferem um governo democrático a um regime mais rígido em tempos de crise. De acordo com a figura 1, é possível notar que a quantidade de parlamentares que optaram por um regime autoritário foi muito pequena. O teste de qui-quadrado não indicou diferenças estatisticamente significativas entre deputados e deputadas. Nota-se, na tabela 1, que as opiniões entre homens e mulheres não são divergentes.

<sup>5</sup> O *script* está disponível no seguinte endereço eletrônico: <

**Figura 1 - Preferência ao regime**



Fonte: elaboração própria com base nos dados (2019).

**Tabela 1 - Teste de Qui-quadrado**

País	$\chi^2$	Df	P-Valor
Bolívia	1,324	2	0,516
Costa Rica	0,611	1	0,434
México	0,337	1	0,560
Nicarágua	2,029	2	0,363

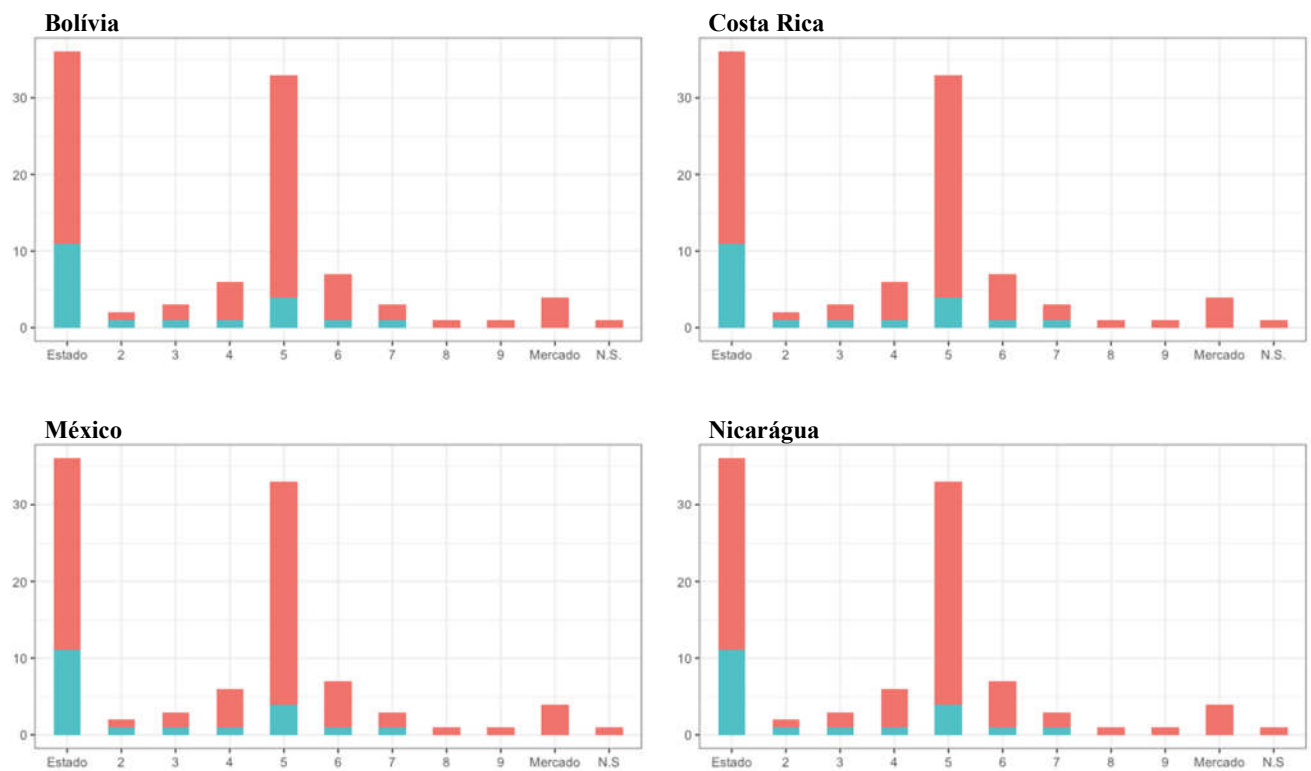
Fonte: elaboração própria com base nos dados (2019).

## 5.2 Regulação Econômica

No tema sobre economia, o teste estatístico indicou que deputados e deputadas, no geral, preferem uma economia mista ou mais regulada pelo Estado em mais da metade dos países, exceto no México, os quais

escolheram uma economia mais regulada pelo mercado (figura2). Nenhum país mostrou significância estatística, o que indica que, no geral, ambos possuem opiniões semelhantes.

**Figura 2 - Regulação econômica**

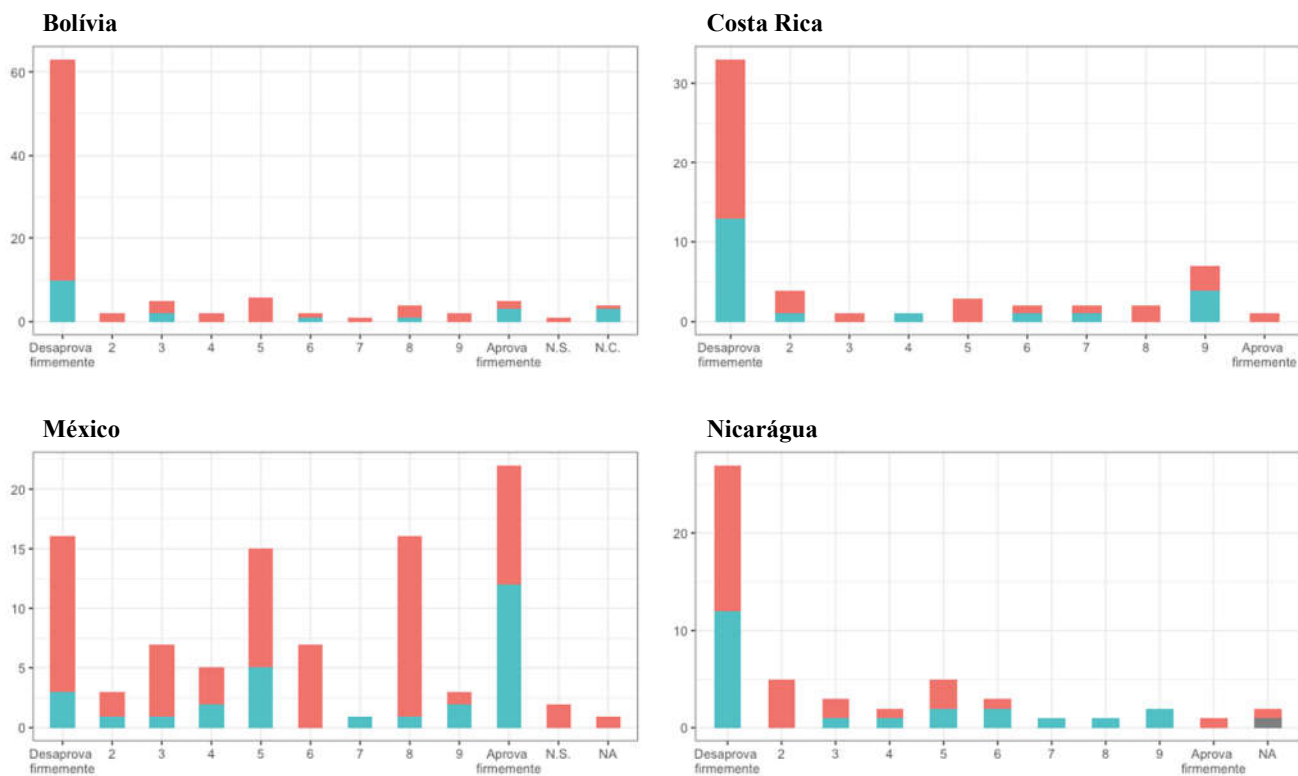


Fonte: elaboração própria com base nos dados (2019).

### 5.3 Casamento homoafetivo

Em relação à questão sobre o quanto os parlamentares aprovam o casamento/união entre pessoas do mesmo sexo, o teste do qui-quadrado não mostrou diferença de opinião dos deputados e deputadas na maioria dos países. No México, os dados indicam, como mostra a figura 3, que as mulheres aprovam mais que os homens.

**Figura 3 - Casamento homoafetivo**



BOLIVIA	7,522	10	0,694
Costa Rica	11,043	10	0,354
México	7,061	8	0,530
Nicarágua	6,678	8	0,771

Fonte: elaboração própria com base nos dados (2019).

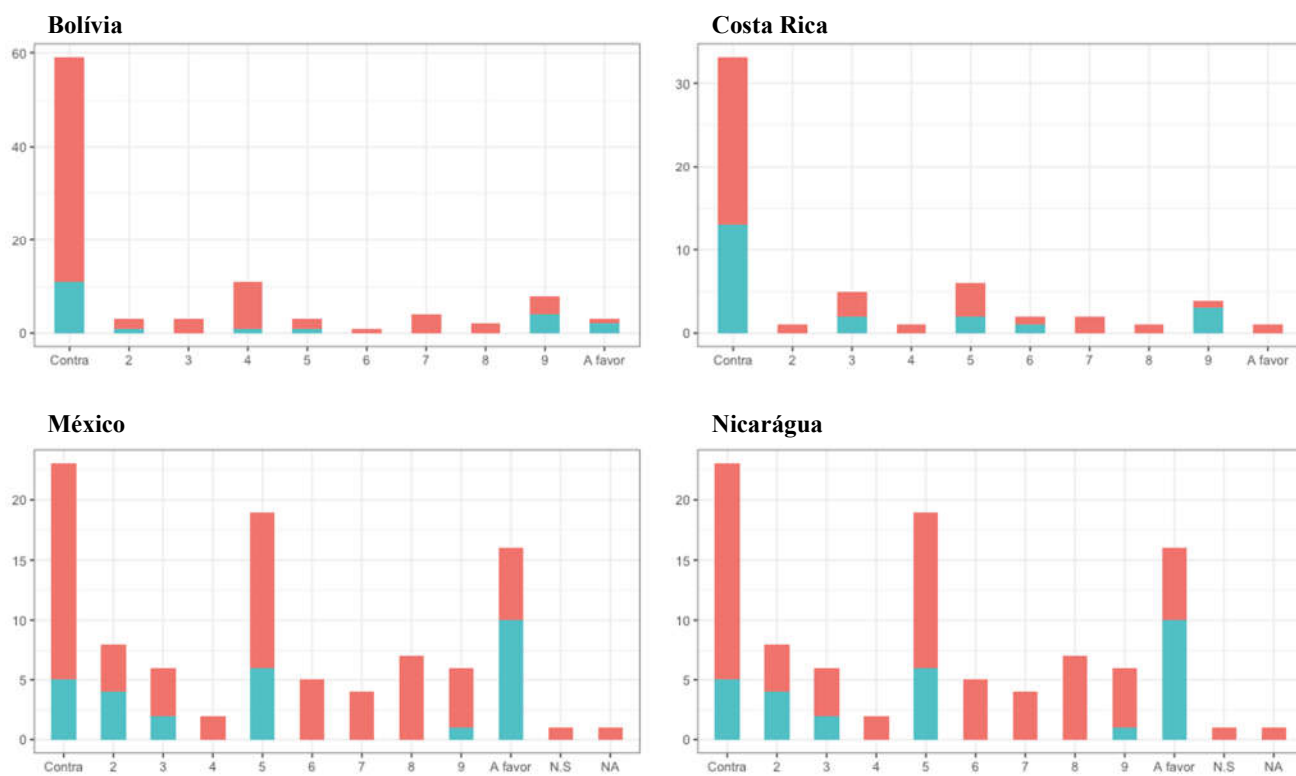
Fonte: elaboração própria com base nos dados (2019).

O teste, como indicado na tabela 3, por sua vez foi significativo apenas nesse país (p-valor = 0,019), ou seja, as deputadas mexicanas possuem opiniões diferentes nessa questão em relação aos deputados.

#### 5.4 Descriminalização do Aborto

Sobre a legalização do aborto, no geral, os parlamentares se mostraram contra, escolhendo as opções mais próximas de “contra”, como mostra a figura 4.

Figura 4 - Descriminalização do aborto



País	$\chi^2$	Df	P-Valor
Bolívia	18,718	11	0,663
Costa Rica	7,603	9	0,577
México	21,254	10	0,019
Nicarágua	10,633	9	0,308

Fonte: elaboração própria com base nos dados (2019).

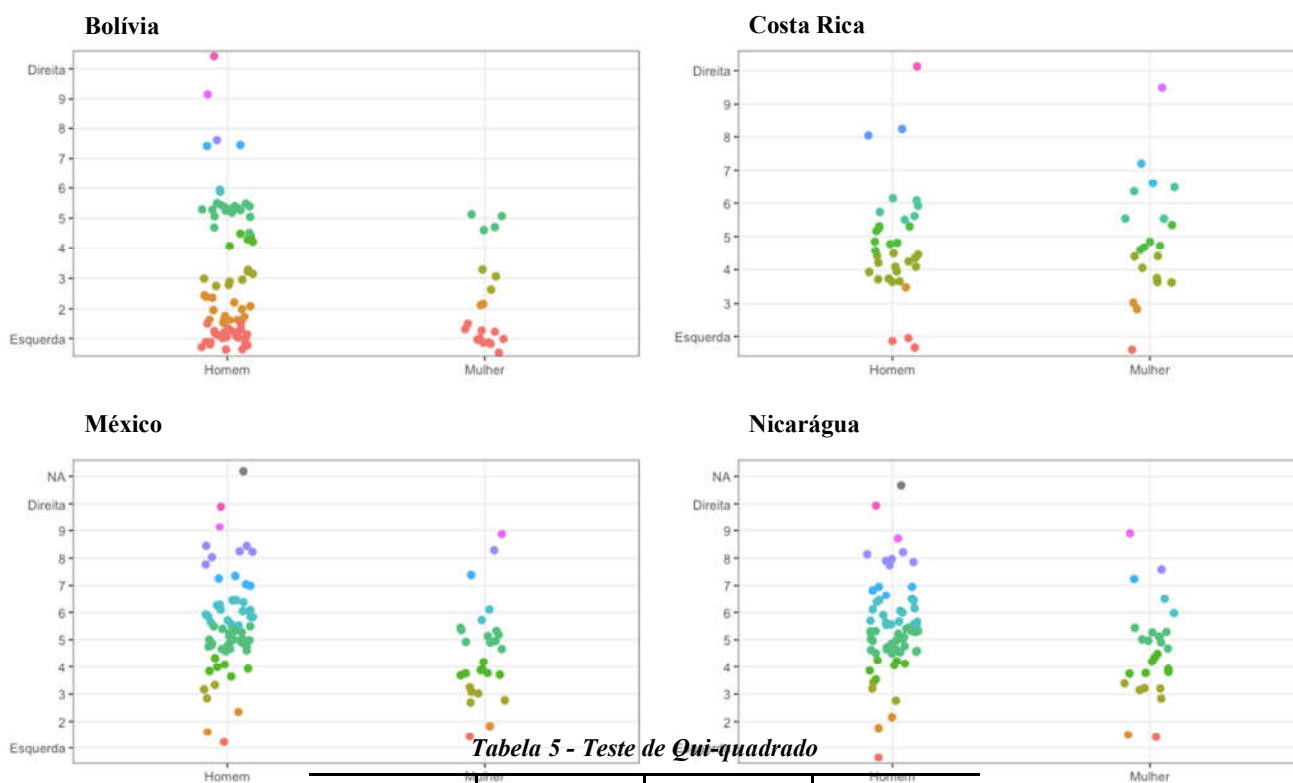
Fonte: elaboração própria com base nos dados (2019).

No México, porém, as deputadas são mais a favor que os homens, e, de acordo com o teste, existe uma relação significativa entre as variáveis sobre a legalização do aborto e de sexo nesse país.

### 5.5 Ideologia

A fim de testar o que a literatura aborda sobre ideologia e gênero, ou seja, que as mulheres tendem a ser mais liberais que os homens, escolhi mais uma questão para testar essa hipótese. Nela, os deputados devem responder onde, no espectro da esquerda à direita, eles se encaixam, levando em conta suas crenças. Os resultados indicam que, no geral, de acordo com a figura 5, os parlamentares se inclinam mais para o centro, exceto na Bolívia, que se mostraram mais à esquerda ou centro-esquerda. O p-valor não foi significativo em nenhum dos países

**Figura 5 - Ideologia do parlamentar**



**Tabela 5 - Teste de Qui-quadrado**

País	$\chi^2$	Df	P-Valor
Nicarágua	12,967	8	0,113
Bolívia	7,018	9	0,655
Costa Rica	8,667	8	0,371
México	14,308	9	0,112
Nicarágua	8,385	8	0,397

Fonte: elaboração própria com base nos dados (2019).

Fonte: elaboração própria com base nos dados (2019).

Apenas no México, os parlamentares são mais inclinados à esquerda ou centro-esquerda. O p-valor não foi estatisticamente significativo em nenhum dos países (tabela 5).

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nenhum país mostrou diferenças expressivas, apenas o México na questão sobre o aborto e o casamento homoafetivo: no geral, as mulheres parecem ser mais favoráveis que os homens nesses dois tópicos específicos. Apesar de na Bolívia, segundo a *UN Women*<sup>6</sup>, haver mais de 50% de mulheres no Congresso nacional<sup>7</sup>, nenhuma questão dividiu os legisladores e legisladoras. Quanto às hipóteses, apenas em um país, é possível afirmar que homens e mulheres têm - algumas - preferências políticas distintas.

Diferentemente do que a literatura indica, que as mulheres tendem a ser mais liberais que os homens, os resultados demonstram, de maneira geral, que não existem muitas diferenças entre os gêneros nas políticas nacionais. Esse trabalho não alcançou as expectativas que a literatura indica, porém, explorou apenas um método estatístico que indicou tal conclusão; ou tenha sido que o questionário não tenha abrangido uma boa quantidade de respostas, afinal, não foram todos os parlamentares dos países que responderam.

Contudo, caso este achado esteja certo, a questão da representação substantiva deve ganhar mais atenção. O simples fato de que existem mulheres na política não é suficiente para que os seus interesses sejam atendidos. Isso, porém, baseia-se em duas suposições: primeiramente, apesar de sabermos que os políticos se comportam de maneira estratégica com intuito da reeleição, as deputadas deram suas sinceras opiniões; a segunda, o *survey* expressa essas opiniões.

O México foi o país que demonstrou mais diferenças entre homens e mulheres nos questionários respondidos pelas Deputadas e Deputados dos Parlamentos Latino-americanos.

## REFERÊNCIAS

BOLBOACA, S; JANTSCHI, L; F. SESTRAS, A; E. SESTRAS, R; e PAMFIL, D. *Pearson-Fisher Chi-Square Static Revisited*. Information, 2, pp. 528 - 545, 2011.

---

<sup>6</sup> Endereço eletrônico: < <http://www.unwomen.org/en>> Acesso em 30 de junho de 2017.

<sup>7</sup> Dado disponível para *download* no seguinte endereço eletrônico: < [https://beta.ipu.org/resources/publications/infographics/2017-03/women-in-politics-2017?utm\\_source=Inter-Parliamentary+Union+%28IPU%29&utm\\_campaign=550dedbec7-EMAIL\\_CAMPAIGN\\_2017\\_02\\_23&utm\\_medium=email&utm\\_term=0\\_d1ccee59b3-550dedbec7-258891957](https://beta.ipu.org/resources/publications/infographics/2017-03/women-in-politics-2017?utm_source=Inter-Parliamentary+Union+%28IPU%29&utm_campaign=550dedbec7-EMAIL_CAMPAIGN_2017_02_23&utm_medium=email&utm_term=0_d1ccee59b3-550dedbec7-258891957)> Acesso em 30 de junho de 2017.

BALLINGTON, J; KAHANE, M. *Mulheres na política: financiamento para a igualdade de gênero*. Rio de Janeiro, FGV, 2014. FALGUERA, E; OHMAN, M; JONES, S. (organizadores) *Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político*.

BOBBIO, N. *Direita e esquerda: razões e significados de uma distinção política*. Editora Universidade Estadual Paulista. Tradução: Marco Aurélio Nogueira, São Paulo, 1995.

BUDGE, I. *The standard right-left scale*. Essex University, 2013.

CELIS, K; ERZEEL, S. *Political parties, ideology and the substantive representation of women*. Sage, Party politics, v. 22, 576 – 586, 2016.

CERVI, E. *Análise de dados categóricos em Ciência Política: uso de testes estatísticos em tabelas de contingência com fontes secundárias de dados*. Programa de pós-graduação em Ciência Política – UFPR, 2014.

CHANEY, P. *Critical mass, deliberation and the substantive representation of women: evidence from the UK's devolution programme*. Reino Unido, Political Studies v. 54, 691 – 714, 2006.

Constituição da República da Guatemala. Disponível: [https://www.oas.org/juridico/mla/sp/gtm/sp\\_gtm-int-text-const.pdf](https://www.oas.org/juridico/mla/sp/gtm/sp_gtm-int-text-const.pdf). Acesso em 20 de Julho de 2018.

FREDERICK, B. *Gender turnover and roll call voting in the US Senate*. Journal of Women, Politics & Policy, 32: 3, 1993 – 210, 2011.

HTUN, M; PISCOPO, J. *Women in politics and policy in Latin America*. Social Science Research Council, 2014. Disponível em <[http://webarchive.ssrc.org/working-papers/CPPF\\_WomenInPolitics\\_02\\_Htun\\_Piscopo.pdf](http://webarchive.ssrc.org/working-papers/CPPF_WomenInPolitics_02_Htun_Piscopo.pdf)> Acesso em 30 de abril de 2016.

LAWLESS, J. *Politics of presence? Congresswomen and symbolic representation*. Political Research Quarterly, v. 57, n. 1, pp 81 – 99, 2004.

\_\_\_\_\_; FOX, R. *Entrando na arena? Gênero e decisão de concorrer a um cargo eletivo*. Brasília, Revista Brasileira de Ciência Política, n. 8, tradução de Roberto Cataldo Costa, 2012.

MIGUEL, L. *Teoria política feminista e liberalismo: o caso das cotas de representação*. RBCS, v. 15, n. 44, 2000.

NORRIS, P. *Recrutamento político*. Curitiba, Revista de Sociologia Política, v. 21, n. 21. Tradução de Bruno Bolognesi, 2013.

\_\_\_\_\_, P. *Conservative attitudes in recent British Elections: an emerging gender gap?* Political Studies, XXXIV, 120 - 128, 1986.

\_\_\_\_\_, P; LOVENDUSKI, J. *Women candidates for parliament: transforming the agenda?* Reino Unido, British Journal of Political Science, 1989, v. 19, n. 1, 106 – 115. Disponível em <[http://www.ksg.harvard.edu/fs/pnorris/Acrobat/Norris\\_Lovenduski\\_Women\\_Candidates\\_BJPS1989.pdf](http://www.ksg.harvard.edu/fs/pnorris/Acrobat/Norris_Lovenduski_Women_Candidates_BJPS1989.pdf) > Acesso em 01 de maio de 2016.

Organização Mundial da Saúde. Disponível em: [http://www.who.int/gho/women\\_and\\_health/violence/en/](http://www.who.int/gho/women_and_health/violence/en/). Acesso em 25 de Julho de 2018.

PAGANO, J; PEREZ, V; ROSSI, M; VAIRO, D. *¿Los hombres son mejores líderes políticos que las mujeres?* un estudio comparado sobre los valores de género en política en Uruguay y Chile, 2009. Disponível em <[https://www.researchgate.net/publication/47282334\\_Los\\_hombres\\_son\\_mejores\\_lideres\\_politicos\\_que\\_las\\_mujeres\\_un\\_estudio\\_comparado\\_sobre\\_los\\_valores\\_de\\_genero\\_en\\_politica\\_en\\_Uruguay\\_y\\_Chile](https://www.researchgate.net/publication/47282334_Los_hombres_son_mejores_lideres_politicos_que_las_mujeres_un_estudio_comparado_sobre_los_valores_de_genero_en_politica_en_Uruguay_y_Chile)> Acesso em 30 de junho de 2017.

PITKIN, H. *The concept of representation*. Los Angeles: University California Press, 1972.

SCHUMPETER, J. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SCHWINDT-BAYER, L; CORBETTA, Renato. *Gender turnover and roll-call voting in the U. S. House of Representatives*. V. 29, n. 2, Legislative Studies Quarterly, 2004.

SELTZER, R; NEWMAN, J; LEIGHTON, M. *Sex as a political variable: women candidates and voters in US elections*. Lynne Rienner Pub, 1997.

SMOLEY, Sandra. *Making a difference?* Women make a difference, organizado por Kathy Stanwick e Katherine Kleeman, Projeto Bringing more women into public office, Nova Jérsei, 1983. Disponível em <[http://www.cawp.rutgers.edu/sites/default/files/resources/womenmakedifference\\_1.pdf](http://www.cawp.rutgers.edu/sites/default/files/resources/womenmakedifference_1.pdf)> Acesso em 24 de junho de 2017.

STANWICK, K; KLEEMAN, K. *Women make a difference*. Project: Bringing more women into public office. Center of American Woman and Politics Eagleton Institute of Politics Rutgers – The State University of New Jersey, 1983.

WELCH, Susan. *Women are more liberal than men in the U. S. Congress?* Legislative Studies Quarterly, v. 10, n. 1, p. 125 – 134, 1985.

# MULHERES, CORPO E INSURREIÇÃO: AS MANIFESTAÇÕES FEMINISTAS NO BRASIL RECENTE À LUZ DA OBRA DE JUDITH BUTLER

Beatriz Sanchez\*

**Resumo:** O corpo é parte fundamental do repertório de ação dos movimentos sociais, principalmente dos movimentos feministas. As recentes manifestações feministas ocorridas em 2015 no Brasil tiveram como característica comum a ocupação do espaço público por corpos de mulheres. Apesar disso, as teorias clássicas dos movimentos sociais não têm abordado a dimensão corporal da ação política. Nesse contexto, o objetivo deste trabalho é analisar os protestos feministas ocorridos no Brasil recente à luz da obra de Judith Butler, principalmente de sua teoria performativa da assembleia apresentada no livro “*Notes toward a performativetheoryofassembly*”, publicado em 2015, nos EUA. Para isso, em primeiro lugar, será feita uma apresentação em ordem cronológica de alguns dos principais protestos feministas ocorridos em 2015 no Brasil. Serão analisados a 5ª Marcha das Margaridas ocorrida em Brasília, os protestos contra Eduardo Cunha em São Paulo e a 1ª Marcha das Mulheres Negras também em Brasília. A partir de uma breve descrição das principais características destes protestos, será apresentada a teoria performativa da assembleia contida no livro “*Notes toward a performativetheoryofassembly*”. Por fim, serão formuladas algumas conclusões sobre como a obra de Butler possibilita a criação de um novo olhar sobre as manifestações feministas recentes no Brasil e, assim, contribui para o avanço dos estudos sobre os movimentos sociais de modo geral.

**Palavras-chave:** movimentos sociais; manifestações feministas; Judith Butler.

## Introdução

O corpo é parte fundamental do repertório de ação dos movimentos sociais, principalmente dos movimentos feministas. Os protestos feministas ocorridos recentemente ao redor do mundo utilizaram o corpo feminino como forma de protesto, recorrendo à nudez como pano de fundo para a inscrição de palavras de ordem e a outros recursos corporais como artefatos políticos. Essa nova forma de protesto, em que o corpo ganha centralidade, tanto enquanto conteúdo de reivindicações quanto como performatividade, pode ser considerada uma característica comum dessa onda feminista. As greves de mulheres ocorridas em 2016 na Argentina e na Polônia são exemplos de mobilizações políticas massivas protagonizadas por corpos femininos. Isso não significa que antes não houvesse manifestações feministas, mas que o repertório de ação desses protestos recentes introduziu novas formas de mobilização política. No caso brasileiro, as recentes manifestações feministas ocorridas em 2015, caracterizadas por alguns como uma “primavera feminista”<sup>1</sup>, também tiveram como característica comum a ocupação do espaço público por corpos femininos. Apesar de tudo isso, as teorias dos movimentos sociais não têm dado centralidade para a dimensão corporal dos protestos ao analisar os diversos aspectos desse tipo de ação política. Este artigo não pretende fazer uma revisão do estado da arte das teorias dos movimentos sociais, mas apenas sugerir que os

---

\* Doutoranda em Ciência Política pela Universidade de São Paulo. É pesquisadora do Grupo de Estudos de Gênero e Política da Universidade de São Paulo e do Núcleo Democracia e Ação Coletiva do CEBRAP.

<sup>1</sup>Foram feitas algumas críticas à caracterização desses protestos como “primavera feminista”, uma vez que os protestos feministas não tiveram início em 2015. Pelo contrário, os movimentos feministas vêm de uma longa trajetória de mobilizações sociais datada de muito antes. O que mudou em 2015 foi a ampla cobertura dada pela mídia para esses protestos e o repertório de ação das manifestações.

debates travados por Butler em sua obra podem trazer importantes contribuições para a inclusão do corpo como chave analítica dos movimentos sociais.

Butler adota o corpo como dimensão fundamental para entender os protestos e, mais amplamente, a política das ruas. Em seu livro mais recente, “*Notes toward a performative theory of assembly*”<sup>2</sup> (2015), a autora, inspirada pelas grandes mobilizações recentes ocorridas em vários países, que tiveram como estopim os protestos na Praça Tahrir, em 2011, caminha no sentido de ampliar o escopo das teorias dos movimentos sociais ao localizar a precariedade e a consequente vulnerabilidade dos corpos no centro de sua teoria sobre a ação política e a assembleia.

Judith Butler é uma autora reconhecida na área de estudos de gênero. No livro “*Gender trouble*”, publicado em 1990 e traduzido no Brasil em 2003, ela traz contribuições fundamentais para a análise das relações entre sexo e gênero, afirmando que não somente o gênero, mas também o sexo são construções sociais e discursivas. Dessa forma, a distinção entre sexo e gênero postulada pela maior parte das teóricas feministas deixaria de fazer sentido. Além disso, nessa obra, a partir do exemplo das *dragqueens*<sup>3</sup>, ela desenvolveu o conceito de performatividade que hoje é central para os estudos feministas e que, posteriormente, serviu de base para a sua teoria performativa da assembleia que será abordada nesse artigo. A obra de Butler se tornou incontornável para as pesquisas em diversas áreas dos estudos sociais, como ciência política, direitos humanos, ativismo social, teoria crítica, estudos de gênero, estudos jurídicos e filosofia, tanto para os seus críticos quanto para os seus adeptos.

Mais recentemente, Butler tem trazido os conceitos teóricos que estavam presentes nesses seus trabalhos iniciais sobre gênero, como as ideias de performatividade, precariedade, vulnerabilidade e coalizão, para a discussão sobre acontecimentos recentes do mundo contemporâneo, como a Primavera Árabe e a questão palestina. Essa transposição de conceitos que foram formulados a partir de uma perspectiva feminista para a análise dos movimentos sociais é parte da explicação sobre a centralidade do corpo em sua análise sobre a ação política.

É importante ressaltar que recorrer ao corpo como elemento central dos protestos feministas não significa abrir mão da dimensão econômica das reivindicações. Apesar de terem forte carga simbólica, os protestos feministas recentes têm apontado para questões materiais importantes, como a crítica ao neoliberalismo e a reivindicação por direitos sexuais e reprodutivos. Como aponta a teórica Nancy Fraser, os movimentos feministas não devem ser apenas culturalistas, mas precisam articular redistribuição material,

---

<sup>2</sup>O livro foi publicado no Brasil em 2018 com o título “Corpos em aliança e a política das ruas: notas sobre uma teoria performativa da assembleia”. Tanto a versão original quanto a tradução em português serão utilizadas como fonte de análise.

<sup>3</sup>*Dragqueens* são artistas performáticas que se travestem, fantasiando-se cômica e exageradamente. Geralmente, sua performance é baseada em um discurso crítico, político e transformador que questiona a heteronormatividade e os padrões de gênero.

reconhecimento cultural e representação política para que sua crítica seja de fato emancipatória (Fraser, 2007).

Partindo dessas premissas, o objetivo deste trabalho é analisar os protestos feministas ocorridos no Brasil recente, mais especificamente em 2015, à luz da obra de Judith Butler, principalmente de sua teoria performativa da assembleia apresentada no livro *“Notes toward a performative theory of assembly”*. Para isso, em primeiro lugar, será feita uma apresentação em ordem cronológica de alguns dos principais protestos feministas ocorridos em 2015 no Brasil. Serão analisados a 5ª Marcha das Margaridas ocorrida em Brasília, os protestos contra Eduardo Cunha em São Paulo e a 1ª Marcha das Mulheres Negras também ocorrida em Brasília. A partir de uma breve descrição das principais características destes protestos, será apresentada a teoria performativa da assembleia contida no livro *“Notes toward a performative theory of assembly”*. Por fim, serão formuladas algumas conclusões sobre como a obra de Butler possibilita a criação de um novo olhar sobre as manifestações feministas recentes no Brasil e, assim, contribui para o avanço dos estudos sobre os movimentos sociais de modo geral.

## **1. Protestos feministas recentes no Brasil**

Os protestos, de acordo com Butler, podem ser definidos como a reunião de corpos em um determinado espaço histórico com o objetivo de promover transformações sociais a partir da ação coletiva (Butler, 2015). Quando esses corpos que ocupam o espaço público coletivamente são femininos, o potencial crítico da manifestação se amplia. Isso porque os corpos das mulheres historicamente têm sido associados à esfera privada e doméstica. O liberalismo político clássico, ao postular a divisão entre público e privado, não foi capaz de considerar as tarefas necessárias para a reprodução da vida, como a realização de tarefas domésticas e de cuidado, como parte do mundo político. Por essas razões, o mero ato de mulheres aparecerem coletivamente no espaço público, independentemente do conteúdo de suas reivindicações, por si só já é uma quebra de padrões históricos e socialmente construídos e, conseqüentemente, uma forma de resistência.

O controle sobre os corpos femininos tem sido produzido e reproduzido pelas instituições políticas e pela mídia. A reivindicação pela legalização do aborto no Brasil a partir do argumento de autonomia das mulheres sobre seus próprios corpos é um exemplo. Um Congresso Nacional majoritariamente masculino e branco tem legislado sobre os corpos das mulheres, principalmente das mulheres negras e pobres que são as que mais são afetadas com as restrições ao acesso ao aborto legal (Biroli, 2014). Outro exemplo de controle dos corpos femininos nas sociedades contemporâneas é a forma pela qual as mulheres são retratadas em propagandas de televisão, muitas vezes como objeto sexual para consumo masculino. Por isso, quando as mulheres são protagonistas dos protestos de rua, há uma reconversão do objeto em sujeito, o que recria uma

capacidade de agência desses sujeitos (ou sujeitas). Quando isso acontece, ter um corpo feminino deixa de ser algo negativo e passa a ser uma potência transformadora.

No Brasil, desde 2015, uma série de protestos feministas massivos começaram a ocorrer com maior frequência. Alguns meios de comunicação chegaram a classificar essa série de protestos como uma “primavera feminista” e caracterizá-la como o movimento político brasileiro mais importante da atualidade. A capa da Revista Época de novembro de 2015 é representativa deste sentimento compartilhado de que algo novo estava acontecendo. A frase em destaque diz: “A primavera das mulheres: as mulheres tomam as ruas e as redes sociais e criam um movimento que agita o país”.



Fonte: Revista Época, 2015.

A Revista Época faz parte do Grupo Globo, uma das maiores e mais importantes empresas de comunicação do Brasil, representante da mídia hegemônica e que até pouco tempo atrás não debatia questões de gênero e feminismos com centralidade. Dessa forma, é possível dizer que os protestos feministas de 2015 tiveram grande repercussão e passaram a pautar meios de comunicação que antes não noticiavam manifestações desse tipo. Mesmo considerando a possibilidade de que o potencial crítico dos protestos

feministas estivesse sendo capturado pela mídia, perigo alertado por parte dos movimentos feministas, o fato de os protestos estarem estampados nas capas das revistas de maior circulação do país são indícios da relevância desses eventos no cenário político nacional.

Para demonstrar esse ambiente de ebulição feminista ocorrido em 2015, foram escolhidos três protestos representativos desse momento que possuem características diversas no que diz respeito ao perfil das participantes, ao conteúdo das reivindicações, ao seu repertório de ação e ao local das manifestações. O primeiro deles foi a 5ª Marcha das Margaridas ocorrida em Brasília. O segundo foi o ato ocorrido em São Paulo contra Eduardo Cunha. O terceiro foi a 1ª Marcha das Mulheres Negras ocorrida também em Brasília. Esses protestos serão descritos brevemente a seguir, em ordem cronológica.

### *1.1. 5ª Marcha das Margaridas*

Em 2015, nos dias 11 e 12 de agosto, ocorreu em Brasília, a capital brasileira, a 5ª Marcha das Margaridas, evento que reuniu em torno de 30 mil mulheres rurais. A Marcha das Margaridas é um protesto realizado no Brasil desde 2000 e protagonizado por mulheres trabalhadoras rurais. O movimento é marcado pelo uso de camisetas lilás e pelos chapéus de palha decorados com margaridas usados pelas manifestantes. A manifestação sempre acontece no dia 12 de agosto, em memória de Margarida Maria Alves, trabalhadora rural e líder sindicalista assassinada no dia 12 de agosto de 1983.

Na 5ª Marcha das Margaridas, ocorrida em 2015, a principal reivindicação era a radicalização da democracia no sentido de uma sociedade igualitária entre homens e mulheres. Aqui, os elementos centrais da crítica eram a dimensão de classe da dominação masculina e a estrutura capitalista patriarcal. No caso deste protesto, formas mais tradicionais de ação política como os sindicatos e os carros de som estavam presentes. A Marcha foi coordenada pelo Movimento Sindical de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais composto pela Confederação Nacional de Trabalhadores na Agricultura – Contag, por 27 Federações e em torno de 4000 sindicatos. A reivindicação pelo direito ao próprio corpo, vinculada à uma crítica estrutural do capitalismo e a uma forma coletiva de ação política, também estava presente. Nos documentos apresentados pelas Margaridas ao governo federal e ao Congresso Nacional, as Margaridas afirmam:

“Nós, mulheres, vivemos numa sociedade machista que se apropria do nosso trabalho e nosso corpo e nega nossa autonomia. (...) A autonomia econômica significa para as mulheres do campo, da floresta e das águas ter independência financeira, isto é: capacidade de sustentar a si mesmas e as pessoas que delas dependem; ter acesso a políticas públicas e aos recursos necessários para produzir; ter controle sobre o seu tempo, e, também, ter o controle sobre o próprio corpo e sua vida. Em outras palavras, ter liberdade de decisão, serem donas dos seus destinos e das suas vidas. Com este entendimento, para compreender o significado de autonomia econômica, é fundamental reconhecer o trabalho das mulheres e questionar a divisão sexual do trabalho. (...) A vivência de forma livre da sexualidade é compreendida por nós como parte fundamental da autonomia das mulheres. Esse é um debate que precisa ser retomado, para lembrar que o prazer não está necessariamente ligado à gravidez e questionar a hipocrisia da sociedade, e especialmente dos homens, que enaltece as mulheres nuas em

revistas, propagandas e condenam a livre expressão da sexualidade feminina. O direito à livre orientação afetiva sexual tem sido reivindicado na sociedade brasileira, mas são muitas as denúncias de intolerância. As práticas de homofobia e lesbofobia se manifestam a partir de atitudes e práticas discriminatórias, de repressão e violência às/aos homoafetivos(as), que fogem ao padrão heterossexual. Nós mulheres viemos sofrendo, ao longo da história, violações ao direito ao nosso corpo e ao modo de viver a nossa sexualidade. (...) O padrão de beleza e a ideia de saúde da mulher disseminada pela mídia revelam a mercantilização do corpo das mulheres, para o qual há um amplo mercado de produtos direcionados às mulheres em suas diferentes épocas da vida, desde a juventude à terceira idade.”<sup>4</sup> (Manifesto da 5ª Marcha das Margaridas, 2015)

A crítica a mercantilização do corpo feminino pela mídia e aos padrões heteronormativos estava entre as principais afirmações daquele protesto que tinha como base um questionamento estrutural do capitalismo. Quando comparamos o perfil dessas manifestantes ao perfil das participantes das outras duas manifestações analisadas, é possível perceber diferenças de classe, de raça e de geração. A maior parte das margaridas eram mulheres rurais, não-brancas e mais velhas.



Fonte: Folha Vitória.

## 1.2. *Manifestação em São Paulo contra Eduardo Cunha*

No dia 31/10/2015, em torno de 15 mil mulheres se reuniram na Avenida Paulista, uma das principais avenidas da cidade de São Paulo, em protesto contra o PL 5069 de autoria de Eduardo Cunha, então presidente da Câmara dos Deputados. Esse projeto de lei dificultava o acesso ao aborto legal em casos de estupro e à pílula do dia seguinte. Com o slogan “Pílula fica, Cunha sai!”, a autonomia sobre o próprio

<sup>4</sup>Disponível em: [http://www.contag.org.br/imagens/f2308caderno-de-textos-para-estudos-e-debates---marcha-das-margaridas-2015\\_-versaofinal\\_site.pdf](http://www.contag.org.br/imagens/f2308caderno-de-textos-para-estudos-e-debates---marcha-das-margaridas-2015_-versaofinal_site.pdf). Acesso em: 19/07/2017.

corpo estava no centro das reivindicações das participantes daquele protesto. Cartazes em forma de útero com os dizeres “Fora Cunha!” foram recorrentes. Os repertórios de ação das manifestantes foram caracterizados por formas menos tradicionais de ação política como a ironia, os apitos e as baterias. Elementos como carros de som não estavam presentes. Um outro aspecto relevante daquela manifestação foi a presença massiva de mulheres jovens de classe média e universitárias e de mulheres que não eram vinculadas a organizações feministas ou partidos políticos, identificadas como “independentes”. A organização do ato ficou sob responsabilidade de organizações feministas mais ou menos institucionalizadas, entre elas a #partida feminista SP, As Minas é Zica, Ciranda Internacional de Comunicação Compartilhada, Coletiva Trajetórias Feministas de Teatro da Oprimida, Coletivo Pagu Pra Ver Teatro do Oprimido, Fanfarrarônicas, Frente Contra o Assédio, Frente pela Legalização do Aborto, Frente Palestina, JUNTAS, Liga Brasileira de Lésbicas, Marcha Mundial das Mulheres, Marcha Nacional das Mulheres Negras, Movimento de Mulheres Anti-punitivistas e Anti-proibitivistas, Movimento de Mulheres Olga Benário, Série Mais um Pornô arte, ativismo e encontro<sup>5</sup>. Como é possível perceber, existiu uma grande heterogeneidade entre as organizações participantes, tanto no que diz respeito ao perfil das participantes quanto em relação ao grau de institucionalização dos movimentos.

O ponto de encontro do ato foi a Praça do Ciclista na Avenida Paulista, uma das principais avenidas da cidade de São Paulo, local que tem servido de referência para diversas manifestações recentes na cidade. O evento criado no Facebook para convidar as pessoas para participarem da manifestação tinha mais de 34 mil confirmações de presença e mais de 8 mil pessoas manifestaram interesse em comparecer. Nesse ponto, é importante destacar a importância das redes sociais na mobilização para os protestos, o que tem acontecido não somente nos protestos brasileiros recentes, mas também nas manifestações ao redor do mundo como a chamada Primavera Árabe e o Occupy Wall Street, acontecimentos analisados por Butler em seu livro “*Notes toward a performativetheoryofassembly*”. Butler afirma que o uso desse tipo de tecnologia não implicaria na exclusão do corpo como elemento importante para a ação política, uma vez que esses dispositivos podem ser vistos como uma extensão do corpo humano. A autora defende que é preciso reconhecer a importância da mídia contemporânea, mais especificamente das redes sociais, uma vez que elas vêm alterando os domínios da política.

### 1.3. 1ª Marcha das Mulheres Negras

A primeira Marcha das Mulheres Negras, por sua vez, foi uma manifestação ocorrida no dia 18 de novembro de 2015 em Brasília. Ela reuniu em torno de 20 mil mulheres negras vindas de várias cidades e regiões do país, de diversas faixas etárias. A ação foi uma iniciativa de coletivos, entidades e mobilizações de mulheres negras e do movimento negro. A atividade integrou a programação de luta da Semana da

---

<sup>5</sup>A identificação das organizações feministas envolvidas na preparação do ato foi feita a partir do evento criado no Facebook.

Consciência Negra, cujo ponto alto foi o dia 20 de novembro – Dia da Consciência Negra, data da morte de Zumbi dos Palmares, um dos principais líderes dos movimentos quilombolas contra a escravidão no país. A organização da Marcha das Mulheres Negras afirma em seu manifesto:

Somos 49 milhões de mulheres negras, isto é, 25% da população brasileira. Vivenciamos a face mais perversa do racismo e do sexismo por sermos negras e mulheres. No decurso diário de nossas vidas, a forjada superioridade do componente racial branco, do patriarcado e do sexismo, que fundamenta e dinamiza um sistema de opressões que impõe, a cada mulher negra, a luta pela própria sobrevivência e de sua comunidade. Enfrentamos todas as injustiças e negações de nossa existência, enquanto reivindicamos inclusão a cada momento em que a nossa exclusão ganha novas formas.(...) Conclamamos a todas as mulheres negras, para que se juntem a esse processo organizativo, nos locais onde estiverem, e a se integrem nessa Marcha pela nossa cidadania. Imbuídas da nossa força ancestral, da nossa liberdade de pensamento e ação política, levantamo-nos – nas cinco regiões deste país – para construir a Marcha das Mulheres Negras contra o Racismo e a Violência e pelo Bem Viver, para que o direito de vivermos livres de discriminações seja assegurado em todas as etapas de nossas vidas<sup>6</sup> (Manifesto da Marcha das Mulheres Negras, 2015)

O conceito de bem-viver mencionado no trecho acima surgiu no início do século XXI e foi formulado por sociedades historicamente marginalizadas como as dos povos andinos do Equador e da Bolívia (Gudynas, 2011). Ele diz respeito à recuperação de saberes e sensibilidades dos povos indígenas e à crítica às ideias ocidentais convencionais de progresso, tendo como centro a relação entre os indivíduos e a natureza. Seu objetivo é produzir uma plataforma para a discussão de alternativas conceituais e respostas concretas para os desafios que o desenvolvimento econômico, da forma como está dado atualmente, não consegue resolver (Gudynas, 2011).

Em evento realizado em Brasília para a discussão sobre o tema “Direito ao bem viver das mulheres negras”, uma das participantes afirmou que o bem viver é um ato político e social e que não existe a possibilidade de bem viver sem a relação com o corpo. Nesse sentido, o bem viver seria “a capacidade de ser feliz, não de maneira ingênua, mas engajada e pé no chão”<sup>7</sup>. Além do conceito de bem-viver, a ideia de ancestralidade, importante para os movimentos feministas negros, também estava presente na manifestação. Essa noção está relacionada à influência das gerações mais antigas sobre as atuais e faz referência às tradições dos orixás. Num contexto em que a produção hegemônica de conhecimento acadêmico tem excluído a criação de saberes de mulheres negras, a ancestralidade ganha ainda mais importância. Isso porque ela representa a possibilidade da manutenção das tradições ancestrais a partir de práticas como a oralidade<sup>8</sup>.

<sup>6</sup>Disponível em: <https://www.geledes.org.br/manifesto-da-marcha-das-mulheres-negras-2015-contra-o-racismo-e-violencia-e-pelo-bem-viver>. Acesso em: 19/07/2017.

<sup>7</sup>Disponível em: <http://caritas.org.br/bem-viver-das-mulheres-negras-e-a-capacidade-de-ser-feliz/33152>. Acesso em: 19/07/2017.

<sup>8</sup>Disponível em: <http://blogueirasnegras.org/2014/11/04/memoria-ancestral-e-a-resistencia-das-mulheres-negras>. Acesso em 19/07/2017.

Como é possível perceber a partir dessa breve descrição, o corpo foi um elemento central de todos os grandes protestos feministas de 2015 ocorridos no Brasil. Apesar das diferenças de perfil das manifestantes, do conteúdo das reivindicações e dos repertórios de ação utilizados, a dimensão corporal foi um elemento presente em todas essas manifestações. É importante ressaltar que a dimensão do corpo não estava presente apenas no conteúdo das reivindicações, com a ideia de direito ao próprio corpo, mas também na performatividade corporificada dos protestos, ou seja, no simples fato de que eram corpos femininos ocupando o espaço público. Além disso, os desenhos utilizados nos corpos, a nudez e o uso de roupas específicas que identificassem as manifestantes foram alguns dos exemplos da dimensão corporal da performatividade desses protestos. A seguir, analisaremos a relação entre esses protestos e a teoria performativa da assembleia formulada por Butler.

## **2. Butler e a teoria performativa da assembleia**

No livro *“Notes toward a performative theory of assembly”* publicado em 2015, nos EUA, Judith Butler explora a dinâmica da assembleia pública nos atuais contextos político e econômico mundiais. Entendendo as assembleias como formas plurais de ação performativa, ela amplia a noção de performatividade formulada no seu livro de 1990 (*“Gender trouble”*) para mostrar como a precariedade, ou seja, a destruição das condições de sobrevivência dos indivíduos, é uma força que reúne os protestos contemporâneos. Ela apresenta os corpos como artefatos políticos que não somente se reúnem no espaço público, mas são os próprios produtores deste espaço. Dessa forma, a autora apresenta o corpo como chave analítica central para a observação da ação coletiva.

O conceito de assembleia, presente no título do livro, é utilizado pela autora no sentido amplo. Ele diz respeito à reunião de pessoas no espaço público, de forma planejada ou não, com fins políticos. A assembleia pode assumir diversas formas: ocupações, assembleias deliberativas, caminhadas, performances artístico-políticas, etc. No caso dos protestos feministas recentes no Brasil, as assembleias foram caracterizadas por corpos reunidos em protestos de rua. De acordo com Butler, as assembleias são um direito de todas as pessoas, devendo ser auto-reflexivas e inclusivas e, portanto, modos democráticos de participação e debate. A assembleia cumpre o papel de uma forma provisória, coletiva e plural de coexistência, em oposição à individualização da responsabilização pela condição precária dos sujeitos, característica do neoliberalismo. Nesse sentido, esse conceito apresenta uma forte carga normativa, já que aponta para o que uma assembleia deveria ser.

Algumas ressalvas podem ser feitas em relação ao conceito de assembleia. Os princípios de precariedade e vulnerabilidade contidos nele podem não contribuir para a análise das desigualdades estruturais presentes na sociedade, uma vez que eles apontam para a caracterização de indivíduos

universalmente precários. Essa universalização pode dificultar a observação de formas específicas de opressão vividas por grupos marginalizados. A autora afirma que “a precariedade implica um aumento da sensação de ser dispensável ou de ser descartado que não é distribuída por igual na sociedade” (Butler, 2015, p. 21). Entretanto, apesar desse reconhecimento de que alguns indivíduos são mais precários do que outros, não há na obra de Butler uma análise sistemática das formas estruturais de opressão, como é feito, por exemplo, pelas teóricas feministas interseccionais<sup>9</sup>.

Um outro desafio no que diz respeito à teoria performativa da assembleia está relacionado ao conteúdo das reivindicações. Por exemplo, se um grupo de racistas de extrema direita se reunisse reivindicando a exclusão de pessoas negras do espaço público, esse grupo poderia ser considerado uma assembleia? Utilizando os princípios adotados em seu livro, Butler responderia que não, uma vez que esse grupo estaria reivindicando o direito de excluir outras pessoas, o que não é democrático e nem inclusivo. Butler diria que essa postura não pode ser considerada democrática nem nos seus objetivos nem em seus efeitos e, por isso, não poderia ser considerada uma assembleia.

É importante destacar que há sempre riscos envolvidos na assembleia pública. Na praça Tahrir, por exemplo, houve vários casos de assédio sexual. Nas ocupações das escolas na cidade de São Paulo<sup>10</sup>, que também podem ser consideradas formas de assembleia, jovens mulheres relataram que a divisão sexual do trabalho era reproduzida no ambiente da ocupação. Dessa forma, as assembleias representam riscos diferentes para pessoas diferentes. Se você é uma mulher, ou uma pessoa trans, ou um imigrante você provavelmente estará correndo riscos na assembleia que outras pessoas não estarão. Uma vez que a assembleia envolve exposição física, os corpos mais vulneráveis estão mais sujeitos a sofrerem diversas formas de violência. Essas diferentes formas de opressão podem apresentar limites para a universalização do conceito de precariedade e, conseqüentemente, de vulnerabilidade.

Como dito anteriormente, os corpos não são marcados somente por gênero, mas também por raça, classe, orientação sexual, faixa etária e outros marcadores sociais de desigualdades. O conceito de interseccionalidade, que não é utilizado por Butler<sup>11</sup>, é fundamental para analisar essas diferentes formas de opressão existentes. Em uma de suas formulações mais conhecidas, postulada por Kimberlé Crenshaw:

interseccionalidade é uma conceituação do problema que busca capturar as conseqüências estruturais e dinâmicas da interação entre dois ou mais eixos da subordinação. Ela trata especificamente da forma pela qual o racismo, o patriarcalismo, a opressão de classe e outros sistemas discriminatórios criam desigualdades básicas que estruturam as posições relativas de mulheres, raças, etnias, classes e outras.

<sup>9</sup>O conceito de interseccionalidade foi formulado por feministas negras estadunidenses e diz respeito à integração das diversas formas de opressão que operam sobre os indivíduos.

<sup>10</sup>As ocupações das escolas em São Paulo e em outras cidades brasileiras foram manifestações estudantis contra medidas dos governos estaduais que cortavam investimentos públicos em educação.

<sup>11</sup>Talvez o conceito de interseccionalidade não seja abordado por Butler porque ele pode ser interpretado como uma forma de produzir identidades, mesmo que estas não sejam estanques. Butler, reconhecidamente, é uma autora crítica à noção de identidade.

Além disso, a interseccionalidade trata da forma como ações e políticas específicas geram opressões que fluem ao longo de tais eixos, constituindo aspectos dinâmicos ou ativos do desempoderamento (Crenshaw, 2002, p. 177).

Isso quer dizer que a condição universal da precariedade e da vulnerabilidade atinge de modos diferentes os indivíduos, o que deve ser levado em consideração e de modo profundo em uma teoria performativa da assembleia.

Butler é reconhecida por ser uma autora crítica à construção de identidades fixas. Ela defende que as demandas dos movimentos sociais sejam reivindicadas a partir de coalizões que permitam múltiplas convergências e divergências e não de grupos específicos. O problema das identidades estaria na reprodução de essencialismos, ou seja, no congelamento das características definidoras de um indivíduo. Dessa forma, a desconstrução das identidades, e não a sua fragmentação, seria fundamental para a construção de uma democracia radical e universal.

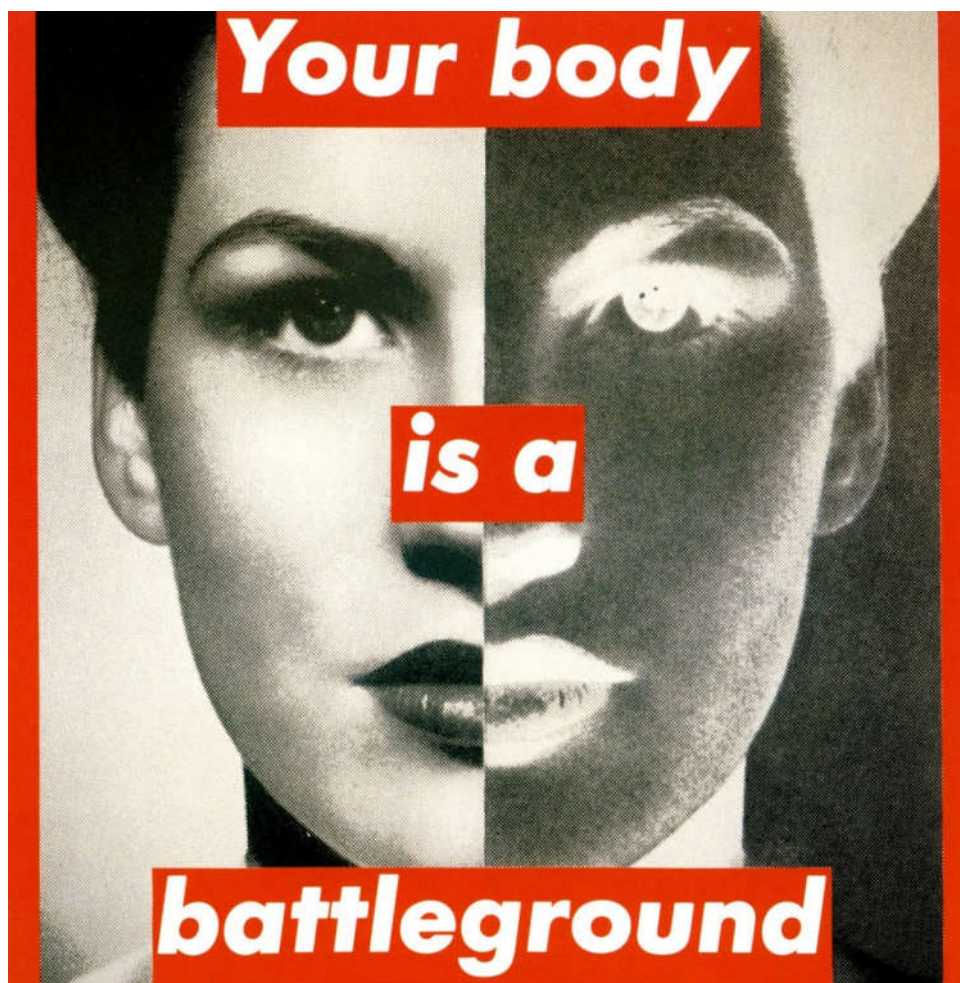
Outro elemento trazido pela teoria performativa da assembleia está relacionado ao fato de que a mera presença de corpos na assembleia, independentemente do conteúdo das falas ou dos cartazes, já é, por si só, a comunicação da demanda pelo direito de existir e aparecer publicamente, mesmo que esses corpos permaneçam em silêncio. Assim, o corpo não é somente um recurso político utilizado pelos movimentos, uma vez que ele próprio produz o espaço público que não está dado *a priori*. Essa ideia de que os corpos produzem o espaço público a partir de sua presença está contida no conceito de *embodiedperformativity* que poderia ser traduzido como performatividade corporificada. Esse conceito faz referência ao fato de que quando os corpos vão para o espaço público eles estão exercendo o seu direito de aparecer publicamente. Nas palavras de Butler:

[W]hen bodies assemble on the street, in the square, or in other forms of public space (including virtual ones) they are exercising a plural and performative right to appear, one that... delivers a bodily demand for a more livable set of economic, social, and political conditions no longer afflicted by induced forms of precarity (BUTLER, 2015, p. 260)

O conceito de performatividade, por sua vez, é fruto dos primeiros trabalhos de Butler sobre as relações de gênero. Em 1990, foi publicado “*Gendertrouble*”, livro que questionou a separação entre sexo e gênero postulada pela maior parte das teóricas feministas até então. Lá estava presente a ideia de que os atos corporais são performativos porque instituem o gênero. Em nossa sociedade, estamos inseridos numa lógica heteronormativa que pressupõe a coerência entre sexo, gênero e desejo. No entanto, as relações entre essas dimensões do corpo podem se dar de maneiras muito distintas. O conceito de performatividade é caracterizado pela autora da seguinte maneira:

Em outras palavras, atos, gestos e desejo produzem o efeito de um núcleo ou substância interna, mas o produzem na superfície do corpo, por meio do jogo de ausências significantes, que sugerem, mas nunca revelam, o princípio organizador da identidade como causa. Esses atos, gestos e atuações, entendidos em termos gerais, são performativos, no sentido de que a essência ou identidade que por outro lado pretendem expressar são fabricações manufaturadas e sustentadas por signos corpóreos e outros meios discursivos. O fato de o corpo gênero ser marcado pelo performativo sugere que ele não tem status ontológico separado (BUTLER, 2003, p. 194).

A partir deste trecho, é possível aferir o caráter discursivo dos corpos, influência foucaultiana na obra de Butler. Esse mesmo caráter discursivo está presente em sua concepção de espaço público formulada posteriormente em sua teoria performativa da assembleia. A ideia de corpo como campo de batalha é uma boa imagem para expressar o fato de que estamos sempre sendo interpelados por disputas na definição material e discursiva de nossos corpos. Essa ideia também é fundamental para a narrativa construída historicamente pelos movimentos feministas, como demonstrado anteriormente. Nossos corpos estão em constante transformação e, portanto, não podem ser analisados a partir de uma perspectiva estanque que desconsidere a dimensão social e do discurso. A obra de Barbara Kruger, de 1989, é emblemática nesse sentido, pois expressa visualmente a ideia de disputa discursiva em torno da definição dos corpos:



Esse cartaz foi concebido num contexto em que diversos projetos de lei anti-aborto estavam sendo discutidos pela Suprema Corte dos Estados Unidos. Ele foi produzido especificamente para uma marcha de mulheres em Washington como forma de defender os direitos reprodutivos das mulheres. O rosto dessa mulher, que parece ser descorporificado, separado por uma revelação positiva e outra negativa e ocultado pelo texto, marca uma divisão absoluta. Essa imagem é ao mesmo tempo arte e protesto. Apesar de sua origem estar ancorada em um contexto histórico específico, a sua força continua atual. A ideia do corpo como campo de batalha é totalmente convergente com a teoria performativa da assembleia formulada por Butler.

Retornando à discussão sobre o livro de Butler, sua principal interlocutora nesse trabalho de 2015 é Hannah Arendt. Butler apresenta duras críticas à Arendt, principalmente a aspectos da obra “A condição humana”. Para Butler, Arendt acaba reproduzindo a divisão entre público e privado, o que exclui o corpo, especialmente o corpo feminino, do espaço público. As atividades do âmbito privado, como a alimentação e o cuidado, que têm como função a reprodução social dos corpos, não são consideradas por Arendt como tarefas políticas. Enquanto o espaço privado é habitado por mulheres, o espaço público é concebido por Arendt como a esfera de sujeitos sem corpos e sem gênero, cujas necessidades materiais de sobrevivência já foram satisfeitas. O ator da *polis* é um sujeito que não sente fome e atua num espaço que não reconhece necessidades físicas. No entanto, a presença corpórea dos sujeitos na assembleia revela que as condições materiais para a sua existência como, por exemplo, alimentação e segurança, são inseparáveis das condições para sua aparição pública e, portanto, para a produção do espaço público.

Assim, a partir da análise do livro mais recente de Judith Butler, a dimensão do corpo deixa de ser apenas uma reivindicação dos movimentos feministas, ganhando *status* teórico e epistemológico para a análise da ação coletiva dos movimentos sociais. Essa mudança de olhar explicita as limitações das teorias clássicas dos movimentos sociais para a análise desse aspecto dos movimentos, uma vez que essas teorias não dão centralidade para a dimensão corporal da política das ruas. Os protestos feministas ocorridos em 2015 no Brasil evidenciam a centralidade do corpo não somente como instrumento da ação coletiva, mas também como o próprio produtor do espaço público.

### **Breves conclusões**

A literatura clássica sobre movimentos sociais não aborda com a profundidade devida a dimensão corporal da ação política. No entanto, o corpo é parte fundamental do repertório de ação dos movimentos sociais e dos conteúdos de suas reivindicações. No caso dos movimentos feministas, o corpo é utilizado

também como plataforma política e recurso performativo. Por isso, é preciso considerar o corpo como chave analítica para que os movimentos sociais sejam interpretados em toda a sua complexidade. Esse foi o objetivo desse artigo ao analisar os protestos feministas ocorridos no Brasil em 2015. A obra recente de Judith Butler contribui para essa mudança de olhar ao colocar a performatividade corporificada no centro de sua teoria performativa da assembleia. Ao afirmar que o fato de alguém estar presente corporalmente em um protesto já pode ser considerado um ato político, independentemente do conteúdo das reivindicações dos sujeitos, a autora critica a dicotomia entre público e privado postulada pelo liberalismo político clássico e recoloca os corpos femininos como agentes e produtores do espaço público.

Como Butler afirma, o poder que as pessoas têm de se reunir é uma importante prerrogativa política. A reunião de corpos em um espaço público significa mais do que as reivindicações de determinado grupo de pessoas. As assembleias, da forma como concebidas pela autora, implicam a necessidade de ampliação dos limites do político para além do âmbito estatal. Os protestos feministas ocorridos no Brasil no ano de 2015, se interpretados dessa forma, apresentam um potencial radical de transformação da realidade, tanto em termos institucionais, com a pressão para a mudança na formulação de políticas públicas no sentido de promoção e garantia de direitos, quanto epistemológicos, já que possibilitam uma nova forma de enxergar a mobilização social.

Por fim, é importante destacar que o caráter crítico e interdisciplinar da obra de Judith Butler, que também é característico das teorias feministas em geral, é algo raro de se ver nos campos hegemônicos da ciência política contemporânea. Nesse sentido, trazer autoras como Butler para o debate sobre movimentos sociais, tema clássico da disciplina, representa uma forma de resistência política e epistemológica que se faz necessária no atual contexto de crise social e de ataque às ciências, especialmente às ciências humanas, em que vivemos mundialmente.

### **Referências bibliográficas**

Arendt, Hannah. 2005. *A Condição Humana*. Trad. Roberto Raposo, posfácio de Celso Lafer. 10 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária.

Biroli, Flávia. 2014. Autonomia e justiça no debate sobre aborto: implicações teóricas e políticas. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n.15, pp.37-68.

Butler, Judith. 2003. *Problemas de gênero: feminismo e subversão da identidade*. Rio de Janeiro: Editora Record.

Butler, Judith. 2015. *Notes toward a performative theory of assembly*. Cambridge/London: Harvard University Press.

Crenshaw, Kimberlé. 2002. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. *Revista Estudos Feministas*, vol.10 no.1, Florianópolis.

Fraser, Nancy. 2007. Mapeando a imaginação feminista: da redistribuição ao reconhecimento e à representação. *Revista Estudos Feministas*, vol.15 no.2, Florianópolis.

Gudynas, Eduardo. 2011. Buenvivir: germinando alternativas al desarrollo. *América Latina em Movimento - ALAI*, nº 462: 1-20.

# MOVIMIENTOS SOCIALES TRANSNACIONALES COMO PROMOTORES DE LA TRANSFORMACIÓN DEL REGIONALISMO LATINOAMERICANO

Maria Agustina Garino\*

**Resumen**<sup>1</sup>: Este trabajo considera que los movimientos sociales transnacionales han sido promotores de la transición del regionalismo abierto hacia el regionalismo post-hegemónico. Particularmente, se analiza a la Alianza Social Continental (ASC) al considerarla la coalición social transnacional de mayor peso en la campaña en oposición de la implantación del tratado de libre comercio continental, por declararse en contra de las consecuencias de las políticas de corte neoliberal y también ha sido fundamental en el cambio de prioridades de la agenda regional latinoamericana a comienzos del siglo XXI. Por ello, es relevante indagar en el proceso de materialización de esta nueva agenda y la influencia de la ASC en la construcción de instituciones afines como lo ha sido el caso del ALBA-TCP.

**Palabras clave:** Movimientos sociales transnacionales; Regionalismo Post-Hegemónico; ASC, ALBA-TCP; América Latina.

## Introducción

A partir de la crisis del neoliberalismo<sup>2</sup> hacia finales del siglo XX y de las problemáticas que trajo aparejadas el proceso globalizador, cobra mayor relevancia el ascenso de movimientos sociales críticos al modelo social y económico imperante en la región latinoamericana. Si bien las manifestaciones en oposición a este programa se han dado desde el inicio, cabe destacar que promediando la década de 1990 comenzó a tomar notoriedad el proceso de las fuerzas sociales en oposición directa a las consecuencias de las políticas implementadas (Sader, Gentili; 2003).

Las organizaciones sociales dieron el puntapié inicial en la conmemoración del “Quinto centenario del reencuentro entre dos mundos” (1992), a partir de este evento se visibilizaron los reclamos a través de una campaña en contra de los festejos organizados por los gobiernos de América Latina y Europa. Estas manifestaciones fueron coordinadas por las organizaciones campesinas e indígenas andinas y el Movimiento Sin Tierra (MST). Se tomaron relevantes “al haber permitido el nacimiento, en cada país y a nivel regional, de las coordinaciones perennes indígenas, negras, campesinas, de mujeres, de movimientos de jóvenes, de sindicatos, etc” (Ventura, 2012, pág.3).

En referencia al agotamiento del modelo económico neoliberal y al cuestionamiento de las relaciones norte-sur se pueden identificar cinco campañas de la sociedad civil a nivel global con respuestas locales en Latinoamérica relacionadas a las modificaciones de las reglas de comercio internacional, la implantación de una tasa tributaria a transacciones financieras especulativas, la promoción del comercio justo, la condonación de la deuda externa y la lucha contra la corrupción. Las llevaron a cabo: la ASC contra la implementación del Área de libre comercio de las Américas y los tratados de libre comercio, ATTAC (Acción de tasa tobim de ayuda para los ciudadanos) con la promoción de un impuesto a las transacciones

\* Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad del Salvador (Argentina). Candidata a Magister en Integración Latinoamericana (UNTREF, Argentina). Resta Defensa de Tesis. Investigadora asistente Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO Argentina).

<sup>1</sup> Agradezco a Melisa Deciancio y a Jorgelina Loza por sus útiles comentarios y sugerencias.

<sup>2</sup> “El neoliberalismo nació después de la Segunda Guerra Mundial, en una región de Europa y de América del Norte donde imperaba el capitalismo. Fue una reacción teórica y política vehemente contra el Estado intervencionista y de Bienestar. Su texto de origen es Camino de Servidumbre, de Friedrich Hayek, escrito en 1944.” (Anderson Perry, 2003, pág 1)

financieras con el objetivo de eliminar y controlar los paraísos fiscales, la Fundación Jubileo con la acción Jubileo 2000 que abogaba por la condonación de la deuda de los países del Sur y Oxfam internacional (*Oxford committee for famine relief*) a través de la campaña de comercio con justicia (Mayorga & Cordova, 2008).

A su vez, en cuanto a las campañas de las organizaciones sociales nativas, ya en el año 1995 se creó la red transnacional llamada “El grito de los excluidos”<sup>3</sup>. Planteaba la creación de redes de lucha en oposición a las consecuencias del capitalismo. Un año antes en México se levantó el Movimiento Zapatista en contra de las políticas neoliberales y del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), en 1997 se fundó la Alianza Social Continental (ASC)<sup>4</sup> y posteriormente el Foro Social Mundial. Es así, como en medio de esta efervescencia social han surgido grandes movimientos de masas y manifestaciones populares de resistencia que han promovido diversas marchas en Argentina por la gran crisis económica (2001), el golpe de Estado en Ecuador (2000), en Bolivia en contra de la privatización del agua en Cochabamba (“Guerra del Agua” 2000) y del gas a nivel nacional (“Guerra del gas”, 2003), etc.

El objetivo central de este artículo se orienta hacia el análisis del proceso de construcción de colectivos sociales transnacionales antineoliberales y el papel de estos como promotores del cambio de prioridades del regionalismo latinoamericano a comienzos del siglo XXI. Se hará hincapié en el caso de la ASC, al ser un espacio de referencia continental y global de lucha contra el libre comercio (Ghiotto, 2016). Principalmente, sobre la influencia que ha tenido en la construcción de instituciones regionales afines a la agenda regional post-hegemónica. Siguiendo esta lógica, se procurará responder en términos generales a la siguiente pregunta: ¿Qué relación puede establecerse entre el auge de la ASC y la construcción de una agenda regional post-hegemónica en América Latina?

### **Regionalismo Post-hegemónico**

Para comenzar a responder el interrogante planteado, se debe dejar en claro que el regionalismo post-hegemónico (Riggirrozzi & Tussie, 2012) se ubica dentro de la tercera ola de regionalismo latinoamericano<sup>5</sup> (Dabene 2012, Deciancio 2016, Malamud 2010, Riggirrozzi & Tussie 2012) que claramente nació en oposición al regionalismo abierto.

---

<sup>3</sup> Esta coalición “propone que los movimientos sociales y organizaciones populares necesitan articularse regionalmente para luchar de forma coordinada contra problemas que se expresan también de forma regional y hasta global, debido a que el capitalismo no existe solo en un único país y a que su estrategia de acumulación y destrucción se extiende en todo el orbe” (El grito de los excluidos).

<sup>4</sup> Esta organización en contra del proyecto de ALCA unifica a los movimientos sociales de 35 países de América y del Caribe.

<sup>5</sup> Este trabajo aborda la tercera ola de regionalismo, asimismo es necesario mencionar que la primera ola de regionalismo, también mencionada como “viejo regionalismo”, “regionalismo cerrado” o “regionalismo autónomo” (Briceño Ruiz J. , 2007), corresponde al período comprendido entre 1950 y 1970. Este tipo de regionalismo nació profundamente ligado al pensamiento de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). La segunda ola de regionalismo, conocida como “nuevo regionalismo” o “regionalismo abierto”, se desarrolló desde mediados de la década de 1980 y tomó mayor impulso a partir de 1989, producto de la redistribución de poderes en Europa del Este y el fin de la Guerra Fría (Lombaerde, 2008). Se caracterizó por ser un período de “cierta homogeneidad en cuanto a la conveniencia de una estrategia de desarrollo basada en el libre mercado y la apertura” (se cita a R. Russell en Briceño Ruiz, 2014, pág. 23). Este modelo le otorgaba mayor preponderancia al comercio, considerándolo como el rector de las relaciones internacionales.

El orden neoliberal demostró su incapacidad para generar desarrollo y, a partir de profundas crisis económicas, políticas y sociales (...), así como en los procesos de integración regional, se comenzaron a ensayar nuevas alternativas, las cuales recuperaron el rol del Estado bajo la premisa de desarrollo integral, movilización popular y participación ciudadana (Perrotta, 2010, pág. 72).

En referencia al regionalismo post-hegemónico, Riggirozzi y Tussie (2012) consideran la cuestión hegemónica como el fin de la primacía de un único modelo de valores, de agendas de integración junto con la disminución de la influencia de Estados Unidos en el hemisferio sur. La región debía ser vista como una construcción social y política, se instaura como un área de contestación y resistencia frente a lo externo. La transición hacia esta nueva agenda se observa en la creación de un regionalismo transformador basado en prácticas solidarias y de identidad, impulsado principalmente por redes de actores no gubernamentales, formando coaliciones con grupos afines en todo el hemisferio (Riggirozzi & Tussie, 2012; Saguier, 2007).

En este sentido, las regiones ya no se consideran como meras esferas de influencia sino como ejes donde se piensan las políticas desde “la nación hacia arriba” (Riggirozzi & Tussie, 2012; Deciancio, 2016). La idea central se direcciona hacia la re-politización de la región, la reconfiguración de poderes y más específicamente el ascenso como actores principales del estado, los movimientos sociales y los líderes políticos de la región. Se entiende a este proceso como la posibilidad de “hacer políticas por otros medios u otros espacios, y como una forma de que los gobiernos puedan apalancar su poder” (Riggirozzi & Tussie, 30-03-2017).

Asimismo, la emergencia de este tipo de regionalismo no demuestra la desaparición del capitalismo, del liberalismo y de los tratados de libre comercio sino que denota que su relevancia y centralidad han sido desplazados (Riggirozzi & Tussie, 2012). Las relaciones estado-mercado han sido modificadas. En efecto, hay nuevas formas de intervención estatal, estas se caracterizan por: 1-Fortalecimiento de la autonomía política y económica de la región; 2-Manejo de las responsabilidades regionales por medio de la Cooperación Sur-Sur, incluyendo a expertos que asesoren en las temáticas principales; 3-Nuevas formas de cooperación; 4-Capacidad de generar políticas de consenso; 5- Renovación de los marcos normativos que estructuran las prácticas e incentivos (Riggirozzi & Tussie, 30-03-2017).

### **Movimientos sociales como promotores de la Integración Latinoamericana.**

En este marco de análisis se destaca que los pioneros en entender desde otra óptica a los espacios regionales y en convertirse en promotores de integración han sido los movimientos sociales transnacionales, se entiende a estos como:

(..) interacciones contenciosas de grupos o individuos que desafían de forma sostenida a determinados oponentes, nacionales o no nacionales, mediante redes interconectadas que traspasan las fronteras nacionales. (...). Lo fundamental de esta definición es que los rebeldes o descontentos que organizan el desafío estén integrados en redes sociales domésticas y conectados entre sí de manera más que esporádica mediante formas comunes de entender el mundo, o mediante lazos informales u organizativos, y que sus desafíos no se queden en la palabra, sino que se reflejen en actos. (Tarrow, 2004, págs. 257-258)

Cabe destacar, que los movimientos sociales transnacionales son organizaciones no gubernamentales que promueven cambios políticos e institucionales en el orden internacional (Smith et al, 1997). Inclusive se convierten en movimientos transnacionales cuando existen esfuerzos para construir cooperación transnacional en torno a metas compartidas que incluyen el cambio social. La principal novedad de estas organizaciones se orienta a tratar de ver con “gafas globales” o regionales, los problemas que deben afrontar en el ámbito local (Pastor Verdú, 2006), la división entre lo nacional y lo internacional no se interpone en los objetivos ni en los propósitos de cada organización (Keck & Sikkink, 1998). Probablemente el ámbito local y estatal sigue siendo la escala más importante de los movimientos sociales (Della Porta y Tarrow, 2005). Sin embargo, cuando en el ámbito nacional estos movimientos no reciben respuestas de los gobiernos, suelen ir al ámbito regional o global para recurrir a la solidaridad internacional y ejercer mayor presión en los líderes nacionales, Keck y Sikkink (1998) lo llaman el modelo *boomerang*.

Para contextualizar el proceso de fortalecimientos de las organizaciones sociales es importante mencionar que la resistencia en la década del noventa al programa neoliberal estuvo encabezada por los movimientos sociales, probablemente porque una fracción de los partidos políticos adhirieron al neoliberalismo, y sumado a eso, los de la oposición no establecieron liderazgos claros (Sader, 2008). Esto muestra que los actores tradicionales atravesaban un período de crisis y la sociedad civil ocupó ese espacio. Adquirió centralidad el debate sobre integración y el ascenso de un nuevo actor político, la sociedad civil, diferente al estado y a los actores económicos. En el regionalismo abierto se marginó la implementación de programas sociales, por lo tanto, en la búsqueda de lograr visibilizar sus demandas e impulsar la “visión social” se crearon foros y redes en donde debatir sus consignas. Desde estos canales, se reclamó y luego se estableció cierto “diálogo” con gobiernos y organismos interestatales, logrando debatir problemáticas de la agenda regional (Serbín, 2012).

La integración fue incorporada como un tema significativo en la agenda de los movimientos sociales. La construcción de redes transnacionales de la sociedad civil orientadas hacia el regionalismo pueden observarse a partir de la creación del MERCOSUR. Posteriormente, se fue ampliando la experiencia con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), los sindicatos comenzaron a coordinar acciones con otros actores de la sociedad civil, llegando a su punto álgido en las negociaciones del ALCA (Botto, 2014).

En el caso de estas organizaciones tenían historias, bases sociales, reivindicativas y de anclaje en los territorios rurales o urbanos muy diferentes. Pero a pesar de ello, fueron capaces de movilizarse colectivamente alrededor de objetivos comunes, especialmente cuando un proyecto político gubernamental, supranacional o económico amenazaba a los sectores que representaban (Ventura, 2012). Vale aclarar que las consignas que elevaron conjuntamente se relacionaron con: el anti-imperialismo, el anti-norteamericanismo, la cuestión de la soberanía, de la descolonización, la defensa de políticas públicas para el desarrollo y la integración de los pueblos (Berron, 2013).

En esta coyuntura se puede vislumbrar que las organizaciones sociales fueron los grandes protagonistas que a través de sus reivindicaciones incluyendo la práctica insurreccional lograron colocar sus problemáticas en la agenda pública, entre ellas: “el reclamo frente a la conculcación de los derechos más elementales, la cuestión de los recursos naturales y de las autonomías indígenas, la crisis de representación de los sistemas vigentes, contribuyendo con ello a legitimar otras formas de pensar la política y las relaciones sociales” (Svampa, 2010, pág. 41). Es así, como se fue construyendo la etapa post-hegemónica del hemisferio, ligado a las demandas insatisfechas de los movimientos sociales que le dieron vida a un nuevo proyecto, en el cual los estados, los movimientos sociales y los líderes de la región construyeron nuevas formas de entender los espacios regionales (Riggirozzi & Tussie, 2012, pág. 3).

### **El caso de la ASC.**

En este apartado se aborda el proceso de construcción de la ASC, como así también la evolución y adaptación de sus objetivos de lucha desde su formación hasta el derrumbe de las negociaciones del ALCA en el año 2005. Esto se hace con el objetivo de describir el papel de esta fuerza social en el proceso de instauración de una nueva agenda regional, opuesta al paradigma neoliberal y con diversos focos de interés (social, político, económico, cultural, etc.). Una de las virtudes de la organización ha sido crear una “coalición pluralista, anti-neoliberal y anti-imperialista, con participación de diversos sectores sociales (indígenas, campesinos, sindicatos, estudiantes, mujeres, etc.) y corrientes progresistas nucleadas en diversas organizaciones no gubernamentales, redes temáticas y sectoriales, etc.” (Orellana López y McDonagh, 2011, párr. 14)

Para contextualizar la creación de la ASC se debe conocer que en la Cumbre de las Américas de 1994 el gobierno de Estados Unidos propuso crear el ALCA. En este evento, treinta y cuatro países se comprometieron a asumir el proceso de negociación con el objetivo de desregular financiera y comercialmente al continente para el año 2005. La resistencia al proyecto neoliberal y a las negociaciones del ALCA se han focalizado en los movimientos sociales y los sindicatos. La primera etapa, fue protagonizada por los Zapatistas, el Movimiento Sin Tierra (MST) y la ASC, entre otros. Se caracterizó por ser una fase defensiva y de resistencia, este período se extendió hasta la elección como presidente de Venezuela de Hugo Chávez en 1998, momento en que la coyuntura comenzó a transformarse paulatinamente (Sader, 2008).

Asimismo, también la ASC tiene sus bases históricas y estructurales en los movimientos y protestas en contra del libre comercio creados en Canadá a finales de la década de 1980<sup>6</sup>. Las más importantes han sido *Pro-Canada Network* y la Coalición Quebenquense de oposición al libre comercio. En el contexto de la

---

<sup>6</sup> El 4 de octubre de 1988 se firmó el acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos y Canadá. A partir de 1990 comenzaron las negociaciones para incluir en el tratado a México y en el año 1992 se lo incluyó. Pero este acuerdo entró en vigencia en 1994 luego de ser ratificado por los poderes legislativos de cada país.

década de 1990, la sociedad civil comenzó a articularse en contra de la propuesta regional neoliberal y fundó en 1997 a la ASC<sup>7</sup>. Desde ese año ha sido la principal organización de resistencia hemisférica al libre comercio y al ALCA. Al inicio, la estrategia de esta coalición la lideraron cuatro organizaciones sindicales: la *American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations* (AFL-CIO) de Estados Unidos, la CUT de Brasil, el *Canadian Labour Congress* y la *Confederation de Syndicats Nationaux de Québec* (Botto, 2014, 2016). Además, diversas ONG's ocuparon un papel importante en la creación y desarrollo del movimiento. Maite Llanos (entrevista, 04-08-2018) comenta que en un comienzo a la ASC la componían principalmente sindicatos como resultado del “desmantelamiento” de los movimientos sociales provocado por las políticas neoliberales, tal es así que muchas de las organizaciones sociales no poseían una sede y fueron los líderes de los sindicatos quienes brindaron la estructura para encausar las demandas proclamadas.

Vale destacar que la creación de la ASC se hizo en la III Conferencia Sindical del Foro laboral<sup>8</sup>. Este evento fue organizado por la CUT y se llevó a cabo en paralelo a la Reunión de Ministros de Comercio del ALCA en Belo Horizonte, Brasil<sup>9</sup>. En el año 1999 se desarrolló una nueva cumbre de la coalición en San José de Costa Rica. En este evento se formalizó la organización planteando los objetivos y su estructura. Se definieron como:

(..) un foro de organizaciones y movimientos sociales progresistas de las Américas, creado para intercambiar información, definir estrategias y promover acciones conjuntas, todo ello encaminado a la búsqueda de un modelo de desarrollo alternativo y democrático, que beneficie a nuestros pueblos (...) un espacio abierto a las organizaciones y movimientos interesados en cambiar las políticas de integración a nivel hemisférico y en promover la justicia social en las Américas (Demirdjian, 2007).

La estructura de la organización se articuló en la Cumbre de los pueblos<sup>10</sup>, en el Consejo hemisférico, en la Coordinación operativa y la Secretaría ejecutiva. También se fundaron el Comité de alternativas, el Comité de agenda social, el Comité de difusión, el Comité de organización y campaña, el Comité de finanzas y las Coordinaciones nacionales y Subregionales. Dentro de las instancias de participación y debate

---

<sup>7</sup>Es relevante aclarar que las organizaciones que formaron parte del núcleo central del movimiento transnacional fueron las siguientes: Red Mexicana de Acción Contra el Libre Comercio (RMALC), *Alliance for Responsible Trade* (ART) de Estados Unidos, *Common Frontiers* de Canadá, *Réseau Québécois sur l'Intégration Continentale* (RQIC) de Québec, la *Rede Brasileira Pela Integração dos Povos* (REBRIP) de Brasil, la Alianza Chilena por un Comercio Justo y Responsible Trade (ACJR), la red sub-regional Iniciativa Civil por la Integración Centroamericana (ICIC) y las hemisféricas Organización Regional Interamericana del Trabajo (ORIT) y el Congreso Latinoamericano de Organizaciones Campesinas (CLOC) (Saguier, 2008). A la ASC la componían más de cincuenta organizaciones y redes transnacionales.

<sup>8</sup> En este evento se reunieron las principales redes de ONG's especializadas en medioambiente, derechos humanos, género, campesinos e indígenas. El objetivo era lograr una “efectiva complementariedad entre las perspectivas y estrategias de acción del movimiento sindical y de otros movimientos sociales” (Foro Nuestra América 1997). Los alineamientos políticos básicos entre organizaciones obreras, ONGs y movimientos sociales establecidos en esta reunión se convirtieron en los pilares de la ASC (Saguier, 2008).

<sup>9</sup> En la misma ciudad se llevaron a cabo en paralelo la III Reunión Ministerial del ALCA y otros tres foros: el III Foro Empresario de las Américas, el Foro Laboral con la participación de la ORIT y el Foro "Nuestra América". A su vez, en la III Conferencia Sindical del Foro laboral, se realizó un “Plan de acción”, en el que se estipulaban las acciones a seguir.

<sup>10</sup>La Cumbre de los pueblos fue creada en 1998 en Santiago de Chile y se desarrollaron en paralelo a la Cumbre de las Américas en Quebec (2001), Mar del Plata (2005), y Trinidad y Tobago (2009). Constaba de una serie de eventos organizados siguiendo el esquema de la diplomacia presidencial con el objetivo hacerse escuchar y generar el apoyo de la opinión pública (Tussie y Botto, 2005). Todos los miembros de la organización podían reunirse e intercambiar información, coordinar acciones y posiciones comunes. Estaban estructuradas en foros temáticos y sesiones plenarios. Saguier (2010) expone que la Cumbre de Buenos Aires fue una de las más exitosas por la gran presión generada en los gobiernos para hacer público el borrador de las negociaciones, esto se logró después de la Cumbre de Quebec.

de la ASC, es significativo mencionar a los Encuentros Hemisféricos y a la Campaña Continental contra el ALCA. El primero ha sido para “los movimientos sociales un espacio de concientización sobre el tema y han propiciado su articulación, la construcción de alternativas desde la perspectiva social y la conformación de agendas y planes de acción efectivos para el desarrollo de las estrategias de lucha” (Demirdjian, 2007:38). Esta iniciativa se orientó a pautar reuniones con cierta periodicidad y con objetivos específicos para cada encuentro.

En el primer encuentro hemisférico (2001) se informó a los movimientos sociales sobre la temática promoviendo una campaña continental de capacitación e información, se alentó a los movimientos sociales a estrechar sus lazos con intelectuales y profesionales, la iglesia y organismos ecuménicos. También se llamó a tomar contacto con los parlamentarios de los países del continente para enfrentar la propuesta del ALCA. Se le exigió a los gobiernos la presentación de investigaciones sobre el impacto del tratado continental de libre comercio en cada país. Se debe agregar que además se planteó la promoción de una agenda continental de integración social, de desarrollo sustentable, y de lucha contra la desigualdad, la exclusión social y la pobreza, del mismo modo se abogó por el fortalecimiento de las campañas en conexión con los eventos del Foro Social Mundial y las actividades de la ASC (Alianza Social Continental, 2001).

En el II encuentro hemisférico (2002), se articuló a todos los movimientos sociales que se encontraban activamente en contra del ALCA y formalmente se creó la Coordinación de la Campaña Continental contra el ALCA y la Secretaria Continental. En el III encuentro (2004), se hizo una ardua crítica a todas las fases del libre comercio, se debatieron nuevas alternativas y se tomó como ejemplo de lucha los levantamientos de Bolivia en el año 2003, en contra de la privatización y exportación de sus recursos naturales. En la IV reunión (2005), se debatió sobre la operacionalización de las alternativas y la ampliación de los temas de agenda: militarización, lucha contra el libre comercio, contra la deuda externa y oposición a la OMC (Demirdjian, 2007). Es importante resaltar que los encuentros hemisféricos han sido instancias sumamente relevantes en la evolución de la ASC al plantear en cada encuentro planes de acción. Se presentaron resultados y debatieron sobre las futuras acciones, además creó agenda en la ASC e impulsó instancias como la Campaña Continental. Asimismo, las Cumbres de los Pueblos han sido otro de los mecanismos y de los eventos multitudinarios que utilizó la organización para visibilizar sus reclamos. Se han programado en paralelo a las cumbres presidenciales del ALCA de Santiago de Chile (1998), Quebec (2001) y Mar del Plata (2005).

Volviendo a los objetivos de la organización, los principios rectores de la ASC se basaron en la ampliación de la democracia, la participación y la justicia social, la defensa de la soberanía y el bienestar social, el trabajo por un nuevo modelo de integración hemisférica, la reducción de desigualdades y la sustentabilidad (Saguier, 2010). Quizás hacia fines de la década de 1990, lo más novedoso ha sido el apoyo de la organización a la institución del estado, pretendían que recuperará su capacidad mediadora haciendo énfasis en el papel de protector de las necesidades sociales y económicas de la población (De la Torre, 2009).

Como ya se mencionó, en una primera etapa la red se compuso por mayoría de organizaciones del norte del continente que abordaron temáticas laborales, medioambientales, de derechos humanos e indígenas y a su vez poseían experiencias previas en acciones concretas contra el TLCAN (Botto, 2014;2016). En esta etapa la posición de la coalición se orientaba a participar de las negociaciones con el fin de acompañar el proceso globalizador, sin embargo esto no fue posible. Ya en una segunda instancia, el reclamo se orientó hacia la democratización del proceso de negociación del ALCA, se exigía transparencia<sup>11</sup> y la ampliación de la participación popular (Demirdjian, 2007).

El paso de la primera a la segunda fase se da entre los años 2000 y 2001, en esta etapa transicional la coalición hizo cambios fundamentales en sus objetivos. Desde ese momento, la organización se emplazó a frenar el avance de la globalización económica, evitando la firma del acuerdo del ALCA. Esta decisión marcó el recrudecimiento de la acción colectiva, replegando filas detrás de la ASC. La unión de la organización se facilitó a partir de la identificación de un mismo adversario, principalmente con el objetivo de evitar la hegemonía económica y política de Estados Unidos (Botto, 2016). Estos acontecimientos reflejaron la oposición de la sociedad civil a las políticas neoliberales a través de grandes movilizaciones como las que se desarrollaron en las ciudades de Seattle, Quebec, Doha y Porto Alegre (Botto, 2014 ,2016). La marcada ebullición social permitió sumar a esta contienda gran cantidad de movimientos sociales del sur del continente, como por ejemplo: Vía campesina, el MST y la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS)<sup>12</sup>; cada una de ellas con modalidades distintas de acción e inclusive brindando su apoyo a los “nuevos” gobiernos progresistas.

En consonancia con estos cambios, el año 2001 ha sido particularmente tumultuoso en el accionar de las organizaciones sociales. El 5 y 6 de abril en Buenos Aires, en la VI Reunión Ministerial del ALCA los movimientos sociales asentaron otro hito en la participación popular de similar magnitud a lo ocurrido en Seattle, miles de personas se manifestaron en contra de las negociaciones del tratado de libre comercio (Kan, 2016). Ese mismo año se llevó a cabo la II Cumbre de los Pueblos, se desarrolló en la ciudad de Quebec<sup>13</sup> en paralelo a la Cumbre de las Américas. Participaron aproximadamente tres mil delegados de los movimientos sociales y en las calles se congregaron más de sesenta mil manifestantes. Probablemente por el vasto apoyo popular, que superó ampliamente las expectativas, en este encuentro la organización reorientó su posición conciliadora y se declaró en contra del proyecto. Principalmente, estas decisiones se tomaron por la falta de

---

<sup>11</sup> Los términos del proyecto del ALCA han sido confidenciales hasta el año 2001 y por ello hasta ese año uno de los principales pedidos de coalición se orientaba hacia de transparencia de las negociaciones.

<sup>12</sup> La CCSCS hasta el año 2001 focalizó su estrategia hacia el MERCOSUR, pero luego ha sido una de las organizaciones más importantes dentro de la ASC en el sur del continente, facilitó la articulación de numerosos movimientos nacionales con el plano regional.

<sup>13</sup> La Cumbre de los pueblos de Quebec se desarrolló en paralelo a la Cumbre de las Américas, en este evento también ocurrió un suceso que marco el comienzo de una “nueva época”. El Presidente de Venezuela Hugo Chávez firmó la declaración final con dos objeciones, se opuso al término “democracia representativa” y quiso reemplazarlo por “democracia participativa”. También se opuso al plazo máximo para la entrada en vigor del tratado, diciembre de 2005, aludiendo que en su país debía hacerse un referéndum como lo estipulaba la Constitución.(Kan, 2016)

transparencia debido a la confidencialidad en las negociaciones<sup>14</sup> y por no asumir las modificaciones que la sociedad civil reclamaba. Inclusive, la ASC rechazó participar en las consultas oficiales de las negociaciones. Fue así que como toda acción conlleva una reacción, los gobiernos que formaban parte de las negociaciones junto con Estados Unidos decidieron, por la fuerte presión popular, hacer públicas las discusiones y los términos del tratado que hasta ese momento se mantuvieron en secreto.

En esta coyuntura, la ASC tomó definitivamente las riendas del proceso de oposición al modelo propuesto y avanzando en la resistencia se llamó a operacionalizar acciones concretas en cada país en la reunión del Consejo Hemisférico de Florianópolis (septiembre, 2001). Esto se tradujo en la creación de la Campaña continental contra el ALCA que no solo incluyó a las organizaciones que formaban parte de la ASC sino que tuvo la capacidad de ampliarlo hacia nuevos movimientos y redes. Se caracterizó por ser un “espacio más abierto, ha permitido participaciones que en algunos casos resultaron más intermitentes, y es en este sentido que se perfiló como un espacio más amplio y flexible que la ASC a nivel de su organización formal” (Demirdjian, 2007). Los miembros de la campaña se unieron en base a una sola consigna: “No al ALCA”, cuyo objetivo era lograr consenso a través de consultas populares en cada país, la movilización permanente y la difusión popular de la problemática con el objetivo de informar a la sociedad, generar debate público sobre las consecuencias del ALCA y presionar a los gobiernos a convocar plebiscitos nacionales

Los miembros de la campaña se reunieron en la ciudad de Quito en 2002, se instauró el plan de comunicación y se implementó la consigna: “¡Si a la vida, No al ALCA, otra América es posible!”. Inclusive se consensuó sobre la pregunta común que se haría en las consultas populares en todos los países: “¿Usted está de acuerdo con que su gobierno firme el tratado del Área de Libre Comercio de las Américas?”. Como se ha mencionado en cada país, se adoptaron consultas en base a las problemáticas particulares del contexto y la coyuntura doméstica. Conviene subrayar que la Secretaría Continental de la Coordinación de la Campaña Continental ha sido el resultado de la fusión de la Secretaria de la ASC en Brasil y de la Secretaría de la Campaña Continental Brasileña.

La consulta popular se llevó a cabo entre septiembre de 2002 y marzo de 2003. “Se contó con flexibilidad para que cada unidad de coordinación nacional decidiera qué tipo de iniciativa de consulta era la más apropiada para cada país, considerando las condiciones políticas específicas y la infraestructura disponible en cada lugar” (Saguier, 2009). La más exitosa de las consultas se hizo en Brasil, participaron más de diez millones de personas, el 98% de los votantes se oponía al ALCA. La conquista popular en este país se debió a la infraestructura provista por la Confederación de Obispos Católicos, el MST y la CUT. En

---

<sup>14</sup> La ASC procuró democratizar el proceso ALCA con relativo éxito mediante la apertura de un debate público en el que pudieran tratarse las consecuencias socioeconómicas, políticas y medioambientales del propuesto proyecto de integración comercial. Para esta finalidad, la ASC se centró en el cuestionamiento de la supuesta legitimidad democrática del proceso ALCA. Esto le permitió apropiarse del significado de democracia y evitar los reiterados intentos de los gobiernos por restringir y condicionar este debate para encapsular el proceso hemisférico de las presiones sociales (Saguier, 2009).

el caso de Argentina, votaron más de dos millones de personas y el rechazó al ALCA obtuvo el 96%. Sin embargo, a pesar de ser las experiencias más exitosas, ninguno de los gobiernos llamó a referéndum.

Esta acción multitudinaria permitió ubicar en primer plano las problemáticas que generaban en cada país las políticas neoliberales y la posible implementación del ALCA. La construcción de formas de articulación política entre las dimensión hemisférica y nacional ha sido uno de los logros más resonantes. Se forjaron diferentes movimientos sociales de corte nacional que concentraron sus reclamos en la oposición al ALCA, se puede ejemplificar nombrando a las organizaciones sociales nacionales que se fundaron e iniciaron sus reclamos en torno a esta temática: en Bolivia en el año 2002 se creó el Movimiento Boliviano de Lucha Contra el ALCA , participó activamente en la ASC y de la Campaña Continental contra el ALCA; en Ecuador la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) y otra cantidad importante de organizaciones formaron parte de la Campaña Nacional contra el ALCA, generando encuentros y marchas, además se fundó la red Ecuador decide; en Brasil las organizaciones más importantes como la *Central Unica dos Trabalhadores* (CUT) y el Movimiento Sin tierra (MST) han sido protagonistas del proceso a través de la ASC, entre otras; en Colombia se formó la Red Colombiana de Acción Frente al Libre Comercio y en México se fundó la Red Mexicana Frente al Libre Comercio; en este marco la iglesia católica también alzo su voz contra el proyecto neoliberal y mediante organizaciones como Jubileo Sur, se opuso al ALCA , al pago de deuda externa desmedida y a las consignas pro-mercado. Estos son algunos ejemplos de los movimientos sociales nacionales que formaron filas detrás de las demandas en contra de los TLC.

Como se ha comentado, en la primera etapa las acciones de la ASC se orientaron al plano hemisférico y en una segunda instancia, se redireccionaron hacia los movimientos sociales locales. Primordialmente, por la consulta popular y porque eran las organizaciones de base las que fomentaban las campañas de concientización frente a las problemáticas específicas que generaba el libre comercio en cada país. Se puede resumir en que contribuyó con el cambio del clima político en América Latina por el masivo apoyo de la sociedad civil.

### **El triunfo del “No al ALCA”**

Entre los años 2002 y 2005, la ASC continuó con las acciones y protestas contra el ALCA , sumado a que hubo gran cantidad de iniciativas nacionales en oposición al libre comercio. Es así, como luego de este último período, el año 2005 presentó un escenario popular visiblemente hostil para los defensores del ALCA. En el mes de mayo se desarrolló el Foro Social Mundial en Porto Alegre, otra de las instancias en donde se debatió la resistencia a la propuesta del libre comercio y la ASC fue protagonista. En el cierre del evento hubo un grupo de intelectuales<sup>15</sup> que plantearon doce propuestas: 1-Anular la deuda pública de los

<sup>15</sup>TariqAli (Pakistan), Samir Amin (Egypto), Walden Bello (Filipinas), Frei Betto (Brasil), Atilio Boron (Argentina), Bernard Cassen (Francia), Eduardo Galeano (Uruguay), François Houtart (Bélgica), ArmandMattelart (Bélgica), Adolfo Pérez Esquivel

países del sur, porque ha sido pagada varias veces por culpa de los intereses criminales que establecieron los prestamistas; 2- Aplicar tasas internacionales a las transacciones financieras; 3- Desmantelar los paraísos fiscales; 4- Cada habitante del planeta debe tener derecho a un empleo, a la protección social y la jubilación respetando la igualdad entre hombres y mujeres, siendo esto un imperativo de políticas públicas nacionales e internacionales; 5- Promover todas las formas de comercio justo rechazando las reglas librecambistas de la Organización Mundial de Comercio (OMC); 6- Garantizar el derecho a la soberanía alimenticia y seguridad de cada país mediante la promoción de la agricultura campesina; 7-Prohibir el patentamiento del conocimiento y la privatización de los bienes comunes de la humanidad; 8- Generar políticas públicas contra todo tipo de discriminación; 9-Tomar medidas a favor de la protección del medio ambiente y del calentamiento global; 10- Exigir el desmantelamiento de las bases militares extranjeras; 11- Garantizar el derecho a la información ; 12- Reformar las instituciones internacionales, entre ellas la Organización de las Naciones Unidas, haciendo prevalecer los derechos humanos, económicos, sociales, y culturales (Manifiesto de Porto Alegre: Doce Propuestas Para Otro Mundo Posible, 2005).

Este encuentro marcó la agenda de los movimientos sociales de resistencia en ese año y en ese contexto unos días antes de la Cumbre de las Américas de Mar del Plata, se gestó la III Cumbre de los Pueblos organizada por la ASC. La dinámica de la cumbre se orientó hacia la formación de foros de discusión en los que participaron más de quinientas organizaciones y doce mil personas. Luego del debate, la declaración final contuvo una amplia crítica al imperialismo estadounidense e impulsaron nuevas formas de integración, inclusive aclararon cuales debían ser las condiciones y objetivos de la misma:

Todo acuerdo entre las naciones debe partir de principios basados en el respeto a los derechos humanos, la dimensión social, el respeto a la soberanía, la complementariedad, la cooperación, la solidaridad, la consideración de las asimetrías económicas favoreciendo a los países menos desarrollados. (...) Nos empeñamos en favorecer e impulsar procesos alternativos de integración regional, como la Alternativa Bolivariana de las Américas (ALBA). Asumimos las conclusiones y las acciones nacidas en los foros, talleres, encuentros de esta Cumbre y nos comprometemos a seguir profundizando nuestro proceso de construcción de alternativas. (Declaración final de la III Cumbre de los pueblos, 2005)

Por último, emitieron su total oposición a la firma del tratado de libre comercio continental:

(..) ante la pretensión de revivir las negociaciones del ALCA y sumarle los objetivos militaristas de Estados Unidos, en esta III Cumbre de los Pueblos de América asumimos el compromiso de redoblar nuestra resistencia, fortalecer nuestra unidad en la diversidad y convocar a una nueva y más grande movilización continental para enterrar el ALCA para siempre. (Declaración final de la III Cumbre de los pueblos, 2005)

Cabe destacar que los principios de la ASC se corresponden con las nociones primarias del regionalismo post-hegemónico. En ambos casos entienden que el comercio debe ayudar al desarrollo de las economías nacionales, basándose en el desarrollo sostenible, equitativo, que supere las asimetrías reinantes

---

(Argentina), Riccardo Petrella (Italia), Ignacio Ramonet (España), Samuel Ruiz Garcia (Mexico), Emir Sader (Brasil), José Saramago (Portugal), Roberto Savio (Italia), Boaventura de Sousa Santos (Portugal), Aminata Traoré (Mali), Immanuel Wallerstein (Estados- Unidos).

pero por sobre todo respetando la soberanía de cada nación. El foco gira hacia lo social y político, promoviendo nuevos procesos integracionistas en donde todas las áreas posibles sean tenidas en cuenta.

Con esta declaración se materializó la oposición acérrima de la ASC y de la sociedad civil al programa continental neoliberal. Aun así, debían dejarlo en claro en la IV Cumbre de las Américas en que se firmaría el acuerdo que validaría el ALCA. En esta última reunión hubo dos bloques de países, por un lado los que firmaron la propuesta de declaración apoyada por Estados Unidos, que planteaba avanzar en la negociación del tratado de libre comercio. Por el otro lado, los países del MERCOSUR y Venezuela (aliados de la ASC) se enfrentaron al presidente de Estados Unidos, George Bush, rechazando plenamente la posibilidad de continuar negociando el tratado. El objetivo de estos cinco países se centro en forzar una declaración dividida. El evento representó el fracaso del ALCA como propuesta continental y como resultado en los años subsiguientes Estados Unidos negoció tratados de libre comercio bilaterales (Quiliconi & Wise 2009) y la Alianza Transpacífico.

### **Carta social: “Alternativa de las Américas”.**

Luego de analizar como ha sido el proceso de oposición de la ASC a las negociaciones del ALCA y de lo que hubiese conllevado su aplicación en América Latina. Es importante comentar como esta organización, además de tener una posición combativa, también fue la base intelectual para la transformación de la agenda regional. Por ello, se analizará a la carta social de la ASC y se fundamentará sobre la relación con la creación de instituciones regionales como el ALBA-TCP.

El documento “Alternativa de las Américas” plantea diseñar un modelo de integración alternativo a favor de los pueblos, en oposición al ALCA y a los tratados de libre comercio. Deja en claro que “cualquier forma de integración económica (..) debía servir primero y sobre todo para promover el desarrollo equitativo y sustentable de todos nuestros pueblos” (ASC, 2002). Aseguraron que el modelo neoliberal ha sido un desastre para la mayoría de los habitantes de nuestro continente, desde esta posición asumieron la responsabilidad de pensar, proponer y luchar por un modelo distinto.

Como se ha mencionado el objetivo de este apartado es indagar en la relación entre el documento “Alternativas para las Américas” y los principios del ALBA-TCP. Primeramente, se debe destacar que el proceso de entendimiento entre la ASC y la propuesta del ALBA ha tenido varias fases, en un comienzo gran parte de los miembros del norte de la red se mostraron reticentes en apoyar esta iniciativa, una de las cuestiones centrales ha sido que la propuesta nació desde el gobierno venezolano y se ponía el foco en el origen militar del Presidente Chávez (Demirdjian, 2007). Sin embargo, progresivamente se fue asimilando la proposición y recibió el apoyo de la ASC, en la última versión del documento (2005) se reconoció al ALBA y se apoyó a la iniciativa como un proyecto contra-hegemónico y de Cooperación Sur-Sur.

Por lo expuesto, se construyó una matriz de análisis cualitativa para poder comparar las propuestas que hizo la ASC en el documento “Alternativa para las Américas” frente a los principios e iniciativas del ALBA-TCP:

	Alternativa para las Américas.	ALBA-TCP
INTEGRACIÓN	<p>-“La ASC es un espacio abierto a organizaciones y movimientos interesados en modificar las políticas de la integración continental y en promover la justicia social en las Américas”. (ASC, 2002)</p> <p>-“Cualquier forma de integración económica entre nuestras naciones debe servir primero y sobre todo para promover el desarrollo equitativo y sustentable de todos nuestros pueblos”. (ASC, 2002)</p> <p>-“La integración económica debe ser un compromiso para mejorar la calidad de vida de la población. Es inadmisibles que nuestros países sean ofertados por sus bajos salarios, la discriminación sistemática contra la mujer y otros grupos, la falta de protección social o la laxitud legal” (ASC, 2002).</p>	<p>-“Sólo una nueva y verdadera integración sustentada en principios de ayuda mutua, solidaridad y respeto a la autodeterminación, puede dar una adecuada respuesta a la altura de la justicia social, la diversidad cultural, la equidad y al derecho al desarrollo que merecen y reclaman los pueblos” (ALBA, Comunicado conjunto , 2006).</p> <p>-“Esta integración es concebida como un tipo de relaciones políticas y económicas muy diferentes a las que se establecen en el ALCA y los tratados de libre comercio” (ALBA, Comunicado conjunto , 2006).</p> <p>-“Sólo la unidad de acción de los países latinoamericanos y caribeños,(..) nos permitirá preservar la independencia, la soberanía y la identidad”. (ALBA, 2006)</p>
NEOLIBERALISMO	<p>-“El modelo económico neoliberal ha sido un desastre para la mayoría de los habitantes de nuestro continente y por ello tenemos que pensar, proponer y luchar por un modelo distinto”. (ASC, 2002)</p>	<p>-“La aplicación de proyectos y políticas de carácter neoliberal ha conducido a la propagación y profundización de la dependencia, la pobreza, el saqueo de nuestros recursos naturales y la desigualdad social en nuestra región”. (ALBA, 2006)</p>
ESTADO	<p>-“El Estado democrático debe ser un instrumento de la sociedad para enfrentar los problemas económicos y sociales que el mercado no puede resolver. El rol del Estado es irremplazable en la conducción de una integración económica que tenga como objetivo la promoción de la justicia social, la búsqueda de equidad entre regiones y grupos sociales y la sustentabilidad”. (ASC, 2002)</p>	<p>-El ALBA se propone “enfrentar a la llamada Reforma del Estado que sólo llevó a brutales procesos de desregulación, privatización y desmontaje de las capacidades de gestión pública. Como respuesta a la brutal disolución que éste sufrió durante más de una década de hegemonía neoliberal, se impone ahora el fortalecimiento del Estado con base en la participación del ciudadano en los asuntos públicos”. (Altmann, 2007)</p>
DEUDA EXTERNA	<p>-“El 100% de todas las deudas de países con bajos ingresos y las deudas ilegítimas de países con mediano ingreso deben cancelarse. Países muy endeudados deberían obtener una reducción de sus deudas para que evitar crisis en sus balances de pagos”. (ASC, 2002)</p>	<p>-El ALBA en sus principios rectores planteó que se debía trabajar sobre la problemática de la deuda externa, específicamente sobre las deudas impagables (ALBA, Principios rectores del ALBA, 2009). Se pugnó por la conformación del Club de Deudores Latinoamericanos Caribeños y una Comisión Investigadora sobre la Deuda Externa.</p>
ECONOMIA-FINANZAS	<p>-“Se les debe permitir a los países imponer controles sobre flujos de capital, y debe desarrollarse un mecanismo multilateral para regular la actividad especulativa. Los gobiernos habrán de tener la capacidad de establecer sus propias políticas monetarias y financieras, y resistir a la dolarización”. (ASC, 2002)</p>	<p>“Los países podrán acordar la apertura de subsidiarias de bancos de propiedad estatal de un país en el territorio nacional de otro país” (ALBA, Acuerdo para la aplicación del ALBA-TCP, 2006). El organismo propuso crear el Banco latinoamericano para el modelo Endógeno y la Integración (BALMEI), la Compañía de Seguro del Sur, el Banco Cooperativo del Sur y el Fondo de Comercio Latinoamericano y Caribeño. (Altmann, 2007). Sin embargo, una de las propuestas más importantes ha sido la creación del SUCRE como moneda de cambio.</p>
COMERCIO E INVERSIÓN	<p>-“La inversión deberá generar empleos de alta calidad, producción sustentable y estabilidad económica”. El comercio y la inversión no deben ser un fin en sí mismo, sino instrumentos para el desarrollo justo y sustentable. (ASC, 2002)</p>	<p>-El ALBA es un “plan estratégico para garantizar la más beneficiosa complementación productiva sobre bases de racionalidad, aprovechamiento de ventajas existentes, ahorro de recursos, ampliación del empleo útil, acceso a mercados” (Altmann, 2007). “Se priorizarán las iniciativas que fortalezcan las capacidades de inclusión social, la industrialización de los recursos, la seguridad alimentaria, en el marco del respeto y la preservación del medio ambiente” (ALBA, 2006).</p> <p>-Este organismo busca desarrollar la inversión y el comercio justo (ALBA, 2008), ideo iniciativas como las</p>

		empresas y proyectos grannacionales en las que se enmarcan PETROSUR, PETROCARIBE. También agrego la sigla TCP a su nombre como oposición a los TLC.
AGRICULTURA ALIMENTOS	-“Los países deben asumir la responsabilidad de garantizar la alimentación para su población. El Estado tendrá el derecho a proteger o excluir los alimentos básicos de los tratados comerciales. Debe haber una democratización que involucre a pequeños productores en la creación de políticas agrícolas, pesqueras y ambientales, y en particular la reforma agraria”. (ASC, 2002)	-“La producción agrícola es mucho más que la producción de una mercancía. Es la base para preservar opciones culturales, es una forma de ocupación del territorio, define modalidades de relación con la naturaleza, tiene que ver directamente con la seguridad y autosuficiencia alimentaria. En estos países la agricultura es, más bien, un modo de vida y no puede como cualquier otra actividad económica” (ALBA, Principios rectores del ALBA, 2009). -Se propuso la creación de un Instituto Latinoamericano de la Reforma Agraria (ILRA), el Banco Latinoamericano – Caribeño de Semillas / Semillero Latinoamericano Caribeño; un Inventario del Patrimonio de Semillas Originarias y Criollas de América Latina; y la Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo (CLOC) (Altmann, 2007).
EDUCACIÓN	-“La educación no es una mercancía; es un derecho social universal y fundamental que se debe asegurar mediante un servicio público financiado y bajo responsabilidad del Estado. Debe ser excluida de los acuerdos sobre la liberalización del comercio de servicios. La educación pública debe ser gratuita y plenamente accesible en todos los ámbitos y durante toda la vida”. (ASC, 2002)	-Se trabajará para eliminar el analfabetismo en los países miembros. (ALBA, Acuerdo para la aplicación del ALBA-TCP, 2006) Se destaca la iniciativa del proyecto grannacional de alfabetización.
SALUD	-“El acceso a la salud y los medicamentos son un derecho elemental que no se puede supeditar a los recursos de que dispone la gente. Debe ser una responsabilidad del Estado proporcionar servicios de salud de alta calidad para todos dentro de una distancia geográfica razonable de cualquier comunidad local. Por ello los sistemas de salud no deben ser partes de ningún acuerdo comercial de liberalización de servicios. (..) El Estado debe conservar el derecho a la producción de medicamentos genéricos para el uso del sistema público de salud”. (ASC, 2002)	-Se lanzó la empresa grannacional ALBA-MED, orientada al sector médico farmacéutico. Su objetivo es “contribuir a la accesibilidad de los medicamentos como elemento clave de las políticas de salud de nuestros pueblos, mediante el desarrollo e implementación de un sistema Grannacional para el Registro de Medicamentos del ALBA-TCP, como mecanismo de integración regional que permita el acceso a medicamentos” (Centro para el control estatal de medicamentos). También se crearon planes de atención médica por medio del intercambio con médicos cubanos.

Fuente: Elaboración propia

Luego de analizar el cuadro, se puede aseverar que existen convergencias entre los postulados de la ASC y los principios del ALBA-TCP. Se presentan como opositores al neoliberalismo y a los tratados de libre comercio, específicamente hacen una profunda crítica al ALCA como modelo de dominación continental. En ambos casos abogan por un proteccionismo comercial basado en el comercio solidario, se puede ejemplificar con la idea del presidente Evo Morales de acoplar al ALBA el Tratado de comercio de los Pueblos (2006). Su premisa fundamental es la de satisfacer las necesidades de los pueblos, no buscar el lucro sino maximizar los recursos. La cuestión más destacada es que la integración no tiene que ser guiada por el mercado sino por el Estado y debe ser una alternativa democrática y sustentable, que abogó por la defensa del medio ambiente, de los recursos naturales y de la agricultura como medio de subsistencia de gran parte de la población Latinoamericana. Al indagar en la relación de la carta social de la ASC con los cimientos del ALBA-TCP, se busca materializar la influencia de las consignas de esta coalición, tanto en la transformación de la agenda regional como en la institucionalización de los objetivos promovidos.

## Reflexiones finales

Después de años de implementación de políticas neoliberales en el continente y en la región, la sociedad civil comenzó paulatinamente a articularse en contra de este programa y se estructuró bajo el paraguas de redes de movimientos sociales multisectoriales. Como se ha estudiado, en el período 1997-2005 la ASC ha sido la coalición social transnacional con mayor relevancia de la región, específicamente en el proceso de oposición al programa neoliberal, contra los tratados de libre comercio y del ALCA. Lo más destacado de este artículo, se centra en el análisis que se hace sobre la evolución del proceso de fortalecimiento y ampliación de las bases populares. En este sentido Berrón (2007) explicó que el “primer motor” de la ASC han sido los sindicatos canadienses, el “segundo motor” fueron los movimientos del sur del continente y el “tercer motor” los movimientos campesinos, la iglesia, y la izquierda.

Asimismo, en una primera instancia la acción se orientó hacia el plano hemisférico, posteriormente en el momento de ejecución de la Campaña Continental contra el ALCA los capítulos nacionales adquirieron relevancia, al ser quienes estructuraban la lucha en cada país e inclusive crearon programas de difusión de las problemáticas que provocaba la desregulación del mercado y las consecuencias que generaría la implementación del tratado de libre comercio continental. Al mismo tiempo, redactaron las preguntas de las consultas populares, basadas en las coyunturas nacionales. Como respuesta a esta campaña el apoyo de las sociedades latinoamericanas ha sido notorio, tanto que algunos de los gobiernos progresistas de la región emitieron declaraciones a favor de la causa y tomaron las demandas como propias, logrando cooptar electorado.

También se debe mencionar que se deduce mediante la comparación de los preceptos de la ASC y del ALBA-TCP, que se encuentran lógicas de convergencia tanto con la agenda regional post-hegemónica como entre los principios de ambas organizaciones en referencia a numerosas temáticas, las más sobresalientes se centran en: el modelo de integración propuesto, la crítica al neoliberalismo y a los tratados de libre comercio, la cooperación en salud y educación, la defensa del medio ambiente, los recursos naturales y de la agricultura como medio de subsistencia de gran parte de la población latinoamericana, la importancia del retorno del Estado como actor central y la búsqueda de mecanismos que permitan generar desarrollo sustentable.

Como conclusión se puede afirmar que la ASC ha promovido cambios en las prioridades de la integración regional, como explican Riggiozzi y Tussie (2012) esta transformación ha sido impulsada principalmente por redes de actores no gubernamentales que formaron coaliciones con grupos afines en todo el hemisferio. Por lo tanto, los movimientos sociales han colaborado en la institucionalización de la agenda regional post-hegemónica, primeramente haciendo visible sus reclamos a través de diversos métodos (manifestaciones, foros, campañas, etc) y en segundo lugar, trasladando sus proposiciones a líderes progresistas como es el caso del presidente Chávez, quien tomó estas demandas y las hizo propias a partir del año 2001. Asimismo, a pesar de las transformaciones que sucedieron a nivel regional, se debe dejar en

claro que no desaparecieron los tratados de libre comercio, ni el liberalismo, ni el capitalismo sino que se modificaron las relaciones estado-mercado y región-mercado, se le otorgó mayor relevancia a las agendas políticas y a nuevos modelos de integración y de cooperación.

### Referencias bibliográficas:

ALBA. (2006). Acuerdo para la aplicación de la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América y el Tratado de Comercio de los Pueblos. La Habana, Cuba.

-(2006). Comunicado conjunto . La Habana, Cuba.

-(2006). Declaración de suscripción de la República de Bolivia al ALBA.

-(2008). VI Cumbre del ALBA. Recuperado el 16 de febrero de 2018, de <http://albatcp.cubaminrex.cu/page/vi-cumbre-caracas-venezuela-26-de-enero-de-2008>

-(2009). Principios rectores del ALBA.

Altmann. (2007). *Dossier ALBA*. FLACSO Secretaria General.

ASC. (2002). Alternativa para las Américas. Recuperado el 16 de febrero de 2018, de <http://www.cptech.org/ip/ftaa/FTAAAlternativas2003S.pdf>

-(2005). Alternativa para las Américas. Recuperado el 18 de Febrero de 2018, de <http://www.alternative-regionalisms.org/wp-content/uploads/2009/07/asc-alternativasparalasamericas.pdf>

Berron, G. (2013). “Viejos y nuevos dilemas para la participación social en los procesos de integración Sudamericana”. *Cadernos Prolam/USP* , pp. 42-55.

Botto, Mercedes (2014). “Los movimientos sociales y el libre comercio en América Latina: ¿ Qué hay después del ALCA?”. En: *CIDOB d’Afers Internacionals* (105), pp. 191-213.

-(2016). *La integración Regional en América Latina : Quo Vadis?* Buenos Aires, Argentina: Eudeba.

Briceño Ruiz, J. (2007). *La integración regional en América Latina y el Caribe. Procesos históricos*. Caracas: Centro Editorial Litoraman.

-(2014). “Del regionalismo abierto al regionalismo poshegemónico en América Latina”. En: Soto, W. *Política internacional e integración regional comparada en América Latina*. FLACSO, pp. 23-34.

Cumbre de los pueblos (2005). Declaración final de la III Cumbre de los pueblos.

De la Torre, V. (2009). “De las alternativas para las Américas, de la Alianza Social Continental, a la Alternativa Bolivariana”. En: *Argumentos* , 22 (59).

Deciancio, Melisa (2016). “El regionalismo Latinoamericano en la agenda de la Teoría de las Relaciones Internacionales”. En: . *Revista Iberoamericana* .

Della Porta, Donatella/ Tarrow, Sidney (2005). *Transnational protest and global activism*. Rowman & Littlefield publishers. Oxford.

- Demirdjian, S. (2007). *ALCA, resistencias y alternativas de integración regional. Un estudio de caso: La Alianza Social Continental*. Programa Regional de Becas CLACSO. CLACSO.
- Gentili, Pablo /Sader, Emir (2003). *La trama del neoliberalismo Mercado, crisis y exclusión social*. Buenos Aires: CLACSO.
- Ghiotto, Luciana (2016). “¿Resistencia o alternativas?”. Recuperado de: <http://www.cadtm.org/Resistencia-o-Alternativas>
- Kan, Julián (2016). “Rechazo gubernamental, resistencia social, y objeciones empresarias”. En *El no al ALCA diez años despues: la cumbre de Mar del Plata y la integración latinoamericana reciente*. Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires.
- Keck, M./ Sikkink (1998). *Activism Beyond Borders*. New York: Cornell University Press.
- Malamud, Andrés (2010): “Latin American Regionalism and EU Studies”. En: *European Integration*, 32, 6, pp. 637–657.
- Mayorga, F., & Cordova, E. (2008). *El movimiento antiglobalización en Bolivia*. La Paz, Bolivia: Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social ; Plural editores.
- Orellana López, A., y McDonagh, T. (2011). A diez años de la derrota del ALCA – lecciones para las luchas actuales. Recuperado el 4 de marzo de 2018, de <https://www.alainet.org/es/articulo/173376>
- Pastor Verdú, Jaime (2006). “Los movimientos sociales. De la crítica de la modernidad a la denuncia de la globalización”. En: *Psychosocial Intervention*, vol. 15, núm. 2, 2006, pp. 133-147. Colegio Oficial de Psicólogos de Madrid. Madrid, España
- Perrotta, Daniela (2010). “Ayer, hoy y ¿siempre?: la integración regional sudamericana en el Siglo XXI”. En: *Sociedad Global* , 4 (1,2), 61-85.
- Quiliconi, Cintia/Wise, Carol (2009): “*The US as a Bilateral Player: The Impetus for Asym-metric Free Trade Agreements (FTAs)*”. En: Solis, Mireya/Stallings, Barbara/Katada, Saori (eds.): *Competitive Regionalism, FTA Diffusion in the Pacific Rim*. Houndmills/Basingstoke: Palgrave MacMillan, pp. 97-117.
- Riggirozzi, Pía/Tussie, Diana (2012): *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America*. London/New York: Springer.
- (30-03-2017). Seminario “Resistencias y rupturas en el Regionalismo Post-hegemónico”. Buenos Aires, Argentina: FLACSO, Área de Relaciones Internacionales.
- Sader, E. (2008). *Refundar el Estado, Posneoliberalismo en América Latina*. Buenos Aires, Argentina: CLACSO, Ediciones CTA.
- Saguier, Marcelo (2007). “The Hemispheric Social Alliance and the Free Trade Area of the Americas Process: The Challenges and Oportunities of Transnational Coalitions against Neo-Liberalism”. En: *Globalizations* , 251-265.
- (2009). Movimientos sociales transnacionales y la democratización del comercio en las Américas. Recuperado de: <https://www.alainet.org/de/node/133568>
- (2010). *Transnational labour mobilisation in the Americas; Claiming workers rights across borders*. Área de Relaciones Internacionales FLACSO-Argentina.

Serbin, A. (2012). Déficit democrático y participación ciudadana en el marco del regionalismo post-liberal. En *El regionalismo "post-liberal", en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos*. Buenos Aires, Argentina.

Smith, Jackie/Charles, Chatfield/Ron, Pagnucco (1997). *Transnational Social Movements and Global Politics: Solidarity Beyond States*. Syracuse, N. Y.: Syracuse University Press

Svampa, M. (2010). Movimientos Sociales, matrices socio-políticas y nuevos escenarios en América Latina. *One world perspectives* (working paper 1).

Tarrow, Sidney (2004) *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*, Madrid, Alianza

Ventura, C. (2012). *Breve historia contemporánea de los movimientos sociales en América Latina*. Recuperado el 25 de agosto de 2018, de Línea de fuego: <https://lalineadefuego.info/2012/09/18/breve-historia-contemporanea-de-los-movimientos-sociales-en-america-latina-por-christophe-ventura/>

### **Entrevistas:**

-Kan Julián (08-08-2018)

-Llanos Maite (04-08-2018)

-Saguier Marcelo (02-08-2018)

# CAPÍTULO 4

## Democracia e Cultura Política

# AMÉRICA DEL SUR: ENTRE EL “PROGRESISMO” NEOLIBERAL Y LOS “GOBIERNOS DE LA INSEGURIDAD”

Tania Rodríguez Ravera<sup>1</sup>

**Resumen:** En esta ponencia nos proponemos identificar y analizar algunas de las relaciones existentes entre política y penalidad en América del Sur en los últimos años, principalmente desde la llegada de los gobiernos “progresistas” a inicios de los años 2000. Para ello realizamos, en un primer momento, un estudio de los impactos que tuvo la instauración del modelo neoliberal en los años '90 en relación a la penalidad y la profundización punitiva y, en una segunda instancia, cómo se dieron esos fenómenos bajo el “progresismo” sudamericano. Procesos enmarcados, a nuestro ver, dentro de cambios políticos ocurridos bajo una globalización hegemónica neoliberal. Nos proponemos así identificar y comprender cómo ocurren esos procesos, las continuidades y discontinuidades con su pasado y comprobar que los mismos no se reducen exclusivamente a dinámicas internas de los “tejidos nacionales” sino que se deben, de cierto modo, a la propia historia y realidad regional.

**Palabras claves:** neoliberalismo; seguridad urbana; política; gobiernos progresistas; punitivismo.

## Introducción

En esta ponencia realizamos un análisis de la región sudamericana en relación a dos fenómenos estrechamente vinculados: el del avance neoliberal y el de la configuración de una *governabilidad* sustentada en el “miedo a la inseguridad”, que se viene conformando desde hace, por lo menos, veinte años. Para ello, estudiamos y cuestionamos el contexto histórico y social de las últimas décadas, ahondando con mayor énfasis en los impactos y reflejos de la implantación de las políticas neoliberales en la región - ocurrida sobre todo durante la década de 1980 y 1990 -, principalmente en su fase punitiva, conceptuada por Lóïc Wacquant (2001) como “penalidad neoliberal”, término que abordaremos más adelante.

En ese sentido, reconocemos que frente a la crisis del modelo neoliberal a fines de los años 1990 se abrió el camino, a través de grandes luchas, a la llegada de gobiernos denominados popularmente como progresistas. Pero como el tiempo y la historia se caracterizan por su dinámica de constante movimiento, ese escenario de grandes expectativas referentes a avances sociales y de integración regional se encuentra, desde hace algunos años, en una etapa de disputa y retrocesos.

A nuestro ver, compartido con diversos intelectuales como Atilio Borón (Palau, 2010), Boaventura de Sousa Santos (Pérez, 2016), entre otros, estamos viviendo una fuerte retomada conservadora tanto a nivel regional como a nivel mundial que comenzó a delinearse con más fuerza en la última década. A modo de ejemplo podemos citar el caso de la actual presidencia de Mauricio Macri en Argentina, el golpe de estado civil parlamentario que sufrió Fernando Lugo en Paraguay en 2012 y Dilma Rousseff en Brasil en 2016, la elección del candidato ultra-derechista – con un claro discurso fascista – Jair Bolsonaro, también en Brasil en octubre del 2018, así como la asunción a la presidencia estadounidense de Donald Trump. Estas reflexiones serán profundizadas en las páginas siguientes.

Esta situación repercute no sólo en las esferas nacionales sino que se evidencia en los planos

---

<sup>1</sup> Licenciada en Historia - América Latina y Magíster en Integración Contemporánea de América Latina (PPG-ICAL) por la Universidad Federal de la Integración Latinoamericana - UNILA, situada en Foz de Iguazú, Brasil. Actualmente trabaja como docente de Historia en la enseñanza media y como investigadora de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad de la República, UdelaR, en Montevideo, Uruguay.

regionales y también mundiales, tanto en las relaciones internacionales a nivel político como económico y social. Pensemos en asuntos como las políticas anti-terroristas difundidas por Estados Unidos desde inicios del presente siglo y adoptadas por gran parte de nuestros países; o en el recrudescimiento y restricción de las políticas migratorias implantadas por Trump en los primeros días de su gobierno tanto a países árabes como latinoamericanos promoviendo, inclusive, la aceleración de la construcción del muro con México. Así como la propuesta de Mauricio Macri en Argentina, difundida en febrero del 2017, de restringir los permisos migratorios, principalmente, a inmigrantes bolivianos y paraguayos.

El neoliberalismo, como el capitalismo en sí, se re-configura y actualmente se está recrudesciendo con nuevas características; lo que, sin duda, afecta las diversas esferas de la vida de los estados nacionales y de sus habitantes, entre ellas, en lo jurídico-social. Por ello, en esta ponencia veremos como estos elementos se vinculan a la esfera punitiva, en sus diversas facetas (jurídicas, sociales, penales), como una otra cara de la misma moneda, conllevando el surgimiento de nuevos paradigmas en materias de políticas de seguridad pública, de derechos humanos y de tratamiento penal.

Esas dinámicas recientes acompañan y profundizan problemáticas como la desigualdad, violencia y la discriminación racial, económica y de género que atraviesan las estructuras e instituciones latinoamericanas, siendo los y las jóvenes latinoamericanas y caribeñas, como veremos más adelante, algunos de los sujetos históricamente más vulnerables frente a esta situación. Estas son las inquietudes y problemáticas que trabajamos a continuación.

## **1. Neoliberalismo y fragmentación social**

En las últimas décadas del siglo XX se configuró una nueva fase del capitalismo mundial caracterizada por la expansión y desarrollo de las tecnologías, fundamentalmente de la información y comunicación, generando nuevas dimensiones y velocidades a las realidades. Esto estuvo acompañado por una fuerte ola de financierización, por el crecimiento y concentración de grandes conglomerados industriales multinacionales – que se redireccionaron a países de la “periferia” del sistema mundo (Wallerstein, 1974) - de difusión de bloques económicos regionales, fuerte reconfiguración de las identidades culturales, unicidad de la técnica, entre otras características.

Esta nueva fase fue denominada, en términos generales, *globalización*. Ésta puede ser comprendida entonces como el proceso desencadenado principalmente a partir de los años 1990, donde se da una *mundialización* de los sistemas de producción, de información, el desarrollo de nuevas tecnologías, transferencias financieras a escala global. Para Boaventura de Sousa Santos en su libro *A gramática do tempo* (2006), éstos junto a otros factores, permiten que determinada condición/característica local sea diseminada con gran rapidez, pudiendo llegar a diversas regiones de lo global; reconociendo que esas “globalizaciones posibles” interactúan de manera dialéctica con los localismos a los llegarán. A partir de

estas nociones, según Santos, no existe globalización sin localización.

Con esto comprendemos que las dinámicas y procesos que ocurren en escala nacional están vinculadas intrínsecamente, por estar en un mundo globalizado, con las dinámicas regionales y, a su vez, mundiales. Las dictaduras en América Latina y su vinculación con el neoliberalismo, en sus diversas facetas y características, es uno de los ejemplos más claros que podemos tener. Cada uno de los países tuvo durante los gobiernos autoritarios elementos específicos pero, comprobado por la existencia del Plan Cóndor, estaban vinculados entre ellos no sólo a nivel latinoamericano sino con las potencias mundiales imperialistas como Estados Unidos.

Para algunos autores, como David Harvey, la instauración del modelo neoliberal representó una restauración del poder de la clase dominante, que se había sentido amenazada en perder su dominio político-económico, especialmente, a partir de las crisis de la década de 1970 (Harvey, 2013, p. 21-22). A su vez, en lo que respecta a América Latina, como mencionamos anteriormente, la llegada de dichas políticas no fue igual en todos los países, por lo que sus ejecuciones y consecuencias dependen de la realidad de cada lugar. Por ejemplo, mientras en algunos de los países del Cono Sur como Argentina, Brasil y Uruguay el neoliberalismo se impuso con mayor fuerza en la década de 1990, Chile fue el laboratorio de aplicación inicial, desde el golpe de Estado en 1973, de las principales recetas neoliberales importadas de los Estados Unidos a través de los “*Chicago boys*” (Harvey, 2013, p. 14).

En ese sentido, las transiciones democráticas, ocurridas a fines de la década de 1980 y principios de 1990, fueron el palco “previo” del neoliberalismo en Latinoamérica. Fueron, a su vez, la respuesta a las presiones sociales desencadenadas por la fuerte crisis de 1982, conocida como “crisis de la deuda”. El neoliberalismo fue adoptado por las élites dominantes y difundido a la sociedad civil como la receta que iría sacar a los países de la crisis, por lo que la reforma de las funciones y papeles de Estado era una de las condiciones básicas para su ejecución. La aplicación de estas políticas produjo en nuestra región no sólo la profundización de la crisis económica, sino también de la crisis social heredada en gran parte de las dictaduras civico-militares de años anteriores.

Por otra parte, Octavio Ianni (2004, p. 16-17) plantea que la *globalización*, llamada también como *globalismo* o *globalitarismo*, se configuró como un nuevo palco de la historia, en la que las luchas de clases toman nuevas dimensiones tanto a nivel nacional como mundial. El autor denomina ese proceso como *guerra civil mundial permanente*, que tendría como otra cara la *revolución social permanente* existente desde el siglo XX, en el que subyacen diversas formas de integración y fragmentación, acomodación y contradicción.

Esse é o novo mundo com o qual se forma o novo ciclo de expansão do capitalismo, constituindo o globalismo, o novo palco da história, no qual se confrontam o neoliberalismo, o nazi-fascismo e o neo-socialismo. A mesma fábrica global, ou máquina do mundo, com a qual se forma a sociedade civil mundial, compreendendo estruturas mundiais de poder e configurando a globalização pelo alto, essa mesma fábrica global conforma-se como o novo palco da história, palco de outras e novas guerras e revoluções. Aí se fermenta um *novo ciclo da revolução burguesa*, com a qual se fermenta,

Estos procesos, según Ianni, son manifestaciones del desarrollo de un nuevo ciclo de profundas transformaciones sociales de la *sociedad global*, tanto en lo referente a las fuerzas productivas (capital, tecnología, fuerza de trabajo, división social del trabajo, monopolio de la violencia), como a las relaciones de producción (instituciones jurídico-políticas y económico-financieras, de los poderes del Estado, instituciones relativas a la integración regional, entre otras). El *globalismo* sería, para el autor, un nuevo ciclo de expansión mundial del capitalismo, en el que la *revolución burguesa* ingresa, también, en un nuevo ciclo global, generando una amplia y profunda transformación general envolviendo los diversos aspectos de la vida (economía, sociedad, política, cultura).

En ese nuevo ciclo del capitalismo mundial, las corporaciones multinacionales pasan a predominar ampliamente configurándose como actores decisivos y estructuras mundiales de poder, orquestadas por la teoría, práctica e ideología del neoliberalismo, desarrollando al mismo tiempo progreso (tecnológico, por ejemplo) y decadencia, prosperidad y miseria. Desarrollando, también, el narcotráfico y el terrorismo accionados por las estructuras locales, nacionales, regionales y mundiales de poder, así como la vigilancia sistemática de individuos y colectividades en todos los espacios (fábrica, iglesia, ciudades, etc.). Bajo esta perspectiva, el neoliberalismo se constituye como la teoría, práctica e ideología de la globalización del capitalismo en este nuevo ciclo de expansión (Ianni, 2004, p. 28-29) y de acumulación de capital.

Estos procesos, Sousa Santos, los conceptúa como *globalización hegemónica neoliberal*. En ella, la intensificación y predominancia de la *exclusión* (económica, política, cultural y social) es un elemento central. La crisis del contrato social de la modernidad – readecuado en el Consenso de Washington en 1989 – fue acompañado por la emergencia de un *fascismo social* propio de la era neoliberal (Santos, 2006, p. 327). A nuestro ver, el avance y fortalecimiento de la agenda punitiva se revela como una de las facetas de dicha globalización y de la emergencia de ese *fascismo*.

Tanto la *globalización hegemónica neoliberal* de la que habla Boaventura de Sousa Santos como el *globalitarismo* sobre el que argumenta Ianni son la expresión de la profundización y expansión del desarrollo mundial del capitalismo en su fase imperialista. Ambos autores de la sociología crítica analizan el mundo contemporáneo y si bien apuntan en su enfoque a elementos y desde perspectivas diversas contribuyen a comprender el papel del neoliberalismo, de la violencia y de la exaltación punitivista de las últimas décadas. Si bien no pretendemos profundizar aquí sobre las relaciones entre la crisis general capitalista, el imperialismo y el punitivismo si queremos establecer algunos comentarios que puedan dejar algunas interrogantes a desarrollar en otras oportunidades.

La crisis general del capitalismo que se vive en las últimas décadas propició el palco para esa nueva expansión capitalista que viene siendo el fenómeno de la globalización. Lo propició, por ejemplo, con la difusión e implementación del modelo económico e ideológico neo-liberal frente a la crisis del estado

keynesiano. El neoliberalismo ha conllevado a la profundización del imperialismo, fase actual del capitalismo, y la globalización es un elemento intrínseco de estos procesos.

Por su parte David Harvey plantea que la inestabilidad que genera el Estado neoliberal ha provocado una reacción neoconservadora como la respuesta a las problemáticas desatadas y/o profundizadas por el neoliberalismo (Harvey, 2013, p. 88). El autor se concentra en el estudio del caso norteamericano pero teniendo ciertos cuidados podemos establecer algunas conexiones con nuestro contexto sudamericano. En un principio el autor plantea que

Los neoconservadores alientan el poder corporativo, la empresa privada y la restauración del poder de clase. Por lo tanto, el neoconservadurismo concuerda totalmente con la agenda neoliberal del gobierno elitista, la desconfianza hacia la democracia y el mantenimiento de las libertades de mercado. No obstante, se aleja de los principios del neoliberalismo puro y ha reformulado las prácticas neoliberales en dos aspectos fundamentales: primero, en su preocupación por el orden como una respuesta al caos de los intereses individuales y, segundo, en su preocupación por una moralidad arrogante como el aglutinante social que resulta necesario para mantener seguro al Estado frente a peligros externos e internos. [...] Frente a esta situación, parece necesario implantar cierto grado de coerción social en aras a restaurar el orden. Por lo tanto, los neoconservadores hacen hincapié en la militarización en tanto que antídoto al caos de los intereses individuales. Por esta razón son mucho más propensos a llamar la atención sobre las amenazas, ya sean reales o imaginarias, y tanto domésticas como provenientes del exterior, a la integridad y a la estabilidad de la nación. (Harvey, 2013, p. 88-89).

Con esto llamamos la atención al hecho de que el giro punitivo que se viene desencadenando en las últimas décadas está vinculado con la radicalización del control social de esa inestabilidad producida por el neoliberalismo. Un control que tiene entre sus facetas el contribuir a la restauración del poder de clase que conlleva el establecimiento de cierto orden donde las clases subalternas pierdan la posibilidad de acción colectiva y de movilización. Para ello, algunos de los fenómenos que se instauran como herramientas para esos objetivos han sido la denominada “guerra a las drogas”, encarcelamiento masivo de la población y desde los años 2000 la lucha contra el “nuevo” terrorismo, personificado en los pueblos árabes y en el islam.

Todos estos fenómenos han llevado a la militarización cada vez más intensa de los estados-nacionales a nivel global. Y aquellas regiones que poseen un interés estratégico para los países centrales imperialistas han sufrido con mayor profundidad estos procesos, en guerras “encubiertas” como la guerra a las drogas en Brasil o en guerras “abiertas” como las que afectan la región de Medio Oriente que actualmente se encuentra más exasperada en Siria.

Esta situación no puede pensarse como una realidad orientada y dirigida unidireccionalmente desde los grupos hegemónicos sino que deben resaltarse las diversas formas de resistencias y luchas que viene enfrentando el modelo neo-liberal y la complacencia de los sectores gobernantes por parte de los movimientos sociales y populares. La crisis del neoliberalismo a finales de 1990 y comienzos del 2000, marcada por una gran pauperización social, dieron claras señales del fracaso del modelo y del descontento popular que acompañó su implementación.

El período se caracterizó por un fuerte rechazo a los gobiernos y por una creciente inestabilidad

política y económica, posibilitando la llegada al poder gubernamental en la región, con el apoyo de los movimientos sociales y populares, de los llamados “gobiernos progresistas”, “gobiernos populares” o también denominados “gobiernos posneoliberales” como Hugo Chávez en Venezuela, Luiz Inácio “Lula” da Silva en Brasil, Evo Morales en Bolivia, Tabaré Vázquez en Uruguay, Fernando Lugo en Paraguay, Rafael Correa en Ecuador, entre otros.

En la mayoría de los casos era la primera vez que eran electos institucional y democráticamente gobiernos latinoamericanos identificados con una tradición partidaria de *izquierda*. Esos gobiernos, con las especificidades de cada caso, promovieron un abanico de políticas públicas orientadas a la recuperación de los países en los planos económicos, sociales y culturales frente a la profunda crisis neoliberal que se vivía. En los primeros años llevaron a la práctica la ampliación de las políticas sociales y culturales; promovieron e intensificaron las políticas de distribución de renta como mecanismo de reducción de la desigualdad y de incremento del consumo; realizaron la nacionalización de empresas y recursos naturales aunque en muchos casos parcialmente, como el caso de Yacimientos Petrolíferos Federales – YPF en Argentina en 2012; privilegiaron los procesos de integración regional como otra forma de inserción internacional y global; incentivaron formas de participación ciudadana, entre otras características que denotaban una cierta intención de ruptura, sino total por lo menos parcial, con el modelo heredado aunque mucho haya quedado en el plano discursivo.

Pero hoy, casi dos décadas después de iniciado dicho proceso, podemos comprender que no se superó la hegemonía neoliberal en su nivel más profundo y estructural (Sader, 2009, p. 168). Así como no se pudo romper con la dependencia económica estructural que ha marcado la historia de los países latinoamericanos en su condición privilegiada, como productores de *commodities*, basado en un modelo agro-exportador de más de doscientos años (Marini, 2011, p. 132-135).

Muchos autores denominan estos gobiernos como “posneoliberales”. Una de las primeras obras a presentar, cuestionar y utilizar el término “posneoliberal” fue *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático* (1995), organizado por Emir Sader y Pablo Gentili<sup>2</sup>. Si bien en el mismo se pueden observar diversas perspectivas y reflexiones en general se comprende el posneoliberalismo como una transición en el que se promuevan cambios políticos, sociales y económicos desde una perspectiva más inclusiva. Goran Therborn, por ejemplo, plantea que siendo el neoliberalismo una super-estructura del capitalismo actual, el posneoliberalismo tendría que ser una nueva situación política e ideológica con perspectiva de defensa y garantía de derechos sociales más amplios (Sader; Gentili, 2008, p. 182).

Para muchos intelectuales el proceso desencadenado a inicios del siglo XXI, con la llegada de los gobiernos progresistas en gran parte de los países sudamericanos, se configuró como parte de ese

---

<sup>2</sup> El mismo fue fruto de un seminario, con el mismo nombre, realizado en 1994 en la ciudad de Rio de Janeiro, y contó con la participación y contribución de otros pensadores como Perry Anderson, Atilio Borón, Goran Therborn. A su vez, es importante destacar que el surgimiento del término hace referencia, en gran parte, a los procesos desarrollados principalmente en Europa, luego de casi dos décadas de políticas neoliberales. En América Latina, es justamente a mediados de la década de 1990 que se expande y fortalece ese modelo.

posneoliberalismo anhelado. El neoliberalismo como modelo e ideología dominante en la última fase vivida del capitalismo se ha incrustado de manera profunda en las estructuras latinoamericanas y los grupos hegemónicos se han abanderado en sus postulados, por lo que su superación no es una tarea fácil. Su claro fracaso a fines de los años 1990 abrió puertas para discursos y propuestas con mayor contenido social en el ámbito político y económico, y un nuevo sentido de la función del Estado en el proceso de transformación.

[...] en los últimos años, procesos de **cambio político decisivo** emergieron en diversos contextos nacionales de América del Sur, **ligados al ascenso de alianzas y programas políticos** construidos en torno a vocabularios vinculados más o menos estrechamente a las tradiciones locales de **izquierda**, con distintos niveles de radicalidad e importantes diferencias entre sí, vinculadas también a la precedente situación política, peculiar en cierta medida en cada escenario. Pero en todos los casos, **la identidad de dichas alianzas y programas políticos se construyó en torno a un fuerte antagonismo con la precedente difusión del “neoliberalismo” en la región**. En este sentido, mínimo y restringido, es que **estos cambios políticos abrieron un nuevo momento “postneoliberal”**. Por supuesto, el grado de traducción práctica de las promesas de ruptura con el momento neoliberal precedente ha variado extraordinariamente en las diferentes experiencias y se encuentra abierto a todo un juego de valoraciones alternativas en el debate de las ciencias sociales contemporáneas sobre la región [...] (Sozzo, 2016, p. 14 – resalte nuestro).

Máximo Sozzo, en la introducción del libro que organiza llamado *Postneoliberalismo y penalidad en América del Sur* (2016), plantea que dentro de ese “nuevo momento posneoliberal” o “giro posneoliberal” cada uno de estos países sudamericanos posee sus especificidades. Al mismo tiempo, reconoce que los casos de Bolivia, Ecuador y Venezuela serían los considerados como más “radicales” enmarcados en la defensa de un nuevo socialismo, el “socialismo del siglo XXI” (*idem*, 2016, p. 15). Otra de las características principales que destacan a esos tres casos como los que han llegado a cambios más profundos son los procesos constituyentes que dieron lugar a nuevas Constituciones. Éstas produjeron cambios significativos en las tradiciones jurídicas específicas de esos países. Abrieron camino a nuevas perspectivas jurídicas a partir del paradigma del “Buen Vivir” y el Pluralismo Jurídico, así como garantizan en los textos jurídicos una mayor intervención estatal en la economía, procesos de re-estatización de diversas actividades productivas y de servicios públicos, entre otros cambios sociales ya mencionados.

Por otro lado, el autor puntúa que en los casos de Uruguay, Brasil y Argentina existe una cierta moderación en las propuestas y cambios, junto al hecho de que se han conformado como gobiernos de alianzas con sectores y partidos muy lejanos a cualquier tradición progresista, elemento que se ha evidenciado con mayor fuerza en los últimos años en la experiencia política brasileña (Sozzo, 2016, p. 16).

Sozzo junto a varios otros autores (2016) plantean que es muy difícil pensar los procesos políticos iniciados en el 2000 como una simple continuidad con el neoliberalismo antecesor, observación y preocupación que compartimos. Pero, al mismo tiempo, consideramos que la hegemonía neoliberal instaurada desde hace más de tres décadas en la región no pudo ser superada con el inicio de estos procesos de cambios políticos.

Si bien hablar de “posneoliberalismo” permite, tal vez, entrever que hubo transformaciones relevantes tanto a nivel de discurso como práctico, por lo menos en estos últimos tres casos, debemos tener

presente que no hubo grandes reformas que modificaran las estructuras y desigualdades históricas. No fueron gobiernos que buscaron romper con la lógica del capital de acumulación y de explotación. Fueron, más bien, gobiernos conciliadores que realizaron políticas sociales no como una forma de superación de las desigualdades sino, más bien, de una mejor inserción del país y de la población en el mercado.

Estas características se hacen más notorias cuando observamos la ‘facilidad’ - aunque con fuerte oposición popular y resistencia- que se han operado retrocesos en las políticas públicas sociales y con la que se han aprobado reformas laborales (Brasil a inicios del 2017 y se pretende aprobar en Argentina este año), o como las reforma jubilatorias (aprobada en Argentina en 2017 y que se está discutiendo actualmente en el congreso brasileño). Esto demuestra que durante dichos gobiernos realmente no se alteró la estructura de poder sino que se vio, en cierta manera, fortalecida. Esos gobiernos supuestamente “pos-neoliberales”, en realidad en ningún momento dejaron de operar bajo la lógica de la *globalización hegemónica neoliberal*. Experiencias específicas que tuvieron elementos compartidos a nivel regional pero que no pudieron alterar el orden hegemónico.

Plantear esta problemática y discutirla es urgente y necesaria. No se trata de tener una respuesta unívoca y exacta sino de comprender que la historia está marcada por continuidades pero también por rupturas, y que los procesos deben ser vistos en su larga duración en el tiempo histórico. Los cambios, mismo aquellos que pueden considerarse radicales, demoran en producir transformaciones profundas en las estructuras sociales conformadas históricamente.

Karine de Souza Silva, por su parte, en su libro *A integração regional e a exclusão social na América Latina* (2009) analiza los procesos de integración regional en los últimos treinta años, identificando que una de las “caras” de la *globalización hegemónica neoliberal* es la “exclusión social” de una gran parte de la población. Si bien para la autora la regionalización produjo una conciencia de colectividad entre los países latinoamericanos, la integración no presentó una verdadera transformación en la que los beneficios – cuando los hubo – pudiesen ser compartidos por toda la población (2009, p. 148-149). Creemos que parte de ese problema se relaciona con la propia historia de conformación de los Estados Nacionales, pero en los tiempos de la globalización los propios estados fueron desafiados ya que

A humanidade vê-se diante de problemas globais crescentes. A exclusão é uma catástrofe não só para os excluídos. Quando o “todo” exclui parte, é o “todo” que está em questão. [...] Na verdade, o curioso *tempo* da globalização da economia é capaz de estabelecer que movimentos contraditórios tenham ocorrências simultâneas. Ou seja, o mesmo tempo que germina a integração, fomenta a fragmentação. (Souza Silva, 2009, p. 142-143)

Aquí la autora reconoce las dinámicas propias de la globalización neoliberal, contradicciones que son propias del capitalismo. Igualmente es necesario resaltar que esa “exclusión” no es algo ajeno al “todo” sino que es parte del funcionamiento del mismo, es parte de la lógica del capital que rige y unifica la realidad social actual. Jaime Osorio nos ayuda a comprender mejor estos procesos al considerar que si bien la realidad social no es homogénea e inmutable, ésta logra alcanzar unidad y el análisis crítico puede permitir desentrañar aquello que la organiza, que le otorga sentido a sus procesos y desarrollo (Osorio, 2012, p. 9).

A su vez el autor plantea que la realidad social es necesario pensarla desde la totalidad y que es justamente la lógica del capital esa totalidad que unifica los procesos de la vida societal en nuestro tiempo y es a partir de ella donde alcanzan inteligibilidad los problemas que ocupan a las ciencias sociales (*Idem*, 2012:10). O sea, el eje fundamental que organiza la vida social se encuentra en el capital, esto es, en el valor que busca valorizarse y en esa lógica. Es importante resaltar que Osorio reconoce las críticas y limitaciones existentes a la noción de totalidad pero plantea que entre ellas existe

[...] una confusión entre “conocer *todo*”, remitiendo a la noción de “completud” formulada por Edgar Morin, y “conocer el todo”, que se refiere a la totalidad en tanto relaciones y procesos que unifican la vida societal, y que le otorgan sentido. [...] Si las ciencias sociales de la actual modernidad asumen la noción de totalidad lo hacen como agregación mecánica de partes, exteriores entre sí, como un todo sin sustancialidad propia [...] (Osorio, 2012, p. 12-14).

A nuestro ver la noción de totalidad no solamente es válida como también necesaria para comprender los procesos desencadenados en la sociedad contemporánea donde el capitalismo se ha consolidado como sistema hegemónico. Igualmente es necesario comprender que existen especificidades y características particulares de cada lugar, región y proceso que corresponde a la localización social, histórica y cultural de donde se producen. Al mismo tiempo de que deben siempre tenerse presentes aquellas sociedades y pueblos que en sus prácticas, saberes y experiencias construyen diariamente caminos alternativos y contra-hegemónicos a los de la lógica del capital. Es en ese sentido que Osorio plantea que,

En la totalidad tenemos una unidad que es una actividad (un “ir siendo”), histórica, en tensión interna, en negación y conflictividad constitutivas, que la hacen otra desde sí misma, que articula, estructura, organiza y jerarquiza la vida societal. La totalidad otorga sentido a la vida en sociedad. Dicho sentido es formulable y explicable al dar cuenta de la actividad conformadora de unidad y de la conflictividad que la constituye. Con ello, podemos afirmar que la vida en común es inteligible, explicable de manera sustantiva. [...] La totalidad constituye una <<universalidad diferenciada>>, con particulares en donde lo universal se efectiviza como diferencia y da paso <<a la novedad efectiva de lo distinto>>. De esta forma la totalidad no homogeniza (es <<no totalitaria>>) y nos reclama por el contrario dar cuenta de los particular. (2012, p. 16-17).

El autor propone entonces que se necesita dar cuenta de las particularidades que constituyen esa totalidad diversa, tomando en cuenta que el capitalismo tienden a asumir la forma de un sistema mundial y se constituye en una unidad heterogénea marcada por la diferenciación que se produce en su seno entre mundos y regiones centrales y mundos y regiones dependientes o periféricas y semi-periféricas. Cada una de estas tiene sus especificidades de la lógica del capital y no se pueden dejar fuera del análisis. En caso de América Latina observa, por ejemplo, que no sólo se deben observar las características del capitalismo aquí sino del capitalismo dependiente (Osorio, 2012, p. 27-28).

En ese sentido, la actividad unificante que le otorga sentido a la vida social y tiñe el conjunto de las relaciones es la que despliega el capital: la lógica del valor que busca valorarse (incrementarse). Y no es otra que la relación capital-trabajo que define el capital la que tiene un peso constituyente específico y jerárquico determinante que unifica y otorga sentido a la vida en sociedad en el actual orden social (*Idem*, 2012, p. 17-18). Capital qué es fundamentalmente una relación social de explotación y dominio en sus diversas formas y donde la exclusión no es sino el resultado de una forma de inclusión en la lógica del capital (Osorio, 2010, p.

89).

Osorio define estos procesos como *exclusión por inclusión* y argumenta que dentro de las diversas manifestaciones de este fenómeno existen, por lo menos, tres principales. En primer lugar está la *exclusión por inclusión* en el proceso de producción, que genera una población excedente desempleada o subempleada, la población obrera excedente que asume la dupla característica de ser producto y base de la lógica de la valorización (Osorio, 2010, p. 95).

En segundo lugar se encuentra la del consumo, ya que debido a la explotación existe una capacidad de consumo inferior a la capacidad de producción creada. El autor denomina a esta forma de *inclusión excluyente* de “subconsumo de la población obrera activa e inactiva” y explica que

El capital presenta serias dificultades para la incorporación de los trabajadores al consumo. Ello se debe a la separación que se presenta entre la fase de la producción y la fase de la realización dentro de la reproducción. En la primera, el capital se enfrenta al trabajador como productor, por lo que allí tienden a desatarse todas las tendencias a la producción de trabajo excedente que privilegian esa capacidad del trabajo vivo, comenzando por la presión hacia el salario en la compra-venta de la fuerza de trabajo. Pero en la fase de realización, el capital se enfrenta al problema que el cúmulo de mercancías lanzadas al mercado reclaman compradores, por lo cual ahora privilegia en el trabajador su condición de consumidor y espera que aquel cuente con una masa dineraria importante para que sus mercancías encuentren realización. [...] El capital sostiene frente al trabajador una situación contradictoria y es en medio de esa contradicción que busca soluciones que permitan que crezca el trabajo excedente y a su vez la capacidad de consumo de los productores. Este conflicto alcanza menos fuerza en las economías dependientes, ya que en ellas el capital emerge y se reproduce privilegiando los mercados externos como campo de realización. (Osorio, 2010, p. 97-98).

En tercer lugar se encuentra la manifestación vinculada a la comunidad política, denominada por el autor como “comunidad ilusoria o la exclusión de la comunidad”, caracterizada por despolitizar la noción de ciudadanía y limitar las decisiones sobre los asuntos públicos (Osorio, 2010, p. 89). En este caso, el autor explica que en el capitalismo el Estado adquiere la particularidad de aparecer como la representación soberana del conjunto de la comunidad alcanzando una forma autónoma de la política reclamada por el capital, y su ruptura con la economía, para que lo económico pueda presentarse como no-político.

Desde dicha ruptura el mito contractualista, en sus diferentes versiones, alimenta aquella forma de representación: la del pacto entre iguales que termina dando vida al Estado de todos, árbitro supremo que velará por el bien de los miembros de la sociedad. [...] Bastará pensar la política articulada a la economía para que la igualdad se desvanezca, mostrando por el contrario la enorme fractura sobre la que se sostiene la vida en común: el reino de la desigualdad y del poder. La política sobre estas condiciones es el espacio de una sutura imposible, que alcanza sin embargo grados diversos de posibilidad, de cohesión y de legitimidad.[...] La noción de ciudadanía constituye la cristalización más acabada de la ruptura entre la política y la economía, y de la representación de lo estatal como el espacio condensado de todos. Su expresión igualitaria (cada cabeza un voto) y de suprema intervención de los individuos en el quehacer político constituyen la expresión de lo negado, la desigualdad y la despolitización como lo verdaderamente incluido, pero como negación. (*Idem*, 2010, p. 101)

Con esto el autor expone que el pensamiento moderno se caracteriza por fijar límites y crear categorías dicotómicas (irracional-racional, excluido-incluido, entre otras) como producto de la incapacidad de asumir la tensión y negatividad propias del mundo social y sus procesos y de asumir cosas y no relaciones. Este procedimiento coloca sujetos y elementos que devienen de la esencia del orden social

existente como “algo ajeno”. Y es justamente allí donde se encuentran los supuestos “excluidos”, “marginales”.

En tanto el capital constituye una unidad económica y política, su valorización supone explotación y dominio de manera constitutiva. Es la valorización así entendida y es la inclusión en esa lógica económica y política la que permite comprender la exclusión: es dicha valorización la que «expulsa». Tenemos entonces una exclusión por inclusión. Es un estar fuera por estar dentro. Es un exterior sólo porque es al mismo tiempo interior.

Por ello, cuando hoy las ciencias sociales y las humanidades piensan la exclusión como un elemento exterior, como un algo ajeno, sus soluciones pasan por pensar en cómo incluir lo que de suyo ya está incluido. (Osorio, 2010, p. 92).

Frente a este contexto, consideramos que mientras los Estados incentivan dinámicas de integración regional como forma de inserción en el mercado mundial al mismo tiempo, como parte de la lógica del capital en el contexto actual de la globalización neoliberal, profundiza la fragmentación social, la exclusión por inclusión en la lógica del capital, configurando así una *inclusión excluyente*.

El capitalismo desarrolla y acentúa las diversidades y desigualdades, en términos de sociabilidad y juegos de fuerzas sociales. Las dimensiones tras-nacionales del capital, la tecnología, la fuerza de trabajo, la violencia, entre otras, intensifican y generalizan los procesos de integración y fragmentación social en escala mundial (Ianni, 2004, p. 31), desarrollándose la “globalización de la cuestión social” - relacionado principalmente a temas como la pobreza y pauperización de la clase trabajadora-, nuevas formas de totalitarismo y la expansión de una cultura de la violencia. Así, comprendemos que los cambios generados por la globalización y el neoliberalismo tienen sus reflejos en la esfera punitiva.

Löic Wacquant, al analizar la elaboración y expansión de un cierto “sentido común” punitivo en los Estados Unidos a partir de propuestas como la de “Tolerancia Cero” y “Mano Dura” y sus vínculos con el neoliberalismo, reconoce que ocurrió una reconfiguración de la ‘cuestión social’ en la que el *paradigma de la penalidad neoliberal* tiene un papel central<sup>3</sup> (2001). Este paradigma relacionado fundamentalmente al sistema penitenciario, a la criminalización de la pobreza y el punitivismo adquirió nuevas dimensiones bajo la hegemonía neoliberal y, como explicamos en la introducción, incluso varios sectores políticos vinculados a la *izquierda* han fomentado el agravamiento del Estado penal y punitivo. El autor plantea que

A penalidade neoliberal apresenta o seguinte paradoxo: pretende remediar com um "mais Estado" policial e penitenciário o "menos Estado" econômico e social que é a *própria causa* da escalada generalizada da insegurança objetiva e subjetiva em todos os países, tanto do Primeiro como do Segundo Mundo. Ela reafirma a onipotência do Leviatã no domínio restrito da manutenção da ordem pública – simbolizada pela luta contra a delinqüência de rua - no momento em que este afirma-se e verifica-se incapaz de conter a descomposição do trabalho assalariado e de refrear a hiper mobilidade do capital, as quais, capturando-a como tenazes, desestabilizam a sociedade inteira. [...] No entanto, e sobretudo, a penalidade neoliberal ainda é mais sedutora e mais funesta quando aplicada em países ao mesmo tempo atingidos por fortes desigualdades de condições e de oportunidades de vida e desprovidos de tradição democrática e de instituições capazes de amortecer os choques causados pela mutação do trabalho e do indivíduo no limiar do novo século (Wacquant, 2001, p. 7)

En el período neoliberal el Estado fue reconfigurado y la penalidad ocupa nuevos lugares dentro del

---

<sup>3</sup> La penalidad es el conjunto de prácticas, instituciones y discursos relacionados a la pena.

funcionamiento del mismo y del propio sistema económico capitalista en que se inserta. En un momento de un fuerte crecimiento de las desigualdades y de la miseria, según Wacquant, la “alternativa” dada a esa situación fue el *tratamiento social de la miseria* a través del *tratamiento penal* que se implantó sobre los segmentos más vulnerables del proletariado (Wacquant, 2001, p. 7-8).

En el libro que estamos comentando, *Las prisiones de la Miseria* (2001), dicho autor examina como el endurecimiento del Estado Penal es una de las caras de las transformaciones ocurridas a partir del establecimiento de la hegemonía neoliberal, y cómo se difundió junto con ésta principalmente en Europa – analiza sobre todo el caso francés-, pero también en América Latina dónde, según él, la influencia de Estados Unidos tanto en el plano económico como en el penal se hace sentir más fuertemente (2001:19). El neoliberalismo como un fenómeno internacional lleva a la apelación y expansión del endurecimiento penal como propio de esa internacionalización.

Por otra parte, Rita Segato en su texto *El color de las cárceles en América Latina - Apuntes sobre la colonialidad de la justicia en un continente en desconstrucción* (2007), discute los argumentos de Wacquant sobre la “penalidad neoliberal”, realizando una crítica vinculada a la propia realidad latinoamericana, marcada fuertemente por la colonialidad y el racismo. La autora plantea lo siguiente:

En la perspectiva que yo adopto, no se trataría solo de un «gobierno de la miseria», en el cual la prisión sirve para el mantenimiento del orden racial y para garantizar la segregación, «el apartamiento (segrega-re) de una categoría indeseable percibida como generadora de una doble amenaza, inseparablemente física y moral, sobre la ciudad» (2000, pp. 103-104). Desde mi punto de vista, se trata de la construcción sistemática de esa «indeseabilidad» y de esa repugnancia «física y moral», que nada tienen de naturales, para profundizar una usurpación que impide la preservación de la vida y de un dominio propio de existencia para las comunidades marcadas. Raza es efecto y no causa, un producto de siglos de modernidad y del trabajo mancomunado de académicos, intelectuales, artistas, filósofos, juristas, legisladores y agentes de la ley, que han clasificado la diferencia como racialidad de los pueblos conquistados. En otras palabras, la construcción permanente de la raza obedece a la finalidad de la subyugación, la subalternización y la expropiación. Es del orden racial de donde emana el orden carcelario, pero éste lo retroalimenta. Y el orden racial es el orden colonial. Esto quiere decir que el etiquetamiento no ocurre en la ejecución policial ni en el procedimiento de sentenciar. La acción policial y la sentencia refuerzan y reproducen el etiquetamiento preexistente de la raza. La racialización, o lo que defino como formación de un capital racial positivo para el blanco y un capital racial negativo para el no blanco, es lo que permite «guetificar» y encarcelar diferencialmente y desalojar del espacio hegemónico, del territorio usurpado donde habita el grupo que controla los recursos de la Nación y tiene acceso a los sellos y mimbres estatales. [...] El apartheid, el gueto y la prisión son instituciones que se inscriben en la estela del orden racial instaurado por la esclavitud. Lo refuerzan, lo profundizan, lo reduplican y hasta lo suplementan, pero no lo fundan, sino que lo expresan y relanzan. (Segato, 2007, p. 150-151)

A partir de la reflexión de Rita Segato sobre el análisis de Wacquant queríamos realizar otra puntualización. Cuando el autor establece que la penalidad neoliberal presenta la paradoja de que se intenta “remediar” el “menos Estado” económico y social con un “más Estado” policial y penitenciario nos parece importante realizar la diferenciación de que ese “menos Estado” es diferente en sus formas y en sus impactos en los países del “Sur” que en los países del Norte.

No se trata de realizar una valoración sobre los niveles de pobreza, violencia o explotación en cada región, ya que existen Sures dentro de Europa, igual que existen “pequeñas europas” en los Sures (Santos;

Meneses, 2009, p. 12-13). Así, lo que buscamos es reconocer que en América Latina nunca llegamos a tener los estados de bien-estar social al modelo europeo y norteamericano, por lo que, la transformación y el recrudescimiento del punitivismo y la penalidad deben ser evaluados dentro de la historia de explotación colonialista y violencia que sufren nuestros pueblos.

## 2. El paradigma de la inseguridad en los gobiernos “progresistas”

Las altas tasas de encarcelamiento en América Latina han aumentado significativamente en la región en las últimas dos décadas, siendo que hace veinte años esas tasas eran en la mayoría de los países relativamente bajas (Sozzo, 2016, p. 9). Si bien las tasas de encarcelamiento pueden ser un indicador incompleto para analizar el terreno de la penalidad y la punitividad, es un elemento inicial que nos sirve para evidenciar la dimensión crucial de su extensión, tal como lo apunta Máximo Sozzo (2016, p. 10).

Dicho autor nos explica que actualmente todos los países sudamericanos tienen tasas de encarcelamiento mayores a 100 presos cada 100.000 habitantes, destacando que Uruguay y Brasil en el 2014 eran los que presentaban las tasas más altas. En el caso de Uruguay el número era de 282 presos cada 100.000 habitantes mientras que para Brasil era 300 privados de libertad cada 100.000 habitantes (*Idem* 2016, p. 12). Estas cifras, a nuestro ver, desmienten la idea de que encarcelar es la solución para la inseguridad y la violencia urbana sino que al contrario, porque el encarcelamiento profundiza el contexto de desigualdad, vulnerabilidad social y violencia en que se encuentra esa población. A su vez, ese crecimiento insusitado de las tasas de encarcelamiento es uno de los elementos que componen lo que denominamos el “giro punitivo” de América del Sur, iniciado ya en los últimos años del siglo XX.

Por otra parte, Sozzo sostiene que si bien hubo cambios políticos relevantes desde inicios de este siglo, como los ya señalados, que permiten llamar a los gobiernos “progresistas” de gobierno “posneoliberales”, el endurecimiento penal ha sido un elemento visible y central de las agendas y debate públicos. En los casos de Brasil y Uruguay, por ejemplo, como una muestra de ello el autor presenta algunos datos que permiten visibilizar el aumento de las tasas de encarcelamiento.

Para el caso de Brasil explica que entre 2002 y 2014 la tasa de encarcelamiento creció un 119% mientras que en Uruguay, entre 2004 y 2014 la tasa de encarcelamiento creció un 36%. Por más que haya una diferencia sustancial en los niveles presentados es relevante el hecho de que la dinámica de aumento de encarcelamiento se ha dado no sólo en estos dos países sino en los países que el autor cita como “posneoliberales” (Venezuela, Bolivia, Argentina, Brasil, Ecuador y Uruguay) (2016, p. 16-17)<sup>4</sup>.

En ese sentido, Esteban Rodríguez Alzueta, a partir de su libro *Temor y control. La gestión de la*

---

<sup>4</sup> El autor asegura que la discusión acerca de la evolución de la penalidad en el marco de esos procesos de cambios políticos no posee aún una variada gama de estudios por lo que la obra que él organiza se presenta como una primera contribución para tal análisis. En la obra se abordan cuatro de los seis casos nacionales que menciona como “posneoliberales”: Venezuela, Ecuador, Brasil y Argentina.

*inseguridad como forma de gobierno* (2014), nos ayuda a comprender como el tema de la seguridad o, mejor, de la inseguridad, el delito y el miedo al delito se han convertido en elementos centrales de la agenda política de la región en los últimos años (2014, p. 9). Rodríguez Alzueta sostiene que habla de *gobierno de la inseguridad* y no de la seguridad porque es la inseguridad la que se presenta como la novedad que impone “la realidad”, principalmente en las grandes ciudades. El autor explica que

Lo que el gobierno tiene que gestionar es el riesgo, que será considerado un dato normal, inevitable. La inevitabilidad es constitutiva de la gobernabilidad, crea condiciones para ejercer el gobierno, habilita al poder de policía, legitima a las agencias punitivas para gestionar determinadas conflictividades asociadas a determinados sectores de la sociedad. [...] En la última década, el gobierno ha producido una serie de reformas que pretenden devolverle al Estado el protagonismo que tuvo en otra época. Se quiere poner en crisis el neoliberalismo pero también al *Estado de malestar* que se había montado a partir de una serie de ajustes que descomprometieron al Estado de la sociedad, desautorizándolo respecto a una serie de problemas que hasta entonces constituían su razón de ser. Las reformas políticas y económicas que apuntó el kirchnerismo a lo largo de la última década constituyen el punto de partida para repensar la intervención del Estado. (2014, p. 11-12)

Aquí el autor presenta algunos otros elementos que nos permiten pensar y repensar la relación entre la política, los cambios ocurridos y la penalidad. Si bien lo hace desde el contexto argentino consideramos que, de cierta manera, son elementos compartidos con las experiencias vividas en Brasil y Uruguay. Inclusive, tal como estableció Sozzo, estos tres países poseen la característica en común de ser aquellos que fueron más “moderados” en los cambios gestionados y, además, basaron gran parte de los períodos de sus gobiernos en alianzas políticas más allá de la esfera de la “izquierda”. Hecho que iría a limitar el campo de acción, de estabilidad y de posibilidades de transformación estructural.

Rodríguez Alzueta explica que, en relación a los períodos antecesores de auge neoliberal (años noventa), la disminución de la desocupación, aumento de las coberturas sociales a través de diversos programas asistenciales, programas de distribución de renta como forma de disminución de la desigualdad, planes de vivienda social, entre otras políticas, apuntaron tanto a construir un mercado interno, recomponer los niveles de consumo y de empleo como a poner en crisis el régimen de marginación social heredado (2014, p. 12-13). Pero reconoce que después de más de diez años de kirchnerismo se puede percibir que las mejoras económicas no tuvieron efecto en materia *securitaria*; apunta a que las tasas de delitos se han mantenido relativamente estable al mismo tiempo que la población encarcelada ha aumentado (2014, p. 13).

Sabemos que los modelos no se desandan de un día para el otro por más buenas intenciones que tengas los funcionarios de turno. Pero en materia de seguridad, la dirigencia política tendió a permanecer atada a la agenda confeccionada durante la década del ‘90. Las políticas económicas contrastan con las políticas *securitarias*. No existe, en el campo de la seguridad, un proceso de reforma similar al que se propuso para otras áreas del mismo Estado. [...] De allí que la agenda *securitaria* haya sido – salvo contadas excepciones – una agenda de trazos gruesos, que no solo ha mantenido los tópicos de la década anterior sino que la ha profundizado, con algunos matices. Esa agenda, hecha de Mano Dura e intolerancia policial, es una agenda agitada y demandada periódicamente por el periodismo sensacionalista, actualizada por la burocracia judicial e impulsada por los legisladores demagógicos. (Rodríguez Alzueta, 2014, p. 14)

Podemos comprender así que si bien en estos años de cambio político hubo transformaciones importantes a nivel económico, social y cultural dónde el Estado tuvo un papel protagónico como agente de

las mismas, en materia de seguridad y penalidad se continuó, con sus matices y especificidades de cada escenario nacional, con la agenda punitiva. Ésta ha favorecido la persistencia de rutinas institucionales discriminatorias y la sobrevivencia de un imaginario social autoritario que sustentan “los procesos de estigmatización social que demonizan y extranjerizan, no solo al *otro diferente* sino al *otro* que tiene *dificultades persistentes*” (Rodríguez Alzueta, 2014, p. 13).

Para Rodríguez Alzueta es la propia solución punitiva (*policialista*, criminalizadora y judicializante) la que agrava la conflictividad social que se traduce en un aumento de la población carcelaria; es la persistencia del régimen punitivo y de las políticas de seguridad enmarcadas en esa óptica una de las fuentes de la inseguridad cotidiana. Inseguridad que se ha vuelto un elemento decisivo, como ya explicamos, de la gobernabilidad. Lo que se gobierna no es la seguridad sino la inseguridad tomada como algo inevitable y casi siempre “asociada al delito común o callejero y a los estilos de vida que desarrollan determinados colectivos de personas referenciados por la sociedad, los grandes medios y la derecha punitiva como productores del riesgo” (*Idem*, 2014, p. 11).

El autor propone que en las últimas décadas la inseguridad se convirtió en uno de los temas favoritos de la dirigencia política y en un nuevo paradigma de gobernanza. Es a partir de la inseguridad que se *testa* a la dirigencia política en el gobierno. Ese nuevo paradigma se fue constituyendo a partir de la década del ‘70, cuando la seguridad se fue alejando de lo social para vincularse al delito callejero y otras conflictividades urbanas, reclamando otras legalidades y a otras agencias: la policía, la justicia penal y la cárcel (Rodríguez Alzueta, 2014, p. 26). A su vez,

Gobernar la inseguridad es gobernar el delito común pero también contener la pobreza. No es casual que la inseguridad haya quedado asociada a la pobreza. La pobreza fue postulada como el caldo de cultivo del delito y las conductas colectivas incivilizadas. De modo que para gobernar el micro-delito y las incivilizadas, hay que gobernar la pobreza. Una pobreza que no se puede integrar sino contener a través de la mano izquierda del Estado (la ayuda social canalizada a través de redes clientelares) y, sobre todo, apelando a su mano derecha: las agencias punitivas (Bourdieu; 1993:162). (Rodríguez Alzueta, 2014, p. 25)

El paradigma de la inseguridad como forma de gobernanza el autor lo vincula al pasaje del Estado de Bienestar al Estado de *malestar*, o como Wacquant lo denomina, Estado Penal. Según Rodríguez Alzueta es justamente en el momento de configuración de lo que Lóic Wacquant plantea como “penalidad neoliberal”. Explicado de otro modo, es durante el neoliberalismo cuando la inseguridad social se transforma en inseguridad civil; proceso que no se dio de un momento para el otro, sino como un proceso continuo iniciado a comienzos de la década de 1970 cuando la inseguridad ciudadana fue planteada por los regímenes dictatoriales como un ítem central de la agenda del Estado (Rodríguez Alzueta, 2014, p. 25).

A partir de esta perspectiva destacamos que comprendemos el Estado como una multiplicidad de dispositivos y articulaciones complejas y cambiantes, que no son homogéneas sino todo lo contrario. Es un espacio de disputa, de poder, de luchas y resistencias dónde constantemente se enfrentan visiones diferentes de lo que debe ser su papel, sus funciones y sus prácticas. Lo que nos permite comprender, también, “porqué

un Estado puede ser progresista y reaccionario al mismo tiempo, o mejor dicho, ampliar la cartera de derechos para los ciudadanos y restringirla al mismo tiempo” (Rodríguez Alzueta, 2014, p. 21).

### Consideraciones finales

Existen ciertos rasgos estructurales e históricos que han configurado procesos de criminalización y estigmatización por parte del Estado para con las clases populares. Procesos que han sido constantes, con sus matices, a lo largo de la historia. Claro que toda hegemonía nunca es total y las oposiciones y resistencias a ella son parte de la propia dialéctica histórica.

En ese sentido, el Estado como una multiplicidad de dispositivos actúa produciendo diversos procesos de subjetivación a los individuos y sociedades en su conjunto (Agamben, 2009, p. 41-42). Así, la inseguridad como forma de gobierno y las agencias punitivas como la policía, la cárcel y la justicia penal son algunos de esos dispositivos que componen el Estado.

Es por ello que comprendemos que dentro del paradigma de la inseguridad opera una separación entre el delito en sí tales como hechos de violencia, robos, etc. (inseguridad objetiva) y el miedo al delito (inseguridad subjetiva o sensación de inseguridad). Son dos problemas distintos pero que se relacionan (Rodríguez Alzueta, 2014, p. 28). Esta separación es gestionada a partir de diversos dispositivos, como por ejemplo los medios de comunicación, que generan procesos de subjetivación orientados a reforzar el imaginario social autoritario y demandar una mayor acción punitiva.

En el paradigma de la inseguridad como forma de gobierno, hacer retroceder la inseguridad subjetiva es un elemento central y allí es donde las políticas *securitarias* de “Tolerancia Cero” y “Mano dura” encuentran un lugar. Políticas que refuerzan y vienen profundizando una tendencia social autoritaria que, en tiempos de crisis e inestabilidad, manifiesta su cara más dura: la del *fascismo social*.

En momentos históricos de malestar económico e inseguridad social – como los tiempos que nos apremian actualmente en la región del Cono Sur-, “las élites parecen activar estrategias de desplazamientos o favorecen la construcción de un imaginario social punitivo, con el objetivo de distraer la alarma social de cuestiones más profundas” (Rodríguez Alzueta, 2014, p. 35), o incluso puede ser operada por los sectores de la oposición de los gobiernos “progresistas” como forma de cuestionar la capacidad de gobernar de los mismos.

Frente a lo cual los gobiernos “progresistas” han respondido, en gran parte, con el refuerzo de la agenda punitiva dentro de las políticas de conciliación con los sectores económicos y políticos dominantes. Esto, a la larga, en vez de ‘garantizarles’ la *governabilidad* se ha configurado como un elemento de crítica y desconfianza así como de inestabilidad. La profundización de las políticas neoliberales y entre ellas, de la agenda punitiva, sumado a las políticas de conciliación que actualmente se están desvaneciendo, está

revelando los errores y límites de estos gobiernos “progresistas”. Esta demostrando, nuevamente, que hay conciliaciones que son limitantes en sí mismas y que frente a una nueva crisis del capital las clases dominantes (capitalistas, racistas y patriarcales) no vacilan en retomar fuertemente su poder y garantizar sus privilegios. Para ello, atacan, niegan y retroceden en derechos sociales básicos (educación, trabajo, salud, vivienda) que han sido conquistados por las camadas populares en los últimos años.

A su vez la sociedad apela, frente a las inseguridades vividas, a encontrar y condenar a un “culpable” que responda por su situación. Siendo que en la gran mayoría de los casos las políticas de “mano dura” irán recaer sobre los sectores más vulnerables que muchas veces son los mismos que aclaman por soluciones frente a sus experiencias concretas de violencia e inseguridad y a sus miedos.

Dentro de la agenda punitiva y de las políticas de “mano dura” podemos encontrar una variedad de propuestas tales como aumentar las penas, construir más cárceles, crear nuevas figuras de delitos en el código penal, justificar legalmente las ejecuciones extrajudiciales de “gatillo fácil”, bajar la edad de imputabilidad penal para adolescentes, la aprobación de leyes anti-terroristas, entre otras.

En ese marco, por ejemplo, las propuestas recientes de *baja* de la edad de imputabilidad penal retomadas en Uruguay en el período de 2011 a 2014 y en Brasil en 2015, se presentan como un ejemplo práctico de cómo se da la relación entre el contexto de cambio político y la penalidad. Dichas propuestas operan en el sentido de penalizar y criminalizar la pobreza y la juventud, o sea, a aquellos sectores de la población que son más afectados por las transformaciones que la ‘cuestión social’ presenta bajo la globalización hegemónica neoliberal.

En ese sentido, reconociendo los cambios políticos iniciados en los años 2000 en América del Sur se hace necesario examinar como los gobiernos “progresistas” han operado con la cuestión punitiva-penal. Si bien nos encontramos en un momento histórico en el cual la derecha conservadora ha logrado nuevamente llegar a las presidencias (como en Argentina y Brasil, por ejemplo), identificar los límites y realizar las críticas correspondientes a los procesos “progresistas” no sólo se vuelve algo necesario sino más que urgente.

## **Referencias bibliográficas**

AGAMBEM, Giorgio. **O que é contemporâneo? e outros ensaios**. Santa Catarina: Argos, 2009

HARVEY, David. **Breve historia del neoliberalismo**. Madrid: Akal Ediciones, 2013.

IANNI, Octavio. **Capitalismo, violência e terrorismo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

MARINI, Ruy Mauro. **A Dialética da dependência**. En: TRASPADINI, Roberta; STEDILE, Joao Pedro. Ruy Mauro Marini – Vida e obra (textos seleccionados). 2ª edição. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

OSORIO, Jaime. **La exclusión desde la lógica del capital**. Revista MIGRACIÓN Y DESARROLLO, n.º 14, PRIMER SEMESTRE, México, 2010. Pp 89-104. Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/myd/v8n14/v8n14a5.pdf> Acceso: 10/10/2017

\_\_\_\_\_. **I. El capital como totalidad**. En: Osorio, Jaime. **Estado, biopoder, exclusión. Análisis desde la lógica del capital**. México: Antrophos, Universidad Autónoma Metropolitana – División de Ciencias Sociales y Humanidades UNIDAD XOCHIMILCO, 2012. Pp. 9-28.

PALAU, Marielle (Coord). **La ofensiva de las derechas en el Cono Sur**. Asunción: Base IS y Fundación Rosa Luxemburgo, 2010.

PÉREZ, Diego León; DELACOSTE, Gabriel. **“Hay que empezar de nuevo”**. Entrevista con Boaventura de Sousa. Periódico La diaria, publicado el 17 de mayo del 2016. Disponible en: <https://ladiaria.com.uy/articulo/2016/5/hay-que-empezar-denuevo/> Acceso en: 15/05/2017.

RODRÍGUEZ ALZUETA, Estebán. **Temor y control. La gestión de la inseguridad como forma de gobierno**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Futuro Anterior Ediciones, 2014.

SADER, Emir; GENTILI, Pablo; BORÓN, Atilio (Org). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. 8. ed. Rio de Janeiro: Paz e terra, 2008.

SADER, Emir. **A nova toupeira**. São Paulo: Editora Boitempo, 2009

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A gramática do tempo: para uma nova cultura política**. São Paulo: Cortez, 2006.

SANTOS, Boaventura Sousa; MENESES, Maria Paula [orgs.]. **Epistemologias do Sul**. Coimbra: Edições ALMEDINA. SA, 2009.

SEGATO, Rita Laura. **El color de la cárcel en América Latina. Apuntes sobre la colonialidad de la justicia en un continente en desconstrucción**. Revista NUEVA SOCIEDAD No 208, marzo-abril de 2007. Pp. 142 – 161

SOUZA SILVA, Karine de. **Integração regional e exclusão social na América Latina**. Curitiba: Juruá, 2009.

SOZZO, Máximo (comp). **Postneoliberalismo y penalidad en América del Sur**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2016. Libro digital, PDF. Disponible en: [http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20160404115404/Postneoliberalismo\\_penalidad.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20160404115404/Postneoliberalismo_penalidad.pdf) Acceso en: 12/04/2017.

WACQUANT, Loic. **As prisões da Miséria**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001.

WALLERSTEIN, Immanuel. **O sistema mundial moderno**. Vol. I: A agricultura capitalista e as origens da Economia-Mundo Europeia no Século XVI. Porto: Edições Afrontamentos, 1974.

**Resumo:** A Lei 8.313 de 1991, Lei Rouanet, é a principal forma de fomento a projetos culturais no Brasil. Sua criação, no contexto da reabertura democrática do país após a ditadura militar, tinha como um de seus objetivos diminuir a centralidade do papel do Estado na cultura e expandir o poder de decisão do mercado privado. Para este fim, empresários decidiam quais projetos iriam financiar, sendo recompensados com isenções fiscais. Naturalmente, este processo acarretou em centralidade de projetos culturais nas grandes cidades, notadamente na região Sudeste. Para contrabalancear isto, em 2004, o governo do Partido dos Trabalhadores estabelece um programa que reintegra o papel decisório do governo na cultura, o Programa Cultura Viva, com objetivo de descentralizar geograficamente os projetos culturais. O observado, porém, é que dentro do Estado do Rio de Janeiro, a cidade capital ainda tem grande poder de centralização. Este artigo propõe considerar a escala como importante elemento na análise de políticas culturais.

**Palavras-chave:** Políticas Culturais ; Cultura Viva ; Lei Rouanet ; Concentração

### Introdução

As Políticas culturais no Brasil possuem um histórico bastante entrelaçado com o caráter heterogêneo dos diversos governos que se seguiram ao longo do século XX. Os períodos de autoritarismo, militarismo, abertura mercadológica, todos imprimiram um caráter distinto às políticas que definiram a forma que o Estado deveria enxergar a cultura. Desta maneira, a comparação estabelecida entre os dois mecanismos de fomento à cultura analisados pelo artigo, o mecenato e o programa cultura viva, não podem ser dissociados dos governos e do contexto histórico no qual foram criados. Ao longo deste artigo, realizarei uma análise do histórico de políticas culturais no Brasil e será colocado em discussão o caráter concentrador destas iniciativas. Até geograficamente, podemos afirmar que a concentração de projetos culturais é extremamente desigual, o orçamento da cultura gasta proporcionalmente no sudeste (acima de 70%) é maior do que seu PIB (aproximadamente 55%) (DÓRIA, 2003). No Brasil, a cultura é mais concentrada que a economia. Mas é possível desconcentrar a cultura? Era o que tinha em mente o ex-ministro Gilberto Gil ao assumir a pasta do MinC. Sua iniciativa, o programa Cultura Viva, apresentou enormes avanços na forma que a sociedade deve enxergar o que é cultura e seu papel dentro dela. Historicamente era restrita ao papel de receptora da cultura, agora, com o programa de Gil e Célio Turino, a sociedade era produtora, vivenciadora da cultura. Um dos traços que o Cultura Viva pretendia combater em sua concepção era a concentração já apontada da cultura no Brasil. Curiosamente, no Rio de Janeiro, esta concentração persiste.

As políticas culturais cumprem um papel importante na construção de um processo institucional e discursivo que promovem grupos renegados e membros de culturas marginalizadas para que estes se tornem capazes de expor suas demandas e necessidades, bem como preservar as práticas dentro dos quais tecem suas identidades e aspirações (VENTURA, 2009). É importante, então, definirmos um dos principais conceitos que serão discutidos pela tese: política cultural. Como explica Coelho:

---

<sup>1</sup>Doutorando em Geografia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Pesquisador pelo laboratório de Geografia Política - Geopol da UFRJ.

[...]a política cultural é entendida habitualmente como programa de intervenções realizadas pelo Estado, instituições civis, entidades privadas ou grupos comunitários com o objetivo de satisfazer as necessidades culturais da população e promover o desenvolvimento de suas representações simbólicas (COELHO, 2004, p. 293)

Como elabora o autor, o Estado interage com a cultura ao realizar intervenções por meio das políticas culturais, que podem ser categorizadas em duas formas:

- 1- Normas jurídicas, no caso do Estado, ou procedimentos tipificados, em relação aos demais agentes, que regem as relações entre os diversos sujeitos e objetos culturais.
- 2- Intervenções diretas de ação cultural no processo cultural propriamente dito.

Afirma Coelho ainda que a motivação mais antiga para a criação de uma política cultural é provavelmente a necessidade de difundir-la. Parte-se de um pressuposto de que existe um núcleo cultural positivo, de importância superior aos demais para uma comunidade e de acesso restrito. Torna-se dever do estado compartilhar este conhecimento pelo maior número de pessoas na qualidade de receptores ou apreciadores. Ou seja: levar a cultura para quem não a possui, presumindo-se que é possível tal ‘vácuo cultural’.

Levar cultura ao povo’ é seu lema habitual’. Lema revelador, que mal oculta a representação segundo a qual “cultura” e “povo” são entendidas distintas e afastadas uma da outra, quando não opostas. (COELHO, 2004, p. 294)

Esta concepção, no entanto, enfrenta questionamentos. As novas circunstâncias ideológicas e econômicas do mundo submetido aos motores dos processos de globalização via meios de comunicações de massa e vem sendo revistas.

Não basta que muitos saibam apreciar algumas ou muitas formas culturais: é preciso garantir ao maior número de pessoas a possibilidade de participar do processo como criadores – e isto tende a dificultar ou impedir o desenvolvimento de políticas de procura do sentido ou de enquadramento ideológico.(COELHO, 2004, p. 295)

A discussão acima evidencia a necessidade de discutir a relevância das políticas culturais nos dias de hoje, qual é o papel do Estado na elaboração destas políticas no atual contexto e de que forma elas devem ser elaboradas e implementadas.

## **1. Uma contextualização as políticas culturais até a década de 90**

As políticas culturais no Brasil possuem um histórico bastante entrelaçado com o caráter heterogêneo dos diversos governos que se seguiram ao longo do século XX. Os períodos de autoritarismo, militarismo, abertura mercadológica, todos imprimiram um caráter distinto às políticas que definiram a forma como o Estado deveria enxergar o tratamento da cultura. O primeiro período político que demonstra uma inserção atenta do Estado na elaboração de um sistema político da cultura pode ser enxergado como o Estado Novo de Getúlio Vargas (CALABRE, 2005).

Nesse período, marcado por seu caráter centralizador, o Estado foi redefinido como uma entidade que se fortaleceu e expandiu sua área de atuação, entrando em campos que anteriormente não eram de sua capacidade, entre estes, a cultura. Um dos exemplos é o do campo da preservação do patrimônio material, com a fundação do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Sphan). Outros exemplos do mesmo período incluem a criação do Instituto Nacional do Cinema Educativo (Ince) e a ampliação do mercado editorial com a formação do Instituto Nacional do Livro (INL). Um importante elemento que deve ser mencionado é a preferência pelo veículo de divulgação cultural com o incentivo ao rádio. O decreto lei 21.111 de 1932 regulamentou a radiodifusão e normatizou questões como a veiculação de publicidade, formação de técnicos e potência de equipamentos.

No aspecto burocrático, a cultura encontrava-se sob o guarda-chuva do Ministério da Educação e Saúde (MES). Merecem menção o ministro Gustavo Capanema e sua gestão, de 1934 até 1945. Neste período, Capanema estendeu seu interesse artístico, marcado pelo modernismo, sobre a política cultural do país e foi pioneiro ao enxergar a cultura como um elemento progressista capaz de beneficiar a nação através da formação do cidadão brasileiro. Portanto, a elaboração de uma política cultural foi vista como alicerce para o desenvolvimento do país. Esta tradição, esta forma de enxergar a cultura como um saber norteador para a elaboração de um senso de identidade, união e progresso é repetida tipicamente em governos caracterizados pelo regime autoritário, nacionalista e ufanista.

Findo o período do Estado Novo, o vácuo gerado pela queda de um regime autoritário foi preenchido pela participação da iniciativa privada na elaboração de políticas e ações culturais. É importante notar que este ciclo se repetiu décadas depois com a ascensão ao poder dos militares e sua subsequente queda. A instabilidade política do Brasil no século passado deixou como herança a alternância entre autoritarismo e ausência – preenchida pelo mercado e a iniciativa privada.

Entre 1945 e 1964, o Estado não exerceu papel protagonista na elaboração de políticas ou ações culturais; estas foram relegadas à iniciativa privada. Em 1950, a televisão chegou ao Brasil em consequência do fim da Segunda Guerra Mundial, o que permitiu a retomada da produção em massa de rádios e televisores. Com relação ao papel do Estado, o Ministério da Saúde e Educação foi desmembrado, dividindo suas atribuições entre o Ministério da Saúde (MS) e o Ministério da Educação e Cultura (MEC).

O próximo período histórico foi marcado pela chegada dos militares ao poder em 1964, iniciando um novo ciclo de governos autoritários que tratariam a cultura de forma centralizada e difusora novamente. Não era reconhecido que o povo fosse capaz de produzir e vivenciar sua própria cultura. O Estado promovia a cultura em vez de reconhecê-la.

O período militar foi marcado pela criação de órgãos, planos de ação e financiamento. Houve a criação do Plano de Ação Cultural (PAC) sob a gestão do ministro Jarbas Passarinho (1969-1973), durante o governo Médici, que consistia na abertura de crédito para financiar projetos culturais. Novos órgãos foram estabelecidos, como o Conselho Nacional de Direito Autoral (CNDA), o Conselho Nacional de Cinema, a

Campanha de Defesa do Folclore Brasileiro, a Fundação Nacional de Arte (FUNARTE). Ocorreu ainda a reformulação da Embrafilme, que havia sido criada em 1969.

O caráter centralizador do Estado no campo da cultura tornou-se especialmente evidente em 1976, quando foi lançado o Plano Nacional da Cultura (PNC), cujo objetivo era estabelecer um sistema de coordenação e elaboração de ações culturais promovidas de acordo com a visão estatal de cultura. Também se iniciou nesta época uma discussão em relação à possibilidade de criação de um Ministério exclusivo para a cultura:

Diante do claro fortalecimento do setor cultural, surge dentro da Secretaria de Cultura uma grande discussão entre um grupo que apoiava a ideia da criação do Ministério da Cultura e outro que desejava a ampliação da estrutura de secretaria dentro do MEC. O segundo grupo temia que a desvinculação do Ministério da Educação resultasse em recuo do processo de crescimento que estava em curso. Para esse grupo, era preferível estar em uma secretaria forte do que em um ministério fraco. (CALABRE, 2005, p. 15)

A resolução dessa discussão veio em 1986 com a criação do Ministério da Cultura. Como previsto por alguns, as verbas ficaram majoritariamente com a educação, desfavorecendo o desenvolvimento de políticas promissoras na cultura. O novo ministério foi criado acompanhado de uma série de problemas: perda de autonomia, superposição de poderes, ausência de linhas de atuação política, disputa de cargos, clientelismo.

O fim do regime militar e a abertura política marcaram um novo ciclo em que o Estado se retirou do campo de formulação de políticas culturais e a iniciativa privada surgiu para preencher o conseqüente vácuo. Em especial com a Constituição de 1988, foi rejeitada a ideia de um Estado impositor e autoritário, tornando promissor o campo para a ação de empreendedores privados, que assumiram o papel de norteadores da cultura. Do vácuo deixado pela ditadura surgiram as primeiras políticas de incentivo à cultura. Em 1985, o presidente José Sarney promulgou a lei nº 7.505, conhecida como Lei Sarney, que funcionava a partir de isenções fiscais para atrair investidores a injetar dinheiro em projetos culturais.

## **2. As duas políticas culturais: Rouanet e Cultura Viva**

### *2.1. A Lei Rouanet*

A Lei nº 8.313 de 23 de dezembro de 1991, Lei Rouanet, extinguiu a Lei Sarney e estabeleceu o Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC) com o objetivo de estimular a produção, a distribuição e o acesso aos produtos culturais, proteger e conservar o patrimônio histórico e artístico e promover a difusão da cultura brasileira e a diversidade regional, entre outras funções.

Uma diferença entre os dois mecanismos é que, pela Lei Sarney, a prestação de contas entre o arrecadador e o Ministério da Cultura era uma peça da pós-produção, o contrário do que se tornou com a Lei Rouanet, em que o projeto é julgado em sua fase inicial à luz do orçamento que consumirá. O principal

mecanismo de arrecadação financeira do PRONAC é a renúncia fiscal, na qual pessoas físicas ou jurídicas podem destinar uma parcela do Imposto de Renda ao apoio à cultura e, em retorno, terá parte deste valor deduzido do imposto de renda, desde que esta parte não ultrapasse 4% do valor total de imposto devido para pessoas jurídicas e 6% para pessoas físicas (BRASIL, 1991) . Este tipo de financiamento utiliza recursos públicos de forma indireta, pois trata-se de dinheiro que seria recolhido de impostos pelo governo. De acordo com as instruções do MinC, a proposta cultural deve ser analisada e aprovada pela Comissão Nacional de Incentivo à Cultura - CNIC. Após a publicação da aprovação do projeto no Diário Oficial, o proponente passa à condição de beneficiário e a proposta à condição de projeto. A partir daí, o apoio através deste mecanismo pode se dar de duas formas, enquadrando-se em dois artigos distintos:

Artigo 26: ao enquadrar-se no artigo 26, é permitido que o doador ou patrocinador deduza do Imposto de Renda os valores contribuídos em favor de projetos culturais aprovados. No caso de o financiador ser pessoa física, a dedução será de 80%, para as doações, e de 60%, para patrocínios.

Artigo 18: Permite dedução de 100%do valor aplicado se os projetos se encaixarem nas seguintes categorias: a) artes cênicas; b) livros de valor artístico, literário ou humanístico; c) música erudita ou instrumental; d) exposições de artes visuais; e) doações de acervos para bibliotecas públicas, museus, arquivos públicos e cinematecas, bem como treinamento de pessoal e aquisição de equipamentos para a manutenção desses acervos; f) produção de obras cinematográficas e videofonográficas de curta e média metragem e preservação e difusão do acervo audiovisual; g) preservação do patrimônio cultural material e imaterial; h) construção e manutenção de salas de cinema e teatro, que poderão funcionar também como centros culturais comunitários, em municípios com menos de 100 mil habitantes. (BRASIL, 1991)

## *2.2. O Cultura Viva*

Em 2004, o Programa Nacional de Cultura, Arte e Cidadania – Cultura Viva – foi criado. Sua principal iniciativa – os Pontos de Cultura – tem como objetivo diminuir as desigualdades regionais da cultura amparando-se nos pressupostos de participação e descentralização. Os Pontos de Cultura foram pensados com uma proposta diferente da renúncia fiscal. A ideia era reconhecer e valorizar as diversas formas de manifestação cultural no Brasil e dar a elas o fomento necessário para que tivessem inserção econômica e diálogo com a sociedade.

O espaço físico do Ponto de Cultura pode ser uma casa, um barracão, um centro cultural, um museu, uma escola; o fundamental é priorizar o protagonismo social.

No que se refere ao público foco, este foi definido como as populações de baixa renda, que habitam áreas com precária oferta de serviços públicos, tanto nos grandes centros urbanos como nos pequenos municípios; adolescentes e jovens adultos em situação de vulnerabilidade social; estudantes da rede básica de ensino público; habitantes de regiões e municípios com grande relevância para a preservação do patrimônio histórico, cultural e ambiental brasileiro; comunidades indígenas, rurais e remanescentes de quilombos, agentes culturais, artistas e produtores, professores e coordenadores

### 2.3. As diferenças

A proposta do Cultura Viva é ideologicamente distinta do mecenato. A expressão “cidadania cultural” merece ser citada para se entender o princípio-guia do programa.

As diretrizes básicas da cidadania cultural se referem à universalização do acesso aos bens e serviços culturais com base no direito de todo cidadão de produzir cultura, ser criador e transformador de símbolos; participar das decisões políticas e do processo de gestão pública da cultura; ter acesso aos sistemas públicos de informação, por meio dos quais se manterá informado sobre os serviços culturais e sobre a realidade cultural de seu país; ter formação cultural e artística em esferas públicas e privadas; ter espaços para reflexão e debate; ter acesso à infraestrutura tecnológica para produção e divulgação em diferentes mídias; usufruir do direito à informação e à comunicação, que abrange o direito de produzir informação e divulgá-la; assim como o direito à diferença, que significa tanto ter oportunidades de descobrir a variedade de culturas que compreendem o patrimônio de sua sociedade e da humanidade, como exprimir sua própria cultura de forma diferenciada, longe de coibição ou subordinação. (BARROS & ZIVIANI, 2011, p. 63)

A partir da gestão de Gilberto Gil, no entanto, o papel do Estado adquiriu um caráter misto na forma de enxergar a cultura. Em um cenário bastante peculiar, atualmente nos encontramos na vigência de duas políticas culturais, sob as formas de incentivo e fomento à cultura, que enxergam o papel do Estado de maneiras bastante distintas.

Quando comparamos os valores do incentivo fiscal ao total do valor disponibilizado, é visível a predominância da dedução de impostos como estratégia de política de financiamento público, o que permite concluir que a maior parte da cultura no Brasil é submetida à lógica do mercado. Pelas leis de incentivo, o proponente solicita determinado valor que, após as reformas feitas pela instrução normativa nº2 de 23 de abril de 2019, teve o teto ampliado para 100 milhões para Empresas Individuais de Responsabilidade Limitada (EIRELI), Sociedades Limitadas (Ltda), Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público e demais pessoas jurídicas (este é o maior teto disposto a uma categoria de proponente pela lei de incentivo). A classificação de proponente com teto mais baixo, os microempresários individuais, podem solicitar até 10 milhões por projeto.

A Lei Rouanet trouxe para o campo da produção cultural um montante financeiro expressivo através da parceria com a iniciativa privada. No entanto, a captação de recursos financeiros por meio de dedução de impostos acabou subjugando a produção de cultura aos interesses de empresários. O retorno deste investimento ocorre de diversas maneiras, como: reforçar a postura de empresa cidadã; construindo a imagem da sua marca; aumentando sua credibilidade; benefícios fiscais e outras formas que melhoram a imagem da empresa para o público e oferecem vantagens financeiras (BELING, 2004).

Essas vantagens dependem do alcance do produto cultural ao público. Devido à desigualdade regional brasileira, ocorre uma concentração espacial da cultura no sudeste (principalmente Rio e São Paulo), pois é onde os investidores conseguirão maior visibilidade e, portanto, são aprofundados os

contrastes entre as regiões (DÓRIA, 2003). Dados e análises do próprio MinC revelam que, no ano de 2003, 70% do valor aprovado dos recursos da renúncia fiscal foram destinados a projetos na região Sudeste e dentro do próprio Sudeste, a concentração ainda ocorre em escala municipal. Dos vinte municípios que concentraram a demanda no MinC em 2007, 16 deles são capitais de estado (SANTOS, 2011).

Nos Pontos de Cultura, a preocupação em desconcentrar espacialmente o efeito mercantil na cultura criado pela Lei Rouanet era evidente desde o seu primeiro dia, este objetivo explícito no texto do projeto. Uma dificuldade para a desconcentração, porém é o valor bastante inferior disponibilizado para cada Ponto de Cultura. Como explica Dornelles:

“Cada instituição cultural que se torna um Ponto de Cultura recebe do governo um recurso de cento e oitenta mil reais. Parte deste recurso deve ser investida em *kits* multimídias elaborados a partir da necessidade de cada projeto de Ponto de Cultura.” (DORNELLES, 2011, p. 209)

Adicione-se à citação que as parcelas são semestrais e valem por um período total de dois anos e meio.

Observamos, então, uma distinção muito básica entre a dedução fiscal e os Pontos de Cultura. A primeira é submetida a interesses privados na seleção dos projetos aptos a arrecadar fundos. Já os Pontos de Cultura são pautados em princípios inovadores ao inserirem na discussão da cultura outras duas dimensões das políticas públicas, além da econômica: a representação simbólica e a participação e cidadania.

O ano de 2007 foi importante para o programa Cultura Viva e seu processo de expansão territorial, pois foi quando ocorreu a descentralização de seus editais para estados e municípios. Os efeitos desta política e a relevância da descentralização para o aumento do alcance do Cultura Viva são o cerne do artigo e serão discutidos posteriormente.

Em 2015, o montante financeiro autorizado a ser captado por meio de leis de incentivo ultrapassou a faixa de 5,2 bilhões de reais (PORTAL BRASIL, 2016), enquanto o programa Cultura Viva obteve o valor total de 548 milhões de reais, de sua criação, em 2004, até o ano de 2015 (BRAGA, 2014). Por esta razão, o Cultura Viva precisou utilizar estratégias mais elaboradas para expandir sua rede de ações, o que envolveu diretamente o papel do Estado em descentralizar os editais promotores do financiamento de Pontos de Cultura para outros municípios e estados.

Na renúncia fiscal, há uma descentralização política, representada pela diminuição da participação do Estado na política cultural e a entrega desta para o mercado, o que gera uma concentração espacial no Sudeste. No Cultura Viva há uma tentativa de descentralização espacial política, pois tenta revelar a cultura onde antes o mercado não a contempla. Há uma ênfase na palavra “tentativa”, pois como será visto, ainda há uma grande concentração, mesmo dos pontos culturais, no Rio de Janeiro.

### 3. Metodologia

Será utilizado como escala geográfica o estado do Rio de Janeiro, tendo como recorte temporal o ano de 2014. O motivo da escolha deste ano é porque foi quando o IBGE divulgou a Pesquisa Básica de Informações Municipais – MUNIC, que inclui pela primeira vez dados a respeito dos Pontos de Cultura nos municípios do estado. Para fins comparativos, através do site da lei Rouanet, foi possível aferir os projetos aprovados e aptos a captação no mesmo ano. Ao identificarmos a forma como estes diferentes mecanismos de financiamento de projetos culturais distinguem-se no espaço, buscaremos compreender a forma de atuação do estado na cultura e sua distribuição geográfica.

Por ter uma proposta diferente, o Programa Cultura Viva pauta a distribuição geográfica dos pontos contemplados com o fomento por três variáveis: IDH, dados da população e envio de propostas (TURINO, 2009). O que observamos por meio da Munic de 2014 é que, apesar disso, permanece uma característica comum às duas formas de fomento: a concentração. Os Pontos de Cultura se apresentaram distribuídos de forma desigual no estado do Rio de Janeiro, concentrando-se na capital.

### 4. A concentração do Cultura Viva no Rio de Janeiro

O Cultura Viva exibe um padrão de distribuição espacial amplo quando observamos a criação de novos Pontos de cultura utilizando a escala nacional. Quando transferimos o mesmo problema para a escala estadual, no entanto, encontramos uma grande desproporção de pontos de cultura concentrados na capital carioca, uma concentração que extrapola as justificativas que poderiam ser apresentadas devido à sua maior população.

É de se esperar que, pela metodologia do mecenato, a capital apresente uma concentração díspar impulsionada pela lógica de mercado e acesso ao consumidor. Pelos pontos de cultura, no entanto, refletindo os princípios que norteiam o programa Cultura Viva, pode até haver um número maior de pontos dentro da capital devido ao tamanho da população, mas tal número deve obedecer a uma média proporcional já que a ideia é descentralizar a cultura.

A observação dos projetos culturais que foram financiados pela renúncia fiscal em 2014 não apresentou nenhuma distribuição fora do padrão: Foram propostos 1314 projetos para o estado do Rio de Janeiro, dos quais 1213 são propostas localizadas na capital, aproximadamente 92%. Até então, este resultado era esperado, uma vez que o sistema de renúncia favorece a concentração cultural onde o patrocinador irá obter maior retorno à sua marca. Como há uma grande metropolização por parte da capital dentro do estado, nenhuma surpresa que a cidade do Rio de Janeiro abarca um imenso montante dos investimentos culturais.

O contrapeso a esta concentração, deveria então ser o programa Cultura Viva com seus Pontos de Cultura, lembrando novamente que a equação de quais unidades da federação devem receber o apoio do programa envolve o IDH, a população e o envio de propostas, gerando assim um índice que visa a proporcionalidade de pontos pelo território. Esta proporcionalidade não ocorre quando transferimos a escala de estado para municípios do Rio de Janeiro: a capital afirmou que apresenta 165 pontos de cultura. O município a apresentar o segundo maior número, Nova Friburgo, respondeu que possui 6 pontos de cultura. Os demais apresentam números que giram em torno de 2 e 3, e um número substancial não apresenta nenhum. Pelo peso populacional, a capital naturalmente teria um número maior de pontos. Com relação ao IDH, a capital possui o segundo maior, atrás de Niterói, portanto não necessita de uma política cultural privilegiada em relação aos demais por esta variável. A população, que tem impacto sobre o número de propostas, deveria então, por si, explicar a concentração. Mesmo assim, há discrepâncias. O total de habitantes da capital representa 39% do número de habitantes do estado, mas seus pontos de cultura extrapolam esta proporção, com 60,8% dos Pontos de Cultura totais.

Para compreender o fenômeno da capitalidade que concentra os Pontos de Cultura no Rio de Janeiro, foi elaborada uma tabela comparativa com os outros estados da região Sudeste, a fim de constatar se a capital fluminense é um caso a parte ou se tal concentração é natural.

A tabela consiste na comparação de dois tipos de concentração: a de pontos de cultura e a de população. Presume-se que, sendo o quantitativo demográfico um dos fatores determinantes na implementação das ações do Cultura Viva (Turino, 2009), a capital, que geralmente é o município com maior população, apresente uma relação proporcional entre a concentração de pontos e a concentração de habitantes. Assim sendo, se a concentração de pontos de cultura na capital for superior a de população, resultando em uma diferença positiva, pode-se afirmar que há uma concentração desproporcional de pontos. Abaixo, os resultados deste cálculo:

TABELA 2: Comparação entre as duas políticas culturais

ESTADO	Nº de municípios	Nº de Pontos de Cultura	% de Pontos na capital	Pop. Total	% da Pop na capital	Diferença de concentração de Pontos e População
MINAS GERAIS	853	306	8,16%	21.119.536	11,9%	-3,4
ESPÍRITO SANTO	78	51	9,8%	3.973.697	9,1%	+0,7

SÃO PAULO	645	493	17,2%	44.749.699	27%	-9,8
RIO DE JANEIRO	92	271	60,8%	16.635.966	39,1%	+21,7

Fonte: Autoria própria com dados do IBGE

Como é possível observar, a concentração de pontos no Rio de Janeiro ultrapassa, e muito, sua concentração de habitantes. Ressalto que durante a elaboração da tese, esta tabela irá ser expandida para que abarque todos os estados do Brasil, dando base para a elaboração de um mapa nacional com a Geografia dos Pontos de Cultura, para depois aprofundarmos a questão no Rio de Janeiro.

O surgimento do programa cultura viva, que buscava uma descentralização no aspecto espacial do reconhecimento da cultura também encontra sua janela de oportunidade e demanda social com a ascensão do governo do Partido dos Trabalhadores em 2002, dando um aspecto mais popular à noção de cultura e elaborações de políticas públicas que atendam às classes marginalizadas.

Um outro ponto teórico a ser discutido é o problema da escala. Na Geografia, a discussão sobre escala não é nova e é válida a pergunta: de que forma nossa análise sobre políticas culturais é transformada ao transferirmos a distribuição espacial da escala nacional para a escala municipal? É importante levar em consideração a escala trabalhada para se questionar o problema, uma vez que ao estudar a relação entre fenômeno e tamanho, não se transferem leis de um tamanho a outro sem problemas. Por este motivo que quando se fala da disparidade entre a Lei Rouanet e o Programa Cultura viva, muito se discute tendo como escala o território nacional, onde a concentração do mecenato e o espraiamento do Cultura Viva tornam-se evidentes. Questionar-se-á, no entanto, se esta discussão ganha um novo fôlego e possibilidades de retóricas novas ao transferirmos o debate para as escalas estadual e municipal.

Discutindo a escala como um problema crucial na geografia, Lacoste (1976) explicitou que diferenças de tamanho da superfície implicavam em diferenças quantitativas e qualitativas dos fenômenos. Para ele, a complexidade das configurações do espaço terrestre decorre de múltiplas interseções sobre as configurações precisas destes diferentes fenômenos e que a sua visibilidade depende da escala cartográfica de representação adequada. Pois “a realidade aparece diferente de acordo com a escala dos mapas, de acordo com os níveis de análise. (CASTRO, 2005, P. 121).

Baseando-se nesta premissa que a alteração da escala pode revelar concentrações e padrões espaciais antes imperceptíveis em uma análise escalar nacional, esta tese pretende trabalhar em seus questionamentos como a concentração ocorre ao olharmos para o município do Rio de Janeiro e discutir como esta variação de escala abre leque para a análise da eficiência de políticas públicas da cultura.

A discussão entre escala e política é proeminente na Geografia. Castro elabora sobre esta questão, apresentando a definição de escala como “o artifício analítico que confere visibilidade à parcela ou

dimensão do real”(CASTRO, 2014, p. 90) e nota que, como conceito, trata-se muito mais do que uma simples relação matemática entre duas distâncias, pois ao estabelecer o recorte espacial da escala, dá-se visibilidade e uma concepção ao todo e ao recortado.

A escala é então a escolha de uma forma de dividir o espaço, definindo uma realidade percebida/concebida; é uma forma de dar-lhe um significado, um ponto de vista que modifica a percepção da natureza deste espaço e, finalmente, um conjunto de representações coerentes e lógicas que define modelos espaciais de totalidades sucessivas e não uma progressão linear de medidas de aproximação graduais. (CASTRO, 2014, P. 90)

A coerência e a lógica da observação é, portanto, dependente da escala que o cientista resolve utilizar para observar um dado fenômeno. Naturalmente, então, a escolha por uma escala nacional ao analisar uma política pública que tem em sua concepção o nivelamento de disparidades regionais parece ser um caminho lógico. O que deve ser levantado é: se entre as regiões a desigualdade de incentivos culturais parece ter diminuído com a política pública do programa viva, que resultados são encontrados quando mudamos a escala? E, talvez mais importante: o que isto significa e o que fazer a partir daí?

A discussão sobre escala encontra campo profícuo na política, tema explorado por Lacoste (1976) quando afirmou que a visibilidade dos fenômenos escolhidos corresponde à mudança da escala, e que mudar a escala de um fenômeno político envolve mudar também sua concepção.

A técnica cartográfica chamada de “generalização”, que permite levantar uma carta em escala menor de uma “região” a partir de cartas em grande escala que a representam de modo mais preciso (mas cada uma para espaços menos amplos), deixa acreditar que a operação consiste somente em abandonar um grande número de detalhes para representar extensões mais amplas. Mas como certos fenômenos não podem ser apreendidos se não considerarmos extensões grandes, enquanto outros, de natureza bem diversa, só podem ser captados por observações muito precisas sobre superfícies bem reduzidas, resulta daí que a operação intelectual, que é a mudança de escala, transforma, e às vezes de forma radical, a problemática que se pode estabelecer e os raciocínios que se possa formar. A mudança da escala corresponde a uma mudança do nível de conceituação. (LA COSTE, 1988, p. 77 apud SOUZA, 2013, p. 184)

Discutir então a descentralização de uma dada política pública é uma reflexão geográfica que deve ser realizada entre múltiplas escalas e relativizar, afinal, o que é descentralização e em qual grau dela encontram-se os programas de políticas culturais.

Dentro deste debate, a “Política de Escala” tem demonstrado uma riqueza de debates que contam com a inserção da escala como um elemento importante na política. De acordo com Souza (2013), a política de escala pode ser definida:

[...]em uma primeira aproximação, como ‘a articulação de ações e agentes operando em níveis escalares diferentes (isto é, que possuem magnitudes e alcances distintos) com a finalidade de potencializar efeitos, neutralizar ou diminuir o impacto de ações adversas ou tirar maiores vantagens de situações favoráveis; por exemplo, ampliando as esferas de influência (ao expandir audiências, sensibilizar atores que sejam possíveis aliados etc) e propiciando sinergias políticas (ao recrutar novos apoios, costurar alianças etc (SOUZA, 2013, P. 196)

Como observado na citação acima, há muito a se ganhar com a inclusão da escala dentro da discussão, pois não só pode levantar críticas e observações antes obscuras ao observador como também agilizar e aumentar a eficiência da solução de problemas.

Estabelecer os recortes espaciais adequados faz então aflorar ao pesquisador uma gama de questões, e isto é especialmente verdade quando trata-se de uma análise de um fenômeno tão espacializado, territorializado e socializado quanto políticas públicas. A escala adquire uma dimensão política.

## Considerações Finais

As disputas pela descentralização das políticas culturais devem englobar uma variedade de escalas para que seus desafios sejam amplamente contemplados. Peter Taylor (1981, 1982 apud Castro, 2014) e Neil Smith (1984, apud Castro 2014) levantam o argumento que, pela escala ser socialmente produzida pelas sociedades locais e as instituições globais, ela deve ser entendida como um produto do processo de lutas, o que contempla perfeitamente a natureza combativa dos atores sociais que participam da disputa por fundos e descentralização das políticas culturais no Brasil.

## Referências Bibliográficas

BARROS, José Márcio. ZIVIANI, Paula. O Programa Cultura Viva e a Diversidade Cultural. In: BARBOSA, Frederico; CALABRE, Lia (Orgs.). *Pontos de Cultura: Olhares sobre o programa Cultura Viva*. Brasília: Ipea, 2011.

BELING, Jussara Xavier. *Políticas Culturais*. In: Revista Ponto de vista. Florianópolis, v. 1 n. 6/7, p. 79-96, 2004/2005. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/pontodevista/article/download/1202/1468>>. Acesso em: 12 de dezembro de 2017.

BRAGA, Isabel. “Câmara aprova projeto Cultura Viva para estimular a produção do setor no país.” *O Globo*, 2019. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/cultura/camara-aprova-projeto-cultura-viva-para-estimular-producao-do-setor-no-pais-13099731>>. Acesso em: 4 maio 2019.

BRASIL. lei nº 8313 de 23 de dezembro, 1991

\_\_\_\_\_. Ministério da Cultura (MinC), *Cultura Viva: Programa Nacional de Cultura, Educação e Cidadania*. Brasília, 2004.

CALABRE, Lia. *Políticas Culturais: um diálogo indispensável*. Rio de Janeiro: Casa de Rui Barbosa, 2005.

CASTRO, Iná Elias de. *Escala e Pesquisa na Geografia. Problema ou Solução?* In: Revista Espaço Aberto, Rio de Janeiro, v. 4, n.1, p. 87-100, 2014. Disponível em: <<https://revistas.ufrj.br/index.php/EspacoAberto/article/download/2435/2080>> Acesso em: 20/10/2018.

\_\_\_\_\_. *O problema da escala*. In: Castro, Iná Elias de. GOMES, Paulo César da Costa. CORRÊA, Roberto Lobato (orgs). *Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

COELHO, Teixeira. *Dicionário Crítico de Políticas Culturais*. São Paulo: Iluminuras, 2004.

DÓRIA, Carlos Alberto. *Os Federais da Cultura*. São Paulo: Biruta, 2003.

DORNELLES, Patrícia. *Identidades Inventivas: Territorialidades na rede Cultura Viva na Região Sul*. Tese (Doutorado em Geografia). Instituto de Geociências, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: 2011.

PORTAL BRASIL. “Cultura recebeu mais de R\$ 1 bi a partir de incentivos fiscais em 2015.” Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/noticias/cultura/2016/01/cultura-recebeu-mais-de-r-1-bi--a-partir-de-incentivos-fiscais-em-2015>>. Acesso em: 4 maio 2019.

SANTOS, Eduardo Gomor dos. *Formulação de Políticas Culturais: as Leis de Incentivo e o programa cultura viva*. In: BARBOSA, Frederico; CALABRE, Lia (Orgs.). *Pontos de Cultura: Olhares sobre o programa Cultura Viva*. Brasília: Ipea, 2011.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

TURINO, Célio. *Ponto de Cultura, o Brasil de baixo para cima*. São Paulo: Anita Garibaldi, 2009.

VENTURA, Teresa. *Notas sobre política cultural contemporânea*. Revista do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, UERJ, v. 4 n. 15, p. 67-89, 2009.

# LA RELACIÓN DE LA CONFIANZA SOCIAL Y EL ASOCIACIONISMO FORMAL E INFORMAL EN EL CAPITAL SOCIAL: CONTEXTO LATINOAMERICANO

Rosario Maritza Isabel Vergara <sup>1</sup>

**Resumen:** El concepto de capital social ha funcionado como una variable que explica el desarrollo democrático y económico en naciones modernas sin embargo los estudios en Latinoamérica han sido exigüos. La pregunta central es determinar si ¿Existe una correlación entre el asociacionismo formal e informal y la confianza social en el capital social? el supuesto a comprobar señala que la confianza social se relaciona con los niveles de asociacionismo formal e informal en América como lo sugiere la literatura acerca del tema. Se utilizó una metodología cuantitativa y el método comparado para medir las variables propuestas. No obstante los resultados sugieren que las variables no se relacionan, al menos, de forma lineal e interdependiente en la región.

**Palabras clave:** capital social, confianza social, asociacionismo formal, asociacionismo informal.

## Introducción

Las preguntas que guían la presente investigación son dos: ¿Cómo se comporta el asociacionismo formal e informal y la confianza social en América Latina? y ¿Existe una correlación entre el asociacionismo formal e informal y la confianza social en el capital social? Con la primera pregunta se pretende explorar el comportamiento de las variables en la región. Con el segundo cuestionamiento se busca establecer una relación entre las variables planteadas así como la literatura en torno al concepto de capital social refiere.

El objetivo general es determinar la relación de la confianza social y el asociacionismo formal e informal como elementos integradores del capital social en el contexto latinoamericano. Para llegar a tal propósito se establecen los objetivos secundarios que son: describir el comportamiento del asociacionismo formal e informal y la confianza social a nivel regional, observar las diferencias suscitadas en los porcentajes de asociación formal e informal y de confianza social, comparar los niveles de asociacionismo formal e informal respecto de la confianza social, y constatar la relación entre las variables establecidas. La hipótesis a corroborar señala que la confianza social se relaciona de forma interdependiente con los niveles de asociacionismo formal e informal en América Latina.

La región en la que se centra esta investigación es América Latina, intentado examinar el comportamiento de las variables planteadas en 18 países de la región. La elección del área de estudio se encuentra justificada por la escasez de estudios que analicen la confianza social y el asociacionismo en perspectiva comparada y a nivel regional. Las dos variables han sido objeto de múltiples artículos en el

---

<sup>1</sup>Licenciatura en Ciencia Política y Administración Pública por la Universidad Autónoma de Guerrero 2010-2015. Magíster en Derecho Constitucional especialidad en estudios políticos por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales del Ministerio de Presidencia del Reino de España 2016-2017.

mundo pero la mayoría de éstos enfocados en países con un alto desarrollo económico y social, descuidando el comportamiento registrado en sociedades en vías de desarrollo. Este texto pretende ayudar a minar la carencia de investigaciones sobre confianza social y asociacionismo en América Latina.

### **Aproximaciones teóricas a la confianza social y al asociacionismo desde el capital social**

Para comenzar a entender el desarrollo de este estudio es necesario explorar las cuestiones teóricas que sustentan las investigaciones acerca de la confianza y el asociacionismo en la literatura académica. Aunque es indudable que los conceptos mencionados comienzan su fuerte notoriedad a partir de la publicación “Making democracy work” de Robert Putnam en 1993, con la introducción de la teoría del capital social, el estudio de estas variables tiene una tradición previa. El concepto de capital social tiene antecedentes desde principios de siglo XX (Plascencia, 2005: 21) pero son las aportaciones de Coleman y Bourdieu las que influyen en las investigaciones actuales al igual que los estudios de Putnam.

Putnam al referirse al capital social continúa con lo previsto en los autores que le precedieron a su investigación pero con una metodología rigurosa que vincula técnicas propias de los historiadores y análisis cuantitativo a lo largo de casi 20 años en Italia. Al analizar los datos obtenidos identifica tres características en la organización social: confianza social, normas de reciprocidad y redes de compromiso cívico, argumentando que “cualquier sociedad [...] se caracteriza por redes interpersonales de comunicación o intercambio tanto formales como informales. Algunas de estas redes son principalmente horizontales, y reúnen agentes de estatus y poder equivalentes. Otras son básicamente verticales y vinculan a agentes desiguales, formando relaciones asimétricas de jerarquía y dependencia. Las redes de compromiso cívico son una forma esencial de capital social: cuanto más densas son dichas redes dentro de una comunidad, más probable es que los ciudadanos sean capaces de cooperar en beneficio mutuo” (1993: 245-246). Putnam al referirse a las redes de compromiso cívico las equipara a las asociaciones de vecinos, sociedades corales, cooperativas, clubes deportivos, partidos políticos, etc. como una forma esencial de capital social estableciendo una tendencia: cuanto más densas son dichas redes dentro de una comunidad, más probable es que los ciudadanos sean capaces de cooperar en beneficio mutuo. Concluye que bajo esta lógica las normas de reciprocidad en conjunto con las redes de compromiso cívico producen confianza social. Los estudios posteriores al capital social manifiestan el fomento del asociacionismo y/o trabajo voluntario como herramientas de mejora y fortalecimiento de la solidaridad social (Putnam, 1993, 2003).

Los resultados y la interpretación de lo observado en la región han sido objeto de múltiples debates y replicas que han abonado al crecimiento y expansión de estos estudios. Las críticas aluden a las conclusiones, a la metodología y a las bondades atribuidas al asociacionismo. Welzel, Inglehart y Deutsch

(2005)critican el hecho que los estudios de capital social se han centrado en medirlo con la participación en asociaciones voluntarias sin tomar en cuenta la participación informal, es decir, aquella que se refleja en protestas u otras similares. Afirman que las dos formas de participación reflejan el capital social de un determinado entorno ya que en estas se expresan las redes y los valores que motivan las acciones que emprenden; concluyen que de 1980 al 2000 las dos maneras aumentaron pero sobre todo la participación no institucionalizada por lo que subrayan la importancia de introducir esta variable para observar más eficientemente el capital social. En esta línea argumentativa Criado y Herreros (2001: 201-202) afirman que la participación en asociaciones no es capital social, son, mejor dicho, un medio por el cual los individuos pueden obtener recursos, ya sea como información privada u obligaciones de reciprocidad, que si son capital social. Mientras que Boix y Posner (2000: 169) identifican que aunque es metodológicamente atractivo, determinar la cantidad de asociaciones en un lugar específico para de ahí inferir el capital social no es una explicación suficiente ya que resulta impreciso para la medición.

### **Relación entre confianza social y asociacionismo formal e informal**

¿Qué relación se establece entre confianza social y asociacionismo formal e informal? Refiriéndose a las asociaciones formales y confianza, Criado y Herreros (2001: 204-205) argumentan que la confianza creada por la participación en asociaciones puede ser de dos tipos: particularizada y generalizada. La primera se suscita entre personas que se conocen y la segunda entre desconocidos. El ejemplo al que recurre señala que en una asociación determinada, entre cada actividad realizada en ésta los miembros van creando relaciones de confianza entre ellos, por lo que al presentarse un problema habrá confianza suficiente para recurrir a alguno de sus compañeros de asociación dado que hay menos incertidumbre acerca de la devolución del favor. En esta primera confianza descrita el punto nodal es que se ha obtenido información suficiente acerca de los demás asociados, si una persona es reciproca o un free rider, es decir, la confianza es una expectativa acerca de si debe confiar o no. En la segunda confianza, social o generalizada, el mecanismo explicativo es distinto. Las personas que forman parte de la asociación son consideradas por el individuo como una parte representativa de la sociedad, de forma tal que se crean expectativas sobre el comportamiento de nuevas personas a partir de las experiencias suscitadas al interior de la agrupación, es decir, si han ocurrido sucesos positivos en esta interacción habrá una mejor disposición a confiar en personas ajenas al grupo.

Mientras tanto para Subirats (2001: 57-58) la confianza social es un requisito previo en la formación de asociaciones y en el entramado social autónomo. La desconfianza, la falta de compromiso mutuo y de reciprocidad son pautas para que los individuos se alejen de acciones colectivas. La

participación en asociaciones voluntarias de cualquier especie, los individuos se unen a través de lazos débiles (distintos a los lazos fuertes como la familia), les persuade para superar los posibles quiebres de la estructura social favoreciendo a la cohesión social por medio de la difusión de la confianza interpersonal.

Para Sabatini (2005) los estudios empíricos sobre el efecto de las asociaciones de voluntarios han demostrado que sus miembros presentan actitudes más democráticas y cívicas, así como formas más activas de participación política que los no miembros. Las asociaciones sirven también para facilitar el aprendizaje de las actitudes y los comportamientos cooperativos, incluyendo la reciprocidad. En particular se incrementa en la cotidianeidad, la convivencia y las interacciones entre las personas que crean un ambiente para el desarrollo de la confianza. De esta manera, la operación de grupos voluntarios y asociaciones contribuye a la construcción de una sociedad en la que la cooperación entre los individuos para todo tipo de propósito – no sólo dentro de los grupos – es facilitado.

Pero esta relación no es nueva en la literatura, desde los trabajos de Tocqueville y Durkheim se sugiere que la constante interacción entre los individuos es capaz de incrementar las redes sociales de las personas, lo que desarrolla y predispone frente a la acción colectiva (Güemes, 2011: 97).

Por otra parte la interacción entre confianza y protesta es desarrollada por Welzel, Inglehart y Deutsch (2005) al señalar que desde la teoría de la movilización de recursos, los individuos necesitan recursos materiales e intelectuales que puedan traducirse en una acción colectiva, es decir, se plantea la existencia de lazos previos. De igual forma la teoría de la estructura de la oportunidad política argumenta que las normas y las instituciones establecen incentivos positivos para que las personas utilicen y pongan a disposición sus lazos. Sumado a que los costos de transacción solo pueden ser reducidos a través de los tipos de confianza cuando se utilizan los lazos mencionados para iniciar una acción colectiva. Cuando existen expresiones de acción colectiva las redes previas al movimiento son las que influyen en la magnitud del mismo, es decir, no son una expresión que surge de manera coyuntural, sino que tienen una organización anterior que facilita la movilización. Las redes, reciprocidad, solidaridad, confianza, valores cívicos no son exclusivas del asociacionismo formal, también están presentes en otras formas de asociación.

La participación en asociaciones formales y protestas contribuye no solo a la formación de redes y vínculos con otras personas que de otra manera no tendrían cercanía, por lo que ese lazo refuerza la confianza entre desconocidos. No obstante también pueden producirse efectos negativos en esa relación, sobre todo cuando las experiencias son desafortunadas, extrapolando esa impresión hacia personas con características similares.

## Metodología

De acuerdo con la hipótesis planteada este estudio es de carácter descriptivo–relacional por lo que se recurrieron a la utilización de dos herramientas: la primera es la estadística descriptiva, para describir, detallar y analizar la realidad latinoamericana así como el uso (segundo) del método comparado para diferenciar el contexto regional.

Respondiendo al cuestionamiento guía, la hipótesis establece que la confianza social se relaciona con los niveles de asociacionismo formal e informal en América Latina. Las asociaciones se relacionan con la confianza generalizada entre desconocidos, de forma tal que para quienes son miembros de una asociación los demás integrantes son vistos como una muestra de la sociedad extrapolando las experiencias positivas vividas al interior de la asociación frente a desconocidos. En cambio la confianza se utiliza para poner a disposición de la acción colectiva los lazos previos entre los individuos, ya que solo la confianza permite la reducción de los costos de transacción al iniciar y mantener un movimiento, es decir, la confianza permite la existencia de lazos previos y disminuye los costos de transacción entre la acción colectiva. La hipótesis busca constatar lo que literatura sugiere en una región poco explorada como lo es América Latina (Criado y Herreros, 2001: 204; Welzel, Inglehart y Deutsch, 2005).

El lugar en que se centrara el estudio de carácter comparado es en 18 países de América Latina: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

Para observar el comportamiento de las variables en América Latina se hizo uso de la base de datos Latinobarómetro, encuesta aplicada desde 1995 a 2017 en la región para conocer la percepción ciudadana en diversos temas. Si bien es cierto que para estudiar los datos planteados por las hipótesis hay un abanico de posibilidades estadísticas, la utilización de esta encuesta y no de otras, se justifica en que con esta técnica se abordan los 18 países de la región, mérito que otras bases de datos como LAPOP y World Survey Valuey no observan las variables planteadas en esta investigación en todos los países de interés.

**Figura 1.** Operacionalización del capital social

Variable	Concepto	Indicador	Instrumento de medición
----------	----------	-----------	-------------------------

Confianza interpersonal	Es un interés encapsulado, mismo que para ser ilustrado alude a la relación que se establece cuando A confía en que B haga X. A, como agente que confía en que B, otro agente, actúe representando los interés (X) de A (Hardin (2002: 3).	Confianza interpersonal medida por encuestas.	Pregunta: "Hablando en general, ¿Diría Ud. que se puede confiar en la mayoría de las personas o que uno nunca es lo suficientemente cuidadoso en el trato con los demás?" Respuestas: "Se puede confiar en la mayoría de las personas" y "Uno nunca es lo suficientemente cuidadoso en el trato con los demás"
Asociacionismo formal	De acuerdo con Knoke (1986:2) una asociación es "un grupo formalmente organizado y con un nombre, la mayoría de cuyos miembros – ya sean personas u organizaciones- no se ven recompensados económicamente por su participación" (Citado en De Ulzurrun, 2006: 29)	Membresía o participación activa en asociaciones de diversos tipos	Pregunta: "Ahora mire por favor la siguiente lista de organizaciones y actividades ¿De cuál es Ud. miembro o no es miembro de ninguna?" Respuestas: : club deportivo o de actividades recreacionales, artística, musical, educacional, sindicato, profesional, empresarial, organización de consumidores, organización internacional de ayuda al desarrollo o de derechos humanos, ecologista, protección al medio ambiente, derechos de animales, caridad o de ayuda social, organización de tiempo libre, de derechos de la tercera edad, organizaciones religiosas sin importar la práctica religiosa, organización o partido político, organización comunal, vecinal.
Asociacionismo informal	De acuerdo con Schuster, Pérez, Pereyra, Armesto, Armelino, García & Zipcioglu, (2006: 6) la acción de protesta es un evento de carácter contencioso producido por un actor social colectivo que implica movilización de recursos, entendiendo la acción unitaria como aquella que se deriva de un esfuerzo único de organización y movilización de recursos, independientemente de la continuidad de la acción.	Asistencia a protestas, marchas o manifestaciones en los últimos tres años	Pregunta: "Aquí hay una lista de cosas que la gente hace como ciudadano. Para cada una de ellas por favor dígame si Ud. personalmente no lo ha hecho nunca, lo ha hecho una vez, o más de una vez en los últimos 3 años Respuesta: Asistir a una manifestación, protesta, marcha"

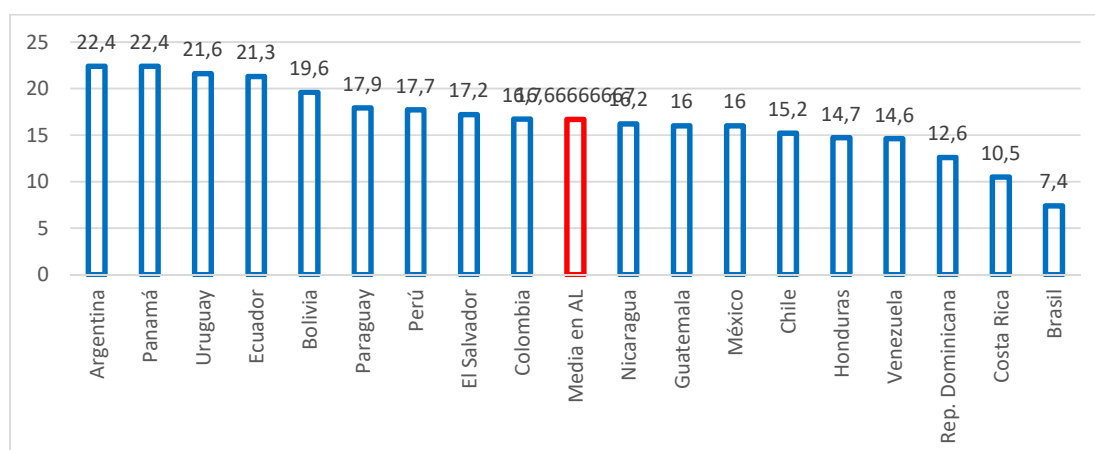
Fuente: elaboración propia a partir de datos recogidos en este estudio.

## Resultados

Este apartado está dedicado a los resultados de la confianza social, el asociacionismo formal e informal en 18 países de América Latina. En principio se observa el comportamiento de las variables en solitario y posteriormente la relación entre estas, para de esta forma revelar la hipótesis planteada.

### Confianza social en América Latina

Figura 2. Confianza interpersonal en América Latina



Fuente: elaboración

propia a partir de datos de Latinobarómetro 2015, tomando como respuesta “Se puede confiar en la mayoría de las personas” a la pregunta “¿Diría Ud. que se puede confiar en la mayoría de las personas o que uno nunca es lo suficientemente cuidadoso en el trato con los demás?”. En línea. Disponible en: <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>. Última consulta el 10 de marzo de 2017.

En relación con la confianza interpersonal en América Latina la media de los países es de 16.67 lo que demuestra un bajo nivel de confianza respecto del 100 por ciento. Aunque hay variaciones entre los que registran mayor y menor nivel de confianza en términos generales los resultados son bajos. En un orden descendente el orden de las naciones es: Argentina, Panamá, Uruguay, Ecuador, Bolivia, Paraguay, Perú, El Salvador, Colombia, Nicaragua, Guatemala, México, Chile, Honduras, Venezuela, República Dominicana, Costa Rica y Brasil. A la luz de la información expuesta a nivel regional existe una tendencia a no confiar en desconocidos. México en este rubro se ubica en la posición número 12 de un orden descendente, casi en el promedio de la región solo con una pequeña diferencia de .67 por ciento, situado casi a la par de Colombia, Guatemala y Nicaragua.

### Asociacionismo formal en América Latina

**Figura 3.** Porcentaje de participación en asociaciones en América Latina<sup>2</sup>

Países	% de personas que manifiesta estar asociado o participar activamente sobre total de respuestas	Tipo de asociación en la que participa			
		Sociotrópicas %	Utilitaristas %	Religiosas %	Otras %
Argentina	75,7	20,15	1,65	77,75	0,44
Bolivia	45,5	64,65	18,86	12,82	3,66
Brasil	24,3	53,08	5,82	38,70	2,40
Colombia	34,8	66,99	11,48	19,14	2,39
Costa Rica	27,9	55,56	11,11	30,47	2,87
Chile	29,1	71,35	6,30	17,77	4,58
Ecuador	27,8	74,85	7,49	14,07	3,59
El Salvador	48,8	23,33	2,43	72,41	1,83
Guatemala	23,8	39,50	7,98	51,68	0,84
Honduras	33,3	23,42	9,91	64,56	2,10
México	46,4	67,68	14,36	13,29	4,67
Nicaragua	30,0	38,67	9,33	50,33	1,67
Panamá	26,6	55,22	10,82	29,85	4,10
Paraguay	46,9	54,71	5,33	38,01	1,95
Perú	44,1	70,89	6,62	17,39	5,10
Uruguay	22,5	65,56	15,56	14,44	4,44
Venezuela	24,8	57,05	15,77	14,77	12,42
Rep. Dominicana	39,7	42,07	15,11	41,06	1,76
<b>Media América Latina</b>	<b>36,2</b>	<b>52,5</b>	<b>9,8</b>	<b>34,4</b>	<b>3,4</b>

Fuente: Güemes (2013: 123 - 132) “Desconfianza social en América Latina” En Fernández del Soto, Guillermo y Pérez Herrero, Pedro (coords) (2013): América Latina: sociedad, economía y seguridad en un mundo global. CAF Banco de Desarrollo Latinoamericano y Universidad de Alcalá, Marcial Pons, Madrid.

La tabla tres muestra el porcentaje de participación en asociaciones en 18 países de América Latina. A nivel regional la media se ubica en el 36,2, calificación baja respecto del 100 por ciento, sin embargo hay poblaciones que se ubican muy por encima del promedio. Argentina es el país con más ciudadanos miembros de asociaciones, el 75,7 por ciento es asociado o participa activamente, es ilustrativo que de este total el 77,75 se concentre en organizaciones religiosas, teniendo una participación baja en las de tipo sociotrópico y mucho menor aun en las utilitaristas. Si se ordenaran los países de mayor a menor en orden de lista la agrupación sería: Argentina, El Salvador, Paraguay, México, Bolivia, Perú, República Dominicana, Colombia, Honduras, Nicaragua, Chile, Costa Rica, Ecuador, Panamá, Venezuela, Brasil, Guatemala y Uruguay.

Respecto del tipo de asociación al que pertenecen de los 18 países en cuestión ninguno presenta concentraciones importantes en las organizaciones de tipo utilitaristas, observándose un 9,8 por ciento de promedio a nivel regional. Por el contrario el mayor número se encuentra en las de tipo sociotrópico, siendo el grupo mayoritario en 13 países y solo en cinco la concentración está en las asociaciones religiosas. Es ilustrativo que los países que mayor cantidad de asociados o miembros activos reúnan se ubique en las asociaciones religiosas, es decir, Argentina con un 75,7 por ciento de participación en

<sup>2</sup>De acuerdo Welzel, et al, (2005) cuando clasifica las asociaciones utiliza el criterio de bienes públicos o privados, es decir, el objetivo al que se dirigen las acciones de los asociados. Distingue entre asociaciones sociotrópicas, que son las que tienen por objetivo bienes públicos, tales como las asociaciones artísticas y recreativas, deportivas, de ayuda al desarrollo, ecologistas, de defensa al consumidor, de caridad y organizaciones comunales/vecinales y por otro lado las asociaciones utilitaristas, que son aquellas que tienen por objeto bienes de carácter privado por ejemplo sindicatos, asociaciones profesionales y partidos políticos.

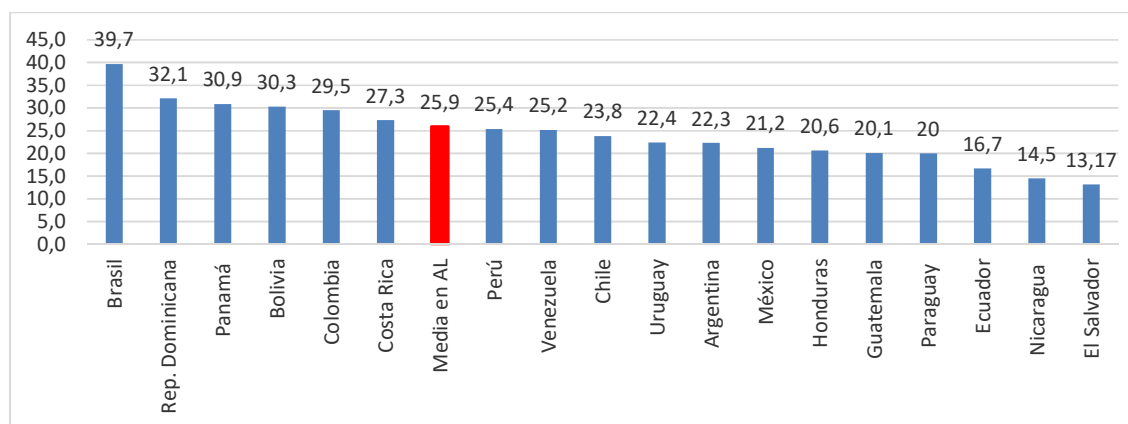
asociacionismo formal el 77.75 por ciento del total se encuentra adscrito a un grupo religioso; la misma tendencia se observa en El Salvador con un 48.8 por ciento concentra el 72.41 por ciento de su participación en el mismo grupo asociativo.

A pesar de que en este rubro la media no tiene alcances mayores, en general en América Latina la gente se asocia formal y activamente para tratar asuntos de bienes públicos y, en menor medida, religiosos; descuidando los bienes privados que solo pueden ser obtenidos a través de los gremios profesionales, laborales, empresariales y políticos.

A nivel geográfico en América del Sur no se observa una tendencia clara en cuanto a los números de participación y a la distribución en los tipos de asociaciones, salvo que solo en Argentina se agrupa a la mayoría de los asociados en grupos religiosos, los demás países de la subregión tienden a hacerlo en las sociotrópicas. En contraste en América Central es posible observar que cuatro de los seis países centroamericanos concentran la participación asociativa formal en asociaciones religiosas, es decir, la mayor participación en esta subregión es expresada a través de la religión.

### Asociacionismo informal en América Latina

**Figura 4.** Porcentaje de participación en protestas



Fuente:

elaboración propia a partir de datos de Latinobarómetro 2013, utilizando la pregunta “[...] Por favor dígame si Ud. personalmente no lo ha hecho nunca, lo ha hecho una vez, o más de una vez en los últimos 3 años: Asistir a una manifestación, protesta, marcha”. En línea. Disponible en: <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp> Última consulta el 27 de mayo de 2017.

De acuerdo con los datos presentados Brasil se ubica por encima del resto de los países latinoamericanos con un 40 por ciento de participación en protestas, mientras que El Salvador es la nación en donde menos se movilizan con 13 por ciento. Frente a ello, el promedio de protesta en América Latina es de 26 por ciento, es decir, menor que la media respecto del asociacionismo formal.

Respecto de su ubicación geográfica no hay una tendencia concluyente, en Suramérica se encuentran países con mayor y menor grado de participación en protestas, lo mismo sucede en Centroamérica donde se encuentran los dos países con menores niveles pero también se encuentran aquellos que presentan números mayores en este aspecto.

Relacionándolo con el gráfico anterior, el orden entre asociacionismo formal y protesta es poco convergente. Los países que presentan mayor niveles de asociacionismo formal, Argentina y El Salvador que concentran la mayor parte de su membresías en asociaciones de tipo religioso, en esta segunda figura se encuentran por debajo de la media regional. Los datos sugieren que el asociacionismo formal no se traduce en capacidad de movilización social.

Por otra parte los países que registran mayores niveles de protesta no son los que tienen mayores de niveles de asociacionismo formal. Brasil que en el gráfico número 1 se ubica muy por debajo de la media regional con un 26 por ciento, en la figura 2 se encuentra por encima del promedio de América Latina. Estableciendo esta relación es posible identificar tres grupos de países: por un lado quienes tienen iguales o casi iguales niveles entre asociacionismo formal e informal (protesta), los que tienen mayores niveles de asociacionismo formal y menores en protesta, y los que presentan mayores porcentajes en protesta y menos en asociacionismo formal. En el primer grupo, poco numeroso, se ubican Uruguay, Guatemala, Venezuela y Costa Rica, con índices que registran menores diferencias y poca participación en ambas. En el segundo grupo, el más concurrido, aparecen Ecuador, Chile, República Dominicana, Colombia, Perú, Bolivia, México, Paraguay, Nicaragua, Honduras El Salvador y Argentina. En el tercer grupo, los casos más atípicos en cuanto a esta relación, solo se ubican Brasil y Panamá.

Con carácter ilustrativo pero con la intención de constatar qué produce mayor disposición a la movilización de los individuos en una situación planteada por la encuesta se muestra en la siguiente tabla. Lo primero que resalta en este es la diferencia que hay entre disposición y acción de protesta. Solo en la media regional hay una diferencia significativa, mientras que en disposición esta se registra con 46.69 por ciento con el porcentaje de participación real los números se ubican en 25.9 por ciento, es decir, una variación de 20.79 por ciento. Haciendo una comparación con el porcentaje de participación en asociacionismo formal es posible determinar que hay un mayor número de encuestados que se encuentra dispuesto a movilizarse a través de la protesta, siendo la media para América Latina de 46.69 por ciento, es decir, hay una diferencia respecto a la tabla anterior de 10.49 por ciento.

También son evidentes los cambios en el orden de mayor a menor de los países involucrados, resultando República Dominicana como el país con superior disposición de participar en protestas con 63.42 por ciento. En un orden descendente la lista de países latinoamericanos en este aspecto sería:

República Dominicana, Colombia, Costa Rica, Honduras, Chile, Nicaragua, México, Guatemala, Brasil, Bolivia, Paraguay, Panamá, Argentina, Uruguay, Perú, El Salvador, Venezuela y Ecuador. Argentina y El Salvador que en asociacionismo formal se encontraban por muy encima de las demás naciones regionales, en esta ocasión se ubican casi al final mientras que República Dominicana y Colombia que aparecían en medio del listado en esta ocasión registran mayores niveles respecto que los otros. Sin embargo este indicador no nos muestra el comportamiento de la participación real en protestas.

Sobre cuál sería el motivo que los movilizaría, en 16 países de la región la razón que puntuó mayoritariamente fue la mejora de salud y la educación, solo en Nicaragua el motivo preferente es el aumento de salario y mejores condiciones de trabajo y en Venezuela la defensa de los derechos democráticos. Es interesante observar esta tendencia ya que en América Latina no existe un Estado de bienestar que garantice de manera uniforme estas exigencias aunado a que la política social que intenta subsanar estos rubros es ambivalente y con resultados limitados en la región. La causa que predispone más a la movilización en los encuestados es la mejora de salud y educación, dos aspectos que no han sido satisfechos en estas sociedades.

Por un lado se observa una mayor disposición a la participación en la protesta que en el asociacionismo formal y el motivo mayoritariamente expresado por la población para acudir a una movilización ha sido el mismo que la mayoría de los latinoamericanos.

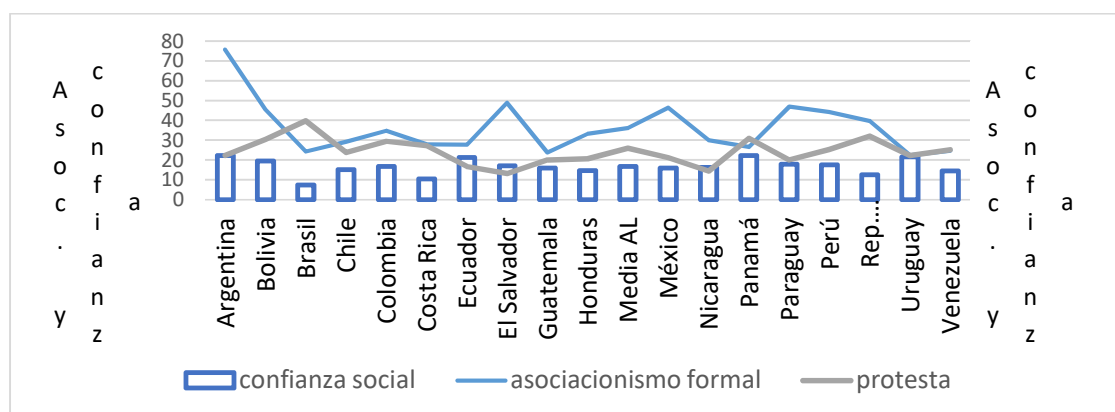
Pais	Media de personas dispuesta a protestar por país	% de participación real	Aumento de salario y mejores condiciones de trabajo	Mejora de salud y educación	Explotación de recursos naturales	Defensa de derechos democráticos
Argentina	42.57	22.3	37.8	49.8	37	45.7
Bolivia	46.17	30.3	46.5	56.5	38	43.7
Brasil	49.27	39.4	51.8	61.9	39.6	43.8
Chile	51.97	23.8	56.4	59.9	49.6	42
Colombia	61.2	29.5	61.2	72	57.2	54.4
Costa Rica	53.85	27.3	49	61.1	49.8	55.5
Rep. Dominicana	63.42	32.1	66.9	74.8	47.2	64.8
Ecuador	18.3	16.7	17.6	24.4	15.2	16
El Salvador	38.17	13.2	34.9	45.9	37.3	34.6
Guatemala	50.8	20.1	49	66.4	45.4	42.4
Honduras	52.9	20.6	54.7	64.4	43.7	48.8
México	51.47	21.2	50.9	62.5	43.4	49.1
Nicaragua	51.55	14.5	59.7	56	41.2	49.3
Panamá	43.92	30.9	43.8	52.4	35.6	43.9
Paraguay	45.57	20	51.8	58	36.2	36.3
Perú	40.95	25.4	41.1	47.6	35.1	40
Uruguay	42.52	22.4	41.1	51.2	30.5	47.3
Venezuela	35.8	25.2	33.7	39.8	28.5	41.2
Media en AL	46.69	25.9	47.11	55.81	39.47	44.38

Figura 5. Porcentaje de población dispuesta a protestar por diversas causas

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Latinobarómetro 2015 con la pregunta "En una escala de 1 a 10, donde 1 significa "nada" y 10 "mucho" ¿cuán dispuesto estaría Ud. de salir a marchar y protestar por...? Aumento de salario y mejores condiciones de trabajo, Mejora de salud y educación, Explotación de recursos naturales, Defensa de derechos democráticos ", se consideran muy dispuestos quienes se ubican en 8, 9, 10). En línea. Disponible en: <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>. Última consulta el 10 de marzo de 2017.

### Relación entre confianza social y asociacionismo formal e informal en América Latina

Figura 6. Análisis del comportamiento de la confianza social y el asociacionismo formal e informal en América Latina



Fuente:

elaboración propia con base a datos de confianza social y protesta, Latinobarómetro, 2013 y 2015 y para asociacionismo formal,

Güemes (2013: 123 - 132). ¿Cómo se comporta el asociacionismo formal e informal y la confianza social en América Latina? En la figura 6 es posible observar la poca convergencia entre las variables planteadas a nivel latinoamericano. De acuerdo con los promedios de la región, el asociacionismo formal registra un 36.2 por ciento de membresía mientras que la protesta se ubica en 25.9 por ciento en cambio la confianza social tiene la media más baja respecto de las tres variables con 16.7 por ciento. En orden de porcentajes el asociacionismo formal se ubica en mayor nivel, seguido de la protesta y posteriormente la confianza social.

Solo en Ecuador, El Salvador y Nicaragua los niveles de protesta son menores que los de confianza social, en los demás países la tendencia señalada se cumple. Los casos que tienen las diferencias más profundas y llamativas se observan en Argentina, Brasil, Panamá y República Dominicana. Argentina con un nivel muy alto de asociacionismo formal (75.7 por ciento) y con similares niveles de confianza social y protesta (22.4 y 22.3 respectivamente); Brasil en cambio registra sus mayores números en protesta (39.7 por ciento) y se ubica muy por debajo del promedio en asociacionismo (24.3 por ciento) y confianza social (7.4); por otro lado Panamá presenta un alto porcentaje en protesta (30.9), altos números en confianza social (22.4) pero bajos en asociacionismo (26.6); mientras que en República Dominicana se aprecia un alto nivel en asociacionismo (39.7) altos registros en protesta (32.1) y muy bajos en confianza social (12.6).

Pero a la luz de los datos expuestos, considerando las tres variables: confianza social, asociacionismo formal y protesta, es factible establecer tendencias entre los países latinoamericanos.

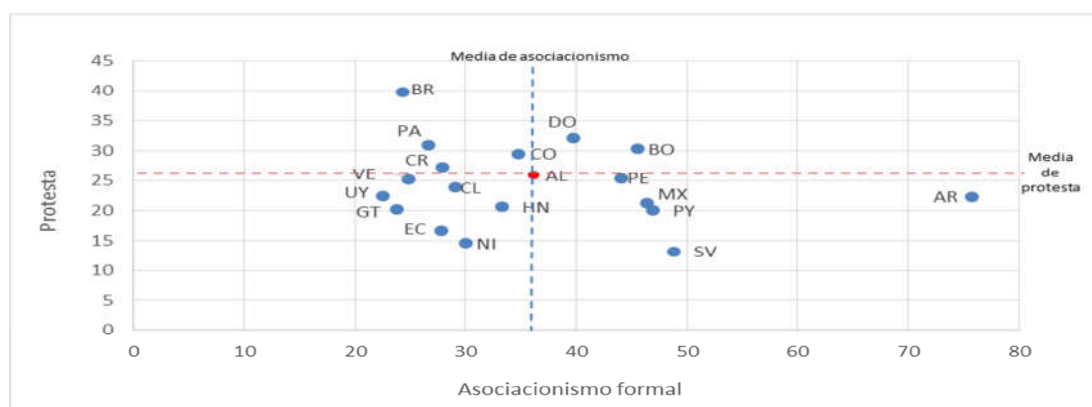
La primera indica que existe un menor nivel de confianza social en relación con un mayor asociacionismo formal en 14 países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela. En esta misma línea de cruce de variables no existe ningún país que registre un menor asociacionismo formal y una mayor confianza social. Sin embargo si hay un caso atípico en la región, con casi iguales niveles de asociacionismo formal y confianza social: Uruguay que presenta un 22.5 por ciento y 21.6 por ciento respectivamente entre los encuestados.

La segunda tendencia señala que existe un menor nivel de confianza social en relación con un mayor nivel de protesta en la región. Esta situación se suscita en 13 países: Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela, aunque es una tendencia menor que la establecida anteriormente sigue siendo una realidad en un número alto de naciones latinoamericanas. Continuando con el mismo cruce de variables se observa que la relación entre menor confianza social y mayor nivel de asociacionismo es una línea minoritaria de países: Ecuador, El Salvador, y Nicaragua, con niveles muy bajos de protesta. También se presentan casos

atípicos que escapan de las tendencias regionales, Argentina –con 22.3 por ciento en protesta y 22.4 en confianza social- y Uruguay – con 22.4 en protesta y 21.6 en confianza social- se corresponden en los niveles registrados entre estas dos variables.

Antes de analizar la relación entre confianza social y asociacionismo formal e informal en la siguiente figura se observa el comportamiento de las dos variables dependientes. La media de asociacionismo se ubica en 36.2 por ciento mientras el promedio de protesta se registra en 25.9 por ciento. Utilizando el coeficiente de correlación, este nos arroja una relación negativa (-0.18187) lo que sugiere que entre estas dos variables no existe una relación lineal. Si comparamos ambas variables con la confianza social, se observa como los números entre asociacionismo formal y protesta son superiores a la confianza interpersonal. No obstante hay una dispersión importante entre los países latinoamericanos. Por una parte se encuentran los países con altos niveles de protesta y de asociacionismo: Bolivia y República Dominicana, sólo estos se ubican por encima de las medias; en cambio los Estados con bajos niveles de protesta y de asociacionismo son numerosos: Honduras, Chile, Nicaragua, Venezuela, Uruguay, Guatemala y Ecuador. Por otro lado aparecen los países con altos niveles de asociacionismo pero bajos en protesta: Argentina, El Salvador, Paraguay, México y Perú; mientras que en sentido opuesto, altos niveles de protesta pero bajos en asociacionismo, se observan: Brasil, Paraguay, Costa Rica y Colombia.

**Figura 7.** Relación entre asociacionismo formal y protesta



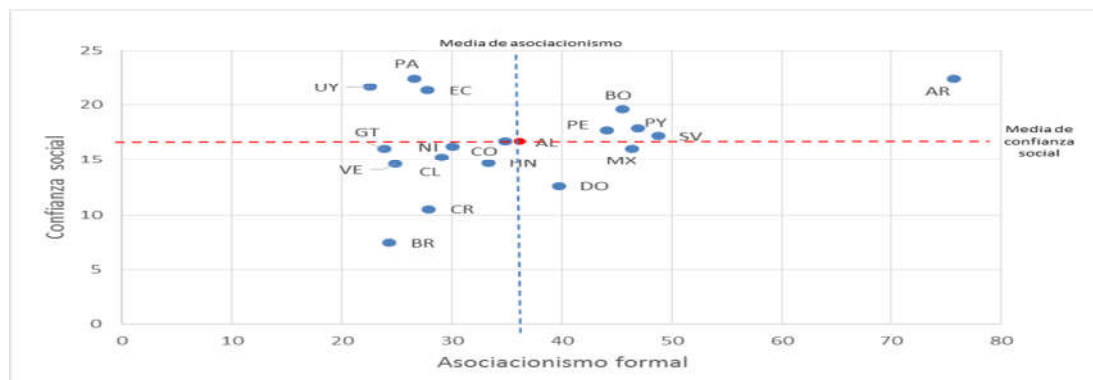
Fuente: elaboración propia con base a datos de protesta, Latinobarómetro, 2013 y para asociacionismo formal, Güemes (2013: 123 - 132).

¿En qué términos opera esta relación? La confianza interpersonal y el asociacionismo formal se expresan en la mayor tendencia observada entre los países latinoamericanos que registran menores niveles de confianza social y mayores niveles de asociacionismo formal, contrario a lo que señala la literatura los niveles de asociacionismo y confianza social no se corresponden. Existe un grupo de 14 países que registran menores niveles de confianza social, con una media de 16.7 por ciento, que también tienen

mayores niveles de asociacionismo formal, con un 36.7 por ciento en el promedio regional. Estos datos son difíciles de constatar de acuerdo a todo lo escrito en torno al comportamiento de las variables que señalan una relación de correspondencia entre el asociacionismo y la confianza social, no obstante a la luz de los datos presentados ¿menores niveles de confianza social no significan menores niveles de asociacionismo? Y por ende ¿Mayores niveles de asociacionismo no significan mayores niveles de confianza social? Los niveles de asociacionismo formal en América Latina, son generalmente más altos en varios países de la región pero respecto de la confianza interpersonal, estos números no superan el 23 por ciento.

En la figura 8 se observan los países con altos niveles de asociacionismo formal y confianza social: Argentina, El Salvador, Paraguay, Bolivia y Perú, por el contrario quienes presentan bajos números en asociacionismo y confianza social son mayoría: Colombia, Honduras, Nicaragua, Chile, Costa Rica, Guatemala, Venezuela y Brasil; mientras que los países con altos niveles de asociacionismo pero bajos en confianza son México (casi en el promedio de confianza) y República Dominicana; contrario a lo que sucede en Paraguay, Ecuador, Uruguay y Guatemala con altos niveles en confianza social y bajos en asociacionismo formal. No obstante aplicando el coeficiente de correlación entre estas dos variables, arroja un coeficiente de 0.340624152, lo que sugiere una relación positiva pero muy débil entre confianza social y asociacionismo formal.

**Figura 8.** Relación entre confianza social y asociacionismo



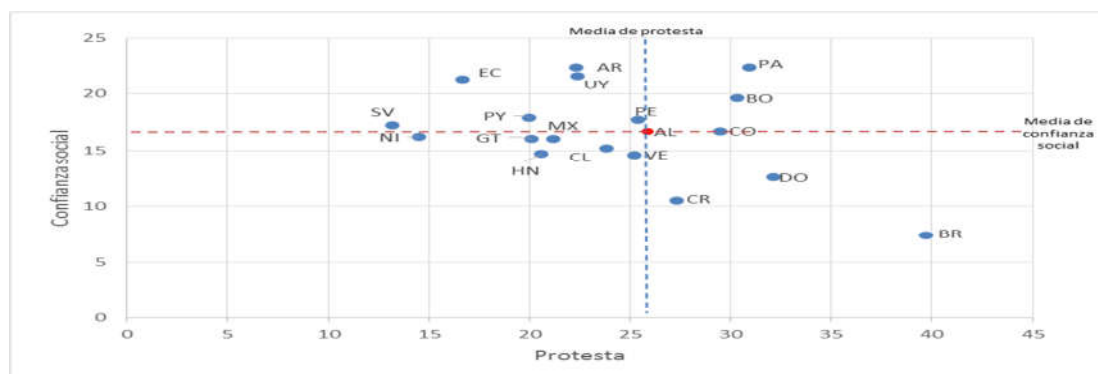
Fuente: elaboración propia con base en datos de confianza social, Latinobarómetro, 2015 y para asociacionismo formal, Güemes (2013: 123 - 132).

propia con base en datos de confianza social, Latinobarómetro, 2015 y para asociacionismo formal, Güemes (2013: 123 - 132).

En la figura 9 se aprecia la relación entre confianza social y protesta, donde solo Bolivia, Panamá y Colombia presentan altos niveles de confianza social y de protesta, caso contrario sucede en Venezuela, Chile, México, Honduras, Guatemala y Nicaragua con bajos niveles de confianza social y de asociacionismo; mientras que los países con altos números en protesta pero bajos en confianza son: Brasil, República Dominicana y Costa Rica; en cambio en El Salvador, Paraguay, Ecuador, Argentina, Uruguay y Perú se observan bajos niveles en protesta pero altos en confianza social. Utilizando el coeficiente de

correlación se observa una relación negativa entre estas variables (-0.410) aunque más significativa que la correlación anterior.

**Figura 9.** Relación entre confianza social y protesta



Fuente: elaboración propia a partir de datos de Latinobarómetro, 2013 y 2015.

¿Qué relación existe entre el asociacionismo formal e informal y la confianza social? Utilizando el coeficiente de correlación, los valores no son significativos en las variables. Los coeficientes son negativos en la mayoría de las relaciones propuestas, solo entre asociacionismo formal y confianza interpersonal hay una relación positiva, aunque poco relevante, ya que se ubica en 0,34, no obstante se encuentra es un número aún muy alejado del 1 que nos confirmaría una correlación entre estas dos variables. De acuerdo a la hipótesis dos que señala la existencia de una relación entre los niveles de asociacionismo formal e informal y confianza social en América Latina, se muestra que este supuesto es nulo, ya que aunque entre confianza social y asociacionismo formal la relación es positiva el coeficiente de correlación no es significativo, mientras que entre confianza social y protesta esta relación es negativa y entre asociacionismo y protesta se repite este hecho.

### Notas finales

¿Existe una correlación entre el asociacionismo formal e informal y la confianza social en el capital social? La hipótesis buscaba constatar la relación entre confianza social y asociacionismo formal e informal, comprobada en algunos casos por los estudios de capital social. Sin embargo en América Latina, se muestra que este supuesto es nulo, ya que aunque entre confianza social y asociacionismo formal la relación es positiva el coeficiente de correlación no es significativo, en ninguna combinación establecida entre estas variables. La realidad latinoamericana presenta otros factores que impiden el círculo virtuoso y la relación lineal encontrada por Putnam en Italia, lo que no quiere decir que los niveles de confianza social

y asociacionismo formal e informal no existan, sugiere que no se relacionan, que actúan de forma independiente entre una y otra.

Es significativo que contrario a lo que plantea la literatura académica respecto a los elementos del capital social no lograra comprobarse a nivel regional en América Latina, lo que motiva una nueva búsqueda de mecanismos explicativos en torno a los elementos internos, el asociacionismo formal e informal y la confianza social, del capital social, así como su interacción con factores no abordados hasta el momento. Se sugiere que una posible explicación espera a ser descubierta en los factores históricos y culturales, que en muchas ocasiones han logrado determinar el comportamiento de los individuos en sociedad.

### **Referencias bibliográficas**

BOIX, Carles; POSNER, Daniel (2000): “Capital social y democracia”, *Revista Española de Ciencia Política*, 2, págs. 159-185.

CRIADO OLMOS, Henar; HERREROS, Francisco (2001): “El problema de la formación del capital social: Estado, asociaciones voluntarias y confianza generalizada”, *Zona abierta*, 94/95, págs. 201-231.

DE ULZURRUM DIEZ MORALES, Laura (2006): *Instituciones, movilización y participación política: el asociacionismo político en las democracias occidentales*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

GÜEMES, Cecilia (2011): “Estado y Capital Social en América Latina: ¿En qué medida las características y comportamientos del Estado explican los niveles de Capital Social en la región?/ State and social capital in Latin America: In which way the features and actions of the State explain the social capital levels in Latin America?”, *América Latina Hoy*, 59, págs. 91-116.

HARDIN, Russell (2002): *Trust and trustworthiness*, Nueva York, Russell Sage.

PLASCENCIA, J. (2005). Tres visiones sobre capital social: Bourdieu, Coleman y Putnam. *Actarepublicana: política y sociedad*, 4(4), 21-36.

PUTNAM, Robert (1993): *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Nueva York, Princeton University Press.

SABATINI, Fabio (2006): *Social Capital, Public Spending and the Quality of Economic Development: The Case of Italy*, *Fondazione Eni Enrico Mattei Working Paper No. 14*. Documento en línea. Disponible

en: <[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=879708](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=879708)> [Fecha de consulta: 10 de enero de 2017].

SCHUSTER, Federico; PÉREZ, Germán; PEREYRA, Sebastián; ARMESTO, Melchor; ARMELINO, Martín; GARCÍA, Analía; NATALUCCI, Ana; VÁZQUEZ, Melina; ZIPCIOGLU, Patricia (2006): “Transformaciones de la protesta social en Argentina 1989-2003”, Documento de trabajo del Instituto de Investigaciones Gino Germani, 48, pág. 48.

SUBIRATS, Joan (2001): “Sociedad civil y voluntariado: responsabilidades colectivas y valores públicos en España”, Documentación social, 122, págs. 122, 41-66.

WELZEL, Christian; INGLEHART, Ronald; DEUTSCH, Franziska (2005): “Social capital, voluntary associations and collective action: which aspects of social capital have the greatest ‘civic’ payoff?”, Journal of civil society, 1.2, págs. 121-146.

Bases de datos:

LATINOBARÓMETRO, 2013, 2015. Documentos en línea. Disponible en: <<http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>>. [Fecha de consulta: 1 de junio de 2017].

# CAPÍTULO 5

## Integração Latino-americana

# DA IIRSA AO COSIPLAN: OS IMPACTOS TERRITORIAIS E SOCIOAMBIENTAIS NA INTEGRAÇÃO EM INFRAESTRUTURA SUL-AMERICANA

Jéssica Maria Grassi<sup>1</sup>  
Gabriela Mesa Casa<sup>2</sup>  
Ana Karolina Morais da Silva<sup>3</sup>

**Resumo:** Entre os objetivos específicos da UNASUL estão o desenvolvimento de uma infraestrutura regional que possibilite a interconexão entre os povos, com a devida preocupação de que a infraestrutura promova um desenvolvimento socioeconômico sustentável, levando em conta a proteção dos recursos naturais, da biodiversidade e dos ecossistemas. A partir disso, o presente artigo tem como principal objetivo explorar, de modo sucinto, alguns dos impactos dos projetos de integração infraestrutural propostos pela IIRSA, especialmente no que diz respeito às questões territoriais e socioambientais. Busca-se, assim, refletir sobre o discurso oficial e a prática, em que predomina a lógica territorial geoeconômica e não há uma real preocupação prévia com as populações afetadas e o impacto sobre os biomas naturais que ditos projetos perpassam. Esta pesquisa é um estudo exploratório, sendo empregada a técnica de pesquisa bibliográfica, recorrendo-se a fontes primárias (documentos oficiais da UNASUL) e secundárias (livros, teses, dissertações, artigos).

**Palavras-chave:** Integração; Infraestrutura; América do Sul; IIRSA.

## Introdução

As iniciativas de integração sul-americanas a partir dos anos 1990 são marcadas pelo aprofundamento do denominado *regionalismo aberto*, conceito concebido no âmbito da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL, 1994), ou *novo regionalismo*, conforme o proposto pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID, 2002). Surgido na década de 1980, este modelo se estabilizou como modelo de integração regional hegemônico no pós-Guerra Fria, no contexto de unipolarização mundial dos anos 1990. A partir de então, outros temas e objetivos não estritamente econômicos passaram a ser incluídos na agenda integracionista, embora a essência economicista do modelo tenha sido mantida, pois, conforme Padula (2014), “nestas abordagens, a ênfase do regionalismo está na criação e aumento da corrente de comércio (regional e internacional), e não no desvio de comércio para dentro da região, para aproveitar as vantagens do mercado regional” (PADULA, 2014, p. 146).

Neste contexto que a Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) foi criada, no início dos anos 2000, como uma proposta de integrar os territórios, os mercados e os povos sul-americanos, construindo infraestruturas de comunicação, transporte e geração de energia. Posteriormente a IIRSA é incorporada pela UNASUL e, em 2009 é criado o Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN). Esse esforço teria como fim “gerar novas formas de financiamento, e ir mais além de fatores meramente técnicos para a execução de projetos” (GRANATO, 2015, p. 203). O

---

<sup>1</sup> Doutoranda em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina. Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Integração Contemporânea da América Latina (PPG-ICAL) da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). Bolsista do Programa de Demanda Social - UNILA de Bolsas Pós-graduação Stricto Sensu. Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM).

<sup>2</sup> Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Integração Contemporânea da América Latina (PPG-ICAL) da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). Bacharel em Direito pela Universidade Comunitária da Região de Chapecó (Unochapecó). Licenciada em Filosofia pela Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS).

<sup>3</sup> Graduada em Relações Internacionais e Integração pela Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA).

COSIPLAN conta com inúmeros projetos que atualmente são desenvolvidos através de diferentes fontes de financiamento, e em diferentes âmbitos políticos.

No que diz respeito ao desenvolvimento comercial, os impactos positivos da IIRSA são amplamente ressaltados, especialmente pela promoção da infraestrutura para a interligação dos mercados sul-americanos ao mercado global. Entretanto, são inúmeras as críticas quanto à atuação e os resultados da iniciativa, principalmente em relação a questões como o desenvolvimento socioeconômico e a promoção da soberania regional, bem como os impactos socioambientais das obras. Na teoria, visualiza-se a preocupação com o desenvolvimento social, econômico e ambiental, mas na prática, *quais os impactos territoriais e socioambientais gerados pela IIRSA?* Esse é o questionamento que move o desenvolvimento deste artigo.

Para alcançar o objetivo central deste estudo, primeiramente, busca-se entender a origem, objetivos e os desdobramentos da proposta de integração da infraestrutura sul-americana. A partir disso, a segunda e terceira seções do artigo se ocuparão de explorar os impactos da iniciativa desde uma perspectiva multifatorial, analisando o modelo de integração promovido pela iniciativa e os impactos no que diz respeito às questões territoriais e socioambientais. E, por fim, pretende-se explorar brevemente um dos eixos de trabalho da IIRSA, destacando as obras do Complexo Hidrelétrico do Rio Madeira, de modo a identificar ditos impactos gerados a partir deste.

## **1. IIRSA, UNASUL e COSIPLAN: origem e desdobramentos da integração**

O projeto de desenvolvimento da integração física sul-americana foi um resultado da I Reunião de Presidentes da América do Sul, ocorrida em Brasília, em setembro de 2000. A reunião, proposta pelo então presidente brasileiro Fernando Henrique Cardoso, reuniu pela primeira vez os doze Chefes de Estado e é considerada o ponto de inflexão do regionalismo sul-americano, uma vez que se propôs expandir a cooperação e a integração sul-americana, incorporando novos temas à agenda regional (HONÓRIO, 2013). Na visão de Guimarães (2008):

A Iniciativa para a Integração da Regional Sul-Americana (IIRSA) [sic], em 2000, foi um passo de grande importância neste esforço de planejamento, que necessitava para se concretizar a alavanca regional do financiamento (GUIMARÃES, 2008, p. 67).

Nessa ocasião, os países também apontaram a necessidade de se impulsionar a integração política e social, indo além das questões econômicas e comerciais, que eram a base das relações regionais, bem como entenderem que para promover o desenvolvimento e a inserção global da América do Sul era necessário expandir e fortalecer essas relações regionais (HONÓRIO, 2013; PADULA, 2010).

A partir disso surgiu a proposta da Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), que foi oficializada em 2002, na II Reunião de Presidentes Sul-Americanos. Como objetivo essencial, Ceceña (2009, p. 207) salienta que a iniciativa busca “construir uma infraestrutura de comunicações,

transportes e geração de energia que constitua um ágil e dinâmico sistema circulatório que permita enlaçar as economias regionais ao mercado mundial”.

Buscando expandir as agendas da integração sul-americana, na III Reunião de Presidentes Sul-Americanos, realizada em 2004, em Cuzco, decidiu-se formar a Comunidade Sul-Americana de Nações (CSN/CASA), ampliando a ideia inicial dos doze Chefes de Estado de impulsionar a integração da América do Sul. Moniz Bandeira (2006, p. 295-296) ressalta que:

O Brasil, ao encorajar o lançamento da Comunidade Sul-Americana de Nações, na reunião de Cuzco, teve um objetivo estratégico, visando tornar não propriamente a si próprio, mas o conjunto dos países do subcontinente, uma potência mundial, não só econômica, mas também política. Sua dimensão ultrapassava, de longe, o caráter meramente comercial. O Brasil não abdicara do projeto de se tornar potência mundial, porém, compreendia que a consecução de tal objetivo passava pela sua integração com a Argentina e, em uma segunda etapa, com todos os demais países da América do Sul. A união da Argentina e do Brasil não significava uma soma de dois países mais uma multiplicação de fatores, como certa vez o presidente Arturo Frondizi (1958-62) ressaltou. E a união dos demais países da América do Sul com o Brasil e a Argentina, em uma comunidade econômica e política, conformaria uma grande potência, com enorme peso no cenário mundial.

Em 2007, os presidentes resolveram, por consenso, renomear esse esforço integracionista, adotando União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) e, em 2008, na Reunião dos Presidentes Sul-Americanos, os doze Chefes de Estados aprovaram o Tratado Constitutivo da UNASUL, substituindo, assim, a CSN (GRANATO, 2015). Sobre essa mudança, Granato (2015, p. 195) aponta que:

[...] o bloco sul-americano retomava e recriava a memória revolucionária das guerras de independência, ao mesmo tempo em que adquiria um novo papel geopolítico, através do qual, segundo o Presidente Lula, “uma América do Sul unida mexerá com o tabuleiro do poder no mundo”, em contraposição às aspirações hegemônicas dos Estados Unidos no continente. O consenso repousa na proposta da UNASUL como um conjunto de posições que apontam para a busca de uma política comum e própria, que responda às necessidades e interesses dos países da região, e não aos imperativos das potências centrais.

Assim, a UNASUL se destaca por concretizar a proposta da I Reunião dos Presidentes Sul-Americanos, indo além da integração econômica e tendo como objetivo principal construir um espaço que promova a “união e integração cultural, social, econômico e político entre seus povos, priorizando o diálogo político, as políticas sociais, a educação, a energia, a infraestrutura, o financiamento e o meio ambiente, entre outros”, com intuito de diminuir as desigualdades sociais e econômicas entre os Estados (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2008, p. 8).

Com base nesse objetivo geral, o Tratado Constitutivo da UNASUL estabelece 21 objetivos específicos e para sua execução foram criados 12 Conselhos Ministeriais e Setoriais<sup>4</sup>. Destaca-se aqui três desses objetivos: o desenvolvimento de uma infraestrutura para a interconexão da região e entre os povos de acordo com critérios de desenvolvimento social e econômico sustentáveis; a proteção da biodiversidade, dos recursos hídricos e dos ecossistemas, bem como a cooperação na prevenção de catástrofes e na luta contra as

<sup>4</sup> Conselho de Defesa Sul-Americano; Conselho de Saúde Sul-Americano; Conselho Eleitoral da UNASUL; Conselho Energético Sul-Americano; Conselho Sul-Americano de Ciência, Tecnologia e Inovação; Conselho Sul-Americano de Cultura; Conselho de Desenvolvimento Social Sul-Americano; Conselho Sul-Americano de Economia e Finanças; Conselho Sul-Americano de Educação; Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento; Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial das Drogas; Conselho Sul-Americano em Matéria de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações contra o Crime Organizado Transnacional.

causas e efeitos das alterações climáticas; a integração energética para o uso integral, sustentável e solidário dos recursos da região (UNASUR, 2018b).

Entre os mencionados conselhos se encontra o Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN). O COSIPLAN foi criado na III Reunião Ordinária do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo, em 2009, realizada no Equador. Os objetivos deste Conselho são implementar a integração de infraestrutura regional e construir redes de infraestrutura, transporte e telecomunicações, visando o desenvolvimento econômico sustentável e preservando o equilíbrio dos ecossistemas (UNASUR, 2018a).

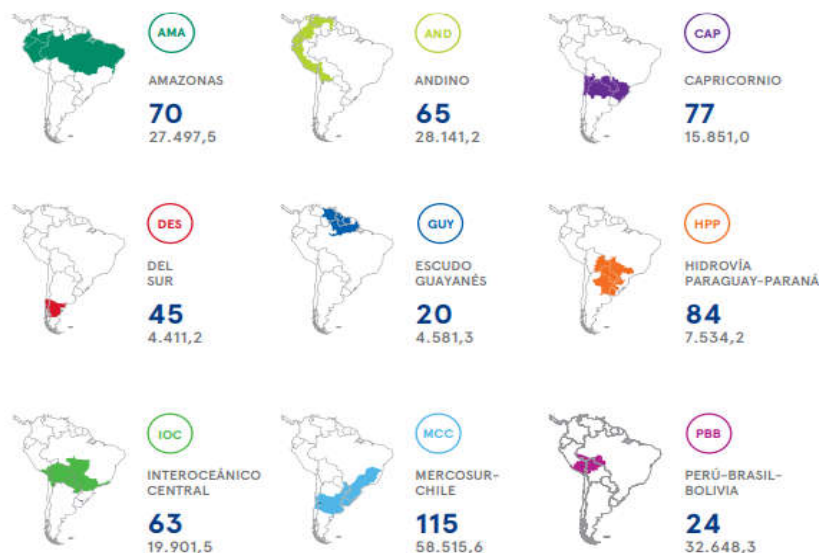
Posteriormente a IIRSA foi incorporada ao COSIPLAN, buscando, com isso, superar a falta de conexão da iniciativa com os esquemas de integração regional munidos de um guarda-chuva institucional (HONÓRIO, 2013). Desse modo, a IIRSA é vista como o embrião do processo que culminou na criação da UNASUL, uma vez que foi a primeira iniciativa de integração entre todos os países sul-americanos, a partir da qual se expandiu a proposta integracionista, culminando na criação da CSN, que, por fim, foi substituída pela UNASUL.

A partir da incorporação da IIRSA à UNASUL, inúmeros projetos já foram financiados. No final de 2017, o seu portfólio contava com o total de 562 projetos, sendo que 409 estavam em execução e 153 já estavam concluídos, somando um total de investimentos superior a US\$ 198 bilhões. Do total de projetos, 502 estão vinculados ao setor de transporte, 54 ao setor de energia e 6 ao setor de comunicação, ou seja, quanto à composição setorial destes projetos, 90% do total são projetos na área de transportes (COSIPLAN, 2017).

Quanto ao financiamento, a maioria dos projetos são financiados pelo setor público, o que corresponde a 447 projetos. Já o setor privado é responsável pelo financiamento de 71 projetos e 44 projetos recebem investimento de ambos os setores. Sobre a dimensão territorial dos projetos, 83% deles são nacionais, 16% são binacionais e apenas 1% são multinacionais (COSIPLAN, 2017).

Os projetos financiados pela IIRSA estão vinculados a 9 eixos: MERCOSUR-Chile (composto por 115 projetos); Perú-Brasil-Bolívia (composto por 24 projetos); Eixo do Sul (composto por 45 projetos); Eixo da Amazonas (composto por 70 projetos); Eixo Andino (composto por 65 projetos); Eixo de Capricórnio (composto por 77 projetos); Eixo do Escudo Guayanés (composto por 20 projetos); Eixo da Hidrovia Paraguay-Paraná (composto por 84 projetos); Eixo Interoceânico Central (composto por 63 projetos) (COSIPLAN, 2017).

**Figura 1 - Mapas dos eixos, quantidade de projetos e investimento estimado por eixo**



Fonte: COSIPLAN, 2017.

Quanto à atuação e os resultados efetivos da IIRSA, existem muitas críticas que contrapõem o discurso oficial da iniciativa com sua real atuação e os impactos que a mesma produz. Assim, na próxima seção iremos pontuar alguns dos pontos de debate que permeiam os projetos de infraestrutura da iniciativa, principalmente no que diz respeito à lógica territorial empregada e às populações locais e meio ambiente impactados pelas obras de infraestrutura.

## 2. Os impactos territoriais e geopolíticos da IIRSA

A partir do contexto histórico, dos seus objetivos e projetos, considera-se que as propostas da IIRSA apresentam impactos positivos e negativos. Conforme Castro (2012), visando uma integração a partir da infraestrutura, a IIRSA representou a possibilidade dos países da região se tornarem mais competitivos no mercado internacional e usufruírem de condições vantajosas no processo de globalização. Destaca-se entre projetos da IIRSA, finalizados em 2017, a construção e melhorias de pontes nacionais e internacionais, rodovias, hidrovias e ferrovias, portos e aeroportos, construção de linhas de fibra ótica entre países, gasodutos, hidrelétricas, termelétricas, entre outras obras (COSIPLAN, 2017).

Entretanto, segundo Brasil (2006, p. 4), os projetos da IIRSA estão baseados em consolidar uma infraestrutura regional voltada “para fora”, o que levaria ao reforço da tendência primário-exportadora dos países da região sul-americana, enquanto “os principais centros produtores e consumidores da região não seriam interligados entre si” e, finalmente, a iniciativa iria apenas expandir a competitividade e as complementaridades estáticas da região, que é uma exportadora de matérias-primas, o que manteria os países em sua atual condição de subdesenvolvimento econômico.

A crítica da autora é direcionada à visão dominante sobre a integração de infraestrutura regional, a visão do *regionalismo aberto e/ou novo regionalismo*, a qual prioriza, do ponto de vista da lógica territorial, a noção de que os fluxos econômicos internacionais estão gradativamente se sobrepondo ao poder dos Estados e dos seus domínios político-territoriais, o que Padula (2011) chama de *lógica territorial geoeconômica*, que para esta visão dominante estaria superando a *lógica geopolítica dos Estados nacionais*. Esta visão reflete sobre a integração de infraestrutura priorizando a criação de *corredores de exportação*, ligando o interior ao litoral para favorecer os fluxos de comércio regional e internacional visando a conexão aos mercados globais (PADULA, 2011, p. 152-153).

Apesar disto, a IIRSA, desde sua incorporação ao COSIPLAN, vem revertendo a tendência dos financiamentos de obras de infraestrutura observada nas últimas décadas. As reformas estruturais dos 1990 e a consequente abertura comercial levou ao incremento do capital privado no desenvolvimento da infraestrutura de serviços públicos, que foi um ponto crucial no conjunto das reformas implementadas, devido ao déficit acumulado pelo investimento no setor, resultado da situação fiscal dos países da região em um contexto de crises econômicas (SANTIAGO, 2011, p. 8). No caso da iniciativa, a maior parte dos seus investimentos advém do setor público, o que impacta diretamente na capacidade de planejamento. Assim,

A IIRSA nasce com uma concepção de alavancar os investimentos privados na infraestrutura regional. Os investimentos na área, no Brasil, começavam a diminuir com a redução da agenda privatizadora empreendida na década de noventa. Nessa linha, nos anos noventa, grande parte dos investimentos no setor foram direcionados à transferência de ativos, e não a novos investimentos. Com a infraestrutura deficiente, a míngua dos investimentos externos, bem como os nacionais, privados e a crise fiscal do Estado face às turbulências financeiras, a IIRSA representa uma tentativa de resgatar a corrente de investimentos em infraestrutura para a região (COUTO, 2011, p. 296 apud PADULA, 2010, p. 23-24).

Costa e Padula (2007, p. 150) defendem que os investimentos em infraestrutura, de modo geral, são fundamentais para uma política de Estado que pretenda superar problemas estruturais e melhorar as condições de vida da população, bem como para alcançar a almejada integração regional dos países sul-americanos (COSTA & PADULA, 2007). Ainda de acordo com Padula (2011), “há uma relação muito clara entre desenvolvimento e a qualidade da infraestrutura”, uma vez que a infraestrutura é fundamental para o desenvolvimento integrado de setores e espaços econômicos. O autor ressalta o papel da infraestrutura “na coesão político-territorial e no aproveitamento do potencial geográfico (riquezas naturais) de um espaço político-territorial nacional – ou seja, sua feição política e econômica” (PADULA, 2011). Acrescenta:

Na esfera interna, o objetivo político da integração deve ser o de afirmar e aumentar a legitimidade dos Estados membros, atendendo a demandas e condições sócio-políticas internas. No âmbito externo, como objetivo geopolítico, o processo de integração deve trabalhar em favor da projeção de poder, autonomia estratégica e protagonismo dos países membros como bloco no sistema internacional – influenciando decisões, sistema jurídico, regras e valores, a agenda e os organismos internacionais, que são determinantes para distribuição da riqueza e das possibilidades de desenvolvimento entre e dentro dos Estados. O poder não deve ser encarado somente como um fim, mas também por sua relação fundamental e recíproca com a geração de riqueza e acumulação de capital, e com o desenvolvimento e justiça social; e, em última instância, para um processo civilizatório mais amplo (PADULA, 2011, p. 11-12).

Assim, Jaeger (2014) aponta que além da integração física ter impactos econômicos e comerciais, podendo auxiliar na redução de assimetrias, no acesso à energia, transporte e comunicação às populações

mais remotas, também deve-se colocá-la como importante fator de segurança e defesa regional. Nesta mesma perspectiva, Castro (2012, p. 47) destaca a importância da integração territorial regional:

A integração da América do Sul constitui um dos objetivos principais das estratégias políticas e econômicas dos governos sul-americanos, estando no centro da política externa brasileira. A noção de Eixos Nacionais de Integração constituiu a estratégia maior para estreitar as relações com os países da América do Sul, na grande fronteira política, conformando um bloco econômico com maior poder de fogo, dada a organização em curso de outros nichos de mercado, nos diferentes continentes. Certamente, a integração geográfica por meio da construção de vias de comunicação terrestres seria o primeiro passo desse processo.

Neste sentido, a infraestrutura é crucial para a defesa da América do Sul, uma vez que desde os anos 1970 observa-se no cenário internacional o acirramento da disputa por mercados e pelo controle de recursos estratégicos de longo prazo, especialmente recursos energéticos, o que gera disputas hegemônicas em todas as regiões do mundo, contexto no qual a América do Sul está indissociavelmente inserida (FIORI, 2008).

Ao considerar que historicamente há uma tendência dos países centrais de acumulação cada vez maior de riquezas e poder (sustentada pela economia de países periféricos), a integração regional sul-americana torna-se crucial para a ampliação das capacidades de segurança, defesa e dissuasão da região, bem como apresenta-se como estratégia fundamental para o desenvolvimento conjunto de blocos de países localizados em regiões periféricas ou semiperiféricas, visando a promoção da soberania e do desenvolvimento e um melhor posicionamento no sistema internacional (GUIMARÃES, 2008, p. 60).

### 3. Os impactos socioambientais da IIRSA

A IIRSA tem como proposta um projeto de integração geopolítica, centrada em integrar os mercados regionais, as regiões periféricas e as áreas fronteiriças, aumentando a atuação do Estado nessas regiões e gerando empregos e desenvolvimento socioeconômico. A iniciativa propõe basear a integração por meio da participação cidadã, com canais efetivos de comunicação, consulta e discussão, bem como alcançar um desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, o Plano de Ação Estratégico (PAE) atuaria no diálogo com as comunidades envolvidas e a Metodologia de Avaliação Ambiental e Social com uma Abordagem Estratégica (EASE), a Metodologia de Integração Produtiva e Logística (IPrLg) e os Programas de Integração Territorial (PTI) também incluiriam processos de consulta e participação (COSIPLAN, 2018).

Embora o desenvolvimento sustentável esteja presente nos objetivos da IIRSA, ao analisarmos a execução de determinados projetos, percebemos que o desenvolvimento sustentável não é uma prioridade para a iniciativa. Para melhor compreendermos os impactos causados ao meio ambiente por alguns projetos da IIRSA, podemos definir o conceito de “impacto ambiental” a partir da Resolução CONAMA Nº 001, de 23 de janeiro de 1986:

Artigo 1º - [...] considera-se impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam: I - a saúde, a segurança e o bem-estar da

população; II - as atividades sociais e econômicas; III - a biota; IV - as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; V - a qualidade dos recursos ambientais.

Uma das críticas mais frequentes relacionadas à IIRSA diz respeito à localização de suas obras, áreas onde se concentram recursos naturais estratégicos. Nessa perspectiva, compreende-se que as rotas da IIRSA demonstram que o território sul-americano é colocado à disposição da apropriação de seus recursos estratégicos, para que o mercado mundial se beneficie com o provimento de infraestrutura em regiões ricas em matérias-primas (CECEÑA, 2009; MAGGI & BERNADO, 2009).

Os canais interoceânicos não buscam a rota mais curta entre os oceanos, mas sim a mais vasta, a mais rica. [...] Esta diferença de critérios coloca em evidência que a conexão tem outros propósitos do que aqueles buscados no passado, de acordo com o aumento de capacidades e envergadura da apropriação capitalista. [...] As rotas da IIRSA passam pelas fontes de água, minerais, gás e petróleo; pelos corredores industriais do subcontinente; pelas áreas de diversidades genéticas mais importantes do mundo; pelos refúgios indígenas e por tudo aquilo que é valioso e apropriável na América do Sul (CECEÑA, 2009, p. 209).

Desta forma, ao tratar dos impactos socioambientais das obras de infraestrutura da IIRSA, Santos Silva et al. (2015) aponta o caso da construção da Ferrovia da Integração Oeste-Leste (FIOL) que faz parte do Eixo Amazônico e contempla Brasil, Colômbia, Equador e Peru, dizendo que “neste eixo existem mais de duas mil unidades de áreas naturais ou produtivas que possuem algum tipo de proteção ou desígnio legal devido à presença de comunidades tradicionais e à proteção ambiental” (SANTOS SILVA et al., 2015, p. 5). A construção da FIOL se desdobrou em conflitos sociais devidos, principalmente, à expropriação de terras das comunidades tradicionais, sendo que na área de abrangência do projeto existem 53 comunidades quilombolas e a construção também afeta grupos indígenas e populações ribeirinhas (SANTOS SILVA et al., 2015).

A expropriação de terras remete à violência da ocupação colonial vivida pelos antepassados desses grupos. Eles são forçados a sair de suas terras, um lugar com suas memórias, para dar lugar à globalização forjada no processo de dominação. [...] As comunidades indígenas também sofrem com o processo de reassentamento, visto que possuem uma forte ligação espiritual com o território. São as ligações espirituais e as práticas culturais que auxiliam na definição de suas sociedades, sendo destruídas pelo deslocamento. A chegada dos trabalhadores da construção civil nessas regiões provocam outros problemas sociais como o álcool, a prostituição e a violência. O afã da globalização impõe o desenraizamento, provocando impactos indiretos como perdas de laços comunitários, separação de comunidades e famílias e destruição de locais sagrados para comunidades indígenas e tradicionais. Não se trata apenas de perdas materiais, mas também as imateriais (SANTOS SILVA et al., 2015, p. 8-9).

Assim, para Santos Silva et al. (2015, p. 2) os projetos financiados pela IIRSA não promovem a melhoria da qualidade de vida da população e a preservação do meio ambiente, e sim desvalorizam as questões históricas e culturais da população afetada pelos projetos. Segundo a autora, os projetos da IIRSA podem ser classificados como um “movimento de reprodução da colonialidade do poder, nos quais alguns grupos sociais são considerados como seres que ocupam a subalternidade, uma posição de subordinação no processo de desenvolvimento que favorece a classe dominante” (SANTOS SILVA et al., 2015, p. 2).

Segundo Comegna (2009) a região da Amazonas (a qual corresponde o Eixo do Amazonas) é considerada uma das principais regiões para a efetivação de projetos, pois além do seu caráter estratégico, também têm as riquezas naturais, considerando a “Amazônia uma região de importância primordial no

desenvolvimento dos processos de integração física, das comunicações e da energia, que permitirão aproximar os mercados intra-amazônicos” (COMEGNA, 2009, p. 2). O Eixo do Amazonas contém um rol de 70 projetos, entre os inúmeros impactos ambientais e sociais causados por tais projetos, Comegna (2009, p. 5) destaca:

Dentre os impactos sociais e ambientais causados pelos projetos de infra-estrutura do Eixo, podemos destacar as obras de construção e pavimentação de rodovias, por induzirem a ocupação desordenada do território, o aumento da migração para áreas ao longo da estrada, grilagem, aumento acelerado do desmatamento direto e induzido, além dos conflitos pela terra e concentração fundiária. Além disso, a presença de estradas aumenta a pressão antrópica sobre Unidades de Conservação e Terras Indígenas, que ficam mais sujeitas às invasões. As ferrovias também são responsáveis por impactos semelhantes, embora em menor intensidade e área.

Quando observado por meio de números, esses impactos tornam-se ainda maiores. Os projetos executados neste Eixo, segundo dados coletados por Comegna (2009, p. 6), atingirão diretamente em torno de 2,5 milhões km<sup>2</sup>. Ou seja, de alguma maneira serão ou já foram afetadas:

47 Unidades de Conservação de proteção integral, 90 Unidades de Conservação de uso sustentável, 107 áreas indígenas, 484 áreas consideradas pelo governo federal como prioritárias para a conservação da biodiversidade, além de 145 áreas protegidas fora das fronteiras brasileiras (COMEGNA, 2009, p. 6).

Diante disso, não podemos deixar de mencionar os impactos causados às populações indígenas e as demais comunidades locais, as quais são suscetíveis aos impactos causados pela construção de rodovias, ferrovias e hidrelétricas, pois há o aumento da violência contra essas populações, além da diminuição da caça e da pesca e, conseqüentemente, a perda de seus costumes (COMEGNA, 2009, p. 6).

Assim, partindo das observações apresentadas até aqui acerca da formação da IIRSA, seus objetivos, sua atuação, bem como seus impactos no continente sul-americano, a seguir será explorado brevemente o Complexo Hidrelétrico do Rio Madeira, projeto do Eixo Peru-Bolívia-Brasil, de modo a exemplificar o que foi abordado até então. Nesse sentido, analisando a carteira de projetos do COSIPLAN de 2017, observa-se que projetos relacionados à geração de energia são os com maior custo entre todos os projetos. Da mesma forma, essas mesmas obras são as principais apontadas nas críticas quanto aos impactos socioambientais causadas pela iniciativa. Quando se trata da região amazônica esses impactos são intensificados, como já abordado anteriormente<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Independente da sua localização, as obras de construção de hidrelétricas causam impactos visíveis à população local e ao ecossistema. Mas quando se trata da região amazônica, essas obras, assim como as de hidrovias, ferrovias e rodovias, tem seus impactos intensificados.

**Tabela 1 - Número de projetos concluídos e montante de investimento por sub-setor**

Sub-setores de los proyectos concluidos				
<i>*En millones de US\$</i>				
Sector / Sub-sector	N° de proyectos	% Proyectos	Monto de inversión*	% Inversión
Aéreo	7	4,6	219,8	0,6
Carretero	69	45,1	12.459,6	39,9
Ferrovionario	10	6,5	3.891,0	15,3
Fluvial	14	9,2	145,1	0,5
Marítimo	9	5,9	1.375,1	3,6
Multimodal	2	1,3	255,0	0,8
Pasos de Frontera	14	9,2	158,5	0,4
Generación Energética	8	5,2	21.789,0	11,8
Interconexión Energética	17	11,1	8.191,4	29,1
Interconexión de comunicaciones	3	2,0	12,0	0,0
<b>TOTAL</b>	<b>153</b>	<b>100,0</b>	<b>48.496,5</b>	<b>100,0</b>

Fonte: COSIPLAN, 2017.

A obra do Complexo Hidrelétrico do Rio Madeira, que foi concluído em 2017, faz parte do Eixo Peru-Bolívia-Brasil, o qual é o segundo menor eixo da IIRSA em quantidade de projetos, no entanto, o eixo com maior volume em investimento. Este conta com um plano de 24 projetos, sendo 19 na área de transportes e 5 de energia, não constando nenhum na área de comunicação. Comparativamente aos demais eixos da iniciativa, e proporcionalmente à quantidade de projetos, este também tem o maior número de projetos de energia.

**Tabela 2 - Projetos concluídos e montante de investimento por eixo**

Proyectos concluidos por Eje <sup>(2)</sup>					
<i>*En millones de US\$</i>					
Sector / Sub-sector	N° Grupos	N° de proyectos	% Proyectos	Monto de inversión*	% Inversión
AND	7	20	13,0	993,7	2,0
AMA	7	24	15,6	7.073,6	14,6
CAP	4	20	13,0	2.773,3	5,7
DES	2	6	3,9	473,1	1,0
GUY	3	6	3,9	86,5	0,2
HPP	5	20	13,0	2.112,7	4,4
IOC	5	23	14,9	1.086,4	2,2
MCC	6	29	18,8	9.708,3	20,0
PBB	2	6	3,9	24.189,0	49,9
<b>TOTAL</b>	<b>41</b>	<b>153</b>	<b>100,0</b>	<b>48.496,5</b>	<b>100,0</b>

Fonte: COSIPLAN, 2017

O Complexo Hidrelétrico do Rio Madeira compreende as hidrelétricas de Santo Antônio e de Jirau, é o único projeto de hidrelétrica concluído no Brasil em 2017 e o projeto com maior custo entre todos os finalizados no mencionado ano, totalizando um gasto de US\$ 18,209 bilhões<sup>6</sup>.

O Complexo do Rio Madeira compreende dois barramentos, com potência instalada de 3.580MW, no caso do Santo Antônio, e de 3.300MW, no caso de Jirau, além de cerca de 4.000km de hidrovia e 1.700km de linhas de transmissão, localizados na Amazônia brasileira. A construção das duas usinas hidroelétricas, integradas a um sistema de eclusas, permitirá a superação de dois impedimentos à navegação, constituídos pelas cachoeiras de Santo Antônio e Jirau, e a transposição de outros vinte obstáculos no trecho de 340 km que separa Porto Velho de Abunã, no Estado de Rondônia (TEIXEIRA, 2008, p. 87).

Nessa perspectiva, a construção das hidrelétricas, juntamente com a hidrovia ao longo do rio também planejada, seria de grande importância para o desenvolvimento local e regional e para a integração dos territórios amazônicos entre Peru, Brasil e Bolívia (ALMEIDA; BASTOS, 2010; CAVALCANTE; SANTOS, 2012). No entanto, Almeida e Bastos (2010) defendem que as construções de hidrelétricas na região Amazônica impactam negativamente tanto o ecossistema quanto as populações locais, ressaltando que os impactos causados pelas hidrelétricas são econômicos, sociais e ecológicos. Assim, entre esses impactos ambientais e sociais causados pela construção de hidrelétricas no Brasil, destacam:

[...] translocação de população, perda de solos, perda de espécies de plantas e animais, perdas de monumentos naturais e históricos, perda de recursos madeireiros, modificação da geometria hidráulica, modificação da carga sedimentar, impactos sobre a pesca, crescimento de macrófitas aquáticas e deterioração da qualidade da água, aumento de doenças de veiculação hídrica (JUNK e MELLO, 1990, TUNDISI *et. al.*, 2007 *apud* ALMEIDA; BASTOS, 2010, p. 3).

Como exemplo, Almeida e Bastos (2010) apontam que logo no início da construção da obra no Rio Madeira, constatou-se uma explosão demográfica na região de Porto Velho, em Rondônia, uma urbanização totalmente desordenada, com alta concentração de moradores nas periferias, o que agravou a situação de desigualdade social (ALMEIDA; BASTOS, 2010). Outro fator importante é que 1087 pessoas foram atingidas pelo reservatório de Jirau e 1762 pelo reservatório de Santo Antônio, sendo que 1100 pessoas estavam localizadas em áreas urbanas e 1.749 em áreas rurais (CAVALCANTE; SANTOS, 2012).

Por fim, além de todos esses impactos, é importante ressaltar que as construções de hidrelétricas causam danos irreversíveis em todo ecossistema aquático, influenciando a biodiversidade, a qualidade da água e diminuindo a quantidade de peixes de toda a região (COMEGNA, 2009). Ademais, conforme Cavalcante e Santos (2012, p. 10), na Amazônia Rondoniense essas políticas de infraestrutura, implantadas sob a lógica de mercado e visando o atendimento de interesses externos, “desestruturam a lógica de organização local, elevando as tensões socioambientais, devido à sobreposição da escala global em detrimento à local”.

Em suma, percebeu-se, diante do exposto nas três seções deste artigo, que a IIRSA tem grandes impactos positivos ao buscar promover à integração física e o desenvolvimento dos países sul-americanos,

---

<sup>6</sup> Deve-se ter em vista que o total de investimento de todos os projetos concluídos em 2017 foi de aproximadamente US\$ 20 bilhões, ou seja, o Complexo Hidrelétrico do Rio Madeira custou cerca de 90% do total investido em todos os projetos concluídos em 2017.

levando projetos de infraestrutura aos locais mais remotos. Contudo, um dos principais desafios da iniciativa é promover a integração infraestrutural da América do Sul causando o mínimo impacto possível ao ecossistema e às populações locais.

### **Considerações finais**

Os projetos de infraestrutura promovidos pela IIRSA representam um aprofundamento da dinâmica primária-exportadora das economias sul-americanas, especialmente pelo impacto gerado pelos corredores de exportação que interligam a região com mercados externos ao mesmo tempo que não promove a integração entre os próprios mercados sul-americanos, um fruto da lógica territorial geoeconômica da iniciativa, que parte do marco do regionalismo aberto e/ou novo regionalismo.

Por outro lado, o papel do planejamento e financiamento estatais na agenda da IIRSA a partir da incorporação desta ao COSIPLAN denota que os Estados sul-americanos retomaram uma capacidade a qual havia sido gravemente debilitada nos anos 1990 e que deixava o planejamento territorial regional à mercê de interesses privados. Neste sentido, a IIRSA ainda é considerada vital para a agenda de segurança e defesa regional, ao integrar as regiões periféricas e fronteiriças dos países.

Ainda assim, muitas obras estão localizadas em regiões com recursos naturais estratégicos, favorecendo sua apropriação pelos interesses privados e mesmo por outros Estados externos à América do Sul. Ademais, do ponto de vista socioambiental, outros pontos relevantes são a maneira como essas obras levam a um desmatamento desenfreado, uma ocupação desordenada do território, conflitos por terra, concentração fundiária, mudando completamente a dinâmica local, causando sérios danos aos ecossistemas e impactando negativamente as populações locais. Desta forma, salientamos que não há, por parte da IIRSA, nenhuma medida de prevenção e precaução de impactos sociais e ambientais.

Com isto, concluímos que a IIRSA é uma importante iniciativa que ampliou a agenda de integração da região, bem como contribuiu para uma inversão na lógica de investimentos de infraestrutura de serviços públicos e fortaleceu parcialmente a segurança e defesa da região. Apesar disto, ainda é necessário avançar no planejamento das obras no que se refere aos impactos territoriais e socioambientais pois, como vimos, o modelo adotado até então tem favorecido o escoamento massivo dos recursos estratégicos da região e prejudicado parte significativa da sociedade sul-americana e de seu ecossistema.

### **Referências bibliográficas**

ALMEIDA, R; BASTOS, W. R. Projeto da Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), Programa de Aceleração do Crescimento (PAC): o complexo hidrelétrico do rio Madeira. **T&C Amazônia**. Ano 8, n. 18, p.69-74, 2010.

BID. **Beyond Borders: The New Regionalism in Latin America**. Washington: IDB 2002 Report, 2002.

BRASIL, A. **Sumário do estudo para a proposta de formação de um fundo sul-americano de garantias para projetos de infraestrutura (FUSAG)**. Mimeo, 2006.

CAVALCANTE, M. M. A.; SANTOS, L. J. C. Hidrelétricas no Rio Madeira - RO: tensões sobre o uso do território e dos recursos naturais na Amazônia. **Confins**, n.15, p.1-14, 2012.

CASTRO, E. Expansão da fronteira, megaprojetos de infraestrutura e integração sul-americana. **Caderno CRH**. Salvador, v. 25, n. 64, p. 45-61, Jan./Abr., 2012.

CECEÑA, A. E. Os caminhos e os agentes do saqueio da América Latina. In: **Empresas Transnacionais brasileiras na América Latina: um debate necessário**. 1 ed. São Paulo: Editora Expressão Popular, p. 205-218, 2009.

CEPAL. **El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe**. Santiago del Chile: CEPAL, n. 39, jan., 1994.

COMEGNA, M. A. A Iniciativa para a Integração da Infra-Estrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) e conflitos socioambientais no Eixo do Amazonas. In: XII Encontro de Geógrafos de América Latina. **Anais do XII EGAL**. Montevideu: Universidad de la República, p.1-13, 2009.

CONAMA, Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Resolução Nº 001 de 23/01/86**. Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para o Relatório de Impacto Ambiental – RIMA. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=23>>. Acesso em: 07 nov. 2018.

COSIPLAN. **Cartera de Proyectos 2017**. Buenos Aires, dezembro, 2017. Disponível em: <<https://www.flipsnack.com/IIRSA/informe-de-la-cartera-de-proyectos-del-cosiplan-2017.html>>. Acesso em: 30 ago.2018.

COSIPLAN. **Responsabilidad Social y Ambiental**. 2018. Disponível em: <<http://www.iirsa.org/Page/Detail?menuItem=129>> . Acesso em: 30 ago.2018.

COSTA, D; PADULA, R. Uma proposta de plano de ação em infraestrutura de transportes para o Brasil (2007-2010). **Comunicação & política**. Rio de Janeiro, v.25, n. 1, p.121-152, 2007.

FIORI, J. L. O sistema mundial, no início do século XXI. In: FIORI, J. L., SERRANO, F. e MEDEIROS, C. **O mito do colapso americano**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2008.

GRANATO, L. **Brasil, Argentina e os rumos da integração: o Mercosul e a Unasul**. 1. ed. Curitiba: Editora Appris, 2015.

GUIMARÃES, S. P. **O desafio da integração: o mundo multipolar e a integração sul-americana**. Buenos Aires: Amesur, 2008.

HONÓRIO, K. S. **O significado da iniciativa para a integração da infraestrutura regional sul-americana (IIRSA) no regionalismo sul-americano (2000-2012):** um estudo sobre a iniciativa e a participação do Brasil. 2013. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - UNESP/UNICAMP/PUC-SP, São Paulo, 2013.

JAEGER, B. C. **A integração infraestrutural sul-americana:** impactos sobre a estratégia e a geopolítica regional. 2014. Monografia (Graduação em Relações Internacionais) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

MAGGI, J; BERNADO, R. G. IIRSA: lógica global y geopolítica del capital. **V Jornadas de Jóvenes Investigadores.** Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, p.1-14, 2009.

MINISTÉRIO DA DEFESA. **Tratado Constitutivo da Unasul.** 2008. Disponível em: <[http://www.defesa.gov.br/arquivos/relacoes\\_internacionais/unasul/normativa\\_unasul\\_2017.pdf](http://www.defesa.gov.br/arquivos/relacoes_internacionais/unasul/normativa_unasul_2017.pdf)>. Acesso em: 10 abr. 2018.

MONIZ BANDEIRA, L. A. O Brasil e a América do Sul. p. 267-298. In. OLIVEIRA, H. A; LESSA, A. C. (Org.). **Relações Internacionais do Brasil:** temas e agendas. v. 1. São Paulo: Saraiva, 2006.

PADULA, R. **Integração regional de infraestrutura e comércio na América do Sul nos anos 2000: uma análise político-estratégica.** 2010. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

\_\_\_\_\_. **Infraestrutura, geopolítica e desenvolvimento na integração sul-americana – uma visão crítica à IIRSA.** Rio de Janeiro: Leal, 2011.

\_\_\_\_\_. **Da IIRSA ao Cosiplan da UNASUL:** A Integração de infraestrutura da América do Sul nos anos 2000 e suas perspectivas de mudança. Rio de Janeiro: IPEA, 2014.

SANTIAGO, P. B. **Infraestrutura:** experiência na América Latina. Brasília: CEPAL, Escritório no Brasil/IPEA, 2011.

SANTOS SILVA, A. et al. Integração regional da IIRSA: os impactos sociais da implantação da FIOL no estado da Bahia - Brasil. **XXX Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología.** San José, Costa Rica: Asociación Latinoamericana de Sociología, p. 1-12, 2015.

TEIXEIRA, I. M. V. **O uso da avaliação ambiental estratégica no planejamento da oferta de blocos para exploração e produção de petróleo e gás natural no Brasil:** uma proposta. 2008. Tese (Doutorado em Ciências em Planejamento Energético) - Faculdade de Engenharia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

UNASUR. **Consejos ministeriales y sectoriales**. 2018a. Disponível em:

<<http://www.unasursg.org/es/consejos/consejos-ministeriales-y-sectoriales>>. Acesso em 10 de abril de 2018.

UNASUR. **Objetivos específicos**. 2018b. Disponível em: <<http://www.unasursg.org/es/objetivos-especificos>>. Acesso em: 11 nov. 2018.

# GUINADA À DIREITA E FUTURO DO MERCOSUL: VELHOS ATORES E NOVOS BLOCOS DE PODER

João Victor da Motta Baptista<sup>1</sup>  
Artur Cruz Bertolucci<sup>2</sup>

**Resumo:** A segunda década do século XXI é marcada pela saída dos governos de centro-esquerda do poder na América Latina. Além dos impactos domésticos, as políticas e prioridades dos novos governos ameaçam, também, a integração regional. A chamada “guinada à direita” é especialmente forte na América do Sul, ameaçando e esvaziando o funcionamento dos projetos e instituições criados durante a “onda rosa”. A nova agenda internacional e regional, em especial do Brasil e da Argentina, coloca sob risco os avanços obtidos na década anterior, inclusive em instituições que foram fundamentais para a estabilidade regional, como o Mercado Comum do Sul (Mercosul). O artigo busca compreender as mudanças na capacidade de participação de determinados atores da Sociedade Civil nos processos de formulação de políticas de integração regional após a emergência de novos governos compostos por novos blocos prioritários de poder. A análise foca, portanto, na percepção do projeto de integração e a capacidade de participação nos espaços do Mercosul por parte da Central Única dos Trabalhadores e da Central de Trabalhadores da Argentina - importantes membros das bases de apoio dos governos do Partido dos Trabalhadores e dos Governos Kirchner - nos atuais governos de Michel Temer e Mauricio Macri, respectivamente. Por fim, reafirma-se a importância da democracia para a participação de atores sociais na política doméstica e regional dos Estados, discutindo a diferença nas transições políticas no Brasil e na Argentina com o fim dos governos progressistas.

**Palavras-chave:** Regionalismo; Bloco de poder; Centrais sindicais; Brasil; Argentina.

## 1. Introdução

Alguns estudos na área de regionalismo já chamaram a atenção para o papel do presidencialismo nos processos que ocorreram na América Latina, sendo influenciados positiva ou negativamente a depender da relação do(a) presidente com a política externa dos países. Na América Latina essa situação tornou-se ainda mais proeminente a partir dos movimentos que acompanharam a chamada ‘onda rosa’. Dessa forma, procuramos analisar de uma outra perspectiva a atuação externa dos países, analisando como os blocos no poder impactam, a partir das preferências dos grupos dominantes, na formulação das políticas externas dos Estados.

Para isso, procuraremos apresentar como a alternância no poder ocorrida no Brasil e na Argentina na segunda metade dos anos 2010 levou a uma modificação das preferências de ambos os Estados, com uma recomposição dos interesses de ambos no Mercado Comum do Sul (Mercosul). Para tanto, faz-se mister um olhar para as composições governamentais e para todo o bloco no poder que compunha os governos de Lula e Dilma no Brasil, e de Néstor e Cristina Kirchner na Argentina, em especial no papel desempenhado em tais governos pela Central Única dos Trabalhadores (CUT) e a *Central de Trabajadores de la Argentina* (CTA)<sup>3</sup>. Posteriormente, cabe a análise de como tais atores da sociedade civil organizada saíram do bloco no poder com a ascensão dos governos de direita, ou centro direita, nos dois maiores países do Cone Sul. As

<sup>1</sup> Mestrando pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP/UNICAMP/PUC-SP) e bacharel em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). ORCID: [orcid.org/0000-0002-5937-9647](https://orcid.org/0000-0002-5937-9647).

<sup>2</sup> Mestrando pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP/UNICAMP/PUC-SP), bolsista do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU). ORCID: [orcid.org/0000-0001-5696-531X](https://orcid.org/0000-0001-5696-531X).

<sup>3</sup> Para fins de simplificação do texto, sempre que escrevermos sobre a CTA, estamos nos referindo a “CTA de los Trabajadores”.

centrais sindicais são atores centrais do processo político em ambos países desde as redemocratizações, com a ascensão dos governos progressistas mencionados a CUT e a CTA participaram ativamente na composição da base de sustentação, mesmo com apoio não linear, nem automático a todas as políticas.

Tendo como objetivo o melhor entendimento do processo de formação das preferências nos dois países e na alternância dos blocos no poder, optamos pela utilização da Teoria Liberal de Política Internacional como arcabouço teórico, bem como da sua vertente para os estudos regionalistas a teoria intergovernamentalista liberal. Além disso, utilizaremos a contribuição de Poulantzas sobre os blocos no poder, para justificar nosso entendimento sobre como as composições e coligações que chegam ao poder e que ocupam o aparelho estatal têm impacto para realizar seus interesses e projetos.

Nesse sentido, o trabalho se divide em quatro partes. A primeira irá apresentar a fundamentação teórica sobre a qual o trabalho se sustenta. Em seguida, é brevemente apresentada a história da participação social, em especial das centrais sindicais, no processo de integração regional, particularmente no Mercosul. A terceira parte visa apresentar os processos de formação de preferência nos países estudados, com a demonstração de como a CUT e a CTA foram importantes nos governos petistas e dos Kirchner, e na oposição aos presentes governos. Por fim, são colocados alguns últimos apontamentos e considerações finais sobre a participação destes atores sociais na formulação de políticas externas nos dois países, bem como perspectivas futuras para essa atuação regional brasileira e argentina.

## **2. Regionalismo, blocos de poder e participação social**

No intuito de melhor analisar as formulações de preferências dos Estados e a importância de atores domésticos para a formulação destas, o presente artigo se utiliza da teoria liberal da política internacional — e sua variante para os estudos de regionalismo, o intergovernamentalismo liberal —, a qual parte do pressuposto de que os principais atores na política internacional são indivíduos e grupos privados, os quais detêm interesses e compromissos diferentes, procurando alcançá-los através de trocas políticas e da ação coletiva (MORAVCSIK, 1997). Além disso, a teoria pressupõe que os Estados representam certos grupos e partes da sociedade, formando e moldando suas preferências a partir dos interesses desses grupos em específico, o que define a ação do Estado na arena internacional (MORAVCSIK, 1997).

Para a teoria liberal, o Estado é, portanto, uma instituição representativa que está em constante disputa por atores internos, de forma a fazer com que seus interesses e preferências sejam convertidos naquelas do Estado (MORAVCSIK, 1997). Com isso, tem-se que as preferências de um Estado e sua atuação internacional não é algo dado e imutável, mas sim como um objeto de disputa interna, variando a depender do grupo e coalizões internas que ocupem as instituições decisórias do Estado. Para Moravcsik deve-se, então, diferenciar as preferências de um Estado das suas estratégias e táticas, sugerindo o seguinte:

*State preferences must be clearly distinguished from strategies and tactics and then must be inferred either by observing consistent patterns of state behavior or by systematically analyzing stable elements internal to states, as revealed in decision-making documents, trustworthy oral histories and memoirs, patterns of coalitional support, and the structure of domestic institutions.*<sup>4</sup> (MORAVCSIK, 1997, p. 543-544).

Nesse sentido, a teoria liberal, mais especificamente a teoria intergovernamentalista liberal, permite que se entenda como as variações dos grupos no poder levam a modificações nas preferências dos Estados, moldando e transformando sua atuação na política internacional. No caso do presente artigo, essa mudança na atuação e nas preferências do Estado tornam-se ainda mais claras quando se analisa as recentes inflexões que ocorreram na atuação de Brasil e Argentina no que diz respeito ao Mercado Comum do Sul (Mercosul).

Partindo do pressuposto de que cada governo “(...) *represents individuals and groups more fully than others*”<sup>5</sup> (MORAVCSIK, 1997, p. 518), as transições de poder que ocorreram nos dois principais países do Cone-sul levaram a transformações importantes nas agendas internas e externas. A eleição de Mauricio Macri, na Argentina, e a chegada ao poder de Michel Temer, no Brasil, trouxeram novos grupos de interesses para as bases prioritárias do governo, levando ambos os Estados a reformularem suas preferências a partir dos interesses e objetivos destes novos grupos, levando a uma queda de influência de atores que anteriormente estavam mais próximos das instâncias decisórias.

Além de respaldar e dar espaço para os interesses de determinados grupos e coalizões internas serem representados na política externa, as instituições também determinam a forma pela qual eles são representados (MORAVCSIK, 1997). Assim, os Estados “(...) *pursue particular interpretations and combinations of security, welfare, and sovereignty preferred by powerful domestic groups enfranchised by representative institutions and practices.*”<sup>6</sup> (MORAVCSIK, 1997, p. 519-520, grifo nosso).

Não são, entretanto, apenas as preferências nacionais que os Estados levam em consideração em sua atuação externa, haja vista que os constrangimentos do relacionamento e da interação com os demais Estados, cada qual com suas preferências, também influenciam na atuação deste no plano internacional (MORAVCSIK, 1997). É nesse contexto que Moravcsik (1997) destaca a importância da interdependência para a teoria liberal e para a forma que a interdependência constrange e influencia o comportamento do Estado.

A interdependência também irá condicionar o próprio processo de relacionamento e de interação dos Estados, visto que esta pode variar a depender dos impactos que a procura de realização das preferências de um Estado — formuladas a partir das preferências de grupos domésticos — tem nas sociedades e nas

<sup>4</sup> Em português: “Preferências estatais devem ser claramente diferenciadas de estratégias e táticas e, então, devem ser inferidas ou pela observação de padrões consistentes do comportamento do Estado ou analisando sistematicamente elementos estáveis internos aos Estados, como revelados por documentos de tomada de decisões, histórias orais e memórias confiáveis, padrões de apoio de coalizão, e a estrutura das instituições domésticas.” (MORAVCSIK, 1997, p. 543-544, tradução nossa).

<sup>5</sup> Em português: “(...) representa alguns indivíduos e grupos mais plenamente que outros.” (MORAVCSIK, 1997, p. 518, tradução nossa).

<sup>6</sup> Em português: “(...) perseguir interpretações e combinações particulares de segurança, bem-estar, e soberania preferidas por poderosos grupos domésticos franqueadas por instituições e práticas representativas.” (MORAVCSIK, 1997, 519-520, grifo nosso, tradução nossa).

preferências de outros Estados e dos grupos domésticos destes (MORAVCSIK, 1997). Desse modo, a depender do padrão de interdependência existente entre determinados Estados, a relação destes pode ser benéfica e pacífica, ou conflitante e custosa para ambos (MORAVCSIK, 1997).

A partir dessa noção de que os Estados são constrangidos pelas preferências de outros Estados e pela relação estabelecida com estes na esfera internacional, e sabendo da importância dos padrões de interdependência entre as preferências domésticas, é possível vislumbrar os impactos que as alternâncias de poder e as reconfigurações dos grupos de maior influência domésticos tem sobre a atuação internacional do Estado. Ao se reconfigurarem as preferências do Estado, se essa for percebida como uma imposição por grupos dominantes de outros Estados, espera-se que seja enfrentada, ao passo que se ela for apoiada e compartilhada por esses outros grupos, é mais provável uma cooperação para se realizar tais preferências internacionalmente (MORAVCSIK, 1997).

Para melhor representar o funcionamento do processo de atuação dos Estados no plano internacional, a teoria intergovernamentalista liberal prevê um processo dividido em três momentos: o primeiro corresponde à formação da preferência nacional; o segundo consiste em um processo de barganha entre os diferentes Estados, em busca de um acordo que melhor corresponda às preferências e expectativas dos participantes; por fim, o terceiro corresponde à criação de instituições que visem garantir os resultados do referido acordo (MORAVCSIK; SCHIMMELFENNIG, 2009). Essa atuação dupla do Estado pode ser entendida, também, através da teoria do jogo de dois níveis de Putnam (1993), uma vez que o Estado teria de negociar em duas frentes diferentes, tanto internamente para a formação da preferência deste, com os grupos dominantes domésticos, quanto externamente, com os demais Estados, cada qual com suas próprias preferências, além de ter que colocar os resultados da barganha para a aprovação doméstica, sendo uma importante teoria para os estudos na área de regionalismo.

Assim, as mudanças dos grupos dominantes domésticos no poder levam a uma reformulação da preferência interna do Estado, o que suscita novos objetivos de política externa, os quais, por sua vez, ocasionam um novo processo de barganha, acarretando riscos às instituições já existentes que não mais correspondem aos interesses do Estado. Dessa forma, ao não se ter objetivos e interesses fixos ou imutáveis, as alterações de poder dentro dos Estados e a concomitante modificação dos blocos de poder no controle do aparato estatal não ficam restritas a transformações da política interna, mas também resultam em rearticulação internacionais (MORAVCSIK; SCHIMMELFENNIG, 2009).

No caso do Brasil, além dos grupos de interesse domésticos, o Estado também é pressionado pela própria burocracia estatal, o que leva a duas fontes de pressões domésticas: “(...) a endógena, resultante das disputas existentes no interior do aparelho estatal; e a exógena, oriunda dos embates entre os interesses dos grupos sociais organizados.” (MARIANO, 2015, p. 249). No caso da política externa brasileira (PEB) essa diferença é particularmente importante, visto que um dos principais setores da burocracia estatal é o

Ministério das Relações Exteriores (MRE) o qual detém grande influência na formulação e de implementação da PEB.

Uma vez que o presente trabalho não pretende analisar o processo de formação e de realização do processo de integração, mas sim a formação de preferências nacionais e sua modificação com a alternância de poder no Brasil e na Argentina, a teoria liberal se mostra um arcabouço teórico importante, visto sua posição de demonstrar a não mutabilidade das preferências de um determinado Estado. Tendo isso em vista, é possível identificar como fator importante a participação dos blocos de poder e dos grupos sociais organizados no processo de formulação de política externa nos dois grandes países do Cone-Sul.

Por isso, para além da escolha da teoria liberal de Relações Internacionais para o desenvolvimento do presente trabalho, também será utilizada a proposta de Poulantzas (1977) sobre o bloco no poder, a fim de melhor retratar como os ditos interesses do Estado são, na verdade, os interesses de determinados segmentos e grupos da sociedade. Partindo dessa compreensão, “(...) o poder de Estado propriamente dito cabe à classe ou fração de classe dominante do bloco no poder” (BERRINGER, 2014).

Dessa forma, o presente trabalho se destina a procurar entender o resultado da mudança do bloco no poder nos dois países nas respectivas políticas externas, em especial na política dos dois Estados para o Mercosul. Assim, nos inserimos na instigante tarefa proposta por Berringer (2014, p. 26):

Por isso, a tarefa do pesquisador é desvendar na política social e econômica de Estado em cada conjuntura – e na política externa, é claro –, a relação entre as diferentes medidas e posições assumidas pelos representantes políticos e agentes da burocracia, de um lado, e, de outro, a hierarquia no interior do bloco no poder e sua tensão constante com as classes dominadas.

Tendo em vista tal provocação, procuramos apresentar como a posição das diplomacias brasileira e argentina se comportaram durante os governos petistas e kirchneristas, dados os blocos no poder em cada momento, tomando como base do estudo o papel desempenhado pela CUT e pela CTA como representantes da burocracia e pelas suas fortes ligações com os representantes políticos nos dois governos. Como será apresentado posteriormente, os interesses das duas centrais sindicais se aproximam e podem ser vistos na própria atuação de ambos os países no Mercosul, o que muda com a saída dos governos e com a consequente saída das centrais dos blocos no poder.

Analisando o comportamento da ação internacional do Brasil e da Argentina, testaremos, também, a hipótese da teoria liberal de que regimes que são “*socially embedded*” têm duração mais longa e tendem a perdurar por mais tempo, graças aos incentivos desses para uma maior cooperação social, o que leva a uma expectativa de que tais regimes se aprofundem e expandam com o tempo (MORAVCSIK, 1997). À primeira vista, tal hipótese parece correta, inclusive parece responder ao motivo pelo qual a União de Nações Sul-Americanas (Unasul) ‘respira por aparelhos’, enquanto o Mercosul, que teria uma maior participação social, ainda continua a ser importante. O que se percebe, porém, a partir de 2015 com a eleição de Macri na Argentina, e especialmente a partir do impeachment de Dilma no Brasil, é um recuo da importância do bloco para os países citados. No Brasil a tendência é a continuação da postura crítica ao bloco, que pode ser

observada na declaração do hoje ministro da fazenda, Paulo Guedes, após a eleição de Jair Bolsonaro, na qual afirmava que o Mercosul não será prioridade no governo<sup>7</sup>.

Essa posição se materializou após a posse do presidente, com a defesa – juntamente com o governo argentino – da possibilidade dos países do Mercosul realizarem acordos bilaterais de livre comércio com países de fora do bloco<sup>8</sup>. Além disso, a postura dos dois governos é a de reformar o bloco, sob o discurso de que este teria sido politizado, sendo necessário retomar a sua natureza econômica e comercial, como nos anos 1990<sup>9</sup>.

Dessa forma, nas próximas seções do artigo, iremos analisar se, e como, a alternância no bloco no poder que se seguiu às transições nos governos nos dois países líderes do bloco modificaram suas preferências frente ao próprio processo de integração. Visto que “(...) *the relationship between states and the surrounding domestic and transnational society in which they are embedded critically shapes state behavior by influencing the social purposes underlying state preferences*”<sup>10</sup> (MORAVCSIK, 1997, p. 516), focaremos a análise na mudança das fontes de pressões domésticas que ocorreram na segunda metade do século XX e seus impactos no relacionamento entre os Estados e na visão destes do Mercosul.

### 3. Mercosul e Centrais Sindicais

As centrais sindicais do Cone Sul (Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai) com o início da redemocratização na região passaram a ampliar suas relações e troca de experiências com a intenção de impulsionar a luta contra os regimes autoritários, em defesa da democracia e dos direitos humanos. Para isso, é fundada a Coordenadora de Centrais Sindicais do Cone Sul (CCSCS) em Buenos Aires no ano de 1986, para coordenar e articular as ações nos países da região.

A CCSCS nasce como expressão de uma preocupação com as questões internacionais, apesar da pauta incomum aos movimentos sociais brasileiros da época contou com efetiva participação das centrais do país. Mesmo sem ter a integração como pauta de fundação, foi um dos principais atores sociais nos anos 1990 no plano regional (BUDINI, 2015). Nesse sentido, a CCSCS permitiu o compartilhamento de experiências e uma construção coletiva para os problemas apresentados nessa nova conjuntura de intensificação de políticas neoliberais (MARIANO, 2011).

<sup>7</sup> AGOSTINE, Cristiane; RAMALHO, André. Paulo Guedes diz que Mercosul não é prioridade de Bolsonaro. **Valor Econômico**. Rio de Janeiro, 28 out. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2FqkOim>> Acesso em: 03 out. 2018.

<sup>8</sup> BARBIÉRI, Luiz Felipe. Brasil e Argentina cogitam fim da regra do Mercosul que proíbe livre comércio bilateral com outro país. **G1**. Brasília, 16 jan. 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/01/16/brasil-e-argentina-cogitam-fim-da-regra-do-mercosul-que-proibe-livre-comercio-bilateral-com-outro-pais.ghml>>. Acesso em: 01 jun. 2019.

<sup>9</sup> MOLINA, Frederico R.; BENITES, Afonso. Bolsonaro e Macri atuam por Mercosul com mais negócios e menos à esquerda. **El País**. Buenos Aires/Brasília, 23 abr. 2019. Disponível em: <[https://brasil.elpais.com/brasil/2019/04/18/internacional/1555613012\\_338098.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2019/04/18/internacional/1555613012_338098.html)>. Acesso em: 01 jun. 2019.

<sup>10</sup> Em português: “(...) a relação entre os Estados e as sociedades doméstica e transnacional adjacentes, nas quais eles estão inseridos, molda criticamente o comportamento estatal, influenciando os propósitos sociais subjacentes às preferências do Estado”. (MORAVCSIK, 1997, p. 516, tradução nossa).

Em 1991, com a assinatura do Tratado de Assunção, é criado o Mercosul com a participação inicial de Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai<sup>11</sup>. Desde o período inicial de constituição do bloco, as centrais sindicais passaram a reivindicar participação efetiva nas negociações (MARIANO, 2011). As centrais sindicais foram os atores não-estatais mais presentes nas negociações do Mercosul, tendo participação desde o princípio e posteriormente outras organizações passaram a atuar em relação ao bloco (BUDINI, 2015).

As centrais sindicais utilizam historicamente do Mercosul para fortalecer suas posições nos diferentes contextos nacionais (BARBIERO & CHALOULT, 2003). Dessa forma, construindo uma atuação combinada no Mercosul com formação de preferências no nível doméstico, as centrais buscaram aprimorar os canais de participação e promoveram avanços na institucionalidade do bloco. Ademais, a sociedade civil em geral construiu um repertório de ações que combinava práticas tradicionais de confronto político com a participação nos canais institucionais, sejam de âmbito regional ou nacional (BUDINI, 2015).

O primeiro espaço institucional de diálogo social no Mercosul foram os Subgrupos de Trabalho (SGTs)<sup>12</sup>. As centrais sindicais se mobilizaram e conseguiram, junto aos governos, a criação do SGT-11 para tratar sobre as relações de trabalho, atualmente referenciado como SGT-10 sobre “Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social”<sup>13</sup>. As centrais podiam participar dos demais subgrupos como ouvintes, mas com a criação do SGT-11 puderam participar como negociadoras. A participação das centrais sindicais no subgrupo esteve dividida em duas posições: a nacional, focada nos interesses internos, e a internacional, voltada a lógica de cooperação e integração. Dividiu-se, também, em dois planos, como centrais nacionais e como membros do CCSCS (MARIANO, 2011).

Na reforma institucional decorrente do Protocolo de Ouro Preto (1994), houve algumas mudanças importantes em relação ao Tratado de Assunção, como a criação do Fórum Consultivo Econômico-Social (FCES) que é um órgão consultivo<sup>14</sup> de representação dos setores econômicos e sociais sem o controle de representação governamental. O FCES foi fruto da tentativa das centrais sindicais de romperem o isolamento e buscarem novos parceiros na sociedade civil para o processo de integração regional; cabe ressaltar que o desenvolvimento institucional do Mercosul gera uma ampliação burocrática, mas não altera o processo decisório do bloco, que se mantiveram pouco flexíveis (MARIANO, 2015).

Em 2006, realizou-se o Encontro por um Mercosul Social e Produtivo, a partir da iniciativa da CCSCS e do “Somos Mercosur”, em paralelo à Cúpula dos Presidentes, essa ação é a precursora das Cúpulas Sociais do Mercosul que passaram a ocorrer semestralmente. Esse processo aponta para uma transferência das articulações políticas prévias das centrais sindicais, partidos políticos e movimentos para

<sup>11</sup> Em 2006, a Venezuela entrou com pedido de ingresso no bloco e em 2012 sua entrada foi formalizada. A incorporação venezuelana no bloco sofreu forte resistência do Paraguai e a entrada foi efetivada no período em que esse país esteve suspenso do bloco em decorrência da cláusula democrática.

<sup>12</sup> Desenvolvidos no âmbito do Grupo Mercado Comum (GMC) - órgão decisório executivo do Mercosul

<sup>13</sup> Em 1994, os SGTs foram renumerados após o Protocolo de Ouro Preto. O SGT-11 atualmente é dedicado ao tema da saúde.

<sup>14</sup> O FCES encaminha suas manifestações, recomendações e proposições ao GMC.

os governos a partir de 2003 (BUDINI, 2015). As Cúpulas Sociais têm como objetivo criar um espaço de diálogo contínuo entre a sociedade civil e os governos. Como proposta para consolidar as cúpulas, em 2010, criou-se a Unidade de Apoio a Participação Social (UPS) que ficaria responsável por ser o canal de diálogo com a sociedade civil, financiar e organizar a participação nos espaços do bloco e viabilizar as Cúpulas Sociais, que desde 2012 são integradas a estrutura institucional do bloco.

Da mesma forma que os avanços institucionais mencionados, a atuação das centrais sindicais logrou outras contribuições para o Mercosul com a aprovação do Acordo de Previdência Social em 1998, da Declaração Socio-laboral (DSL) em 1998 (texto revisto em 2015) e a criação da Comissão Socio laboral do Mercosul (CSL) em 1999. Com a finalidade de contribuir para a dimensão social, a aprovação de direitos sociais, a ratificação de Convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e ampliar os direitos fundamentais, a CCSCS propôs um projeto para a “Carta de Direitos Fundamentais”<sup>15</sup> do Mercosul que sofreu resistências, mas possibilitou o avanço nas discussões da DSL e da CSL (BARBIERO & CHALOULT, 2003).

A DSL possibilitou a construção de princípios sobre direitos individuais (não-discriminação, livre circulação de trabalhadores, eliminação do trabalho forçado e infantil e outras), direitos coletivos (liberdade sindical, direito de greve, negociação coletiva e outros mecanismos de diálogo social) e versou sobre outros temas (seguridade social, saúde e segurança, formação profissional e debates sobre o emprego). A CSL é uma instância tripartite, que inicialmente as centrais pretendiam que fosse supranacional, sem sucesso, sendo um órgão com caráter promocional e não sancionador para acompanhar e fomentar a aplicação da DSL.

Nos anos 1990, dentro do movimento sindical a CUT e a Confederação Geral do Trabalho (CGT) foram os atores mais ativos em relação ao Mercosul (MARIANO, 2011). Esses atores, bem como a CTA, participaram efetivamente dessas conquistas junto a CCSCS e ajudando na formatação institucional do Mercosul, auxiliaram na consolidação da participação social e pautam constantemente questões relacionadas ao déficit democrático do bloco. Nos anos 2000, a CCSCS reorientou suas posições e objetivos para a promoção da integração regional e para diversas temáticas setoriais.

Com ascensão dos governos da “onda rosa”<sup>16</sup>, a CUT e a CTA integraram os blocos de poder dos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff no Brasil, e de Néstor e Cristina Kirchner na Argentina. No Brasil, o caso da CUT é mais explícito, porque além do próprio Lula da Silva ser presidente de honra da central, dois de seus ex-presidentes ocuparam importantes espaços de poder, como Luiz Marinho, que foi Ministro

---

<sup>15</sup> Propostas apresentada em 1993 pelas centrais sindicais da CCSCS aos Presidentes do bloco, que pretendia construir um tratado vinculante sobre temas como de direitos sociais, civis, políticos, humanos e trabalhistas.

<sup>16</sup> Termo utilizado por Panizza (2006), entre outros autores, para definir o fenômeno na virada do século XXI de vitórias eleitorais da esquerda e centro-esquerda na América Latina, em países como Venezuela, Brasil, Argentina, Uruguai, Bolívia, Honduras, Chile, Costa Rica, Equador, Nicarágua e Paraguai.

do Trabalho (2005-2007) e Ministro da Previdência Social (2007-2008), e Vicente Paulo da Silva, o Vicentinho, que é Deputado Federal pelo PT-SP (desde 2003<sup>17</sup>).

A relação da CUT com o PT remonta a fundação de ambos no processo de redemocratização no Brasil, com o compartilhamento de lideranças e dirigentes em toda sua história. Apesar da CUT ter em sua composição militantes ligados a outros partidos políticos, os setores ligados ao PT são majoritários. Nesse sentido, Keck (2010) argumenta que embora independentes do ponto de vista organizacional, em diferentes frentes desempenharam um papel importante de complementação, pois a organização sindical identificada com o partido foi importante para que essa angariasse proeminência e aparentasse possuir recursos importantes de poder no nível da sociedade.

Já no que concerne à Argentina, nos anos 1990 há uma importante reconfiguração no cenário sindical, com o nascimento da CTA, fruto de uma divisão da CGT que segmentou o movimento sindical até então unificado em torno de uma central unitária. Esse rompimento acontece devido a uma diferença de concepções sobre a atuação em relação ao governo neoliberal de Carlos Menem, quando setores da CGT passam a compor o governo e dar base de sustentação a algumas reformas aplicadas nesse período.

A CTA constituiu-se de maneira extremamente heterogênea e sem a personalidade jurídica de representação como central sindical<sup>18</sup>, desde sua fundação compôs a CCSCS, tendo importante papel formulador e de participação na política argentina em relação ao Mercosul. Com a ascensão dos governos Kirchner, alguns setores da CTA passaram a compô-lo e apoiá-lo, a exemplo do Secretário Geral, desde 2006 da CTA, Hugo Yasky que se elegeu deputado federal em 2017 pela coligação liderada por Cristina Kirchner para compor a oposição de Mauricio Macri. Apesar disso, essa aproximação com o governo gerou um rompimento da CTA em dois grupos. Desses dois grupos, os setores mais ligados ao kirchnerismo passaram a compor a “CTA de los Trabajadores”, liderada por Yasky, e os setores que optaram por fazer maior oposição compuseram a “CTA Autónoma”, liderada por Pablo Micheli.

O movimento sindical é um dos mais relevantes atores sociais, sobretudo por possuírem reconhecimento institucional como interlocutores nos Estados e uma forte capilaridade social, sobretudo nos países aqui analisados, onde os sindicatos, além de realizarem seu papel tradicional nas questões trabalhistas, são essenciais na vida política e social. Haas (2004), em seu estudo sobre integração regional, aponta para a importância das elites políticas, elites domésticas e grupos de interesse nos processos de decisão, sobre os sindicatos argumenta que:

*The crucial test of trade union relevance to the study of integration is the doctrinal position defended. What is the relationship of union activity to politics? In principle, all the unions claim to be “neutral”*

<sup>17</sup>Vicentinho foi recentemente reeleito para o quinto mandato na legislatura 2019-2022.

<sup>18</sup> Devido a legislação trabalhista na Argentina, a CTA não conta com o registro jurídico como central sindical, conferido apenas a CGT, sendo inscrita como uma associação de trabalhadores.

*toward national politics, i.e., they are not formally associated with political parties. In practice, of course, the opposite is the case*<sup>19</sup> (HAAS, 2004, p. 218).

Nesse sentido, as posições das centrais sindicais nas temáticas nacionais e regionais reflete um importante elemento na formação de preferências dos governos. A CUT e CTA (bem como a CGT) foram atores importantes de oposição aos governos neoliberais nos anos 1990, possibilitaram a construção das vitórias eleitorais de Lula da Silva e Néstor Kirchner e foram importantes forças sociais na composição dos governos. Com o término desse ciclo político, o sindicalismo perde sua posição preferencial no bloco de poder, ainda que mantenha sua influência social e capacidade de debater as temáticas na oposição.

Nas próximas duas subseções, debateremos a formação de preferências no Brasil e na Argentina em relação ao Mercosul, no contexto de mudança no bloco de poder em ambos, com a ascensão de governos que rompem com a lógica dos governos de centro-esquerda dos anos 2000. A análise, como exposto na segunda seção, dialogará com as proposições do intergovernamentalismo neoliberal para compreender, a partir das centrais sindicais, as alterações nos blocos de poder, as modificações nas preferências dos Estados e a transformação da agenda política internacional para o Mercosul.

### *3.1 Formação de preferências no Brasil*

Desde a vitória eleitoral de Lula da Silva, em 2002 e 2006, o Partido dos Trabalhadores logrou um longo período de êxitos eleitorais nos municípios, estados e na sucessão presidencial com Dilma Rousseff em 2010 e 2014. O processo eleitoral de 2014 resultou em uma vitória por uma pequena margem de diferença, fruto dos desgastes políticos da continuidade no governo e da forte polarização eleitoral com o seu adversário Aécio Neves, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB).

O término do processo eleitoral iniciou uma série de eventos que geraram forte instabilidade política no país. Logo após as eleições, Neves afirmou o não reconhecimento do processo eleitoral, requisitando a recontagem dos votos<sup>20</sup> em suspeita de fraude, não confirmada posteriormente. Da mesma forma, o anúncio da composição governamental e uma agenda de ajustes fiscais por parte de Rousseff gerou forte instabilidade com a base social do PT<sup>21</sup>. No começo do governo, a derrota na indicação do Presidente da

<sup>19</sup> Em português: “O teste crucial da relevância dos sindicatos para o estudo da integração é a posição doutrinária defendida. Qual é a relação da atividade sindical com a política? Em princípio, todos os sindicatos afirmam ser ‘neutros’ em relação à política nacional, ou seja, não estão formalmente associados a partidos políticos. Na prática, é claro, o oposto é o caso” (HAAS, 2004, p. 218, tradução nossa).

<sup>20</sup> MATAIS, A; ROSA, V.; BULLA, B. PSDB de Aécio Neves pede auditoria na votação. **Estado de S. Paulo**. São Paulo, 30 out. 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/2HBqmlR>>. Acesso em: 9 nov. 2018.

<sup>21</sup> DRUMMOND, C. A punhalada fiscal de Levy e Dilma. **Carta Capital**. São Paulo, 18 jan. 2015. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/revista/833/punhalada-fiscal-5133.html>>. Acesso em: 9 nov. 2018.

Câmara dos Deputados<sup>22</sup> para Eduardo Cunha (MDB<sup>23</sup>) gerou um revés na relação com os partidos do centro político.

O primeiro ano do governo foi marcado pela disputa política entre o Executivo e o Legislativo, com forte atuação de Eduardo Cunha na sabotagem do governo impondo uma agenda que ficou conhecida como “pautas bombas”<sup>24</sup>. Nesse ínterim, o vice-presidente Michel Temer (MDB) apresentou um documento formulado pela fundação de seu partido, denominado “Ponte para o Futuro”<sup>25</sup>, que apresentava uma agenda política para o Brasil, com um viés neoliberal que agradou diversos setores do empresariado<sup>26</sup>. Esse processo de forte desgaste social, incapacidade do governo de apontar soluções para a crise econômica e o aumento do desemprego culminou num processo de *impeachment* da presidenta, sob justificativa de “pedaladas fiscais”<sup>27</sup>.

O processo foi concluído em 2016, com a queda de Dilma Rousseff representando o fim do ciclo *petista* depois de 14 anos, concomitantemente à ascensão de Michel Temer à presidência com profundas alterações no bloco de poder e na agenda macroeconômica. A CUT e diversos movimentos sociais próximos ao PT denunciaram o processo como um Golpe de Estado e a quebra do pacto democrático no país (CUT, 2016). Nesse sentido, a CUT deixa de compor o bloco de poder e a partir de então integra a oposição, não reconhecendo o governo e orientando seus militantes e dirigentes a se retirarem de todos os espaços de participação social que compunham no governo federal.

Temer assume a presidência com significativas mudanças no bloco de poder, excluindo sobretudo os setores ligados a classe trabalhadora, urbana e rural, contudo conta com a mesma base de suporte no Congresso que viabilizou o *impeachment* e outrora formaram a base do governo Rousseff. Ademais, esse novo governo emerge incorporando pautas e setores ligados historicamente ao PSDB, que Boito Jr. e Berringer (2013, p. 31) caracterizaram como o campo neoliberal ortodoxo, composto pelo “grande capital financeiro internacional, a fração da burguesia brasileira plenamente integrada a esse capital, a maior parte dos grandes proprietários de terra e a alta classe média do setor público e do setor privado”.

Em relação ao Mercosul, o comportamento brasileiro pode ser dividido em dois momentos: o primeiro, após o processo de ruptura democrática, com José Serra (PSDB) à frente do MRE, e o segundo

<sup>22</sup> MATOSO, F; PASSARAINHO, N. Eduardo Cunha é eleito presidente da Câmara em primeiro turno. **G1**. Brasília, 1 fev. 2015. Disponível em: < <https://glo.bo/1D5swo3> >. Acesso em: 9 nov. 2018.

<sup>23</sup> Movimento Democrático Brasileiro, anteriormente Partido do Movimento Democrático Brasileiro, é um partido político brasileiro fundado em 1980 como sucessor da legenda de oposição legal na Ditadura Civil-Militar (1964-1985). Apesar de não ter elegido nenhum Presidente da República através do voto direto, possui três vice-presidentes que se tornaram presidentes após falecimento e *impeachment* dos presidentes eleitos.

<sup>24</sup> DUARTE, F. Entenda o que são as chamadas “pautas-bombas” do Congresso Nacional. **EBC**. Brasília, 6 ago. 2015. < <https://bit.ly/1DEn5iQ> >. Acesso em: 9 nov. 2018.

<sup>25</sup> CHAGAS, P.V. PMDB apresenta documento com propostas para retomada do crescimento. **EBC**. Brasília, 29 out. 2015. < <https://bit.ly/1HEPMIU> >. Acesso em: 9 nov. 2018.

<sup>26</sup> MARQUES, R.M. 'Uma ponte para o futuro' para quem? **Carta Maior**. São Paulo, 15 nov. 2015. Disponível em: < <https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Economia/-Uma-ponte-para-o-futuro-para-quem-/7/34985> >. Acesso em: 9 nov. 2018.

<sup>27</sup> REDAÇÃO. Em retaliação ao PT, Cunha acolhe pedido de *impeachment* contra Dilma. **Carta Capital**. São Paulo, 2 dez. 2015. Disponível em: < <https://bit.ly/2knhozt> >. Acesso em: 9 nov. 2018.

com a mudança da chancelaria no meio da presidência de Temer, com a nomeação de Aloysio Nunes (PSDB) para o cargo. Após assumir o Ministério, Serra argumentou em seu discurso que “a diplomacia voltar[ia] a refletir os valores da sociedade brasileira, e estar[ria] a serviço do Brasil e não das conveniências e preferências ideológicas de um partido político e seus aliados no exterior”<sup>28</sup>. Nos primeiros dias, buscou uma reaproximação com a Argentina de Macri, realizando sua primeira visita ao país<sup>29</sup>, propondo uma nova agenda política ao bloco rompendo com a agenda do regionalismo pós-hegemônico<sup>30</sup>. Além disso, proferiu discursos em tom de afronta em relação à Venezuela, apontando que o país não havia internalizado acordos do Mercosul<sup>31</sup>, como o Protocolo de Ushuaia<sup>32</sup>, e suspendendo-a por descumprimento dos compromissos adotados no Protocolo de Adesão ao Mercosul, assinado em Caracas em 2006<sup>33</sup>.

Com a mudança na chancelaria, Aloysio Nunes adota um posicionamento mais discreto frente aos temas do Mercosul. Ao assumir, pautou a necessidade de fortalecimento do bloco e maior dinamismo nos assuntos e acordos comerciais<sup>34</sup>. Nunes buscou maior aproximação com a Aliança do Pacífico e acelerar as negociações do acordo da União Europeia (UE) com o Mercosul. Houve continuidade em relação ao período Serra, contudo, quando Nunes concretizou o processo iniciado por seu antecessor de suspender em definitivo a Venezuela do bloco sob argumento de ruptura democrática no país<sup>35</sup>. Essa alteração da agenda brasileira para o Mercosul apresenta uma mudança na lógica do país em relação aos acordos comerciais, com a redução das agendas políticas e sociais que foram incluídas ao bloco nos anos 2000. A base dessa política se encontra nos discursos de alguns setores sociais, liberais e conservadores, sobre a necessidade de retirar o suposto conteúdo ideológico da política externa conduzida pelo PT em seus governos. Essas propostas aparecem recorrentemente em discursos de lideranças e documentos ligados ao PSDB, como uma agenda proposta para a política externa, que foi incorporada ao governo Temer. Da mesma forma, essa agenda dialoga com o desejo de setores do empresariado sobre o bloco, que observa uma desintegração deste sem sua revitalização, apesar dos discursos governamentais, por compreender que o bloco ficou paralisado e

<sup>28</sup>NEPOMUCENO, E. O Mercosul é o alvo de José Serra. **Carta Maior**. São Paulo, 23 mai. 2016. Disponível em: <<https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/O-Mercosul-e-o-alvo-de-Jose-Serra/4/36169>>. Acesso em 11 nov. 2018.

<sup>29</sup>PEROSA, T. José Serra quer um novo Mercosul. **Época**. Rio de Janeiro, 27 mai. 2016. Disponível em: <<https://epoca.globo.com/ideias/noticia/2016/05/jose-serra-quer-um-novo-mercosul.html>>. Acesso em 11 nov. 2018.

<sup>30</sup> Processo é caracterizado por um conjunto de estruturas regionais e práticas híbridas que surgem num contexto de substituição das lógicas comerciais até então hegemônicas (TUSSIE & RIGGIROZZI, 2012). Também denominado pós-liberal, reflete um regionalismo com primazia da agenda política, do papel do Estado na coordenação econômica e na implementação de políticas sociais, como a redução de assimetrias estruturais e a inclusão de segmentos antes excluídos da cidadania política (LIMA, 2013).

<sup>31</sup>WYLLYS, J. Serra comanda um novo golpe, agora no Mercosul. **Carta Capital**. São Paulo, 10 ago. 2016. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/internacional/serra-comanda-um-novo-golpe-agora-no-mercosul>>. Acesso em 11 nov. 2018.

<sup>32</sup> Protocolo celebrado em 1998 e reafirmado em 2011 sobre o respeito à democracia e aos direitos humanos como condição das liberdades democráticas.

<sup>33</sup> REDAÇÃO. Chanceleres comunicam Venezuela de suspensão do Mercosul. **G1**. São Paulo, 02 dez. 2016. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/chanceleres-comunicam-venezuela-de-suspensao-do-mercosul.ghtml>>. Acesso em 03 jun. 2019.

<sup>34</sup> REDAÇÃO. Fortalecimento do Mercosul será prioridade de Aloysio Nunes Ferreira. **Senado Notícias**. Brasília, 3 mar. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2B1aid1>> Acesso em: 11 nov. 2018.

<sup>35</sup>BAZZO, G. FRANCO, M. Mercosul suspende direitos políticos da Venezuela por 'ruptura da ordem democrática'. **G1**. São Paulo, 5 ago. 2017. Disponível em <<https://glo.bo/2FiDuR0l>>. Acesso em: 11 nov. 2018.

isolado nos últimos 15 anos, como argumenta Rubens Barbosa<sup>36</sup>, presidente do Conselho Superior de Comércio Exterior da Fiesp<sup>37</sup>.

A insistência do governo em consolidar, antes do término de seu mandato, o Acordo Mercosul-UE, que está em negociações desde 1995, indica o desejo de consolidar ações que reflitam uma mudança com êxitos da política externa<sup>38</sup>. O acordo, todavia, carece de avanços em temáticas como propriedade intelectual, regras de origem e serviços marítimos, além das pautas que são centrais ao acordo e permanecem sem acordo desde o início das negociações como a agropecuária e o setor automobilístico<sup>39</sup>. Essenciais no bloco de poder que sustenta o governo Temer, o setor agropecuário considera crucial para a conclusão da negociação uma maior abertura por parte dos países europeus de seu mercado para produtos como o etanol e a carne bovina, como aponta a Confederação Nacional Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA)<sup>40</sup>. A CUT centra suas críticas ao processo de condução das negociações em dois pontos chave: o primeiro é a falta de transparência na negociação, e o segundo os impactos para o país que seriam gerados pelo acordo, como fechamento de empresas e fim de postos de trabalho<sup>41</sup>.

No âmbito doméstico, o governo Temer buscou emplacar uma série de reformas econômicas e fiscais. Dentre as principais reformas apresentadas, a trabalhista foi realizada alterando inúmeros aspectos na legislação brasileira sobre o tema. Essa reforma contradiz em inúmeros aspectos as Convenções da OIT e a DSL, que havia sido revista em 2015 incluindo novos debates como o Trabalho Decente, questões de gênero e sobre o funcionamento da CSL. Essa reforma foi apoiada por diversos segmentos empresariais e contestada por todas as centrais sindicais brasileiras, nos distintos espectros políticos. Uma das principais alterações é a tentativa de desarticulação e enfraquecimento dos sindicatos com as alterações na fonte de financiamento sindical dessas organizações<sup>42</sup> e gerou a prevalência do negociado sobre o legislado, o que impacta no papel de mediação dos sindicatos a respeito das condições de trabalho.

Na visão da CUT, o governo Temer busca implantar uma agenda política baseada na imposição de uma política neoliberal e pautada pelos interesses do mercado, por meio de medidas frente as quais a central historicamente se posicionou contra. A central argumenta que as medidas de austeridade fiscal, a subordinação da economia brasileira ao capital internacional com a entrega de riquezas nacionais e da soberania nacional são causas da crise social, da insegurança e das incertezas no cenário político econômico

<sup>36</sup> Diplomata, foi embaixador do Brasil na Inglaterra (1994-1999) e nos EUA (1999-2004).

<sup>37</sup> TONI, G. Na FIESP, especialistas em comércio exterior defendem integração entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. **PORTAL FIESP**. São Paulo, 3 abr. 2017. Disponível em <<https://bit.ly/2FeIYMx>>. Acesso em: 11 nov. 2018.

<sup>38</sup> Até o fechamento deste texto, as negociações do acordo entre o Mercosul e a União Europeia não foram concluídas, nem apresentavam perspectiva para tanto.

<sup>39</sup> BOADLE, A; SPRING, J. Carne e veículos ainda são obstáculos para acordo UE-Mercosul, diz Aloysio Nunes. **UOL**. São Paulo, 24 ago. 2018. Disponível em <<https://economia.uol.com.br/noticias/reuters/2018/08/24/carne-e-veiculos-ainda-sao-obstaculos-para-acordo-ue-mercosul-diz-aloyisio-nunes.htm>>. Acesso em: 11 nov. 2018.

<sup>40</sup> REDAÇÃO. CNA promove encontro para debater acordo comercial entre Mercosul e União Europeia. **Portal CNA**. Brasília, 4 out. 2017. Disponível em <<https://bit.ly/2DhxAg3>>. Acesso em: 11 nov. 2018.

<sup>41</sup> ARAGÃO, E. Temer negocia acordo que pode acabar com indústria nacional e destruir empregos. **Portal CUT**. São Paulo, 18 jul. 2018. Disponível em <<https://bit.ly/2Dgi18o>>. Acesso em: 11 nov. 2018.

<sup>42</sup> A reforma retirou a obrigatoriedade de desconto da contribuição sindical, conhecida como “imposto sindical”, sem apontar para a construção de outro mecanismo de financiamento das atividades sindicais.

que se refletem na alta rejeição desse governo (CUT, 2017). A síntese da CUT em relação a política externa do governo Michel Temer é que essa representa:

Uma política provinciana, subalterna e de adesão ideológica e orgânica aos países ricos, em detrimento de uma visão de integração sul-sul. Esta postura se expressa nas tentativas de enfraquecer e desmoralizar o Mercosul, como espaço de integração para além de questões comerciais; na entrega das riquezas à exploração de empresas estrangeiras, sobretudo na área de petróleo e gás; no esvaziamento da atuação brasileira nos BRICS e na paralisação das políticas de integração com os países do continente africano. (CUT, 2017).

O novo contexto brasileiro, após a vitória eleitoral de Jair Bolsonaro, intensificou a agenda de desmonte do Mercosul, definido por correligionários do presidente como limitador e ideológico<sup>43</sup>, discurso que refletiu na escolha do novo chanceler brasileiro, o diplomata Ernesto Araújo. Nos primeiros cem dias de governo, o cenário indica um maior alinhamento político econômico aos EUA, distanciamento da região<sup>44</sup> e do Sul Global<sup>45</sup>. Entretanto, Araújo enfrenta resistências dentro do corpo diplomático<sup>46</sup>, com demissões em postos políticos importantes<sup>47</sup> e uma crise na Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos<sup>48</sup>.

Desde 2016, é notada uma inefetividade das mobilizações sindicais como grupo de pressão sobre a presidência de Temer. Inúmeras mobilizações, paralisações e até mesmo greve geral, considerada uma das principais da história do país desde 1917<sup>49</sup>, foram insuficientes para impedir que o governo aprovasse suas reformas. Em geral, é perceptível uma deslegitimação da democracia no Brasil desde o processo de *impeachment*, resumindo-a como processo burocrático de validação nas estruturas de Estado. Dessa forma, invalidando o diálogo social e quaisquer possibilidades de a sociedade civil organizada participar e influenciar nos processos de tomadas de decisão.

### 3.2 Formação de preferências na Argentina

O conturbado término do governo Menem na Argentina nos anos 1990, permeado por inúmeros escândalos de políticos<sup>50</sup> e pelas rápidas trocas presidenciais no começo dos anos 2000<sup>51</sup>, possibilitou a

<sup>43</sup> CARMO, M. Declarações de Paulo Guedes sobre Mercosul surpreendem membros do bloco. **BBC News**, 30 out. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2WjgMLS>>. Acesso em 04 jun. 2019.

<sup>44</sup> REDAÇÃO. Macri e Bolsonaro conversam por telefone sobre acordos externos do Mercosul. **UOL**, 14 mai. 2019. Disponível em <<http://bit.do/eUdHr>>. Acesso em 04 jun. 2019.

<sup>45</sup> OLIVEIRA, E. Araújo ataca parcerias com Europa e Brics, e critica antecessores por apostarem no 'antiamericanismo'. **O Globo**, 13 mar. 2019. Disponível em: <<https://glo.bo/2EX8Ysw>>. Acesso em 04 jun. 2019.

<sup>46</sup> CHADE, J. Dissidência no Itamaraty ganha força e diplomatas se mobilizam. **UOL**, 02 abr. 2019. Disponível em : <<https://bit.ly/2Kq1ti0>>. Acesso em 04 jun. 2019.

<sup>47</sup> REDAÇÃO. Demissão de Paulo Roberto de Almeida expõe conflito no Itamaraty. **Poder 360**, 5 mar. 2019. Disponível em <<http://bit.do/eUdHZ>>. Acesso em: 04 jun. 2019.

<sup>48</sup> REDAÇÃO. Entenda as crises e demissões na Apex. **O Estado de SP**, 08 de mai. 2019. Disponível em <<https://bit.ly/2JX76F6>>. Acesso em: 04 jun. 2019.

<sup>49</sup> REDAÇÃO. Greve geral de 28 de abril já está na história, mas promete desdobramentos. **Rede Brasil Atual**. São Paulo, 28 abr. 2017. Disponível em <<https://www.redebrasilatual.com.br/trabalho/2017/04/greve-geral-de-28-de-abril-ja-esta-na-historia-mas-promete-desdobramentos>>. Acesso em> 11 nov. 2018.

<sup>50</sup> RELEA, F. El rastro de corrupción de la 'década Menem'. **El País**. Buenos Aires, 20 out. 1999. Diário. Disponível em: <[https://elpais.com/diario/1999/10/20/internacional/940370418\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1999/10/20/internacional/940370418_850215.html)>. Acesso em: 9 nov. 2018.

ascensão de Néstor Kirchner à presidência do país em 2003, com uma agenda política contrária àquela de seus predecessores. Kirchner saiu vitorioso por uma pequena margem, mas consolidou um forte governo, conseguindo eleger sua sucessora Cristina Kirchner, a qual presidiu a Argentina por dois mandatos.

O período kirchnerista foi encerrado em 2015, com a derrota do candidato oficialista Daniel Scioli para Mauricio Macri, no primeiro segundo turno presidencial disputado no país. Macri, que havia sido prefeito de Buenos Aires, se lançou com um programa de reformas estruturais que prometiam realizar ajustes macroeconômicos e reformas estruturais na Argentina. Sua coligação de centro-direita, denominada “Cambiamos”, foi constituída em 2015 e agrega os seguintes partidos: Proposta Republicana (PRO) – liderado por Macri, a União Cívica Radical (UCR), e a Coalizão Cívica (CC-ARI).

As eleições de Macri reconfiguram o bloco de poder no país, se afastando dos setores produtivos nacionais e do operariado urbano, para conduzir uma aproximação com o capital internacional, sobretudo estadunidense e europeu. A ruptura representada por Macri é expressa quando analisado sua trajetória política, que começa na aproximação com o governo Menem e posteriormente com a criação de seu próprio partido com uma proposta que flutua entre correntes de centro-direita. Dessa forma, se afasta dos setores tradicionais da política argentina, sendo o primeiro presidente civil eleito que não é peronista nem radical social-democrata, rompendo a alternância entre o Partido Justicialista e a União Cívica Radical<sup>52</sup>

Sua agenda de reformas é pautada por onze frentes, conforme sintetizado pelo *think-tank* estadunidense Center for Strategic and International Studies (CSIS)<sup>53</sup>. As reformas seriam: fiscais – reforma fiscal integral, eliminação dos direitos de exportação, cumprimento da legislação previdenciária, redução dos subsídios governamentais e outras; energia e mineração – promoção de fontes renováveis, regulação das áreas para mineração, questão nuclear, implementação do plano nacional de energia e outras; financeira – cumprimento dos pagamentos da dívida externa, fim do controle de câmbio, financiamento de pequenas e médias empresas e outras; comercial – eliminação das restrições alfandegárias e de exportação, fortalecimento dos acordos de livre comércio e outras; jurídica – reforma eleitoral reorganização do judiciário e etc.; investimentos em infraestrutura; reforma e redistribuição nas forças de segurança; defesa – redefinição do papel das forças armadas e cooperação internacional no setor; comunicação – mudança na lei de comunicação e investimentos gerais; trabalhista – aumento da produtividade e emprego, redução nos custos da mão de obra.

<sup>51</sup> AFP. A Argentina 15 anos após sua pior crise econômica e política na democracia. **Isto É**. São Paulo, 20 dez. 2016. Disponível em: <<https://istoe.com.br/a-argentina-15-anos-apos-sua-pior-crise-economica-e-politica-na-democracia/>>. Acesso em: 9 nov. 2018.

<sup>52</sup> REDAÇÃO. Macri é eleito presidente da Argentina e põe fim a 12 anos de kirchnerismo. **G1**. São Paulo, 22 nov. 2015. Disponível em: <<https://glo.bo/1NKJ9qz>>. Acesso em: 9 nov. 2018.

<sup>53</sup> O CSIS desenvolveu um host site chamado “Argentina Reforms” para acompanhar a execução das ações de Macri. Disponível em <<http://argentinareforms.csis.org/>>. Acesso em: 20 out. 2018.

Sinteticamente, as reformas do governo Macri se alinham as medidas do Consenso de Washington<sup>54</sup>, retomando as políticas macroeconômicas adotadas no país, e na região, nos anos 1990. O plano de governo ainda aponta para a temática das relações internacionais, sendo seu objetivo retomar o direcionamento da política externa ao mundo, integrando-se a novos blocos multilaterais como a OCDE, a Aliança do Pacífico e o Tratado Transpacífico (TPP). Além disso, o governo compreende que Mercosul é isolado dos movimentos gerais em direção à globalização, sendo necessário ampliar acordos comerciais com a Europa, Canadá e México.

O governo argentino convive com inúmeras mobilizações sindicais e sociais contrárias as reformas que busca implementar desde sua eleição, inúmeras mobilizações e paralizações foram realizadas, além de greves nacionais convocadas tanto pela CGT quanto pela CTA. Em 2018<sup>55</sup>, as tensões do governo com os sindicatos se intensificaram, sobretudo para contestar as medidas como o ajuste fiscal e o novo endividamento externo junto ao FMI, tema sensível na política argentina desde 2001, quando a estratégia do FMI para o combate a crise fracassou e aprofundou a crise, legando a dívidas aos governos seguintes.

Em relação ao Mercosul, desde o começo de seu mandato o presidente argentino passou a fazer questionamentos sobre a sua condução predecessora, apontando que esse era o bloco mais protecionista e isolado do mundo<sup>56</sup> e que, portanto, deveria buscar ampliar seu rol de parcerias comerciais. Em Davos, chegou a afirmar que esse momento do bloco é “pós-populista”<sup>57</sup>. Neste sentido, há um discurso em prol do regionalismo aberto e de um direcionamento pragmático da política externa, com prevalência da agenda comercial e a proposta de retorno às origens do Mercosul (SOUZA, 2018).

Dentre as prioridades de Macri para o Mercosul está a aprovação do acordo com a União Europeia, já que esse acordo representaria a concretização de seu programa de reorientar a política externa argentina para as grandes cadeias globais. Entretanto, esse processo enfrenta resistência interna dos trabalhadores e empresários. Para esse segundo grupo, o acordo coloca em alerta a indústria local, que não poderia competir com os manufaturados europeus, por isso representantes da União Industrial Argentina (UIA) demandam maior interferência do governo nas negociações<sup>58</sup>, além de maior transparência e a busca por um acordo equilibrado<sup>59</sup>. Da mesma forma, a CTA denuncia o obscurantismo que são feitas as negociações e a

<sup>54</sup> Formulado em 1989, é um conjunto de medidas econômicas desenvolvidas por economistas de instituições financeiras como o FMI, Banco Mundial e o Tesouro dos Estados Unidos.

<sup>55</sup> YANAKIEW, M. Sindicatos da Argentina fazem greve geral contra acordo com o FMI. **UOL**. São Paulo, 25 set. 2018. Disponível em < <https://bit.ly/2DzUmRw> >. Acesso em: 11 nov. 2018.

<sup>56</sup> GOSMAN, E. Macri: El Mercosur es el bloque más proteccionista y aislado del mundo. **Clarín**. Buenos Aires, 21 dez. 2017. Disponível em < <https://clar.in/2kAofWH> >. Acesso em: 11 nov. 2018.

<sup>57</sup> KUNTZ, R. Em Davos, Macri prega um Mercosul renovado. **Estado de S. Paulo**. São Paulo, 25 jan. 2018. Disponível em: < <https://bit.ly/2RN7Yf9> >. Acesso em: 10 nov. 2018.

<sup>58</sup> RAFELE, E. La Argentina confía en que el Mercosur y la Unión Europea firmarán un acuerdo de libre comercio antes de mitad de año. **Todo Noticias**. Buenos Aires, 19 mar. 2018. Disponível em < <https://bit.ly/2JW3oZh> >. Acesso em: 10 nov. 2018.

<sup>59</sup> REDAÇÃO. Industriales del Mercosur reclaman “transparencia” en las negociaciones con la Unión Europea y un acuerdo “equilibrado”. **La Diaria**. Montevideo, 26 fev. 2018. Disponível em < <https://bit.ly/2B1m7A1> >. Acesso em: 10 nov. 2018.

impossibilidade de participação efetiva dos atores representantes dos trabalhadores, além considerar o acordo pior que a Área De Livre Comércio das Américas (ALCA)<sup>60</sup>.

A CTA e as outras centrais sindicais argentinas criticam as ações do governo Macri, sobretudo por considerarem que há uma notável perda da soberania do país, com a aceitação passiva do governo das medidas econômicas dos EUA e do FMI<sup>61</sup>. Da mesma forma, sobre a condução do Mercosul, Carlos Bianco, assessor da CTA, aponta que estamos vivenciando a consumação de uma tragédia histórica, com consequências irreversíveis sobre a indústria, o emprego e o desenvolvimento dos países do bloco<sup>62</sup>. Dessa forma, a central contesta tanto a política doméstica quanto a política regional e internacional conduzida pelo governo Macri. Dessa forma, a central contesta tanto a política doméstica quanto a política regional e internacional conduzida pelo governo Macri.

Outro importante ponto de críticas da CTA é a forma como o governo Macri tem conduzido a participação social no Mercosul, deslegitimando esses espaços nas escolhas das representações da sociedade civil. Nesse sentido, em nota sobre a 20ª Cúpula Social do Mercosul, denuncia que:

*Vale la pena aclarar que durante las instancias de debate previas de las centrales sindicales y las organizaciones sociales argentinas nunca fueron consultadas o convocadas a debatir un posicionamiento nacional para esta Cumbre. Por el contrario, la designación fue hecha por lo que quedó del Consejo Consultivo de la Sociedad Civil, que hoy está conducido por un funcionario del gobierno de Mauricio Macri y que se ha rodeado de un conjunto de ONGs poco representativas (...).*<sup>63</sup> (CTA, 2016).

O esvaziamento das Cúpulas Sociais e a adoção das Contracúpulas, ou Cúpulas dos Povos, como mecanismo prioritário de organização e reflexão da sociedade civil apontam para a desestruturação geral do Mercosul como espaço social e político. No contexto geral argentino, o movimento sindical, apesar de distante do bloco de poder, permanece legitimado na sociedade civil e com capacidade de mobilização para inviabilizar ou reduzir os impactos das reformas de Macri. As eleições de 2017 na Argentina fortaleceram a coligação ligada ao presidente, a qual venceu as principais eleições provinciais e liderou as eleições para o Congresso, ainda que sem maioria, mas com capacidade de articular sua agenda com mais legitimidade.

#### 4. Reflexões finais

<sup>60</sup> SRI-CTA. La CTA sigue de cerca las discusiones del acuerdo Mercosur - Unión Europea. CTA. Buenos Aires, 1 dez. 2017. Disponível em <<http://www.cta.org.ar/la-cta-sigue-de-cerca-las.html>>. Acesso em: 11 nov. 2018.

<sup>61</sup> REDAÇÃO. Contra el presupuesto del ajuste y el FMI. CTA. Buenos Aires, 24 out. 2018. Disponível em <<http://www.cta.org.ar/contra-el-presupuesto-del-ajuste-y.html>>. Acesso em: 11 nov. 2018.

<sup>62</sup> AHARONIAN, A. Acordo entre Mercosul e União Europeia é pior que a ALCA. **Carta Maior**. São Paulo, 14 nov. 2017. Disponível em <<https://bit.ly/2Dz8kTJ>>. Acesso em: 11 nov. 2018.

<sup>63</sup> Em português: Vale a pena esclarecer que durante o debate anterior, instâncias das centrais sindicais e das organizações sociais argentinas nunca foram consultados ou convocadas a debater um posicionamento nacional para esta cúpula. Pelo contrário, a designação foi feita por meio do Conselho Consultivo da Sociedade Civil, que hoje é conduzido por um funcionário do governo de Mauricio Macri e que se cercou de um conjunto de ONGs pouco representativas (...), (CTA, 2016, tradução nossa).

A primeira metade dos anos 2010 na América do Sul marca uma inflexão a respeito dos modelos de regionalismo, com a guinada à direita nos governos e o esvaziamento das instituições criadas durante o ciclo progressista na região. Com isso, velhos atores retornam ao cenário político regional, constituindo uma alteração nos blocos de poder, o que ocasionou uma retomada do modelo de regionalismo aberto adotado na região durante os anos 1990.

Esse processo aponta para uma redução da capacidade das centrais sindicais aqui analisadas de influenciarem e participarem com maior efetividade na formação de preferências das políticas externas brasileira e argentina. A CUT e a CTA se posicionaram historicamente favoráveis à constituição de um Mercosul social e com maior caráter supranacional, inclusive críticos à atuação dos governos durante os quais as centrais compunham o bloco no poder, devido a persistência do déficit democrático e da dependência do poder executivo nas decisões do bloco.

O esvaziamento político dos espaços de participação social do Mercosul — como as Cúpulas Sociais, os Subgrupos de Trabalho e o FCES — são reflexos do desinteresse dos governos em legitimarem suas ações perante a sociedade civil. As críticas nos dois países em relação as negociações do Acordo Mercosul-UE são reflexos do distanciamento da política externa das demais decisões de políticas públicas, e no caso brasileiro a baixa legitimidade do governo Temer para a tomada de decisões, devido à questionável forma pela qual ascendeu ao poder. Com isso, percebe-se que os sindicatos e os movimentos sociais retomaram a prioridade para estratégias utilizadas nos anos 1990 durante as mobilizações contra a ALCA, com o fortalecimento das Contracúpulas. Da mesma forma, as temáticas regionais perderam espaço nas discussões da CUT e da CTA devido à necessidade de constantes mobilizações contra as reformas aplicadas pelos dois governos internamente.

Nos dois países, verifica-se uma utilização política da questão venezuelana como expressão da necessidade de uma mudança no perfil do bloco, o qual, para os novos governos, havia sido tomado por um caráter ideológico. Temer e Macri – Bolsonaro tem adotado semelhante postura – buscaram uma retirada dos temas do Mercosul da sociedade civil, indicando que determinados temas podem ser conduzidos com profissionais com perfil técnico. Essa postura de ambos os governos esconde as posições ideológicas desses sob o véu do tecnicismo, enquanto, na verdade, representa uma das expressões dessa guinada à direita do bloco. Da mesma forma, a Argentina, que continuamente questiona o regime na Venezuela, nada declara sobre os inúmeros questionamentos do processo de *impeachment* no Brasil, considerado por distintos grupos sociais como um golpe parlamentar similar ao qual culminou na suspensão do Paraguai do bloco em 2012.

As reflexões da transição de governos nos dois países apontam para uma diferença fundamental na capacidade de influência das centrais sindicais, qual seja: a legitimidade dos processos. Na Argentina, o processo de vitória eleitoral em 2015 e 2017 conferiu ao governo uma legitimidade para aplicação de seu programa político. Entretanto, isso não foi um fator impeditivo para as mobilizações sindicais no país gerarem efeitos políticos e travarem diversas pautas no Congresso.

Por sua vez, no Brasil, a ausência de um processo eleitoral e a aplicação por parte de Michel Temer do programa econômico ligado ao candidato perdedor nas eleições de 2014, mesmo sem legitimidade perante a sociedade para suas ações governamentais — as quais resultaram nos maiores índices de rejeição de um presidente na história do país —, não encontraram resistência parecida com àquela encontrada por Macri na Argentina. A CUT e as demais centrais sindicais enfrentaram uma forte resistência do governo e passaram a ser perseguidas com alterações nos pilares do sindicalismo sem discussão com a sociedade civil, afetando diretamente seu financiamento e funcionamento desde aprovação da reforma trabalhista. Ademais, as mobilizações, paralisações e greves contrárias as medidas governamentais foram ignoradas, sendo aprovadas com uma maioria volátil no Congresso, conquistada com troca de emendas parlamentares e cargos na administração pública.

Nesse sentido, reitera-se a importância da democracia para a participação social, bem como reafirma-se a importância de haver legitimidade dos governos e dos grupos de pressão da sociedade civil para que as políticas interna e externa possam exercer o verdadeiro interesse nacional. O vácuo democrático gerado pelo processo de *impeachment* no Brasil é uma das principais diferenças na atuação das centrais sindicais quando comparada à situação Argentina. Compreendemos a questão democrática não como o cumprimento dos ritos administrativos e burocráticos, mas sim como um amplo processo de validação por parte da sociedade civil das ações tomadas pelos governos. Por fim, é impreciso afirmar se a guinada à direita é definitiva, ainda que fortalecida pela vitória eleitoral de Bolsonaro no Brasil, e se os demais países sul-americanos que mantêm governos progressistas serão afetados. É perceptível, entretanto, que as distintas forças sociais estão em constante disputa por hegemonia de seus programas e buscam a consolidação de novas majorias na sociedade política e civil. Os limites do regionalismo se encontram com os limites do capitalismo e as dinâmicas da luta de classes no subcontinente sul-americano.

## 5. Referências bibliográficas

BARBIERO, Alan & CHALOULT. **Poder e Déficit Democrático do Mercosul**. Porto Alegre: Edipucrs, 2003.

BERRINGER, T. **Bloco no Poder e política externa nos governos FHC e Lula**. Tese (doutorado) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2014.

BOITO JR., Armando & BERRINGER, Tatiana. Brasil: classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma. **Rev. Sociol. Polit.**, Set 2013, vol.21, no.47, p.31-38.

BUDINI, Terra. **Encontros com o Mercosul: a atuação de organizações da sociedade civil brasileira na integração regional**. 2015. 162 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

CTA - Secretaria de Relaciones Internacionales. **20º Cumbre Social del Mercosur y Contracumbre**, 2016. Disponível em: <<http://www.cta.org.ar/20o-cumbre-social-del-mercosur-y.html>>

CUT. **15ª Plenária Estatutária Nacional da CUT**, 2017. Disponível em <<https://admin.cut.org.br/system/uploads/document/0a9bf8b382e4b0083b1f7ee7993c8558/file/15-plenaria-estatutaria-nacional-resolucoes-2.pdf>>. Acesso em 11 nov. 2018.

CUT. **Resolução da Direção Executiva Nacional**, 26 abr. 2016. Disponível em: <<https://admin.cut.org.br/system/uploads/document/ef23cffb13f71754ca11580d63b5e8f4/file/resolucao-executiva-ampliada-26-abril-2016.pdf>> Acesso em 9 nov. 2018.

HAAS, Ernest. **The uniting of Europe**. Indiana: University of Notre Dame Press, 2004.

KECK, ME. PT – A lógica da diferença: o partido dos trabalhadores na construção da democracia brasileira [online]. Rio de Janeiro: **Centro Edelstein de Pesquisas Sociais**, 2010. pp. 232-269. O PT e o movimento sindical.

LIMA, Maria Regina Soares de. Relações Interamericanas: a nova agenda sul-americana e o Brasil. **Lua Nova**, São Paulo, 90: 167-201, 2013.

MARIANO, K.L.P. **A participação das Centrais Sindicais no Mercosul (1991-2001)**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2011.

MARIANO, K.L.P. **Regionalismo na América do Sul: um novo esquema de análise e a experiência do Mercosul**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015.

MORAVCSIK, Andrew e SCHIMMELFENNIG, Frank. Liberal Intergovernmentalism. In WIENER, Antje e DIEZ, Thomas (eds.). **European Integration Theory**. Oxford: Oxford University Press, 2009. (p. 67-87)

MORAVCSIK, Andrew. Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics, *International Organization*, v. 51, n. 4, 1997, p. 513-553.

PANIZZA, Francisco. “La marea rosa”. **Análise de Conjuntura OPSA**, n. 8, 2006.

PIA, Riggirozzi; TUSSIE, Diana (eds). **The rise of post-hegemonic regionalism**. The case of Latin America. New York: Springer, 2012.

POULANTZAS, Nicos. **Poder político e classes sociais**. São Paulo: Editora Martins Fontes, 1977.

PUTNAM, R. D. *Diplomacy and domestic politics. The logic of two-level games*. In: EVANS, P. B.; JACOBSON, H. K.; PUTNAM, R. D. **Double-edged diplomacy: international bargaining and domestic politics**. California: University of California Press, 1993.

SOUZA, L.E.S. **A retirada da Argentina da UNASUL: regionalismo em crise?** Observatório do Regionalismo, 2018. Disponível em: o Acesso em: 10 nov. 2018.

# A INTEGRAÇÃO BOLIVARIANA COMO PROJETO DE UNIDADE LATINO-AMERICANA: UMA ANÁLISE DA POLÍTICA EXTERNA VENEZUELANA PARA A INTEGRAÇÃO REGIONAL (2004 – 2012)<sup>1</sup>

Mariana Davi Ferreira<sup>2</sup>

**Resumo:** O objetivo deste artigo consiste em analisar o conteúdo do projeto de integração regional construído pela política externa venezuelana no período 2004-2012. Parte-se do recorte teórico que considera, a depender conjuntura histórica, que a integração regional na América Latina pode configurar-se como um instrumento de busca por autonomia frente os condicionantes estruturais da dependência latino-americana. A partir de 1998, com a eleição de Hugo Chávez Frías como presidente da Venezuela, ocorreram transformações na política externa do país. A proposta de inserção internacional do Estado venezuelano teve como objetivo estratégico a construção de uma ordem internacional multipolar, assumindo como prioridade a integração regional latino-americana e caribenha. Entende-se que a política externa venezuelana buscou construir o projeto de integração anti-imperialista e latino-americanista por meio da renda petroleira. Para investigar o projeto da integração e o seu lugar na agenda da política externa venezuelana, analisamos, além de documentos oficiais do governo, discursos do presidente Chávez em cúpulas de integração regional que a Venezuela fora Estado-membro (2004-2012). Tais discursos são as fontes primárias de pesquisa, que possibilitarão visualizar o conteúdo da integração bolivariana.

**Palavras-chave:** Integração Bolivariana; Política Externa da Venezuela; Diplomacia Petroleira; América Latina;

## Introdução

Na primeira década do século XXI, a América Latina passou por transformações significativas, na política e na economia. Esse processo, também conhecido como *onda rosa*, aponta para a busca por maior autonomia para o subcontinente, diante de sua condição histórica de dependência estrutural. Em meio à diversidade que informa os processos em curso na região, este trabalho possui como objetivo analisar o conteúdo da política externa venezuelana para a integração regional no período da “Revolução Bolivariana”. Para tal, analisa-se a construção da *integração bolivariana* entre 2004 e 2012 considerando a particularidade da economia venezuelana como exportadora de petróleo. A pergunta que norteia este trabalho é: qual o conteúdo da *integração bolivariana*?

Esse período particular na América Latina representa um momento de inflexão que resulta de elementos do ciclo da economia política internacional: a crise de credibilidade das contrarreformas neoliberais que apontam para a construção de um campo antineoliberal na região. Essas mudanças emergem por meio da retomada da força dos partidos políticos e das organizações de esquerda, das lutas dos movimentos sociais, impulsionando a dinâmica de construção de suas pautas de luta em nível regional, o que resultou, no plano institucional, na eleição de chefes de Estado de cunho progressista em alguns países da região.

---

1 Neste artigo apresentamos parte dos resultados da pesquisa de mestrado *A política externa venezuelana para a integração regional (2004 – 2012): entre a dependência estrutural e a unidade latino-americana* apresentada em 2016. O texto foi extraído do terceiro capítulo da minha dissertação defendida no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina (PPGRI/UFSC) em 2016.

2 Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Mestre pelo PPGRI/UFSC. Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB) e bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Tem envolvimento com as seguintes temáticas: relações internacionais, pensamento social latino-americano, desenvolvimento, classes sociais, política externa e integração regional na América Latina.

Neste contexto, alguns autores delineiam a eleição de Hugo Chávez como presidente da Venezuela, em 1998, como a inauguração do ciclo de emergência de líderes progressistas por vias democráticas em alguns Estados latino-americanos, ou seja, a inauguração da *onda rosa*<sup>3</sup>. Em seguida foram eleitos outros líderes de esquerda<sup>4</sup> que cumpriram um importante papel em impulsionar a construção de diferentes arranjos regionais e espaços de consulta e concertação na América Latina, diferente do perfil eminentemente econômico da integração regional que demarca os anos 1990 na região.

A emergência desse novo perfil de lideranças políticas ocorreu paralelamente ao cenário externo economicamente favorável às economias latino-americanas, tendo em vista que o crescimento da economia mundial aumentou a possibilidade de mercados externos para as *commodities* exportadas pelas economias dependentes latino-americanas (CARCANHOLO, 2013). A convergência entre esses processos resultou em transformações no campo da distribuição de renda, na elevação do índice de formalidade empregatícia, no fomento de políticas sociais (ainda que baseada na focalização e seletividade), nas relações exteriores dos Estados e nas dinâmicas dos processos de integração regional.

É nesse contexto de mudanças que se insere o objeto de pesquisa deste trabalho. A Revolução Bolivariana articula o aprofundamento da participação popular e a construção de políticas sociais com um projeto protagonista de inserção internacional do Estado venezuelano. Todos esses processos baseados na renda petroleira. No governo Chávez, a integração regional passou a compor espaço de destaque na agenda da política externa venezuelana. A *concepção de integração regional* corresponde a uma inflexão em relação aos governos anteriores. O objetivo estratégico da política externa venezuelana passou a delinear-se como a consolidação de uma ordem mundial multipolar em contraposição à unipolaridade estadunidense. A integração regional na América Latina e o uso da *diplomacia petroleira* constituíram-se como *instrumentos* para atingir esse objetivo estratégico. No campo da integração regional, a Venezuela deu importante destaque à integração energética e ao uso da renda petroleira para financiar os arranjos regionais que contavam com a sua liderança.

Nesse sentido, a Venezuela delineou um projeto político específico para a América Latina, com o objetivo de conformar arranjos regionais, em torno do projeto de uma *integração bolivariana*<sup>5</sup> com forte

---

3 O ciclo de governos progressistas na região é marcado por particularidades na atuação de cada um dos presidentes tanto em âmbito doméstico, como na política externa. A possibilidade de convergência no plano da integração regional não atenua essas distinções. Katz (2011) realiza uma divisão dos atuais governos latino-americanos em três tipos: as administrações neoliberais (México, Colômbia, Peru). Os governos centro-esquerda (Brasil, Argentina) e governos reformistas que perseguiriam metas populares (Venezuela, Bolívia).

4 Néstor Kirchner, na Argentina (2003); Lula, no Brasil (2003); Tabaré Vázquez, no Uruguai (2005); Evo Morales, na Bolívia (2006); Manuel Zelaya, em Honduras (2006); Rafael Correa, no Equador (2007); Daniel Ortega, na Nicarágua (2007) e Fernando Lugo, no Paraguai (2008).

5 O termo “integração bolivariana” será utilizado reiteradamente neste trabalho para se referir ao projeto de integração regional para a América Latina e o Caribe construído pela política externa venezuelana no governo Chávez. De maneira sintética, esse projeto passa a ter seu conteúdo mais nitidamente definido a partir de 2004. Tem como princípio a busca pela unidade latino-americana ao retomar o ideal de Simón Bolívar que, por isso, adjetiva o projeto. A proposta da integração bolivariana tem forte conteúdo anti-imperialista, de rechaço ao neoliberalismo e à hegemonia norte-americana. Busca-se fomentar arranjos regionais

inspiração ao legado de Simón Bolívar, mártir da luta pela independência das ex-colônias hispano-americanas no século XIX. Além disso, teve seu conteúdo e seus princípios definidos, em oposição ao regionalismo aberto que vigorou na América Latina, durante os anos 1990. Assim, esses arranjos não teriam como único foco a integração econômica. Objetivaram construir a integração em áreas diferenciadas como: política, educação, saúde, cultura, entre outros. Entre outras iniciativas regionais, a Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América (Alba) é o processo de integração regional que imprime esses princípios em sua agenda, articulada inicialmente com o objetivo de opor-se à Área de Livre Comércio das Américas (Alca)<sup>6</sup>.

Assim, este trabalho busca analisar o lugar da integração regional na agenda da política externa venezuelana, em meio a esse cenário de disputa entre diferentes projetos políticos para a região. Mais especificamente, buscamos investigar o *conteúdo da integração bolivariana presentes nos discursos de Hugo Chávez Frías*. Briceño Ruiz (2011) aponta que não há produção literária que explique o conceito do novo modelo de integração que propõe a política externa venezuelana no governo Chávez. Assim sendo, compreendem-se os discursos como fontes primárias de pesquisa, nos quais é possível visualizar elementos centrais da concepção de integração regional, pautada pela diplomacia venezuelana nesse período histórico, tendo em vista a ligação concreta entre o chefe de Estado e as atividades diplomáticas neste governo.

Para tal, realizou-se o recorte do período entre 2004 e 2012, pois no de 2004, a política doméstica e externa da Venezuela foi marcada por uma série de processos decisivos que trouxeram consequências para a política externa venezuelana, entre eles i) a vitória do Referendo Revogatório para continuidade do mandato presidencial de Hugo Chávez; ii) o lançamento do documento governamental que versa sobre novos objetivos da política externa *El Nuevo Mapa Estratégico* e iii) a criação da Alba. Por fim, a presidência de Hugo Chávez encerra-se em 2012, tendo em vista que em março de 2013 o presidente veio a falecer<sup>7</sup>.

A pesquisa aqui desenvolvida possui cunho qualitativo e caráter exploratório. Recorreu-se à pesquisa bibliográfica e documental. Para tal, são utilizados como principais fontes: ii) os documentos oficiais de governo, ii) dos processos de integração dos quais a Venezuela é Estado-membro e iii) os discursos do presidente Hugo Chávez Frías nas cúpulas de Chefes de Estado e de Governo dos processos de integração regional. Os discursos são analisados como fontes dos elementos que constituem o projeto da *integração bolivariana*. Assim, a principal contribuição deste trabalho reside na caracterização e sistematização do conteúdo da *integração bolivariana*.

---

que promovam a equidade, a igualdade e a lealdade com o objetivo de arrefecer as condições de pobreza e pauperismo de parte da população latino-americana e atenuar a situação de dependência das economias da região. A “integração bolivariana” tem como centralidade o fomento de políticas sociais à nível regional, cooperação energética e espaços de coordenação e consulta política, buscando superar o foco eminentemente econômico e financeiro dos arranjos regionais.

6 Um projeto de criação de uma zona de livre comércio do Canadá até a Argentina, de forte protagonismo e interesse estadunidense.

7 O recorte temporal deste artigo não abarca o período posterior ao governo de Hugo Chávez Frías. Entretanto, é importante ressaltar que a morte do presidente é uma variável importante para entender os rumos da integração bolivariana, além dos elementos que permeiam a atual crise venezuelana. Essas questões podem constituir uma importante agenda de pesquisa.

Destarte, o artigo está organizado duas seções, além da introdução e das considerações finais. Na primeira seção, analisa-se a inflexão que ocorreu na plataforma da política externa venezuelana após a eleição de Hugo Chávez, em 1998, com foco na concepção e no lugar da integração regional nessa plataforma. A segunda seção apresenta os resultados da análise dos discursos do presidente referentes à temática da integração regional. Esta análise é feita com base em quatro teses filosóficas da integração do sul apresentadas no livro *Fundamentos Filosóficos de la Nueva Integración del Sur* publicado pelo *Instituto de Altos Estudios Diplomáticos Pedro Gual* pertencente ao Ministério do Poder Popular para as Relações Exteriores (MPPRE)<sup>8</sup>. Destacamos a importância da análise dos limites para a consolidação desse projeto de integração regional, que pode ser acessado em outros trabalhos da autora<sup>9</sup>, diante da delimitação do objeto proposto.

## 1. A política externa venezuelana para a integração regional no governo de Hugo Chávez Frías

A eleição de Hugo Chávez Frías (1998) como presidente da Venezuela resultou na construção de uma nova agenda de política externa em seu governo e concedeu um lugar de destaque à integração regional nessa política entre 2004 e 2012. Nesta seção foram explorados os elementos da inflexão da política externa, a partir de 2004, com foco nos pontos apresentados nos documentos: *El Nuevo mapa estratégico* (2004) e *Primer Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación (2007- 2013)* (2007).

A vitória de Hugo Chávez, nas eleições presidenciais de 1998, apontou para uma nova fase da cena política venezuelana. Não ocorreu uma superação de todas as contradições presentes no período *puntofijista*, nem da condição petroleira da economia. Entretanto, há alterações profundas na cultura democrática do país que resultam de uma década de intensa mobilização popular por insatisfações com o pacto de conciliação de classes (Pacto de Punto Fijo) e, no que tange ao sistema político, pelo “processo de perda de legitimidade de partidos e formas de representação tradicionais e colapso dos sistemas partidários vigentes até então” (DA SILVA, 2011, p. 29).

Conforme Harnecker (2004), o ideal bolivariano é retomado pela política externa venezuelana no que tange à defesa do aprofundamento da democracia e à necessidade da integração latino-americana, como *instrumento* de construção de autonomia para os países da região. No que tange à política externa, a Constituição de 1999<sup>10</sup> concede ênfase ao respeito à soberania nacional, autodeterminação dos povos e

---

8 O Instituto de Altos Estudos Diplomáticos Pedro Gual funciona no âmbito do Ministério do Poder Popular para as Relações Exteriores (MPPRE) e se assemelha a Fundação Alexandre Gusmão (FUNAG) vinculada ao Ministério das Relações Exteriores (MRE) no Brasil. O Instituto tem como função formar o corpo diplomático do MPPRE e os quadros da Administração Pública que desempenhem funções ligadas a política internacional de acordo com os objetivos estratégicos da política externa venezuelana em consonância com a Constituição e os Planos de Desenvolvimento da Nação. Para além disso, contribui com o fomento de pesquisas e com a difusão da temática internacional nos diversos setores da sociedade venezuelana. (VENEZUELA, 2006).

9 Limites para consolidação da integração regional proposta pela política externa venezuelana foram observados a partir dos condicionantes estruturais da dependência latino-americana, do rentismo venezuelano e outros fatores conjunturais que obstaculizaram o aprofundamento da *integração bolivariana*. Para mais informações acessar FERREIRA, 2016.

10 Ver o Artigo 152 da Constituição (VENEZUELA, 1999).

assegura que o exercício da política externa responderá aos interesses do povo. O papel da Presidência da República torna-se central na determinação do plano estratégico da política externa. Assim, configuram-se como principais atores na formulação dessa pasta: o Executivo, o MPPRE e a Comissão Permanente de Política Externa da Assembleia Nacional.

Visualiza-se que a forte presença do chefe de Estado é, de fato, um traço que demarca construção da política externa venezuelana e antecede o governo de Hugo Chávez Frías, logo, não se pode simplificar a análise como se houvesse uma cristalização da inserção internacional da Venezuela nas decisões de Hugo Chávez. Briceño Ruiz (2011) considera que, mesmo existindo um forte presidencialismo na definição da agenda da política externa venezuelana, é imprescindível considerar que essa é constituída para além das “motivações do Chefe de Estado”, pois outros agentes são centrais na formulação da pasta (Ministros, aparato burocrático do Estado, parte da sociedade civil interessada no tema, etc.). Para além disso, é hiperbólico caracterizar como particularidade o processo de “ideologização” da política externa venezuelana nesse período, como se a definição de uma agenda de política externa pudesse, em algum momento histórico, estar esvaziada de conteúdo ideológico e político. A ideologia é um fator presente na dinâmica das relações sociais. A partir desse entendimento, busca-se compreender as forças políticas que incidem sobre a formulação dessa agenda de política externa e como se constituem na inserção da Venezuela nos processos de integração regional entre 2004 e 2012.

Esse recorte temporal corresponde ao entendimento de que 2004 foi um ano de inflexão na dinâmica política venezuelana. O Referendo Revogatório que aconteceu neste ano resultou no fortalecimento do governo Chavista, já que o mandato do presidente foi ratificado por 59% dos votos. Ocorreu, também, o lançamento do *El Nuevo Mapa Estratégico*<sup>11</sup>, que radicaliza a crítica ao capitalismo. Entre os objetivos delimitados neste documento está: “seguir impulsionando o novo sistema multipolar e internacional” (VENEZUELA, 2004, p. 53). Essa delimitação de um projeto de política externa mais sistemático e radicalizado impactou na construção da integração regional, como demonstra as seguintes movimentações em 2004: i) a Venezuela protagonizou a construção da Alba em oposição à proposta da Área de Livre Comércio das Américas (Alca), que seria derrotada no ano seguinte na 4ª Cúpula das Américas e ii) a Venezuela foi incorporada como Estado-associado ao Mercado Comum do Sul (Mercosul).

Briceño Ruiz (2011) argumenta que há, de fato, duas fases da política externa venezuelana, no governo Chávez: a primeira com uma demarcação difusa e elementos de continuidade; e a segunda, que se inicia em 2004, com a definição mais precisa dos objetivos. Já Urrutia (2006) menciona que dois foram os principais elementos que levaram à inflexão da política externa venezuelana: o triunfo do referendo revogatório, no plano político, e o aumento dos preços do petróleo, no plano econômico. Essas duas

---

11 Este documento corresponde a síntese das intervenções do presidente Hugo Chávez Frías no *Taller de Alto Nivel “El nuevo mapa estratégico”* que aconteceu entre 12 e 13 novembro de 2004 em Caracas. A compilação foi feita pela pesquisadora Marta Harnecker (2004) e reproduzido pelo *Ministerio de Comunicación e Información*.

mudanças garantiram ao governo, segundo o autor, um cenário favorável para a construção de uma estratégia de inserção internacional mais ambiciosa. Esse delineamento da agenda da política externa aparece, também, com maior nitidez no *Primer Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación (2007- 2013)*.

Nesse sentido, visualiza-se uma mudança nos termos utilizados nos documentos referentes à política externa venezuelana e na construção de sua agenda. No Quadro 1 a seguir, buscou-se sintetizar brevemente as principais alterações analisadas:

**Quadro 1: Exposição comparativa de elementos da agenda da política externa venezuelana**

1999- 2003	2004 em seguida
Defesa de uma ordem internacional multipolar	Defesa do anti-imperialista
Rechaço ao neoliberalismo	Rechaço ao sistema capitalista com a proposta do “Socialismo no Século XXI”
Críticas ao regionalismo aberto	Construção de uma integração latino-americana e bolivariana (sintetizada na Alba e com oposição à Alca).

Fonte: Elaboração própria com elementos de Briceño Ruiz (2011), Urrutia (2006) e *Presidencia de la Republica Bolivariana de Venezuela* (2007).

Como sintetizado no Quadro 1, a defesa da multipolaridade, que se fazia presente, no primeiro período da política externa, agora ganha traços mais definidos da necessidade de combate ao *imperialismo norte-americano*. Assim, a Venezuela anuncia a construção de estratégias na busca por uma maior liderança mundial, em torno de um projeto de enfrentamento às relações de dominação externa. Conforme aponta a Figura 1, a difusão de um projeto latino-americanista, com enfoque em um caráter contra-hegemônico de integração regional seria um *mecanismo* para a construção de um *polo alternativo de poder* que contrabalanceie a unipolaridade constituída pela hegemonia dos Estados Unidos e contribua para a materialização de uma *nova ordem internacional multipolar*. Para a construção dessa nova geopolítica internacional, o Primeiro Plano Socialista apresenta a tese de “Identificação e definição de uma política de construção e articulação de novos polos geopolíticos de poder no mundo”, o que aponta para a necessidade de mapear “*novas formas e mecanismos de integração* e relacionamento que alcancem a construção de uma nova matriz de poder mundial no campo financeiro, midiático militar e político” (VENEZUELA, 2007b, p. 44, grifo nosso, tradução nossa).

**FIGURA 1: Objetivo estratégico da Política Externa Venezuelana**



Fonte: Elaboração própria com dados de Venezuela, 2007b.

O tema da integração regional ganhou maior ênfase já na Constituição de 1999, se comparado ao artigo da Constituição de 1961, que versa sobre a questão. Entretanto, o traço distintivo se consolida no projeto de integração regional da América Latina e Caribe, que passa a ser reivindicado pela política externa venezuelana em sua segunda fase. A principal marca desse projeto, com o uso estratégico do legado de Simón Bolívar, é, em síntese, a construção de uma integração alternativa para que i) se promova o comércio justo, a eliminação de assimetrias e buscando o equilíbrio entre as partes, ii) seja baseada na complementariedade, cooperação, solidariedade e reciprocidade; iii) garanta o respeito à soberania nacional; iv) promova o exercício da *diplomacia dos povos*<sup>12</sup>, buscando incorporação movimentos sociais como sujeitos da integração e; v) incentive a construção da autonomia financeira da região, a partir de um “Sistema Financeiro do Sul”. (SANAHUJA, 2009, p. 26).

A liderança venezuelana na construção dessas *novas formas de integração regional* na América Latina, com vistas à conformação de uma ordem multipolar e ao aumento da autonomia da região latino-americana, ganha contornos mais nítidos na segunda fase da política externa, mas é, também, condicionada por uma variável econômica: o aumento da renda petroleira. Entre 2003-2007, o aumento da liquidez internacional e da demanda pelas *commodities* latino-americanas, entre elas o petróleo, resultou em um cenário externo favorável para a periferia (CARCANHOLO, 2011). Esses fatores anticíclicos contribuíram para um momento de crescimento econômico conjuntural, que gerou uma ‘margem de manobra’ para a

12 A *diplomacia dos povos* tem como objetivo a inserção dos movimentos sociais e da sociedade civil no processo de debate sobre os rumos da política externa e da integração latino-americana. A *diplomacia dos povos* é muito diferente da diplomacia dos Estados sem, por isso, entrar em conflito com esta. Responde a um direito de visibilidade e consiste na atuação direta, ativa, flexível, adaptável a todas as circunstâncias. Está longe da diplomacia dos negócios, se trata de uma democracia da dignidade” (BANSART, 2008, p. 33, grifo nosso, tradução nossa).

introdução de políticas de combate à pobreza e de tentativa de inserção internacional autônoma de alguns países latino-americanos, por meio da construção de iniciativas no âmbito regional, como ocorreu na Venezuela.

Gonçalves et. al. (2008) cita que a fase ascendente do ciclo econômico, iniciada em 2003, com o preço elevado dos hidrocarbonetos, favoreceu esses países que vêm buscando “implementar políticas que levem à reconfiguração dos seus padrões de inserção econômica internacional, mais especificamente, à redução da vulnerabilidade externa estrutural” (Ibid., p.15). Essas políticas são referentes à estatização da Petróleos de Venezuela, Sociedade Anônima (PDVSA), na Venezuela, e à tentativa de construção de um projeto latino-americanista, por meio do estímulo à integração regional.

A variação na conjuntura econômica internacional influencia *na margem de manobra das economias dependentes* isso porque os condicionantes estruturais da dependência se articulam fatores da conjuntura, que podem configurar um cenário externo favorável às economias dependentes.

Esses determinantes conjunturais da situação externa apontam condições importantes para o impulso ou estagnação da construção de processos de integração alternativos nos países periféricos. Assim, compreende-se que os fatores da i) conjuntura econômica e da ii) correlação das forças sociais incidem, dessa forma, sobre a construção de experiências mais ou menos autônomas, em nível regional, na América Latina.

## **2. Análise da proposta da *integração bolivariana* nos discursos de Hugo Chávez Frías**

A proposta de integração regional sistematizada pela agenda da política externa venezuelana está presente nos discursos de Chávez em oposição ao modelo de integração regional pautado no neoliberalismo. Esse modelo, com maior presença nos arranjos regionais da América Latina na década de 1990, é denominado como “regionalismo aberto” (BERNAL MEZA; MASERA, 2008; SANAHUJA, 2009).

De maneira sucinta, o regionalismo aberto se atrela às reformas neoliberais aplicada nas economias latino-americanas, derivadas do Consenso de Washington. Assim, os processos de integração regional que se desenvolvem na América Latina durante a década de 1990 possuem um cunho eminentemente econômico, a exemplo do avanço exclusivo na integração negativa ligada à liberalização comercial, sem potencializar a integração em outras áreas, como o Nafta e a proposta da Alca. Bernal-Meza (2008) considera que há uma forte vinculação entre o modelo do regionalismo aberto e o projeto político estadunidense para a região. A proposta da Alca demonstra de maneira mais explícita essa tese.

O regionalismo aberto teve seu período de ascensão entre 1990 e 2005 na América Latina, segundo Sanahuja (2009). A partir de 2005, arranjos regionais com enfoques mais plurais começam a se desenhar<sup>13</sup>.

---

13 Segundo Sanahuja (2009) alguns aspectos das explicações para a crise do regionalismo aberto gozam de certa popularidade. Como a de considerar os Estados Unidos e os tratados bilaterais de livre comércio que este vem promovendo após o bloqueio da Alca, como um fator denominado “desagregador externo”.

É nesse contexto que a proposta da *integração bolivariana*, analisada nesse trabalho, começa a delinear-se. Os discursos de Chávez explicitam os eixos da *integração bolivariana* em contestação ao modelo do regionalismo aberto. Visualiza-se, assim, que os elementos sobre a temática presentes nos discursos de Chávez são norteados pela disputa entre diferentes projetos políticos para a região pautados pelo Eixo Bolívar e pelo Eixo Monroe, como apresentado no *Novo Plano Estratégico* (2004). Essa oposição é central para compreensão de como se conforma a proposta de uma nova integração regional que tem como centralidade o combate ao imperialismo, a construção de autonomia e do fortalecimento da América Latina enquanto *polo alternativo de poder* no cenário internacional.

O projeto da *integração bolivariana* é apresentado de maneira mais delineada a partir de 2004, período no qual se inicia uma nova fase da política externa venezuelana. Por isso, os discursos aqui analisados serão referentes ao período de 2004 a 2012. Como argumenta Briceño Ruiz (2010, p. 81): “a partir de 2004 torna-se mais clara a estratégia de integração do governo venezuelano, que começa a refletir as ideias anti-neoliberais e anti-estadunidense”.

Assim, a análise a seguir detém-se sobre os fundamentos da *integração bolivariana* presentes nos discursos de Hugo Chávez Frías. Para auxiliar a análise, o exame dos elementos foi feito a partir de quatro teses filosóficas da integração contidos no livro *Fundamentos filosóficos de la nueva integración del Sur* e outros documentos oficiais que digam respeito às iniciativas. As quatro teses filosóficas escolhidas são<sup>14</sup>: i) construção de um pacto entre repúblicas, ii) complementariedade produtiva, iii) democracia, iv) *diplomacia dos povos* (VENEZUELA, 2007a). O subsídio da obra auxiliou a sistematização dos elementos presentes nos discursos do presidente para compreensão da agenda da *integração bolivariana*.

### *3.1.1 Construção de um Pacto de Repúblicas entre os Estados que compõem a região sul-americana*

A proposta de um Pacto de Repúblicas remete ao ideal de Simón Bolívar de união política hispano-americana por meio da criação de instituições supranacionais que seriam o sustentáculo desse Pacto. Nela está contido o objetivo de transcender a integração eminentemente econômica e de construir arranjos regionais com foco na integração de caráter político. Outro elemento importante da proposta diz respeito à criação de espaços de consulta e concertação. Esse elemento particulariza os processos de integração regional típicos da América Latina (VENEZUELA, 2007a). Para Gimón (2007), há uma relação de causalidade entre os Estados cederem da soberania nacional e a consolidação da institucionalidade da integração regional, considerando essa particularidade da integração latino-americana um empecilho para o

---

14 Para além das quatro teses acima elencadas, o livro *Fundamentos Filosóficos de la Nueva Integración del Sur* apresenta mais duas, quais sejam: visão da integração multifuncional e integração do Sul como gênese da unificação latino-americana e caribenha. Por uma escolha metodológica, essas duas teses não foram tratadas separadamente. Partiu-se do entendimento de que os elementos presentes nas quatro primeiras teses dão conta da dimensão multifuncional da proposta da *integração bolivariana*.

aprofundamento da integração regional. A dificuldade de consolidar o princípio da supranacionalidade na estrutura institucional dos arranjos regionais dificultaria, assim, o cumprimento dos objetivos, tendo em vista que os Estados latino-americanos não cedem parte da soberania.

A proposta formulada pela política externa venezuelana de um *Pacto de Repúblicas da América do Sul* materializou-se na fundação da Unasul, com a assinatura do Tratado Constitutivo da Unasul em Brasília, no ano de 2008<sup>15</sup>. O objetivo da Venezuela era a conformação de um Pacto de Repúblicas que articulasse os princípios da *integração bolivariana*, ou seja, que tivesse um caráter anti-imperialista e de oposição à hegemonia norte-americana. Entretanto, a Unasul conformou-se como um arranjo mais plural, no qual há a presença de Estados com diferentes leituras sobre a política internacional. Como veremos mais a frente, os ideais da *integração bolivariana* estão materializados na proposta da Alba-TCP, que possui uma nítida liderança da política externa venezuelana. Em síntese, a proposta do Pacto de Repúblicas contém os seguintes objetivos:

A proposta formulada desde nosso país consta dos seguintes aspectos: um Plano Estratégico da União dos Povos e Repúblicas, a fundamentação das razões que levam a considerar que os atuais esquemas de integração sofrem pela falta de efetividade, a estruturação de um plano de alimentação, saúde e desenvolvimento econômico; o incentivo a negociação direta entre Estados, o fortalecimento da soberania dos Estados, a conformação de um bloco de poder autônomo na América do Sul ou na América Latina e no Caribe, a construção de um Pacto de Repúblicas, a coordenação das Forças Armadas dos distintos países e, finalmente, a elaboração de uma carta fundacional da União do Sul (VENEZUELA, 2007a, p. 10-1, tradução nossa).

O Pacto de Repúblicas proposto pela política externa venezuelana expressa os fundamentos que norteiam a *integração bolivariana*, de conteúdo humanista em detrimento da integração puramente comercial (VENEZUELA, 2007a). Esta síntese acima exposta demonstra o objetivo de construir uma “integração multifuncional”<sup>16</sup>, ou seja, que abranja diferentes áreas temáticas. Em documentos oficiais do governo venezuelano aponta-se que a Venezuela tem o papel de impulsionar mecanismos de integração com conteúdo político e social, enquanto o Brasil lideraria os processos de cunho industrial e comercial. Essa assertiva presente em documentos oficiais do governo vai de encontro à tese da disputa entre Brasil e Venezuela pela liderança regional. O documento aponta que o governo venezuelano identifica papéis distintos para cada um dos Estados no fomento de arranjos regionais no subcontinente.

O Pacto de Repúblicas faz alusão ao projeto de uma confederação de repúblicas, defendido por Simón Bolívar no século XIX. Briceño Ruiz (2011) menciona que a concepção de um Pacto de Repúblicas era mais recorrente na primeira fase da política externa do governo Chávez. O autor explana que: “Como a promoção da integração tem para Chávez um componente latino-americano e bolivariano, se apresenta a proposta de realizar um novo Congresso Anfictiônico, na semelhante ao realizado por Bolívar em 1826”

---

15 Hoje em crise. Em abril de 2018, por meio de carta o Brasil, a Argentina, o Paraguai, a Colômbia, o Chile e o Peru anunciaram a suspensão por tempo indeterminado da participação dos países em reuniões da Unasul. Disponível em: <https://ultimosegundo.ig.com.br/mundo/2018-04-22/brasil-deixa-unasul.html>. Acesso em 17. nov. 2018.

16 A integração multifuncional é a quinta tese filosófica da integração do Sul. Por uma escolha metodológica essa tese foi suprimida da sistematização dos elementos da integração bolivariana contida nos discursos de Hugo Chávez.

(Ibid., p. 61, tradução nossa). Coadunando com essa argumentação, a análise dos discursos do presidente demonstrou que, a partir de 2004, Chávez não menciona claramente a proposta do “Pacto de Repúblicas”.

Nos discursos analisados é apontado reiteradamente o projeto ao qual a *integração bolivariana* se opõe. Os discursos analisados demonstram, também, como a integração política é o eixo norteador da proposta bolivariana. E isso, de fato, se traduz nos documentos oficiais de governo e nas experiências desenvolvidas no âmbito da Alba-TCP. Entretanto, essa expressividade da dimensão política da *integração bolivariana* não anula a dimensão econômica dos arranjos regionais desenvolvidos com a liderança da Venezuela. Há uma proposta de integração econômica com foco na dimensão da complementariedade produtiva que será analisada a seguir.

### 3.1.2 Complementação produtiva

No que tange à integração econômica, a proposta da *integração bolivariana* tem como princípio o “desenvolvimento endógeno” que tem “[...] implícita a ideia de superar as desigualdades e assimetrias existentes no interior das nações de menor desenvolvimento e as prevalentes no âmbito do sistema econômico mundial” (VENEZUELA, 2007a, p. 23, tradução nossa). Essa proposta é antagônica ao que propunha a Alca. Possui como princípio a complementariedade em contraposição à concorrência, o estabelecimento de acordos entre empresas estatais em contraposição às empresas monopolistas. Nas palavras de Chávez estão presentes esses valores:

Necessitamos um mega Estado, a “Nação de Repúblicas”, dizia Bolívar; unidade política, unidade econômica com complementação econômica, solidariedade e não concorrência. Porque através da concorrência nunca alcançaríamos a integração, sim é que a concorrência é contrária à integração: a dificulta, a obstaculiza (VENEZUELA, 2006, s.p., tradução nossa).

A proposta de desenvolvimento endógeno que fundamenta a ideia de complementariedade produtiva inclui os seguintes princípios: i) desenvolvimento sustentável, ii) estratégia de integração energética que aproveite as potencialidades dos recursos energéticos dos países da região, iii) impulsionar o mercado interno dos países, com o objetivo inicial de satisfazer as necessidades da população – proposta de um neoprotecionismo concomitante à integração da produção e do comércio regional, iv) fortalecimento do papel do Estado na economia, com os trabalhadores e demais e setores da sociedade a partir da concepção de um Estado participativo (VENEZUELA, 2007a). Por fim, propõe que o horizonte estratégico dessa integração econômica tenha como fim a geração de novas relações sociais de produção, a partir dos seguintes princípios:

O pilar fundamental é uma organização social inclusivo de setores tradicionalmente excluídos dos mecanismos econômicos e comerciais do país, e que permita levar em consideração as assimetrias econômicas intrarregionais de uma maneira justa, responsável e solidária (Ibid., p. 25, tradução nossa).

A tentativa de consolidar essa nova proposta de integração econômica foi desenvolvida a partir da Alba-TCP, na experiência das empresas *grannacionales* em oposição ao conceito de empresas transnacionais. Em um discurso Chávez define como:

Assim como existem para o capitalismo as empresas transnacionais, que são empresas de exploração capitalista, [...] porque a batalha ideológica é muito importante, é fundamental, surgiu o conceito de empresas *grannacionales*, é a união das nações, não a união dos capitais para explorar os trabalhadores de lá, daqui, é a união dos trabalhadores, é a união do trabalho, é a união do esforço coletivo, é a união dos investimentos, é a união da tecnologia, é a união do esforço para fazer a Grande Nação, a Pátria Grande [...] (VENEZUELA, 2009, s.p., tradução nossa).

[...] Então, eu lhes deixo a ideia de fazer essas empresas *grannacionales*, de alianças entre Estados, entre produtores, incluindo as redes de produtores, mesmo privados, mas sob a orientação política do Estado (VENEZUELA, 2008, s.p., tradução nossa).

Dessa forma, a construção dos termos está sempre conectada à ideia oposta de termos utilizados para denominar a dinâmica do capitalismo monopolista. Isso é nitidamente identificado nos trechos acima, nos quais Chávez aponta que a denominação das empresas *grannacionales* constitui parte da batalha ideológica em oposição às transnacionais.

A proposta das empresas *grannacionales* pressupõe o planejamento do Estado no que tange à política econômica dos países envolvidos. A criação dessas empresas tem como fim a criação de uma “zona de comércio justo” na América Latina e no Caribe. Nesse sentido, o objetivo seria fomentá-las em áreas estratégicas de acordo com a demanda dos mercados dos Estados-membros da Alba. No site da Alba, a definição das *grannacionales* aponta que devem

[...] ter em conta as necessidades de complementação econômica entre as nações que a integram, em áreas fundamentais para o desenvolvimento econômico-social. [...] A produção destas empresas deve destinar-se prioritariamente a satisfazer o consumo final ou industrial do mercado intra-Alba (CUBA, [200-], s.p., tradução nossa).

As empresas *grannacionales* são construídas dentro da concepção de projetos *grannacionales* que são articulações entre os países da Alba desenvolvidas em diferentes áreas temáticas. Exemplos dessas são: o Banco da Alba, na área de finanças; o Fundo Cultural Alba, na área de cultura; a AlbaMed, na área da saúde, entre outras (CUBA, [200-]). Como Chávez aponta:

[...] uma empresa *grannacional* deve ser enquadrada dentro do que temos chamado o projeto, um projeto, pelo menos um projeto *grannacional*. Quero enfatizar isso. Para que haja um projeto que tem que ser uma etapa prévia de preparação, de diagnóstico e planejamento. E a soma desses projetos, um projeto para o projeto "X" e dentro desses projetos "X" números de empresas *grannacionales*, é o que nos permitirá, no futuro, tenho certeza de que um futuro não muito distante, um futuro próximo, conformar, ir armando o grande projeto *grannacional*, ou seja, da Grande Nação, o grande projeto (VENEZUELA, 2008, s.p., tradução nossa).

A proposta é que as *grannacionales* incorporem uma série de princípios da Alba-TCP que vão de encontro à dinâmica própria do capitalismo monopolista no que tange à produção e à circulação das mercadorias. Esses princípios foram sintetizados no Quadro 2, que segue abaixo.

**Quadro 2: Síntese das oposições entre as propostas para integração econômica**

Regionalismo aberto	Integração bolivariana
---------------------	------------------------

Tratados de Livre Comércio (TLC)	Tratado de Comércio dos Povos (TCP) <sup>17</sup>
Zona de Livre Comércio	Zona de Comércio Justo
Empresas transnacionais	Empresas <i>grannacionales</i>
Concorrência	Complementariedade
Latifúndio	Reforma Agrária
Monocultura	Soberania Alimentar
Monopólios	Desenvolvimento rural sustentável
	Pequenas e médias empresas
	Cooperativas e empresas de produção social
Precarização do trabalho e redução de direitos trabalhistas	Unificação das condições mínimas dos sistemas de seguridade social da região
FMI e Banco Mundial	Sistema Monetário Sul-Americano

Fonte: Elaboração própria a partir de Venezuela, 2007a.

No âmbito do setor produtivo, esses princípios dizem respeito à garantia dos direitos trabalhistas, uso racional e sustentável dos recursos naturais. No que tange à circulação os princípios a serem adotados são a busca pela complementariedade produtiva entre os países da Alba ao invés da concorrência, o rechaço ao consumo de mercadorias de empresas que não cumpram direitos trabalhistas e externalizem os custos de produção para o meio ambiente. No discurso de Chávez na II Cúpula da Alba, o presidente reforça esses princípios e afirma a necessidade de reformulação do Mercosul. Essa afirmação no discurso do presidente reforça as diretrizes da política externa contidas no *Primer Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación (2007- 2013)* em relação à inserção da Venezuela no Mercosul. Entende-se por isso que a intencionalidade da política externa venezuelana é construir a inserção dos princípios da *integração bolivariana* no Mercosul<sup>18</sup>.

O Mercosul deve ser reformatado, o Mercosul deve ser reformulado, se queremos uma verdadeira integração, onde *se respeitem as assimetrias*, o que estamos fazendo aqui, onde *se favoreça aqueles que têm mais dificuldades*; onde se criem fundos estruturais de integração, onde nos embasemos na *complementariedade econômica e não na concorrência econômica*. Onde nos fundamentemos na solidariedade e vocês sabem que no capitalismo a solidariedade é impossível (VENEZUELA, 2006, s.p., grifo nosso, tradução nossa).

Esse apontamento reforça a concepção de que a *integração bolivariana* está vinculada a construção o “Socialismo no Século XXI”.

### 3.1.3 Modelo Democrático Socialmente Inclusivo e Plural

A democracia é um tema presente nos debates e estudos referentes aos processos de integração regional latino-americanos, tendo em vista a presença de Cláusulas Democráticas na maioria dos arranjos regionais existentes na América Latina. Essa questão ganha centralidade no final do século XX com os processos de redemocratização de Estados latino-americanos que vivenciaram regimes ditatoriais durante o século XX. Nesse sentido, o modelo de democracia que se estabelece na maioria desses países diz respeito à democracia representativa liberal. Segue abaixo umas sínteses das cláusulas democráticas dos processos de

17 O Tratado de Comércio dos Povos (TCP) foi desenvolvido no âmbito da Alba, a partir de 2006. Por isso, o processo de integração regional incorporou a sigla do Tratado e passou a ser denominado Alba-TCP.

18 A intencionalidade da Venezuela foi apontada pela presença desse elemento no discurso do presidente Hugo Chávez.

integração e organizações internacionais que incorporam esse modelo de democracia representativa liberal como o previsto.

**Quadro 3: Cláusulas Democráticas nas organizações e processos de integração regional**

Organização/Processo de integração	Protocolo	Conteúdo
Organização dos Estados Americanos (OEA)	Protocolo de Cartagena (1985)	Promoção e consolidação da democracia como tarefa da OEA, com destaque para a democracia representativa como condição de estabilidade, paz e desenvolvimento da região
	Compromisso de Santiago com a Democracia (1991)	Fortalecimento da democracia representativa como expressão da legítima manifestação da vontade popular
	Carta Democrática Interamericana (2001)	Apontados elementos essenciais da democracia representativa: respeito aos direitos humanos e liberdades fundamentais, acesso ao poder e seu exercício com sujeição ao Estado de direito, celebração de eleições livres, justas, baseadas em sufrágio universal e secreto, regime plural de partidos e organizações políticas e separação e independência dos poderes públicos.
Mercado Comum do Sul (Mercosul)	Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático (1998)	Vigência das instituições democráticas como condição para existência e desenvolvimento do bloco
Comunidade Andina (CAN)	Protocolo Adicional ao Acordo de Cartagena sobre o Compromisso da CAN com a Democracia (1998)	
União das Nações Sul-Americanas (Unasul)	Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da UNASUL sobre Compromisso com a Democracia (2010)	Democracia representativa como fundamento da legitimidade dos sistemas políticos e que, adicionalmente, impulse a participação democrática responsável, ética e efetiva da cidadania e das organizações civis

Fonte: Elaboração própria a partir de dados nos sítios eletrônicos e Venezuela, 2007a.

Como é visível no Quadro 3, a Organização dos Estados Americanos (OEA) e os processos de integração regional mais antigos da América Latina, a CAN e o Mercosul possuem cláusulas democráticas. Mais recentemente, a Unasul assinou o Protocolo Adicional sobre o Compromisso com a Democracia. O objetivo desses acordos é a defesa da democracia e a possibilidade do exercício de sanções aos Estados membros em caso de ruptura da ordem democrática. O texto da Unasul é o único que menciona a necessidade de impulsionar a participação cidadã da sociedade civil, para além da regularidade das instituições do Estado democrático de direito. A política externa venezuelana reconhece a centralidade da garantia de regimes democráticos nos países que participam dos processos de integração regional latino-americanos e caribenhos. Entretanto, chama a atenção aos limites da concepção de democracia representativa liberal propagada por esses Protocolos. Segue trecho referente à problematização do conceito liberal de democracia feita no livro *Fundamentos Filosóficos de la Nueva Integración do Sur* (2007):

[...] há uma marcada tendência [dos principais esquemas de integração da região] em enfatizar principalmente o compromisso com o modelo da democracia representativa liberal, para melhorar o funcionamento das instituições públicas e melhorar os canais de comunicação entre o Estado e a cidadania. Embora seja verdade que nos documentos oficiais destas instâncias de decisão se indique a importância de abrir espaços para a participação cidadã na esfera político-pública,

também constitui uma verdade dizer que até agora as demandas de participação formuladas pelos movimentos sociais não têm sido bem atendidas (VENEZUELA, 2007a, p. 39, tradução nossa).

Essa problematização em torno dos limites da democracia representativa em ampliar os espaços de participação da sociedade civil e dos movimentos sociais nos processos de consulta e decisórios é o centro do debate em torno da concepção de democracia defendida pela *integração bolivariana*. Esse ponto, de maneira mais específica, reflete muito o processo doméstico em curso na Venezuela no que tange à tentativa de construir uma concepção de democracia participativa. A Constituição da Venezuela de 1999 institui dispositivos constitucionais que apontam para a democracia participativa como instrumento para exercício da democracia (VENEZUELA, 2007a). Dessa forma, a política externa venezuelana busca traduzir os acúmulos deste processo, que ocorre em âmbito doméstico para i) incentivar a incorporação do debate sobre democracia participativa nas Cúpulas e espaços dos processos de integração regional da América Latina para propiciar o aprofundamento da democracia nos países-membros e ii) democratizar as próprias instâncias dos arranjos regionais, fomentando a participação da sociedade civil, de organizações e movimentos sociais. Esse trecho de um discurso de Chávez reflete essa preocupação:

Mas que bom seria uma cúpula de povos com seus presidentes e que nos digam o que queiram, o que importa, precisamente é a democracia, como fazemos; Eu sei que vocês, cada um, conversa com seus povos e escuta críticas, vamos ouvi-los e todos juntos com representações dos movimentos indígenas, os trabalhadores, os intelectuais, os estudantes (VENEZUELA, 2006, s.p.).

O objetivo da Venezuela é ampliar a participação de diferentes setores da sociedade na construção dos processos decisórios, como aponta o discurso de Chávez acima colocado. Para tal, a proposta seria trabalhar a concepção democracia participativa e protagonista ou um “modelo democrático socialmente inclusivo e plural” nos diferentes espaços de inserção internacional: fóruns multilaterais, nas relações bilaterais e em redes de cooperação com os movimentos sociais da região (VENEZUELA, 2007a). Essa concepção de democracia defendida pela política externa venezuelana se conecta com a *diplomacia dos povos*, próxima tese filosófica da nova integração do Sul, que será trabalhada a seguir.

### 3.1.4 *Diplomacia dos povos*

A *diplomacia dos povos*<sup>19</sup> constitui a inserção de outros sujeitos políticos, para além dos Estados e governos, como construtores da integração regional. Esta proposta está vinculada à concepção de democracia participativa, inclusiva e plural, em contraposição ao status elitizado que caracteriza o histórico da diplomacia tradicional (SANAHUJA, 2009). Assim, a concepção de *diplomacia dos povos* surgiu na Cúpula de Mar del Plata, em 9 de novembro de 2005, sendo lançada por Evo Morales. A compreensão de que os movimentos sociais são sujeitos políticos construtores da integração regional latino-americana e caribenha é algo inovador. No cenário político de enfrentamento à agenda neoliberal, como representou a

---

19 O livro *Fundamentos Filosóficos de la Nueva Integración del Sur* (2007) aponta que antes da consolidação do Estado moderno e da democracia representativa, que reduziu o exercício diplomático à esfera estatal e governamental, o conceito de diplomacia referia-se à relação entre povos.

luta contra a Alca, diversos movimentos sociais passaram à articular-se em nível regional, exercendo a *diplomacia dos povos*. Segundo Andréa Galvão (2009, p. 02), esses movimentos “a despeito de sua heterogeneidade, constituem uma resposta aos efeitos nefastos da política neoliberal que vem sendo implantada, desde os anos 70 (se se leva em conta a experiência do Chile) por diferentes governos da região”. Nesse sentido, o que permite pensar a articulação regional e a unidade desses diferentes movimentos sociais seria a sua ideologia anti-neoliberal e o seu conceito de classes trabalhadoras (Ibid).

Nessa perspectiva, o impulso à *diplomacia dos povos* foi um elemento frequente na agenda da política externa venezuelana, principalmente a partir de 2004, na conjuntura que derrotou a Alca e que a Alba foi lançada. A natureza política da *diplomacia dos povos* seria “[...] a de constituir-se em instrumento para a democratização das relações internacionais, através da promoção de mecanismos para a participação dos povos para além de suas fronteiras” (VENEZUELA, 2007a, p. 53, tradução nossa).

Nesse sentido, a política externa trata da *diplomacia dos povos* tanto no sentido discursivo (presente nos documentos oficiais de governo e nos discursos do presidente e dos representantes de Estado) como no fomento à espaços de articulação dos movimentos sociais em âmbito regional. No sentido discursivo, a centralidade do elemento “popular” no nome do Ministério das Relações Exteriores e à constante afirmação de que a integração regional voltada para os povos, que teria como tarefa “a solidariedade que se expressa nas complementariedades que possam desenvolver-se para alcançar a paz, a justiça e o *bem-estar dos povos*” (VENEZUELA, 2007b, p. 45, grifo nosso, tradução nossa). No que tange ao fomento dos espaços concretos para exercício da diplomacia dos povos pode-se apontar a conformação do Conselho de Movimentos Sociais na Estrutura Organizativa da Alba-TCP e a *Articulación de los Movimientos Sociales hacia el Alba*<sup>20</sup>, entre outras iniciativas desenvolvidas na América Latina no limiar do século XXI<sup>21</sup>.

A diplomacia dos povos é recorrente nos discursos de Chávez. Em várias Cúpulas, em suas declarações o presidente toca na importância de inserir os movimentos sociais na construção da integração regional latino-americana e caribenha. Em 2012, na XI Cúpula da Alba, o presidente retoma o histórico de luta contra a Alca, retomando a importância da participação dos movimentos sociais nesse processo. Segue trecho:

Mas me lembro perfeitamente como entendíamos a Alca desde um ponto de vista político, dizíamos que é uma, não somente uma Área de Livre Comércio das Américas, mas uma área de livre colonização nas Américas, também é Alca, e depois afirmávamos também uma interpretação desde um ponto de vista económico, já não Alca, senão “Alla”, e como interpretamos “Alla”, “Área de Livre Lucro das Américas”, dirigida pelo capitalismo, pelo imperialismo, *para criar maior consciência dentro dos movimentos sociais e depois disso nasce a Alba contra a Alca, quer dizer, uma grande campanha de alguns e muito poucos presidentes e governos, mas junto aos movimentos sociais* (VENEZUELA, 2012, s.p., grifo nosso, tradução nossa).

---

20 Para mais informações sobre, acessar <http://www.albamovimientos.org/%C2%BFque-es/>.

21 Algumas iniciativas que podem ser citadas são: o Fórum Social Mundial, a Cúpula dos Povos que ocorre paralelo à Cúpula das Américas, o Foro de São Paulo, entre outras.

Em outro discurso, datado de 010, o presidente em diálogo com Evo Morales e Daniel Ortega, presidentes da Bolívia e da Nicarágua, respectivamente, retoma a criação do Conselho de Movimentos Sociais da Alba e reitera a necessidade de apresentação dos movimentos sociais que compõem a Alba.

Evo e Daniel, agora estava falando com João Pedro Stédile, ele veio apresentar o telma dos movimentos sociais da ALBA, vocês recordam, sobretudo na Cúpula de Tintotero, lá no estado de Lara e logo a outra em Havana que acordamos criar o Conselho dos Movimentos Sociais da Alba, bem aí devemos nos por em dia com esse Conselho e a proposta e aproveito para adiantá-la, Evo e Daniel, é que na Cúpula, vamos lembrar, povo venezuelano, povo nicaraguense, povo boliviano, povos da América Latina que na Alba, a Aliança Bolivariana casa dia mais se fortalecerá mais e temos a Cúpula Extraordinário aqui em Caracas para os próximos dias 17 e 18 de abril, precisamente nas vésperas do bicentenário do grito de independência, dia 19 de abril e a instalação do primeiro governo venezuelano nas nossas terras, nessa Cúpula, Daniel e Evo, nós cremos que deveríamos apresentas nossos movimentos sociais, o Conselho de Movimentos Sociais porque a Alba é o espaço de integração, um dos mais sólidos espaços de integração que nasce una América Latina, no Caribe ao longo de toda sua história (VENEZUELA, 2010, s.p., tradução nossa).

Nesse sentido, a *diplomacia dos povos* constitui elemento central no projeto da integração bolivariana. Essa “tese filosófica” da nova integração pode ser entendida como um elemento inovador de democratização da construção da política externa venezuelana. A seguir, serão apresentadas as movimentações entre 2004 e 2012 para construção da integração bolivariana e o elemento da *diplomacia dos povos* faz-se frequentemente presente nas iniciativas, principalmente no âmbito da Alba-TCP.

## Considerações Finais

A *integração bolivariana* ocupou um lugar central na agenda da política externa venezuelana no período estudado. Ademais, a forte vinculação entre a viabilização da proposta de integração bolivariana e a renda petroleira foi um traço constitutivo desse processo. A análise dos discursos de Hugo Chávez Frías demonstra que os pronunciamentos feitos por esse chefe de Estado constituem uma importante fonte primária para compreensão do *conteúdo* da integração bolivariana. Essa integração constitui uma clara agenda antineoliberal, anti-imperialista e latino-americanista que retoma as experiências de integração regional anteriores e as formulações de teóricos do pensamento social e político latino-americano.

O processo da Revolução Bolivariana não conseguiu superar a dependência da renda petroleira. Essa dependência acentua os vínculos de dependência estrutural (dependência do investimento externo direto e das exportações de produtos básicos). No âmbito da política externa, a estabilidade dos arranjos regionais inseridos no modelo de *integração bolivariana* se torna refém da variação do preço do petróleo, tendo em vista que há o uso da renda petroleira para financiá-los.

Entretanto, a experiência da integração bolivariana evidenciou a possibilidade real de construção de arranjos regionais pautados no desenvolvimento social e no combate à pobreza. Para além disso, o conteúdo dos discursos analisados informa como as cúpulas dos arranjos regionais protagonizados pela Venezuela, entre 2004 e 2012, ajudaram a publicizar o projeto latino-americanista e a luta contra o imperialismo. Nesse sentido, mesmo diante dos limites acima apontados, demonstra-se a necessidade de fomentar arranjos regionais que fujam à agenda negativa na América Latina. Entretanto, a fragilidade da integração

bolivariana, para além da dependência da renda petroleira, também esteve ligada à ascensão dos líderes de esquerda na América Latina. Nessa perspectiva, mesmo não configurando o espectro temporal de análise desse trabalho, é importante mencionar que após o falecimento de Chávez, o cenário latino-americano entrou em um processo de crescimento das forças conservadoras, que fragilizou a articulação regional entre chefes de Estado de cunho progressista. Esse processo também prejudicou a continuidade da integração bolivariana, pela conjuntura política e economicamente adversa a projetos regionais de cunho alternativo.

## Referências Bibliográficas

BERNAL-MEZA, Raúl. MASERA, Gustavo Alberto. *El Retorno del Regionalismo*. Aspectos políticos y económicos en los procesos de integración internacional. São Paulo: Cadernos PROLAM, 2008.

BRICEÑO RUIZ, José. Los cambios en la política exterior de Venezuela y “el giro hacia el sur” de Chávez. In: BIZZOZERO, Lincoln; CLEMENTE, Isabel (Org.) *La política internacional en un mundo en mutación*. Montevideo: EBO, 2011. p. 47-75.

CARCANHOLO, Marcelo. Neoconservadorismo com roupagem alternativa: a Nova Cepal dentro do Consenso de Washington. In: CASTELO, Rodrigo. *Encruzilhadas da América Latina no Século XXI*. Rio de Janeiro: Editora Pães e Rosas, 2011.

\_\_\_\_\_. O atual resgate crítico da teoria marxista da dependência. *Revista Trabalho, Educação e Saúde*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, p. 191-205, jan./abr. 2013.

CÍCERO, Pedro Henrique de Moraes. *O rentismo petroleiro e seus impactos para a política externa venezuelana (1927 - 2013)*. 2015. 245 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2015.

CUBA. Empresas Grannacionales. *Embajada de la República de Cuba en la República Bolivariana de Venezuela*. Disponível em: <<http://www.embajadacuba.com.ve/alba/empresas-grannacionales/>>. Acessado em: 02 set. 2016.

DA SILVA, Fabricio Pereira. *Vitórias na crise: trajetórias das esquerdas latino-americanas contemporâneas*. Rio de Janeiro : Ponteio, 2011.

FERREIRA, M. D. *A política externa venezuelana para a integração regional (2004 – 2012): entre a dependência estrutural e a unidade latino-americana*. 2016. 228p. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Centro Sócio-Econômico, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016.

GALVÃO, Andréia Galvão. Ideologia e política nos movimentos sociais da América Latina. *XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología*. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

GONÇALVES, Reinaldo *et al.* *Vulnerabilidade Externa Estrutural da América Latina*. Grupo de Trabalho CLACSO “Setores Dominantes na América Latina”, 2008.

HARNECKER, Marta. *Venezuela: una revolución sui generis*, 2004. Disponível em: <[www.rebellion.org/docs/97071.pdf](http://www.rebellion.org/docs/97071.pdf)>. Acesso em: 11 jul. 2016.

KATZ, Claudio. *Tres proyectos en disputa*. La página de Claudio Katz, textos de ciencias sociales, América Latina, 2010.

MARINGONI, Gilberto. *A Venezuela que se inventa: poder, petróleo e intriga nos tempos de Chávez*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004.

SANAHUJA, José Antonio. Del “regionalismo abierto” al “regionalismo post-liberal”. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina. In: ALFONSO, Laneydi M.; PEÑA, L.; VAZQUEZ, M. (Org.). *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe* n° 7, año 2008-2009.

URRUTIA, Edmundo Gonzáles. Las dos etapas de la política exterior de Chávez. *Revista Nueva Sociedad*, Buenos Aires, n° 205, p. 159-171, set./out. 2006.

VENEZUELA. Constituição (1999). *Constituição da República Bolivariana da Venezuela: promulgada em 30 de dezembro de 1999*.

VENEZUELA. Presidência da República Bolivariana da Venezuela. *Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007*, 2001.

VENEZUELA. Ministério do Poder Popular para Relações Exteriores da Venezuela. *Fundamentos filosóficos de la nueva integración del Sur*. Caracas: Edições do Instituto de Altos Estudos Diplomáticos Pedro Gual, 2007a. 101 p.

VENEZUELA. Presidência da República Bolivariana da Venezuela. *Proyecto Nacional Simón Bolívar Primer Plan Socialista -PPS- Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013*, 2007b.

# UM DECÊNIO DA UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS: CONTINUIDADES E RUPTURAS SOB A PERSPECTIVA DO BRASIL<sup>1</sup>

Lucas Eduardo Silveira de Souza<sup>2</sup>

**Resumo:** Objetiva-se analisar o papel da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) em seu primeiro decênio de existência sob a perspectiva da política externa brasileira do período. A abordagem tem como foco uma avaliação do quadro geral de continuidades e rupturas da governança regional perpetrada pelo bloco sul-americano vis-à-vis as alternâncias domésticas no País de 2008 a 2018. A investigação do Brasil, por seu turno, dá-se em razão de sua posição enquanto partícipe-chave do regionalismo sul-americano que emerge no século XXI. O argumento central busca enfatizar que as clivagens internas na Unasul guardam relação com mudanças importantes no panorama regional e no âmbito doméstico brasileiro a partir do governo Rousseff. O método compreende análise qualitativa de dados coletados, prioritariamente, na pesquisa da literatura e documental, concernentes à atuação dos atores governamentais à frente dos processos políticos, na Presidência da República e no Ministério de Relações Exteriores brasileiro. As considerações finais verificam o entendimento de que a Unasul erige a sua legitimidade durante o período Lula da Silva (2008-2010), sofrendo perda de seu potencial enquanto promotor da democracia e da concertação política ao fim do mandato de Rousseff (2011-2016), e atingindo seu momento crítico a partir da gestão Michel Temer (2016-2018).

**Palavras-chave:** Unasul; regionalismo pós-liberal; América do Sul; Brasil

## Introdução

Nas duas últimas décadas, a integração regional na América do Sul passou por um momento de ressignificação, que se reflete em maior complexificação da arquitetura regional. A chegada ao século XXI trouxe um panorama regional mais crítico aos efeitos de políticas neoliberais na região, o que motivou a ascensão de líderes regionais<sup>3</sup> identificados pela promoção de uma ordem social mais justa, em âmbito doméstico, e de mecanismos mais autônomos de gestão dos problemas comuns aos países sul-americanos, em âmbito regional. O regionalismo que desponta nesse momento elencava a necessidade de ampliar os espaços e as possibilidades de cooperação na região, apostando na melhoria do diálogo intergovernamental sobre questões sensíveis ao subcontinente americano. A literatura concebe diferentes nomes a esse fenômeno regionalista: regionalismo pós-liberal (VEIGA; RIOS, 2007; SANAHUJA, 2010), regionalismo pós-hegemônico (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012), ou ainda uma quarta onda regionalista (DABÈNE, 2009).

Desse panorama regional resulta a Unasul<sup>4</sup>, construída mediante o transcurso de Cúpulas de Presidentes Sul-Americanos (2000, 2002, 2004), bem como dos debates e negociações multilaterais

---

<sup>1</sup> O presente trabalho integra os resultados de uma dissertação de mestrado no mesmo tema.

<sup>2</sup> Mestrando em Relações Internacionais, Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília

<sup>3</sup> Caso principalmente de Brasil, com Lula da Silva (2003-2010); Venezuela, com Hugo Chávez (1999-2013); Argentina, com Cristina Kirchner (2007-2015); a Bolívia, com Evo Morales (2006); o Paraguai, com Fernando Lugo (2008-2012); e o Uruguai, com Tabaré Vázquez (2005-2010).

<sup>4</sup> O objetivo da Unasul é “construir, de maneira participativa e consensuada, um espaço de integração e união no âmbito cultural, social, econômico e político entre seus povos, priorizando o diálogo político, as políticas sociais, a educação, a energia, a

empreendidos por esses atores políticos. Anteriormente concebida Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), a então rebatizada Unasul atende a uma agenda política que não está estritamente comprometida com a integração regional em termos comerciais. Desde o início, o bloco se tornou responsável por ampliar os objetivos da cooperação intergovernamental através de uma agenda multitemática que satisfaz doze Conselhos Setoriais<sup>5</sup>, cujos resultados principais estão demonstrados nas áreas de infraestrutura, energia, defesa, saúde e educação.

Desde a sua fase de articulação e concretização, acredita-se que a Unasul realiza os intentos de Brasília sobre o espaço sul-americano. O peso político, econômico, territorial e populacional do país, bem como de sua capacidade de iniciativa política, corroborou para a expectativa de um perfil de liderança sobre os processos políticos regionais na Unasul. Embora haja dúvidas sobre a viabilidade dessa liderança perante os vizinhos, e críticas em relação ao comprometimento real do País enquanto *paymaster* do regionalismo sul-americano, fato é que o País tem insistido em incorporar um senso de prioridade à América do Sul. Apoiado na continuidade do governo Fernando Henrique Cardoso, responsável por realizar a I Cúpula Sul-Americana no ano 2000, o governo Lula da Silva acelera e consubstancia o processo que desencadeia na Unasul. A contar de então, o governo Dilma Rousseff mantém as linhas mestras herdadas de seu antecessor em relação ao bloco, embora problemas de gestão e de visão agem como limitadores da atuação do País enquanto instigador de consensos no interior da Unasul. O afastamento da mandatária e a ascensão de Michel Temer à presidência, por seu turno, demarcam a ruptura mais evidente do País em relação ao bloco, resultando em seu quadro atual de suspensão voluntária.

Dado o contexto, este ensaio procura analisar o regionalismo sul-americano na Unasul em três momentos, sopesando a atuação do Brasil durante os governos de Lula da Silva, Dilma Rousseff e Michel Temer. O argumento central elucida as relações prováveis entre os descaminhos no panorama do regionalismo pós-liberal e as mudanças na condução da política externa do País. O método emprega a investigação dos principais atores à frente desse processo no Estado brasileiro, considerando a presença central da Presidência da República e do Ministério das Relações Exteriores (MRE) na formulação dessa política de Estado. A pesquisa contempla revisão literária, pesquisa documental e hemerográfica, levantamento de dados junto ao repositório digital da Unasul e do acervo do MRE, e realização de entrevistas com participantes desse processo na Unasul e no Itamaraty.

---

infraestrutura, o financiamento e o meio ambiente, entre outros, com vistas a eliminar a desigualdade socioeconômica, alcançar a inclusão social e a participação cidadã, fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias no marco do fortalecimento da soberania e independência dos Estados” (UNASUL, 2008).

<sup>5</sup> São os Conselhos de: energia; defesa; saúde; desenvolvimento social; infraestrutura e planejamento; problema mundial das drogas; economia e finanças; eleições; educação; cultura; ciência, tecnologia e inovação; segurança cidadã, justiça e coordenação de ações contra a delinquência organizada transnacional.

Desse modo, o ensaio está dividido da seguinte forma: a primeira seção é dedicada à discussão sobre o regionalismo pós-liberal, por meio da qual demonstra-se o traço distintivo do regionalismo que surge com o século XXI na América do Sul. Em seguida, passa-se a um breve balanço acerca do significado da Unasul para a governança regional. Por fim, o último bloco tem como foco a avaliação da atuação brasileira em relação à Unasul, através da qual busca-se conciliar com uma análise das fases próprias vividas pelo bloco.

### **A Emergência do Regionalismo Pós-Liberal no século XXI**

O papel das regiões no mundo contemporâneo tem sido objeto de crescente interesse, sobretudo, com o findar da bipolaridade enquanto padrão de formatação das relações internacionais e a intensificação dos processos de globalização. A partir do final da década de 1980, há uma profusão de iniciativas interestaduais que se voltam para a região como principal escopo de atuação, conferindo um novo significado estratégico a essa geografia sob os ditames do regionalismo aberto. Na visão de Acharya (2009), os incentivos de ordem política, econômica, social e cultural no interior de dada região satisfazem um sistema próprio e mais amplo chamado de mundo regional (*regional world*). Ou seja, há tanto a incidência dos aspectos ideacionais quanto dos aspectos materiais sobre a construção da região. Nesse sentido, os mundos regionais “criam, absorvem e repatriam forças ideacionais e materiais que fazem a política e a ordem mundial” (ACHARYA, 2009, p. 01).

O regionalismo é considerado uma ferramenta chave para se entender o ordenamento de dada região, uma vez que estabelece formas de coordenação transfronteiriça que articula atores e instituições a responderem problemáticas comuns aos países (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2018). Nas últimas décadas, a profusão e diversificação de instituições alçadas à cooperação e integração regionais tornaram a arquitetura regional ainda mais complexa. As propostas surgidas a partir dos anos 2000, além de estabelecerem novas formas criativas de conferência de valor à região latino-americana, demarcam um contraponto importante aos pressupostos do regionalismo aberto. ALBA, UNASUL e CELAC são exemplos do chamado regionalismo pós-liberal (SANAHUJA, 2010), em que a primazia da agenda política e o sentido de um desenvolvimento aut centrado na região são o principal traço dessa estratégia.

Uma vez que o regionalismo é visto como uma camada suplementar de governança mundial, a presença de poderes regionais (ou Estados intermediários) é central na compreensão da emergência das formações regionais (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012). A análise do regionalismo elucida o papel do Brasil na formulação e no desenvolvimento da Unasul. O Brasil, juntamente da Venezuela e da Argentina, agiu como pujante instigador do regionalismo pós-liberal na primeira década do século XXI, como reflexo das próprias modificações ocorridas no cenário domésticos desses países. As características centrais do regionalismo pós-

liberal estão concatenadas com grande parte dos valores da “onda rosa” latino-americana: a primazia da agenda política, o retorno do desenvolvimentismo, a atuação centrada nos atores estatais, a atenção às dimensões sociais e assimetrias entre Estados, o apelo à ideia de justiça social, e a ênfase na seguridade energética (SANAHUJA, 2010).

Como pontuado por Riggiozzi e Tussie (2012, p. 03), argumenta-se que “os Estados intermediários tentarão reproduzir seu papel e interesses, desenvolvendo instituições e formas de cooperação em apoio a modelos específicos de desenvolvimento”. Ou seja, pretende-se reiterar a relação inerente entre a política externa das unidades nacionais e a eclosão de novas formas de cooperação a nível regional. Essa premissa é base essencial para se compreender o significado que a Unasul vem a ter na conformação da governança regional de caráter pós-liberal, tema da seção seguinte.

### **O significado da Unasul: a governança política sul-americana**

A Unasul é fruto de um processo histórico entre os países sul-americanos e reflete, desse modo, os particularismos estruturais e conjunturais dessa região. De acordo com Llenderozas (2012), uma forma de se avaliar processos dessa natureza perpassa a tarefa de analisar em que sentido a existência da Unasul tem agido para modificar as expectativas, os interesses e as motivações governamentais, ou seja, o próprio modo de se encarar a região da América do Sul. Após um decênio de existência da Unasul, é possível afirmar que, na contramão de um autoproclamado processo de integração, a organização representa os primeiros incentivos de um corpo de governança política de escala subcontinental alçado a propósitos de cooperação intergovernamental e concertação política de escala regional.

A governança regional designa conceitualmente o modo como as instituições regulam “os processos sociais, econômicos, bem como políticos, pelos quais o poder e a influência são colocados em prática, os resultados são formados e as decisões tomadas e implementadas” (CERNY, p. 48, 2014, tradução própria). E significa também um “conjunto de instituições e valores que unificam os padrões de comportamento dos países de uma região, assim como tornam a solução de eventuais divergências mais fácil (SARAIVA, 2016, p. 308).

A governança na América do Sul, segundo Riggiozzi e Wylde:

(...) é representada por estratégias adotadas por atores estatais e não estatais direcionadas para melhorar (alguns aspectos de) suas capacidades e poderes de agência. É sobre os espaços e as práticas disponíveis, exigidos ou criados para "fazer a política acontecer. [...] A governança, como um projeto político-econômico na América do Sul, pode ser associada à capacidade do Estado de promover a democracia inclusiva e a igualdade socioeconômica. (RIGGIROZZI; WYLDE, 2018, p. 01, tradução própria).

Os elementos centrais dessa descrição estão no bojo do empreendimento que ganha concretude por meio da UNASUL. Considera-se que esse regionalismo significa um reforço à capacidade de ação do Estado na gestão de tensões interestatais e no enfretamento de pressões externas (RIGGIROZZI; TUSSIE; 2018). Por tais características, a organização tem se apresentado mais como “arena para discussão e geração de consensos regionais” do que um ator de política internacional (HERZ; HOFFMANN; TABAK, 2015, p. 82).

É no seu âmbito que os países sul-americanos têm buscado posicionamentos contrários a rupturas da ordem democrática e o estancamento de conflitos e crises políticas. Isso se deve ao papel desempenhado pela organização em momentos cruciais, tais quais: no episódio do massacre de Pando<sup>6</sup>, na Bolívia (2008); na escalada de tensão entre a Colômbia e a Venezuela (2010); na tentativa de destituição do ex-presidente Rafael Correa no Equador (2010); durante o processo de impeachment do ex-presidente Fernando Lugo no Paraguai (2012); ao longo de processos eleitorais presidenciais (2013) e legislativos (2015) na Venezuela. Reconhece-se que a estabilidade democrática e os avanços sociais na região foram consequências, dentre outros fatores, da coordenação política alçada pelo bloco (BRASIL, 2018).

Conforme as evidências apontam, e a própria institucionalidade do organismo sugere, a governança praticada se apresenta em duas facetas principais, quais sejam, a cooperação e a concertação política. Enquanto a primeira é instrumentalizada nos Conselhos técnicos, a segunda é captada essencialmente nos três Conselhos políticos da Unasul (Conselho de Chefes e Chefes de Estado e de Governo, Conselhos de Ministras e Ministros de Relações Exteriores, e Conselhos de Delegadas e Delegados).

A primeira faceta está relacionada à própria cooperação técnica levada a cabo nos doze conselhos temáticos da organização, cujas atividades se estendem a uma infinidade de atores regionais, nacionais e subnacionais, e que resultam na provisão de bens e serviços voltados a áreas específicas. Os resultados mais tangentes dessa cooperação podem ser vistos no âmbito dos Conselhos de Infraestrutura e Planejamento; Defesa; Saúde, setores que figuram entre as áreas de cooperação que mais geraram resultados e contaram com o engajamento da participação brasileira no período.

A segunda faceta, por seu turno, diz respeito a temas de natureza eminentemente político-diplomática, que se ocupam das grandes diretrizes políticas regionais, tendo valor central na formulação da agenda de presidentes sul-americanos e nas práticas que visam à estabilização regional e a resolução de conflitos. É o caso dos mecanismos de concertação política adotados, principalmente, por chefes de Estado e de Governo, e seus respectivos representantes do corpo diplomático. Essa outra faceta da governança, que

---

<sup>6</sup> Em 11 de setembro de 2008, a cidade de Povernir, localizada no departamento boliviano de Pando, foi palco de um massacre que ocasionou a morte e o desaparecimento de dezenas de campesinos durante as marchas convocadas pelos governos departamentais em protesto contra as ações do governo do presidente Evo Morales. A atuação da Unasul se deu pelo destacamento de uma Comissão Especial de investigação, considerada decisiva para a apuração dos fatos e responsabilização dos culpados, e pela reafirmação do apoio ao mandato de Morales, o qual, em meio à crise, estava sob forte contestação.

diz respeito sobretudo à salvaguarda da democracia e a busca de estabilidade regional pela contenção de crises, mostrou-se uma questão bastante estimulada no caso da Unasul.

Conforme o panorama regional passa a engendrar modificações importantes a partir de 2011, sobretudo após 2013 - reflexo das alternâncias governamentais em Brasil, Argentina e Venezuela, e dos efeitos mais drásticos da crise econômica na região -, a governança da Unasul declina paulatinamente seu núcleo de atuação da primeira para a segunda faceta. Ou seja, neste período a organização perde espaço na concertação política regional, ancorado fortemente no presidencialismo, e passa a focar na produção dos primeiros resultados da cooperação técnica (ainda que em setores específicos). Além dos fatores já citados, a entrada no ciclo de efetivação das instâncias institucionais do bloco e o crescente distanciamento geral da figura presidencial na Unasul são elementos que contribuem para a compreensão desse panorama. O papel do Brasil na corroboração desse cenário na Unasul é o que se discute adiante no último bloco deste trabalho.

### **Continuidades e rupturas: os três momentos da Unasul na perspectiva dos governos brasileiros**

A busca por elementos que sugere a continuidade ou a ruptura de determinados processos políticos exige uma breve qualificação sobre como se auferir mudanças em política externa. Para tanto, o esquema analítico proposto em Hermann (1990) é de utilidade fundamental no sentido de apreender os graus de mudança em política externa. De acordo com essa abordagem, mudanças podem ser de ajustes, programa, objetivos, orientação internacional. Mudanças de ajustes indicam alterações na ênfase de determinada política, enquanto que as mudanças de programa sugerem uma quebra mais visível no modo como se executa os objetivos da política externa. Já as mudanças de objetivo e de orientação internacionais demarcam verdadeiras rupturas na forma como um país atua. Acredita-se que, no caso do Brasil, as mudanças ocorridas nos governos de Lula da Silva a Michel Temer encarnam modificações de ênfase (caso do governo Dilma Rousseff) e de programa (caso mais próximo do governo Temer).

Neste trabalho, tal qual no de Hermann (1990), considera-se o papel de agência dos atores governamentais à frente desses processos. Ainda que a política externa possa ser afetada por uma multiplicidade de fatores em potencial – personalidade do líder e visão de mundo; percepções; o papel de conselheiros, grupos de decisão, e o impacto dos arranjos institucionais; audiência doméstica, história nacional, cultura, e as instituições políticas nacionais; capacidade, tamanho e localização geográfica -, são as decisões de mandatários que, em última instância, formatam o curso da política. Não obstante a centralidade da presidência, o sistema consultivo de que as lideranças dispõem e as burocracias governamentais acabam desempenhando alguma influência durante o processo decisório e a implementação da política externa. (BREUNING, 2007).

No caso do Brasil, as figuras do Ministro de Estado e do Secretário Geral permaneceram conservando absoluta centralidade decisória no Ministério das Relações Exteriores até os dias atuais, ainda

mais nos casos de maior sensibilidade e que demandam maiores recursos (FIGUEIRA, 2010). Não obstante, essa centralidade absoluta não se estende à formulação da política externa como um todo, tendo em vista a participação crescente de outros atores na arena de disputa pela definição da política externa do País nos últimos 25 anos (BELÉM LOPES; LÓPEZ BURIAN, 2018), sendo o caso, por exemplo, de grupos da sociedade civil, agências burocráticas, as assessorias internacionais ministeriais (que adquirem status na atuação com a Unasul), e a figura do Assessor da Presidência para Assuntos Internacionais.

### *O governo Lula da Silva: criação e legitimação da Unasul*

A primeira fase da Unasul compreende os anos iniciais de sua atuação, em que grande parte de sua legitimidade é erigida em razão de seu papel na proteção e promoção da democracia na região nos casos citados anteriormente. Este é também um momento marcado por um hiper-presidencialismo, que se reflete no próprio teor documental da instituição, e de grande concertação política sobre as diretrizes do regionalismo sul-americano. Em relação ao Brasil, pontua-se que a organização se consolida nesse período mais como instrumento de governança que de integração regional, tornando-se importante canal de ação multilateral do governo brasileiro na América do Sul durante a primeira década do século XXI (SARAIVA, 2014).

Desde a posse presidencial, tornou-se recorrente, nos discursos presidenciais e de seu ministro das Relações Exteriores, chanceler Celso Amorim, o sentido de aproximação estratégica do Brasil para com a América do Sul (Brasil, 2008). Essa aproximação foi consubstanciada pela diplomacia presidencial de Lula da Silva, que, nos primeiros dois anos, cumpriu agenda de visitas oficiais a todos os países da região e que, somente nos primeiros 8 meses, recebera a visita de todos os presidentes sul-americanos (AMORIM, 2010).

De acordo com Amorim (2013, p. 125), o processo que almejou “a formação de um espaço econômico-político sul-americano” não se deu de modo uniforme e totalmente convergente: contou com avanços e recuos, levou tempo para florescer, e demandou redução de desconfianças e o fortalecimento das relações bilaterais, além de importante engajamento presidencial<sup>7</sup>. O fundamental durante a formação da Unasul residia na necessidade de “[...] aproximar os que advogavam uma integração econômica limitada, em razão de vínculos externos à América do Sul, dos que enfatizavam a dimensão política da integração” (AMORIM, 2013, p. 137).

Nas palavras de Lula da Silva, tal aproximação demarca uma “nova forma de relacionamento” fíncada principalmente no respeito mútuo e na melhoria do diálogo e da cooperação regionais (SILVA, 2003). Na concepção da chancelaria brasileira, essa estratégia está comprometida a um redesenho da

---

<sup>7</sup> (Ibidem: 138-139).

inserção internacional do Brasil, que passa atrelar os interesses do País à ideia de integração regional sul-americana (AMORIM, 2004). O crescimento econômico, a estabilidade monetária, a permanência da democracia, a melhoria dos indicadores sociais e a redução da pobreza (AMORIM, 2010) são fatores de sustentação de que se vale a política externa do período.

O expressivo aumento da demanda internacional por commodities é um fator que, de modo geral, agiu favoravelmente ao conjunto dos países latino-americanos na primeira década do século XXI. No caso do Brasil da primeira década, a adoção de políticas econômicas redistributivas e de investimento público em obras de infraestrutura e na esfera social é um fator que também atuou para a geração de um cenário econômico doméstico mais positivo e, conseqüentemente, mais propício para as opções governamentais levadas a cabo nas Relações Exteriores do país (CARVALHO, 2018).

Conforme o mandato presidencial se estendia, a referência à América do Sul foi sendo atualizada sob a necessidade de constituição de um polo de poder regional, cabendo ao Brasil a condução desse processo. Ao final do primeiro governo, o desenho de uma comunidade de nações sul-americanas passa a ficar mais evidente nos discursos diplomáticos.

A América do Sul deve ser nossa prioridade porque o mundo está se unindo em blocos e as Américas ainda não formaram um bloco. Há uma superpotência, outros países em desenvolvimento e até nações muito pequenas e pobres. Mas a América do Sul poderia ser um bloco de nações, que não é homogêneo, que tem seus próprios conflitos, mas que também tem a possibilidade de formar uma grande união com a capacidade de negociar (AMORIM, 2006).

Desse ponto de vista, a constituição de uma comunidade de nações é vista tanto como um direcionamento da política externa como uma resposta ao ordenamento global. Ou seja, tal arranjo satisfaria a pretensão brasileira de ampliação do seu escopo de atuação, bem como estimularia o potencial de negociação conjunto da América do Sul em outras instâncias internacionais. Na perspectiva intrarregional, esse instrumento é entendido como ferramenta de aproximação entre e de redução de desconfianças entre os países; extrarregionalmente, a interlocução é vista como a capacidade de a região agir como um ator internacional. Ainda que esse status não tenha sido desenvolvido efetivamente na prática pela Unasul nos últimos anos, o fato de o presidente Barack Obama ter solicitado uma reunião com o organismo<sup>8</sup>, durante a Quinta Reunião de Cúpula das Américas, em Porto de Espanha, ilustra um exemplo desse papel.

Nesse primeiro momento da Unasul, o governo Lula corroborou para a criação dos fundamentos da organização e para a efetivação dos canais de diálogo presidencial, que se mostraram úteis na conformação de âmbitos de cooperação, com destaque para a defesa, sendo o Brasil o principal propulsor do Conselho de Defesa da Unasul em respostas a crises regionais. Ao fim da gestão Amorim à frente do Itamaraty, essa era a faceta mais bem estimulada do recém-constituído bloco.

---

<sup>8</sup> Ver em: <https://extra.globo.com/noticias/brasil/obama-pede-reuniao-com-unasul-antes-de-cupula-das-americas-267318.html>

Para tanto, os arranjos na burocracia interno foram decisivos na correspondência desse cenário. Além do próprio Amorim, ministro das Relações Exteriores, Marco Aurélio Garcia, assessor para Assuntos Internacionais, e Samuel Pinheiro Guimarães, Secretário Geral das Relações Exteriores, são considerados os principais influenciadores da formulação da política externa do período (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

Em termos mais pragmáticos, baseando-se em uma análise de curto/médio prazo, no governo Lula da Silva a construção da Unasul simboliza um meio através do qual o Brasil buscou auferir apoio da região para o pleito de um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CS-ONU). Tal intento está encadeado no pensamento de Guimarães (2006), segundo o qual o Brasil carregaria a potencialidade de corroborar para a constituição de um polo de poder mundial capaz de contestar a hegemonia estadunidense na região.

### *O governo Dilma Rousseff: proliferação institucional e perda de ênfase na Unasul*

A segunda fase da Unasul, cujo início pode ser datado em meados de 2011, ano em que a organização adquire status de organização, remete ao período de desenvolvimento de sua institucionalidade, propriamente a cooperação técnica levada a cabo em cada um dos dozes conselhos temáticas da organização, cujas atividades se estendem a uma infinidade de atores regionais, nacionais e subnacionais, e que resultam na provisão de bens e serviços voltados a áreas específicas. Assim sendo, este é um período concomitante ao mandato presidencial de Dilma Rousseff, mostrando-se de fundamental relevância analítica. Trata-se de um momento crucial na vida institucional do bloco, que tem a oportunidade de colocar a teste as prerrogativas estabelecidas em seu Tratado Constitutivo e desenvolver a institucionalidade dos processos geridos no interior do bloco até então.

Em linhas gerais, são mantidos na administração Rousseff os principais formuladores da política externa do governo Lula da Silva, como no caso de Marco Aurélio Garcia na Assessoria para Assuntos Internacionais, embora haja modificações pontuais. O diplomata Antonio Patriota ascende de Secretário-Geral a chanceler, cargo ocupado até agosto de 2013<sup>9</sup>, tendo sido sucedido pelos diplomatas Luiz Alberto Figueiredo Machado (2013-2015) e, então, Mauro Vieira (2015-2016). O ex-chanceler Celso Amorim passa à chefia do Ministério da Defesa do primeiro mandato de Rousseff, já Samuel Pinheiro Guimarães, então à frente da Secretaria Geral das Relações Exteriores, é designado Alto-Representante Geral do Mercosul, posto em que permanece de 2011 a 2012.

Como chefe das Relações Exteriores, Patriota mantém as linhas gerais da política externa que confere ênfase à América do Sul, que incluem o Mercosul e a Unasul, por meio da qual cada país vizinho viria a ter

---

<sup>9</sup> Uma análise das dinâmicas burocráticas desse período é apresentada em Cornetet (2014).

de Brasília uma “atenção crescentemente diferenciada” (PATRIOTA, 2011). A noção de “prioridade regional” é uma constante reforçada nessa dimensão discursiva: “A América do Sul permanece o foco prioritário da ação externa, onde, ademais do relacionamento bilateral com cada um dos países da região, operamos no âmbito de mecanismos de integração: Mercosul e UNASUL” (PATRIOTA, 2013). Os desdobramentos práticos dessa priorização do espaço sul-americano no período, contudo, merecem ser mais bem verificados. O discurso se mostrou em descompasso com o baixo engajamento de sua gestão na América do Sul.

O governo Rousseff não indica iniciativas significativas na burocracia do Itamaraty que demonstrem avanços ou mesmo um senso de priorização da Unasul. As principais mudanças nesse sentido datam ainda da administração Lula da Silva, período em que a pasta deixa a antiga divisão do Grupo de Rio e passa a ter uma divisão própria, a Coordenadoria Geral da UNASUL, vinculada à Subsecretaria-Geral da América Latina e do Caribe (SGALC). No governo Rousseff, em contrapartida, há diminuição de funcionários lotados nesta divisão<sup>10</sup>.

Nota-se provável mudança de ênfase do Itamaraty a partir de 2013, que é capturada pelos dois volumes de compilações sobre a política externa brasileira de 2011 a 2013 organizadas pelo ministro das Relações Exteriores<sup>11</sup>. A atuação brasileira passa a destacar maior à participação do país nas frentes de atuação global, versadas em temas como os direitos humanos, o desenvolvimento sustentável, e a governança global. A articulação formada por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul, o BRICS, transforma-se na principal plataforma de atenção presidencial.

A política externa brasileira para a Unasul, e mesmo na dimensão sul-americana da diplomacia, sinaliza desgastes mais profundos conforme o primeiro mandato se aproxima de sua metade para o fim. A perda de interesse do Brasil em relação à UNASUL foi noticiada em diversos momentos por periódicos nacionais e internacionais (BBC, 2014). Em junho de 2012, Samuel Pinheiro Guimarães renuncia ao posto Alto Representante do Mercosul, de um mandato previsto até 2013, segundo a alegação própria de falta de apoio político por parte dos países-membros do bloco para a implementação de seus projetos de caráter eminentemente político. No mesmo ano, as dissidências entre o Itamaraty e a Presidência tornam-se mais evidentes publicamente com o episódio da fuga do senador boliviano Roger Pinto Molina<sup>12</sup>, que deflagrou a então renúncia do chanceler Patriota.

No governo da mandatária, há diminuição na capacidade de lidar com os compromissos regionais, ilustrada pela descontinuidade dos gastos em relação à Unasul, condição inédita até então na história em

---

<sup>10</sup> Não foi obtido acesso a esses números. No entanto, a informação foi prestada em entrevista ao diplomata (Apêndice C).

<sup>11</sup> Saiba mais em: Patriota (2013; 2016).

<sup>12</sup> Os desdobramentos do caso podem ser vistos aqui: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/08/dilma-demite-ministro-patriota-apos-episodio-com-senador-boliviano.html>.

relação à participação brasileira no bloco. O quadro se torna ainda mais grave quando se considera a taxa de investimento do país prevista no orçamento anual da Unasul (em torno de 39%). O calote motivou o posicionamento de Buenos Aires, que cobrou de Brasília o pagamento à instituição durante a realização da última Cúpula de presidentes do bloco, em 2014. Reitera-se ainda que o Brasil, durante a gestão Rousseff, apresenta um saldo devedor a organismos internacionais na ordem estimada de 1 bilhão de reais (GLOBO, 2015).

Com o arrefecimento da condução presidencial sobre os processos regionais, inclusive na Unasul, o País já não é capaz de agir como pujante interlocutor regional e mediador de conflitos políticos. Em 2015, em meio aos desdobramentos da crise na Venezuela, o Brasil deixa de integrar a missão de acompanhamento das eleições parlamentares daquele país em razão de divergências pouco esclarecidas entre o Tribunal Superior Eleitoral brasileiro e as autoridades venezuelanas, levando consigo um movimento de debandada por parte de Argentina, Colômbia Paraguai e Peru.

À altura do curtíssimo segundo mandato de Rousseff, a Venezuela passa a concentrar grande atenção na Unasul. Todas declarações emitidas pelo Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores no ano 2015 tratam dos desdobramentos da crise venezuelana. A presidente Rousseff, até o fim do seu mandato, reafirmou publicamente o apoio à vigência do governo Maduro e o rechaço a medidas unilaterais de caráter intervencionista que representavam, segundo a mandatária, uma política de isolamento ao país bolivariano. Em contrapartida, a presidente sempre manteve a defesa de uma saída para a crise venezuelana que fosse negociada pelos canais de diálogo da Unasul (EBC, 2015). Como se observa na subseção seguinte, o fator Venezuela, além de ser causa principal da cisão no interior do bloco, torna-se o mais visível divisor de águas em relação ao padrão de comportamento que norteava até então os governos petistas.

### *O governo Michel Temer: crise institucional e ruptura com a Unasul*

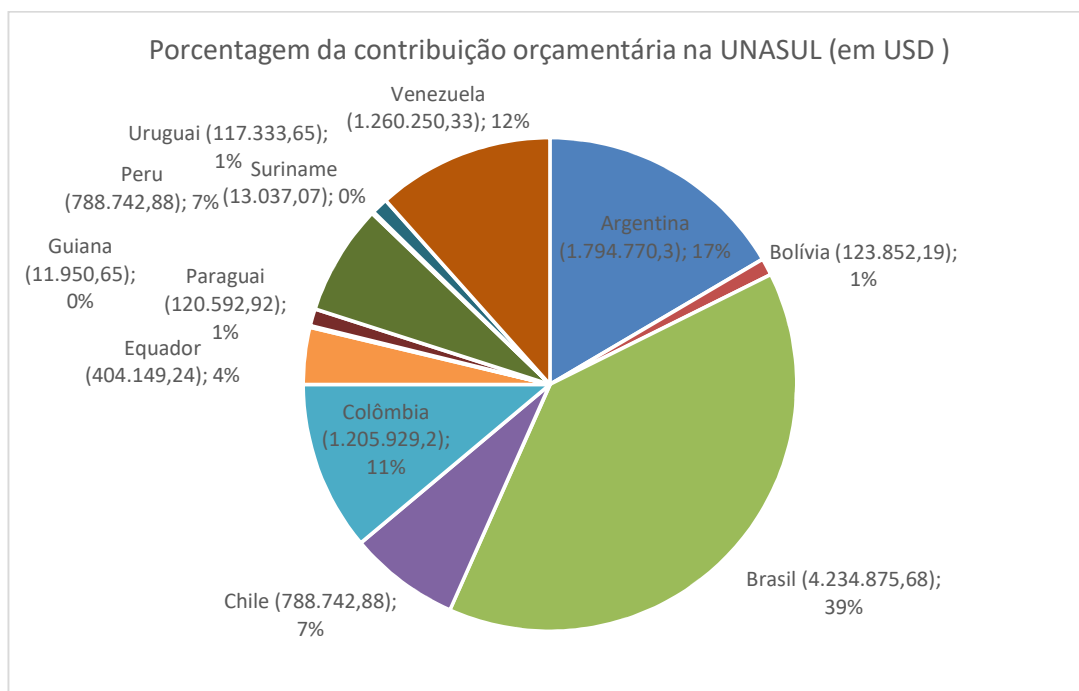
Com a deflagração do processo de impeachment contra a presidente Rousseff em 2015, o então vice-presidente Michel Temer assume a presidência da República, em um primeiro momento, interinamente, até a sua efetivação ao fim de agosto de 2016. Nos aproximadamente dois anos e meio do governo Temer, a chefia do Itamaraty ficou por conta de José Serra (2016-2017) e Aluysio Nunes (2017-2018). A brevidade da nova gestão não a impede de ser decisiva para os rumos da Unasul. Há no início do mandato uma quebra no teor diplomático do Chanceler com os países do entorno regional que contestaram a legitimidade do novo governo.

A postura brasileira em relação à Venezuela de Nicolás Maduro alterna de um pálido perfil conciliatório para um posicionamento de confronto aberto, o qual resultou na suspensão do país bolivariano

do Mercosul em um processo liderado por Serra e mantido por Nunes. Atesta-se que “com a missão de ‘desideologizar’ a pasta e redirecionar a inserção internacional do país, o Itamaraty deixou de atuar como o importante interlocutor entre os países da região” (SOUZA, 2018). No âmbito do Mercosul, esse direcionamento brasileiro se traduz pelo slogan de “retorno às bases fundadoras”. Em contrapartida, o bloco cone-sulino apresentou avanços importantes no período Temer, principalmente no tocante ao prosseguimento do acordo com a União Europeia.

Em relação à Unasul, os percalços acentuaram-se decisivamente neste período. As Cúpulas ordinárias de Chefes de Estado e de Governo da Unasul, ocorridas com uma frequência estabelecida até o ano de 2014, mantiveram-se interrompidas desde então. Em 2017, as dificuldades em relação à geração de consenso sobre o sucessor do colombiano Ernesto Samper a Secretário-Geral da organização, além de uma reivindicada falta de eficácia nos resultados da Unasul por parte de seus Estados-membros, motivaram a suspensão voluntária de metade dos países: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Paraguai e Peru. Ironicamente, o grupo que conforma os entes de maior aporte na estrutura do bloco (gráfico 01).

**Gráfico 1:** Participação orçamentária de Estados-membros na UNASUL (2016)



**Fonte:** Presupuesto anual de UNASUR (UNASUL, 2015).

Uma vez que o espaço de interlocução e mediação é renegado no organismo sul-americano, as tentativas de concertação empreendidas por governos regionais demonstram-se contraproducentes, do ponto de vista de sua eficácia. O Grupo de Lima, uma articulação de países criada em agosto de 2017 visando

encontrar uma saída pacífica para a crise venezuelana, concentra um discurso oposicionista ao governo bolivariano, de modo que seus esforços são deslegitimados pelo pivô de todo o conflito: o presidente Maduro. Resultado análogo é presenciada no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), ao qual o Brasil recorreu, e que encontra dificuldades de responder efetivamente devido ao embargo do eixo bolivariano nas votações. A recorrência brasileira à governança hemisférica é indicativa do desinteresse do País nas instituições do regionalismo pós-liberal durante o governo Temer. O bloco sul-americano já não corresponde a um espaço para a articulação de consensos políticos e a resolução pacífica dos conflitos sub-regionais.

Com o retraimento do papel do Brasil, bem como da Argentina de Mauricio Macri, a Venezuela encontrou terreno para repercutir seu viés reacionário na organização. A cisão no interior da Unasul deve-se em grande medida aos problemas perpetrados pela Venezuela e sua influência sobre o eixo bolivarianista do bloco (Bolívia e Equador). Ambos os países se posicionaram contrariamente à indicação do argentino José Octavio Bordón a Secretário Geral.

Por fim, pode-se dizer que, sob a ótica do regionalismo sul-americano emulado na Unasul desde a sua origem, a persistência da crise migratória e a deterioração do diálogo político regional é um indicativo da ineficiência dos mecanismos de governança alçados a propósitos dessa natureza. Elucida também os desdobramentos práticos da conjuntura atual, expondo os desafios prementes a serem enfrentados.

### **Considerações Finais**

Sob uma perspectiva regional, a Unasul desempenha um papel de governança de processos de cooperação intergovernamental em áreas diversas, principalmente em defesa, infraestrutura e saúde, por meio do qual são criadas oportunidades de aproximação e associação com países sul-americanos com vistas a estimular o desenvolvimento socioeconômico e uma inserção mais autônoma do subcontinente internacionalmente. Sob a perspectiva dos interesses de longo prazo do Estado brasileiro a Unasul representaria um instrumento por meio do qual o País buscaria auferir um perfil mínimo de liderança sobre os processos políticos regionais, sem que isso implicasse necessariamente em um aprofundamento substancial dessas relações regionais. Há, no entanto, modificações importantes oriundas de alternâncias governamentais da última década que impacta sobremaneira na atuação brasileira em relação ao bloco sul-americano.

No primeiro momento da Unasul, durante os últimos anos da gestão Lula da Silva, a organização fez erigir a sua legitimidade baseada em sua atuação em contextos de crise regional, sendo este o papel mais

expressivo prestado ao Brasil naquele momento. Havia uma expectativa, reiterada pelos formuladores-chaves da política externa desse período, de que a Unasul pudesse agir para consubstanciar um polo de poder regional que estimularia cada vez mais o engajamento da região no sistema internacional.

Já o segundo momento, no delongio dos governos Dilma Rousseff, que compreende a fase de efetivação de diversas instâncias institucionais no interior do bloco, a Unasul demonstra se distanciar de sua vocação para a concertação política regional e passar a se expressar mais por suas dinâmicas de cooperação exercida a nível de Conselhos Setoriais restritos. Tanto a presidente Dilma Rousseff quanto a chancelaria brasileira demarcaram uma descontinuidade com o modo de envolvimento pessoal que seus antecessores no Planalto e Itamaraty demonstraram em relação ao tema, sendo este um elemento importante a ser considerado no enfraquecimento da concepção da Unasul enquanto instrumento político estratégico do Brasil no período. As características da política externa da mandatária frente à UNASUL indicam uma continuidade que é marcada mais por inércia do que por uma condução “ativa e altiva”.

O terceiro momento, por seu turno, ilustra a conjuntura de crise atual e reflete posicionamentos defendidos pelo País desde a deposição presidencial de Rousseff e a ascensão de Michel Temer a chefia do Executivo. A falta de uma solução para o quadro crítico da Venezuela e o alastramento de seus custos aos países vizinhos são fatores que expõem as debilidades atuais da organização. Do ponto de vista brasileiro, trata-se da mais representativa ruptura da atuação governamental em relação à Unasul em seu decênio de existência.

Há que se questionar, por fim, se o atual quadro de desmonte apresentado na Unasul, reforçado pela suspensão voluntária de metade de seus membros e a solicitação de retirada da Colômbia, possui causas anteriores oriundas mesmo do desinteresse brasileiro para com o bloco sul-americano. Ademais, os resultados eleitorais que conduziram Jair Bolsonaro à presidência da República a partir de 2019 parecem sugerir a prevalência da conduta assumida durante o governo Temer em relação à pauta.

### **Referências Bibliográficas**

AMORIM, Celso. Brazilian foreign policy under President Lula (2003-2010): an overview. *Rev. bras. polít. int.*, Brasília, v. 53, n. spe, p. 214-240, Dec. 2010. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292010000300013>. Acesso em: 09 mar. 2018.

AMORIM, Celso. *Breves Narrativas Diplomáticas*. São Paulo: Benvirá, 2013.

BBC. Brasil. “Dilma chega a Quito em meio a críticas de ‘perda de interesse’ na UNASUL”, 04/12/2014. Disponível em: [https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/12/141204\\_unasul\\_analise\\_mc](https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/12/141204_unasul_analise_mc). Acesso em: 20 out. 2018.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Política Externa: União das Nações Sul-Americanas. 2018. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/integracao-regional/688-uniao-de-nacoes-sul-almericanas>. Acesso em: 15 set. 2017.

CERVO, Amado Luiz; LESSA, Antônio Carlos. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014). *Rev. bras. polít. int.*, Brasília, v. 57, n. 2, p. 133-151, Dec. 2014.

DABÈNE, O. *The politics of regional integration in Latin America: theoretical and comparative explorations*. Nova York: Palgrave Macmillan, 2009.

DIPLOMATA. Entrevista [03/06/2018]. Entrevistador: Lucas Eduardo Silveira de Souza. Brasília, 2018. Arquivo em PDF, 15 p. Entrevista realizada originalmente em áudio por aplicativo de mensagem eletrônica.

FUCCILLE, A.; MARIANO, M. P.; RAMANZINI JUNIOR, H.; ALMEIDA, R. A. R. O governo Dilma Rousseff e a América do Sul: a atuação brasileira na UNASUL (2011-2014). *Colombia Internacional*, v. 92, p. 43-72, 2017. Disponível em: <http://www.scielo.org.co/pdf/rci/n92/0121-5612-rci-92-00043.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2018.

GUIMARÃES, S. P. *Desafios brasileiros na era dos gigantes*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.

HERZ, M; HOFFMANN, A.R; TABAK, J. *Organizações Internacionais: histórias e práticas*. 2 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015. 238 p.

HERMANN, Charles F. Changing course: when governments choose to redirect foreign policy. *International Studies Quarterly*, Denton, v. 34, n. 1, p. 3-21, 1990

HERZ, M; HOFFMANN, A.R; TABAK, J. *Organizações Internacionais: histórias e práticas*. 2 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015. 238 p.

LEÃO, André Pimentel Ferreira. Política Externa Brasileira para a América do Sul: uma análise comparada entre os primeiros mandatos dos governos Lula e Dilma. *Boletim de Economia e Política Internacional (BEPI)*, n. 22, jan./abr., 2016.

LIMA, Maria Regina Soares de. “Relações Interamericanas: a nova agenda sul-americana e o Brasil”. *Lua Nova* (90): 167-203, 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n90/a07n90.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2017.

LUIGI, Ricardo Abrate. *A integração regional na América do Sul: a efetividade da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL)*. Tese (Doutorado em Geografia), Instituto de Geociências da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), 2017. Disponível em:

[http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/330751/1/LuigiJunior\\_RicardoAbrate\\_D.pdf](http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/330751/1/LuigiJunior_RicardoAbrate_D.pdf). Acesso em: 20 out. 2018.

MALAMUD, Andres; ALCANIZ, Isabella. Managing Security in a Zone of Peace: Brazil's Soft Approach to Regional Governance. *Rev. bras. polít. int.*, Brasília, v. 60, n. 1, e011, 2017

MARIANO, Karina L. P. Regionalismo na América do Sul: um novo esquema de análise e a experiência do Mercosul. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015.

MENEZES, R.; MARIANO, K. O Brasil e a trajetória recente da integração sul-americana 2008 – 2015: liderança, competição e novos rumos. In: 10º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política. 2016, BELO HORIZONTE.

PATRIOTA, A. de A. Discurso do Ministro Antonio de Aguiar Patriota por ocasião da cerimônia de transmissão do cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores. Brasília, 2 de janeiro de 2011.

PATRIOTA, A. de A. Política externa brasileira: discursos, artigos e entrevistas (2011-2012). Brasília: FUNAG, 2013. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/1080-Politica-externa-brasileira.pdf>. Acesso em: 24 mai. 2018.

PATRIOTA, A. de A. Política externa brasileira: discursos, artigos e entrevistas (janeiro a agosto de 2013). Brasília: FUNAG, 2016. Disponível em: <[http://funag.gov.br/loja/download/1167-POLITICA-EXTERNA-BRASILEIRA-II\\_Discursos\\_Artigos\\_Entrevistas.pdf](http://funag.gov.br/loja/download/1167-POLITICA-EXTERNA-BRASILEIRA-II_Discursos_Artigos_Entrevistas.pdf)>. Acesso em: 24 mai. 2018.

RIGGIROZZI, P., TUSSIE, D. The Rise of Post-Hegemonic Regionalism in Latin America. In: RIGGIROZZI P., TUSSIE D. (eds) The Rise of Post-Hegemonic Regionalism. United Nations University Series on Regionalism, vol 4. Springer, Dordrecht, 2012.

RIGGIROZZI, P. GRUGEL, J. Regional governance and legitimacy in South America: the meaning of UNASUR. *International Affairs* 91: 4, 781–797, 2015.

RIGGIROZZI, P.; WYLDE, C. (ed.). Handbook of South America Governance. Oxon: Routledge, 2018.

ROCHA, Antonio Jorge Ramalho da. Entrevista [11/04/2018]. Entrevistador: Lucas Eduardo Silveira de Souza. Brasília, 2018. Arquivo em PDF, 2 p. Entrevista realizada por correio eletrônico.

SANAHUJA, J. A. Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR. In: SERBIN, A.; MARTÍNEZ, L.; RAMANZINI JR.; H (ed.). El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe, 2012. PP. 19-72.

SARAIVA, Miriam Gomes. Balanço da política externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras? *Relações Internacionais* [online]. 2014, n.44, pp.25-35. ISSN 1645-9199.

SARAIVA, Miriam Gomes. Estancamento e crise da liderança do Brasil no entorno regional. *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, v. X, p. 295-310, 2016.

SILVA. Discurso do Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, durante a reunião extraordinário de chefes de Estado e de Governo da União Sul-Americana de Nações – UNASUL. Brasília, 23 de maio de 2008.

SOUZA, L. E. S. de. Repentina, mas inesperada? Sobre a suspensão do Brasil da UNASUL. Justificando, Carta Capital. 07 de maio de 2018. Disponível em: <http://www.justificando.com/2018/05/07/repentina-mas-inesperada-sobre-a-suspensao-do-brasil-da-unasul/>. Acesso em: 23 nov. 2018.

UNASUL. Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas. Brasília, 23 de maio de 2008. Disponível em: [http://www.itamaraty.gov.br/images/ed\\_integracao/docs\\_UNASUL/TRAT\\_CONST\\_PORT.pdf](http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/TRAT_CONST_PORT.pdf). Acesso em: 08 set. 2018.

UNASUL. Resolución n. 18/2015: Presupuesto anual de UNASUR para el año 2016. 09 de dezembro de 2015. Disponível em: [https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/UNASUR\\_CMRE\\_RESOLUCION\\_No\\_18\\_2015\\_\\_PRESUPUESTO\\_ANUAL\\_DE\\_UNASUR\\_PARA\\_EL\\_A%C3%91O\\_2016.pdf?noderef=9ac49f15-67a4-4de7-a7ef-35e4c8b0a55d](https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/UNASUR_CMRE_RESOLUCION_No_18_2015__PRESUPUESTO_ANUAL_DE_UNASUR_PARA_EL_A%C3%91O_2016.pdf?noderef=9ac49f15-67a4-4de7-a7ef-35e4c8b0a55d). Acesso em: 24 out. 2018.

VEIGA, P.M.; RIOS, S.P. O regionalismo pós-liberal, na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas. División de Comércio internacional e integración, Série Comércio internacional. Santiago: Cepal Nações Unidas, 2007.

VIGEVANI, T. Crise no Brasil e seu impacto regional. Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales. 02 mai. 2016. Disponível em: <https://medium.com/@CRIESLAC/crise-no-brasil-e-seu-impacto-regional-4f95f9a1e2ef>. Acesso em: 19 out. 2018.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. Contexto int.[online]. 2007, vol.29, n.2, pp.273-335.

VILLA, Rafael Duarte. Brazilian Hybrid Security in South America. Revista Brasileira de Política Internacional, 60(2), e003. Epub, October 19, 2017. Disponível em: <https://dx.doi.org/10.1590/0034-7329201700203>. Acesso em 10 set. 2018.

