

# Integração latino-americana em tempos de crise

Ana Elisa Wortman  
Danielle Michelle de Moura Araújo  
Filipe Reis Melo  
José Renato Vieira Martins  
(Organizadores)

XVI Congresso  
Internacional

FoMerco



**Universidade Estadual da Paraíba**

Profª. Célia Regina Diniz | *Reitora*

Profª. Ivonildes da Silva Fonseca | *Vice-Reitora*



**Editores da Universidade Estadual da Paraíba**

Cidoval Morais de Sousa | *Diretor*

#### **Conselho Editorial**

Alberto Soares de Melo (UEPB) | José Etham de Lucena Barbosa (UEPB)  
Antonio Roberto Faustino da Costa (UEPB) | José Luciano Albino Barbosa (UEPB)  
Jordeana Davi Pereira (UEPB) | José Tavares de Sousa (UEPB)  
Patrícia Cristina de Aragão (UEPB) |

#### **Conselho Científico**

Afrânio Silva Jardim (UERJ) | Jonas Eduardo Gonzalez Lemos (IFRN)  
Anne Augusta Alencar Leite (UFPB) | Jorge Eduardo Douglas Price (UNCOMAHUE/ARG)  
Carlos Henrique Salvino Gadêlha Meneses (UEPB) | Flávio Romero Guimarães (UEPB)  
Carlos Wagner Dias Ferreira (UFRN) | Juliana Magalhães Neuwander (UFRJ)  
Celso Fernandes Campilongo (USP/ PUC-SP) | Maria Creusa de Araújo Borges (UFPB)  
Diego Duquelsky (UBA) | Pierre Souto Maior Coutinho Amorim (ASCES)  
Dimitre Braga Soares de Carvalho (UFRN) | Raffaele de Giorgi (UNISALENTO/IT)  
Eduardo Ramalho Rabenhorst (UFPB) | Rodrigo Costa Ferreira (UEPB)  
Germano Ramalho (UEPB) | Rosmar Antonni Rodrigues Cavalcanti de Alencar (UFAL)  
Glauber Salomão Leite (UEPB) | Vincenzo Carbone (UNINT/IT)  
Gonçalo Nicolau Cerqueira Sopas de Mello Bandeira (IPCA/PT) | Vincenzo Militello (UNIPA/IT)  
Gustavo Barbosa Mesquita Batista (UFPB)

#### **Expediente EDUEPB**

Erick Ferreira Cabral | *Design Gráfica e Editoração*  
Jefferson Ricardo Lima Araujo Nunes | *Design Gráfica e Editoração*  
Leonardo Ramos Araujo | *Design Gráfica e Editoração*  
Elizete Amaral de Medeiros | *Revisão Linguística*  
Antonio de Brito Freire | *Revisão Linguística*  
Danielle Correia Gomes | *Divulgação*



**Editores indexados no SciELO desde 2012**



Associação Brasileira  
das Editoras Universitárias

**Editores filiados à ABEU**

**EDITORA DA UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA**

Rua Baraúnas, 351 - Bairro Universitário - Campina Grande-PB - CEP 58429-500  
Fone/Fax: (83) 3315-3381 - <http://eduepb.uepb.edu.br> - email: [eduepb@uepb.edu.br](mailto:eduepb@uepb.edu.br)

Ana Elisa Wortman  
Danielle Michelle de Moura Araújo  
Filipe Reis Melo  
José Renato Vieira Martins  
(*Organizadores*)

# Integração latino-americana em tempos de crise



Campina Grande - PB  
2021

# SELO RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Carlos Enrique Ruiz Ferreira | *Editor*

## Conselho Científico

Antônio Jorge Ramalho | *Universidade de Brasília*  
Celso Luiz Nunes Amorim | *Embaixador/MRE*  
Henrique Altemani de Oliveira | *Universidade Estadual da Paraíba*  
Jordan Barbulesco | *Școala Națională de Studii Politice și Administrative*  
Maria Regina Soares de Lima | *Universidade Estadual do Rio de Janeiro*  
Marcionila Fernandes | *Universidade Estadual da Paraíba*  
Michael RedCliff | *King's College London*  
Oliveiros S. Ferreira | *Universidade de São Paulo (in memoriam)*  
Rubens Ricupero | *Embaixador/MRE*  
Teivo Teivanen | *University of Helsinki*  
Rafael Villa | *Universidade de São Paulo*

## Conselho Editorial

Antônio Carlos Lessa | *Universidade de Brasília*  
Carlos Enrique Ruiz Ferreira | *Universidade Estadual da Paraíba*  
Filipe Reis Melo | *Universidade Estadual da Paraíba*  
Jean François Germain Tible | *Universidade de São Paulo*  
Sílvia Garcia Nogueira | *Universidade Estadual da Paraíba*

Depósito legal na Biblioteca Nacional, conforme Lei nº 10.994, de 14 de dezembro de 2004

Ficha catalográfica elaborada por Heliane Maria Idalino Silva – CRB-15ª/368

---

I61 A integração latino-americana em tempos de crise [Recurso Eletrônico]./ Ana Elisa Wortman [et. al...] (Organizadores). - Campina Grande: EDUEPB, 2021.  
5100 kb - 544 p. il. color.

**ISBN 978-65-86221-73-2 (E-book)**

**Nota 1:** Trabalhos apresentados no XVI Congresso Internacional do Fórum Universitário Mercosul (FoMerco), realizado na Universidade Federal da Bahia, 2017.

**Nota 2:** Apresenta texto em português, espanhol e castelhano.

1. Desenvolvimento econômico - América do Sul. 2. Crise econômica. 3. Políticas socio-culturais - Integração. 4. Políticas públicas - Mercosul. I. Wortman, Ana Elisa (orga.). II. Araújo, Daniele Michelle de Moura (orga.). III. Melo, Filipe Reis (org.). IV. Martins, José Renato de Sousa (org.).

21. ed. CDD 338.98

---

**Copyright © EDUEPB**

A reprodução não-autorizada desta publicação, por qualquer meio, seja total ou parcial, constitui violação da Lei nº 9.610/98.

# **Fórum Universitário Mercosul – FoMercosul Gestão 2019 - 2021**

## **Presidente**

Mônica Leite Lessa (Universidade Estadual do Rio de Janeiro - UERJ)

## **Vice-presidente**

Filipe Reis Melo (Universidade Estadual da Paraíba - UEPB)

## **Conselho Consultivo**

### **Membros Efetivos**

Albene Menezes (Brasil)  
Aníbal Orué (Paraguai)  
Emanuel Porceli (Argentina)  
Gerónimo de Sierra (Uruguai)  
Mônica Aparecida Rocha (Brasil)

### **Suplentes**

Ana Wortman (Argentina)  
Flávia Guerra (Brasil)  
Flavio Gaitán (Argentina)  
Isabel Clemente (Uruguai)  
Thomas Heye (Brasil)

## **Coordenadores Gerais dos Eixos de Trabalho**

Alejandro Casas (Universidad de la República)

Edvaldo César Moretti (Universidade Federal de Grande Dourados - UFGD)

## **Presidentes de Honra (ex-presidentes e vice-presidentes)**

José Renato Vieira Martins (UNILA)

Marcos Costa Lima (UFPE)

Edison Rodrigues Barreto Jr. (UFF)

Ayrton Fausto (Flacso)

Ingrid Sarti (UFRJ)

Tullo Vigevani (Unesp)

Gisálio Cerqueira Filho (UFF)

Sônia de Camargo (PUC-RJ)

Susana Novick (UBA)

Guy de Almeida (PUC-MG)



## Prefácio

O Fórum Universitário do Mercosul apresenta mais um registro de seu dinamismo. Fruto da determinação de seus organizadores, e do apoio da Universidade Estadual da Paraíba, esta coletânea é também significativa da vivacidade e da capilaridade da rede FoMerco, construída ao longo de mais de duas décadas de existência.

Ao abrir este livro, que o leitor o aprecie pela qualidade de suas análises, mas também, que atente para o fato de que ele representa os avanços da integração regional, sobretudo do adensamento das relações culturais, posto que esta é uma obra coletiva de estudantes, professores, autores de diferentes nacionalidades latino-americanas, e não somente mercosulenhos, portadores de diferentes filiações intelectuais, pesquisadores de diferentes dimensões desse nosso amplo tema.

A segunda observação, que cabe aqui destacar, diz respeito ao sentido da exitosa longa trajetória do FoMerco: promover e cultivar uma rede de pesquisadores cômicos da importância da produção do conhecimento a partir das perspectivas, experiências e saberes do Sul. Atentos para a necessidade de superação dos “males de origem” da América Latina, para lembrar aqui a original abordagem de Manoel Bomfim. Convictos de que a integração regional é muito mais do que uma oportunidade de vantajosos sucessos comerciais.

Em 2017, ano do XVI Congresso Internacional do FoMerco, o tema *Integração Regional em Tempos de Crise: Desafios Políticos e Dilemas Teóricos* assinalava um contexto político regional hostil ao modelo vigente do Mercosul. O Congresso foi um sucesso, mas sua realização foi um *tour de force* pelos poucos financiamentos disponíveis e pelas dificuldades daí decorrentes. Mas, a inquebrantável determinação do Professor Renato Vieira Martins, à época Presidente do FoMerco, e o decidido apoio do Professor Antonio

Albino Canelas Rubim, da Universidade Federal da Bahia, sede do XVI Congresso, reuniu, aproximadamente, 500 congressistas na ensolarada cidade de São Salvador.

Desde então, assistimos aos crescentes ataques das forças políticas conservadoras desconformes com “a passagem do Mercosul econômico e comercial para o Mercosul social e participativo”, como assinalou Renato Vieira Martins. Nem os quase 1 milhão de óbitos da Covid-19, em toda a América Latina e Caribe, estabeleceu um limite à “razão neoliberal” que ameaça a estrutura do Bloco. A volta do conhecido modelo da “submissão estratégica” das burguesias latino-americanas, de “caráter” “entreguista” e “comprador”, como analisa Theotônio dos Santos, é acompanhado da exclusão social que caminha *pari passu* com o aumento da concentração econômica.

Não obstante, o Mercosul completa 30 anos de existência. E as diferentes trajetórias, desafios e crises que pontuaram o processo de integração contribuíram para fortalecer a democracia na região, afastar a hipótese militar entre os países vizinhos, adensar as relações entre os povos. Quero acreditar, portanto, que são essas conquistas que orientarão o desenvolvimento das dinâmicas da integração.

De sua parte, nesses mais de vinte anos acompanhando o Mercosul, o FoMerco manteve-se firme no propósito de assegurar à rede o debate democrático e a ampliação da cooperação acadêmica. Em promover as renovações exigidas pelas mudanças da passagem do tempo - o XVIII Congresso, em setembro próximo, ocorrerá em formato totalmente digital. Em registrar os debates sobre os assuntos significativos da vida do Mercosul, como as mais de 500 páginas deste livro permitem entrever. Isso tudo não é pouca coisa. Por isso, minhas calorosas saudações aos muitos amigos que comparecem neste livro e até setembro, em nosso próximo encontro.

**Mônica Leite Lessa**

Presidente do Fórum Universitário Mercosul

27/05/2021

# Sumário

<b>Apresentação</b> .....	13
<i>Ana Wortman</i>	
<i>Danielle Michelle de Moura Araújo</i>	
<i>Filipe Reis Melo</i>	
<i>José Renato Vieira Martins</i>	
<i>(Organizadores)</i>	
<i>27 de setembro de 2019.</i>	

## Parte 1 - Entre o Passado e o Futuro

---

<b>Os libertadores e a integração latino-americana: clássicos do passado para compreender o futuro</b> .....	21
<i>Bernardo Salgado Rodrigues</i>	
<b>A integração regional como mecanismo para melhor inserção da América Latina em um mundo globalizado</b> .....	43
<i>Alessandra Cavalcante de Oliveira</i>	
<b>Desenvolvimento econômico do Brasil no século XXI: estrutura produtiva global e a importância do fortalecimento do comércio exterior com a América Latina</b> .....	61
<i>Tales Rabelo Freitas</i>	
<i>Juliano Vargas</i>	

## Parte 2 - Integração em tempos de crise

---

<b>Faltou combinar com a burguesia: reflexões sobre a resistência do grande empresariado à integração regional</b> .....	81
<i>Igor Fuser</i>	

Entre crises e incertezas: o Mercosul e o novo momento político na América do sul .....	101
<i>Marcos Antônio da Silva</i>	
A crise na Venezuela e os desdobramentos para o Brasil .....	123
<i>Cleber Batalha Franklin</i>	
PARLASUL: entre avanços e retrocessos.....	139
<i>Luiza Vilela Amelotti</i>	
<i>Nayanna Sabiá de Moura</i>	
Ecuador en la búsqueda de autonomía monetaria .....	159
<i>Mishell Geoconda Parvón Abalco</i>	

## Parte 3 - Trajetória de Resistências

---

Atores não estatais na governança global do <b>land grabbing</b> : a experiência dos movimentos camponeses transnacionais .....	181
<i>Tiago Matos dos Santos</i>	
A categoria política quilombola na encruzilhada: um olhar possível do encontro das vertentes epistêmicas decolonial e amefricana .....	205
<i>Débora Menezes Alcântara</i>	
Autonomia Guarani Charagua Iyambae e o horizonte colonial de longa duração .....	235
<i>Ludmila Ferreira Ribeiro</i>	
Parecer "normal" para não parecer "suspeito": jovens subalternizados de Salvador (Brasil) e Medellín (Colômbia) e suas estratégias de resistência às violências .....	255
<i>Bruna Pegna Hercog</i>	

Representaciones Sociales sobre democracia en estudiantes universitarios .....	277
<i>Ingrid Giovana Rondón Márquez</i>	
<i>Sandra Carolina Buitrago Rivera</i>	
<i>Amalia Priscila Peña Pita</i>	

La interminable vocación de sectores políticos en Argentina por usar a sus militares como policía para el control social .....	287
<i>Pablo Martínez</i>	
<i>Luis Eduardo Tibiletti</i>	

## Parte 4 - Comunicação, Poderes e Saberes

---

A mídia brasileira e a resignificação do discurso colonizador: o caso da reeleição de Evo Morales.....	315
<i>Patrícia Paixão de Oliveira Leite</i>	

El escándalo como forma de construcción de la política .....	337
<i>Beatriz Alem</i>	

Cine e hibridación: ontología de su imagen y sujeto de regulación ¿qué se pierde del cine en la convergencia digital?...	359
<i>Stella Maris Puente</i>	

Produção de conhecimento sobre integração latino-americana no Brasil.....	375
<i>Andréa Freire de Lucena</i>	

Pluralidade e Interseccionalidade de Saberes: combate ao racismo epistêmico na pós-graduação <i>stricto sensu</i> no Brasil .....	389
<i>Luciana de Oliveira Dias</i>	

Saberes subalternizados da América Latina e o pensamento de fronteira.....	405
<i>Carla de Oliveira Espanhol</i>	

## Parte 5 - Políticas Públicas no Mercosul

---

Políticas públicas migratórias na Argentina e no Brasil: uma questão de segurança nacional ou de direitos humanos.....	423
--	-----

*Lana Rodrigues Araújo*

*Antônio Walber Matias Muniz*

O Sistema de Acreditação de Cursos Superiores do MERCOSUL e a construção de um conceito de qualidade.....	447
---	-----

*Leonardo Kazuo dos Santos Serikawa*

*Leides Barroso de Azevedo Moura*

Guerra às drogas e autonomia estatal: questões para o desenvolvimento latino-americano.....	469
---	-----

**Jonas Lunardon**

As instituições têm importância? Uma reflexão sobre a atuação subnacional no MERCOSUL.....	487
--	-----

*Cairo Gabriel Borges Junqueira*

Estatuto da Cidadania do Mercosul e Plano Estratégico de Ação Social: conquistas e desafios pendentes.....	513
--	-----

*Ana Patrícia Sampaio de Almeida*

Sobre os autores.....	531
-----------------------	-----

## Apresentação

**E**ste livro reúne uma seleção de trabalhos apresentados no XVI Congresso Internacional do Fórum Universitário Mercosul (FoMerco), “**A integração regional em tempos de crise: desafios políticos e dilemas teóricos**”, realizado na Universidade Federal da Bahia, em Salvador-BA, em setembro de 2017, que contou com o apoio financeiro do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). A seleção dos trabalhos foi realizada por pares, nesse caso, pelos coordenadores de cada Eixo de Trabalho. Sua publicação somente foi possível graças à parceria entre o Fórum Universitário Mercosul (FoMerco) e a Universidade Estadual da Paraíba, organizações acadêmicas que têm em comum, para além de suas especificidades institucionais, o compromisso com o desenvolvimento da pesquisa sobre a integração latino-americana.

Criado no final dos anos noventa, há quase duas décadas o FoMerco tem-se reunido regularmente com o propósito de discutir as implicações, trajetórias, problemas e avanços da integração latino-americana. Fazem parte dessa rede de pesquisadores e estudiosos da integração inúmeros professores e estudantes de graduação e pós-graduação de, praticamente, todos os países latino-americanos.

É de se celebrar, portanto, o início dessa promissora parceria.

Como não poderia deixar de ser, os artigos reunidos neste livro refletem o atual contexto da integração latino-americana, distinto do que predominou na virada do século XXI, quando os chamados governos progressistas mudaram a agenda política de seus países e da região. Até então circunscritos aos temas da liberalização comercial e à visão empobrecedora do crescimento econômico, os horizontes da integração foram sendo ampliados por aqueles governantes que passaram a incorporar preocupações até aquela altura ausentes da agenda da integração, com ênfase na

soberania do subcontinente e numa visão do desenvolvimento que não se mede só pela riqueza de um país, mas também pela extensão e pela qualidade dos direitos que proporciona a seus povos.

Convém recordar que a América do Sul, no século XXI, foi uma das poucas regiões do mundo que resistiu às políticas neoliberais predominantes nos anos 2000. Graças a essa resistência, mesmo depois da crise financeira de 2008, que eclodiu nos países desenvolvidos e se espalhou para o resto do mundo, os países do Mercosul seguiram crescendo de forma sustentada, com distribuição de renda, criação de empregos formais e respeito aos direitos sociais. Enquanto muitos países se curvavam à tirania dos mercados financeiros globais, a América do Sul buscava fortalecer as bases de um modelo de desenvolvimento autônomo, opondo-se às medidas impostas pelos organismos financeiros internacionais. Ao mesmo tempo, os governos progressistas atuaram conjuntamente para ampliar e aprofundar a integração regional. A criação da UNASUL e da CELAC foi decisiva nesse sentido. Esses organismos inauguraram um paradigma de regionalismo sem precedentes na história da América do Sul, baseado no pluralismo e no respeito às diferenças políticas, tendo contribuído decisivamente para o fortalecimento democrático das nações. Na área da defesa, a UNASUL buscou a solução de conflitos regionais sem a interferência de potências estrangeiras, ao mesmo tempo que deixou importante contribuição para o equacionamento dos problemas da saúde pública.

Já o Mercosul, o mais duradouro experimento integracionista da América do Sul, passou por mudanças importantes. Sob o comando dos governos progressistas, o bloco deixou de ser apenas uma área de livre comércio e, com o ingresso da Venezuela, alcançou toda a América do Sul, estendendo-se da Terra do Fogo ao Caribe. Fortalecido economicamente, o Mercosul voltou-se para temas que tradicionalmente não eram tratados na integração regional do continente, como o combate às assimetrias entre os países do bloco, a criação de cadeias produtivas regionais e a adoção de um sistema de compras em moeda local, criando as

condições para a substituição do dólar nas futuras transações comerciais. Ao mesmo tempo, o Mercosul teve o seu papel político realçado, o que lhe permitiu transformar-se num interlocutor internacional reconhecido e respeitado no resto do mundo.

Revigorado, o bloco buscou melhores condições de inserção externa da região, abriu novos horizontes diplomáticos e estreitou as relações Sul-Sul. Para combater o déficit democrático existente no Tratado de Assunção, estimulou a participação da sociedade civil e o avanço da integração das políticas socioculturais, como a integração educacional, científica e tecnológica, da qual a Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA) é o exemplo maior. A criação do PARLASUL, impulsionada por aqueles governos, veio reafirmar o compromisso do Mercosul com a cultura democrática, a defesa dos Direitos Humanos e a busca de maior justiça social na região.

As políticas externas dos governos que sucederam àqueles experimentos têm caminhado em sentido contrário. A opção pelo fortalecimento da soberania sul-americana foi abandonada pelo Brasil e pela Argentina, as duas maiores economias do Mercosul, cujos governos passaram a promover o desmonte da integração regional. Primeiramente, ao afastar a Venezuela do Mercosul, agiram em sintonia com os adversários da integração regional, enfraquecendo o bloco e defendendo a sua regressão a uma mera zona de livre comércio. Posteriormente, Argentina e Brasil juntaram-se ao Chile, Paraguai, Peru e Colômbia e suspenderam a sua participação na UNASUL, com o objetivo de desacreditá-la e enfraquecê-la politicamente. Atualmente, tanto a Argentina quanto o Brasil têm por objetivo garantir o seu ingresso na OCDE, e pressionam para que se conclua, o quanto antes, as negociações do acordo de livre comércio com a União Europeia, iniciativa que se assemelha à ALCA, a zona de livre comércio que os EUA quiseram impor ao continente no final do século passado.

O desmonte da integração regional é consequência do giro político conservador de países-chave do bloco. Mais do que um balanço, portanto, do quanto se avançou ou deixou de se avançar

no pós-neoliberalismo – balanço necessário, que está a interpelar o pensamento crítico regional – o XVI Congresso Internacional do Fomerco realizado em Salvador (BA) confrontou-se com o desafio de refletir sobre o futuro da integração num contexto de regressão política, ruptura institucional e agressões ao Estado de Direito, situação que se imaginava superada na região. O mais preocupante, porém, são os sinais de que em países como o Brasil os vínculos históricos que combinaram a democracia política com a integração regional parecem ter-se rompido. É necessário, portanto, indagar sobre as causas e as consequências dessa ruptura, compreender os seus desdobramentos e estancar os danos que poderão causar à integração soberana da América Latina. Este é um dos principais desafios intelectuais que interpelam os pesquisadores da integração regional. Como o leitor verificará a seguir, os artigos reunidos neste livro não só dão conta dessa problemática de fundo, como também encaram os novos desafios da América do Sul.

O livro encontra-se dividido em cinco partes. A primeira, **Entre o Passado e o Futuro**, propõe um sobrevoo histórico sobre a integração regional, abarcando questões que vão do pensamento clássico de Simón Bolívar e de José Martí aos dilemas atuais de inserção da América Latina no mundo globalizado. A segunda parte, **Integração em Tempos de Crise**, discute dilemas concernentes ao atual momento político da América do Sul, passando pela situação da Venezuela e do Equador, pelos avanços e retrocessos do PARLASUL e pela relação do empresariado brasileiro com os governos progressistas de Lula e Dilma no Brasil. Os artigos da terceira parte, **Trajetórias de Resistências**, abordam problemas da integração a partir da perspectiva de atores não estatais. Todos eles têm em comum a proposta de uma reflexão sobre os impactos da integração e da globalização sobre diferentes segmentos sociais, dando vozes aos camponeses, aos quilombolas, aos jovens subalternizados de cidades como Salvador, no Brasil, e Medellín, na Colômbia, aos estudantes e aos povos indígenas. A quarta parte, **Comunicação, Poderes e Saberes**, a mais

diversificada do livro, reúne artigos que refletem inusitadas referências interculturais regionais, como a ressignificação do discurso colonial pela mídia brasileira; o escândalo como categoria política em recentes disputas na Argentina; o pensamento de fronteira como resposta crítica da modernidade eurocentrada pelas epistemologias subalternizadas; a ontologia da imagem cinematográfica e sua hibridização digital na Argentina e no Brasil; a produção do conhecimento integracionista no Brasil; e as ações de combate ao racismo epistêmico. Finalmente, a quinta parte, **Políticas Públicas no Mercosul**, convida o leitor a uma discussão bem mais específica sobre temas como o sistema de acreditação de cursos superiores; políticas migratórias na Argentina e no Brasil; a contínua e (in)explicável militarização da política argentina; a guerra às drogas e o desenvolvimento econômico latino-americano; o papel dos entes federados e a atuação subnacional no Mercosul; e, por fim, o Estatuto da Cidadania do Mercosul.

Pela atualidade e pela pertinência dos temas abordados, pelo caráter simbólico da parceria entre a Universidade Estadual da Paraíba e o FoMerco, e pelo momento adverso, mas não menos instigante, da integração regional, o presente livro tem a expectativa de preencher uma lacuna na recente bibliografia sobre a integração latino-americana. Ele se destina especialmente aos professores, estudantes de graduação e pós-graduação das instituições de ensino e pesquisa sobre a integração regional. Esperamos que cumpra o objetivo de suscitar novas reflexões e inspirar futuras pesquisas sobre os dilemas da integração.

Boa leitura.

**Ana Wortman**  
**Danielle Michelle de Moura Araújo**  
**Filipe Reis Melo**  
**José Renato Vieira Martins**  
*(Organizadores)*  
*27 de setembro de 2019.*



Parte I

# Entre o Passado e o futuro

---





# Os libertadores e a integração latino-americana: clássicos do passado para compreender o futuro

**Bernardo Salgado Rodrigues**

“Unidade, ou a anarquia os devorará.”  
(BOLÍVAR *apud* RAMOS, 2012, p. 307).

“Povo, e não povos, dizemos de propósito, por não nos parecer que há mais de um, do Bravo à Patagônia. Uma há de ser, visto que o é, a América, mesmo que não o quisesse; e os irmãos que lutam juntos ao final em uma colossal nação espiritual, hão de amar-se depois.”

(MARTÍ *apud* RODRÍGUEZ, 2006, p. 63-64).

## Introdução

O tema da integração na América Latina pode ser interpretado como tendo seu ponto de partida os processos de independência dos Estados nacionais. Os chamados libertadores, dentre eles Simón Bolívar com a “Pátria Grande”, e José Martí com a “Unidade latino-americana”, apesar de não utilizarem o termo “integração regional” ou “integração latino-americana”, possuíam em seus escritos nuances teóricas integracionistas. Desde então, o pensamento de ambos os autores rumou firmemente no sentido da compreensão de que seria necessário romper os vínculos de dominação e de dependência com os países de elevado desenvolvimento industrial capitalista,

servindo de inspiração para as primeiras tentativas de instauração de organizações regionais de integração até a atualidade.

Em tempos de crise econômica e desafios políticos rumo a uma integração autônoma, o resgate do debate teórico e metodológico desses autores enseja novas perspectivas para repensar os projetos de integração regional na América Latina. Assim, o presente artigo busca, a partir de uma revisão bibliográfica dos clássicos da independência/integração do século XIX, debater a hipótese da sua atualidade para a integração regional, cujo objetivo consiste na desmistificação de seus estigmas negativos e na importância de seus pensamentos para os desafios teóricos e práticos latino-americanos. Assim, realizou-se a divisão do trabalho em três partes: na primeira e segunda partes, uma análise histórica e dos escritos de Simón Bolívar e José Martí, respectivamente; na terceira parte, um balanço acerca de seus ideais e sua importância para o debate contemporâneo acerca da integração regional latino-americana.

## **Simón Bolívar e a Pátria Grande**

As repúblicas latino-americanas ganharam sua independência como parte de um processo político internacional bastante complexo, que teve influência da independência das treze colônias norte-americanas, da Revolução Francesa, da revolta dos escravos no Haiti e, principalmente, das Guerras napoleônicas e das invasões na Península Ibérica, “which led to Spain’s and Portugal’s defeats at the hands of the French and the exile of the Portuguese Emperor to Brazil, and for the conflicts between England and France, which created a huge power vacuum in Hispanic America.” (BERTOLA; OCAMPO, 2012, p. 49)

O império espanhol na América sustentava-se com base num equilíbrio entre os grupos de poder, constituídos pela administração da metrópole, a Igreja e a elite local. Esta última se encontrava bem estabelecida em toda a América, “com base nos direitos adquiridos da terra, da mineração e do comércio, ou

nos laços permanentes de parentesco e aliança com a burocracia colonial, com a corte do vice-rei e com os juízes da audiência.” (BETHELL, 2009, p. 24-25).

Uma de suas principais características econômicas no período era o monopólio colonial, que onerava as colônias em termos monetários, cujos “trade deficits were covered by transfers of precious metals, in addition to the net transfers to the colonial powers made by the richer regions. This system was exposed to the sharp fluctuations that characterized mining activities.” (BERTOLA; OCAMPO, 2012, p. 51). Em outros termos, o consumo exclusivo das exportações espanholas em troca do fornecimento de minerais e produtos tropicais. Não era estabelecido um comércio intercolonial: “o mundo hispânico não se caracterizou pela integração, e sim pela rivalidade [...] antecipando, enquanto colônias, as divisões das futuras nações.” (BETHELL, 2009, p. 35-36).

Tal situação começa a se modificar com a convergência dos acontecimentos no cenário internacional e a partir do momento “que os Bourbons reduziram os privilégios da América espanhola via controle econômico mais rigoroso através do desvio para a metrópole do excedente de produção e de renda” (BETHELL, 2009, p. 29), Além disso, agregam-se a estes fatos a viabilidade, entre 1797 e 1801, de quebra do monopólio comercial espanhol, com o estabelecimento de “linhas ativas de negócios com os estrangeiros, especialmente com os Estados Unidos, e perceberam as vantagens óbvias que até então lhes haviam sido negadas” (BETHELL, 2009, p. 42); o enfraquecimento do poder marítimo espanhol, restando somente o controle político, “e mesmo este estava sob crescente tensão.” (BETHELL, 2009, p. 43-44); o atrelamento das elites crioulas exportadoras com o Império britânico; e a impotência da burguesia espanhola em fundar instituições do regime capitalista na península e em seus domínios ultramarinos e incorporar a Espanha nos tempos modernos. (RAMOS, 2012, p. 167).

É consenso na historiografia latino-americana que os movimentos emancipatórios do início do século XIX possuem relação

direta com os acontecimentos europeus. Com a crise da monarquia espanhola em 1808 – “que deixou a nação sem nenhum governo cuja legitimidade fosse aceita unanimemente” (BETHELL, 2009, p. 119) –, a luta pela independência tem início e dura cerca de dezesseis anos, até a Batalha de Ayacucho, em 1824. Segundo Bertola e Ocampo (2012, p. 49-50), em termos de relações sociais, este período foi marcado por três diferentes tipos de transições econômicas: as reformas liberais – cujos componentes principais foram a expropriação de terras detidas pela Igreja, a privatização de grandes extensões de terras públicas, a transferência das terras anteriormente detidas por comunidades indígenas a proprietários individuais e mudanças na tributação –; a abolição da escravidão; e a mudança para as áreas fronteiriças. Entretanto, Segundo Bethell (2009, p. 186), os principais meios de produção na América espanhola continuaram nas mãos da classe alta crioula, que em virtude da independência se apropriou também do comando do sistema político e removeu as limitações à total incorporação ao mercado mundial que caracterizavam o sistema imperial espanhol.

A Inglaterra foi a influência externa mais importante no período de transição da América Latina para a independência devido a seu poderio naval, comercial e industrial. Embora se mantivesse aparentemente neutra nas contendas entre a América e a Espanha, a Grã-Bretanha possuía interesses diretos na região: “sua marinha mercante lhe interessava mais que a sua marinha de guerra, embora mantivesse sempre a pólvora seca.” (RAMOS, 2012, p. 257).

É neste contexto que surge a figura de Simón Bolívar. Com uma educação liberal e “uma devoção à razão, à liberdade e à ordem, que o acompanhou por toda a vida” (BETHELL, 2009, p. 65), visualizava que nenhuma vitória parcial das nascentes repúblicas sul-americanas estava garantida enquanto as tropas espanholas continuassem atuando no continente. Deste fato advém a necessidade de uma gestão libertadora continental, um dos pilares de seu pensamento. Entretanto, esta unidade na gestão libertadora não se esgotava com a vitória militar, mas se projetava

como futuro político das repúblicas independentes. Assim, refere-se aos espanhóis e sua presença militar e política nas colônias:

[...] enquanto não centralizemos nossos governos americanos, os inimigos obterão as mais completas vantagens; seremos de forma indefectível envolvidos nos horrores das dissensões civis, e conquistados de forma vilipendiosa por esse punhado de bandidos que infestam nossas comarcas. (BOLIVAR *apud* BRUCKMANN, 2011, p. 168).

A união dos governos dos povos da América se apresenta como uma consequência da guerra pela independência e como garantia de consolidação da vitória sobre a Espanha, mas, concomitantemente, como necessidade da vontade política dos novos governantes das repúblicas recém-libertadas. “Direi ao senhor o que pode nos tornar capaz de expulsar os espanhóis e de fundar um governo livre: é a união, sem dúvida; mas essa união não nos chegará por milagres divinos, e sim por efeitos sensíveis e esforços bem dirigidos.” (BOLÍVAR, 1992, p. 74).

A *Carta da Jamaica*, escrita por Bolívar em 1815, reitera as críticas às instituições adotadas pelos regimes anteriores, analisando o passado da América Latina e suas impressões sobre os acontecimentos da época. Neste texto, surge o conceito de “Pátria Grande”, “la más grande nación del mundo, menos por su extensión y riqueza que por su libertad y gloria.” (BOLIVAR, 2013, p. 68), que se refere ao sentido de comunidade, de pertencimento comum das nações da América Latina, do imaginário coletivo de uma possível unidade política, de uma consciência de solidariedade continental.

Es una idea grandiosa pretender formar de todo el Mundo Nuevo una sola nación con un solo vínculo que ligue sus partes entre sí y con el todo. Ya que tiene un origen, una lengua, unas costumbres y una religión, debería, por consiguiente, tener un solo Gobierno que

confederase los diferentes estados que hayan de formarse; mas no es posible, porque climas remotos, situaciones diversas, intereses opuestos, caracteres desemejantes, dividen a la América. ¡Qué bello sería que el istmo de Panamá fuese para nosotros lo que el de Corinto para los griegos! Ojalá que algún día tengamos la fortuna de instalar allí un augusto congreso de los representantes de las repúblicas, reinos e imperios a tratar y discutir sobre los altos intereses de la paz y de la guerra, con las naciones de las otras partes del mundo. (BOLIVAR, 2013, p. 74-75).

O período compreendido entre 1817 e 1824 será conhecido como dos grandes triunfos militares e políticos de Bolívar, substancialmente pela aliança militar entre latifundiários crioulos e o povo de cor, engendrando um sentido na luta contra Espanha.

Agora, as “massas e as castas” se deslocam para apoiar as forças libertadoras e lhes infundem, assim, um conteúdo popular e social. A guerra se faz nacional; o impulso genial de Bolívar resulta irresistível. A derrota do liberalismo espanhol e o temor da revanche absolutista dão novo fôlego ao liberalismo revolucionário da América. (RAMOS, 2012, p. 203).

Neste interregno, Bolívar realiza a oração inaugural do Congresso de Angostura, em 1819. Em seu discurso, explicita suas ideias políticas democráticas e republicanas, sintetizando seu ideário político. (BOLIVAR, 2013, p. 89). Ressalta a necessidade “de adaptar as instituições ao ambiente específico em que deveriam operar” e realizava “um apelo à união final da Venezuela com Nova Granada” (BETHELL, 2009, p. 166-167), que seria formalizada em 17 de dezembro de 1819. (BETHELL, 2009, p. 168-169).

Em 1824, há uma convocação ao Congresso do Panamá, a Primeira Assembleia Internacional de Estados Americanos,

assinado pelo Libertador em 7 de dezembro de 1824, dois dias antes da batalha de Ayacucho. Como chefe de Estado do Peru, aborda esta comunicação para cada um dos seguintes governos: Gran-Colômbia, México, Rio de la Plata (Argentina), Chile, América Central (então chamada Guatemala)<sup>1</sup>. (BOLIVAR, 2013, p. 147). Marco mais perceptível do pensamento integracionista de Bolívar, a chamada para o Congresso do Panamá ilustra o imperativo visualizado por ele na consecução de um projeto político de união dos interesses e das relações entre as repúblicas americanas.

Entablar aquel sistema y consolidar el poder de este gran cuerpo político, pertenece al ejercicio de una autoridad sublime que dirija la política de nuestros gobiernos, cuyo influjo mantenga la uniformidad de sus principios, y cuyo nombre sólo calme nuestras tempestades. Tan respetable autoridad no puede existir sino en una asamblea de plenipotenciarios, nombrados por cada una de nuestras repúblicas y reunidos bajo los auspicios de la victoria obtenida por nuestras armas contra el poder español. (BOLIVAR, 2013, p. 147-148).

Em 1825, em carta ao general Santander, Bolívar expõe suas ideias sobre a união dos países hispânicos numa única federação, um ano antes do Congresso do Panamá. (BOLIVAR, 2013, p. 153). Em 1826, nos escritos conhecidos como *Un Pensamiento sobre el Congreso de Panamá*, trata das ideias principais do Congresso que

---

1 “Apesar de suas dúvidas, convidou Buenos Aires. Não convidou o Brasil nem os Estados Unidos, mas esperava que a Inglaterra - não menos distante culturalmente, mas o principal parceiro comercial da América espanhola e a potência dominante política e militarmente - colocasse de alguma forma esse projeto sob sua proteção. Com a evolução das coisas, o Brasil e os Estados Unidos acabaram sendo convidados pelo governo da Gran Colombia, mas isso fez pouca diferença. Um dos dois delegados dos Estados Unidos morreu a caminho e o outro não conseguiu deixar o país a tempo de assistir às sessões (ocorridas em junho-julho de 1826).” (BETHELL, 2009, p. 177-178).

se reuniria naquele ano. É o documento “donde, más allá de la diplomacia, del equilibrio de los poderes, del papel de las naciones hispanoamericanas y de Inglaterra, apuntan tres fines esenciales: la paz, el desarrollo y la ‘reforma social’.” (BOLIVAR, 2013, p. 177).

Devido às dificuldades de transporte da época e à guerra, o projeto da realização do Congresso levou de “1821 até 1826, data em que se conseguiu, finalmente, realizar a reunião.” (RAMOS, 2012, p. 287). O Congresso constituiu um antecedente da futura cooperação interamericana e foi assinado, no final do mesmo ano, um Tratado de União, Liga e Confederação perpétuo entre os quatro estados latino-americanos presentes (México, a Federação Centro-Americana, a Gran Colombia e o Peru). Ainda, houve uma possível incorporação dos Estados restantes da América espanhola com a possibilidade de reunião confederativa a cada dois anos em tempos de paz, e a cada um ano em tempos de guerra (RAMOS, 2012, p. 304), tendo sido idealizada uma tentativa – ainda que frustrada – de continuar as sessões em Tacubaya, no México (BETHELL, 2009, p. 177-178). Entretanto, o congresso se mostrou uma ilusão para as condições materiais da América recém-independente, um indicativo da falta de condições para uma cooperação desse gênero na época. Apesar da importância simbólica do Congresso do Panamá para o pensamento bolivariano e integracionista, o desfecho da reunião foi aquém das expectativas. O congresso se dissolveu, fazendo com que, nos anos vindouros, “os climas benignos para a unidade latino-americana ficaram desaparecidos por muito tempo.” (RAMOS, 2012, p. 304).

Embora bastante consciente das dificuldades que impediam maior integração, Bolívar esperava ver pelo menos alguns arranjos permanentes de consulta e cooperação entre as unidades territoriais independentes. Ele pensava basicamente numa liga americana espanhola, quando salientou a importância da homogeneidade histórica e cultural. (BETHELL, 2009, p. 177).

Essa proposta de nova ordem internacional sob o ponto de vista latino-americano deveria levar em consideração a atitude de cada uma das grandes potências europeias em relação a este hemisfério; a situação das nações independentes do continente americano diante daquelas; e as relações mútuas entre as repúblicas da América espanhola, sob a premissa primordial da independência e da defesa comum contra o estrangeiro. Assim, como um dos pais fundadores das nações independentes da América Latina, para Bolívar (1992, p. 31):

[...] uma única deve ser a pátria de todos os americanos (...) nos apressaremos, com o mais vivo interesse, para estabelecer, de nossa parte, o pacto americano que, formado de todas as nossas repúblicas um corpo político, apresente a América ao mundo com um aspecto de majestade e grandeza sem paralelo nas nações antigas.

Em suma, Bolívar estava comprometido com a instauração da nova ordem política das nascentes nações latino-americanas, que se manifestava na consolidação da ordem interna e da estabilidade política de cada um dos novos Estados independentes, assim como na criação de uma ordem internacional hispano-americana fundada na aliança das nações-irmãs para defesa e destino comuns.

## **José Martí e a Unidade Latino-americana**

Cuba foi um caso particular no processo de independência das colônias espanholas, no qual a Capitania Geral de Cuba continuou atada à metrópole. Desde o final do século XVIII, emergiu como colônia açucareira de fundamental importância para a Espanha, cujo surgimento de novos mercados, o desenvolvimento de uma classe de proprietários, o aumento da importação de escravos da África e o declínio de outras ilhas do Caribe como produtoras de açúcar fizeram de Cuba um interposto altamente valorizado. Além disso, era um ponto estratégico no mar do Caribe, despertando

interesse tanto da Grã-Bretanha como dos Estados Unidos e que levou o presidente Thomas Jefferson a propor à Espanha a compra da ilha, recusado pela mesma. (ROJAS, 2015, p. 27).

Aliás, da mesma forma que Thomas Jefferson, John Quincy Adams pretendia também a anexação de Cuba, por considerá-la parte integrante do continente, a “fronteira natural” dos Estados Unidos e indispensável para sua segurança no Golfo do México. A ideia de anexação contava também com ampla receptividade naquela colônia espanhola, e o movimento para concretizá-la começara na verdade por volta de 1810, quando representantes de hacendados (fazendeiros) e proprietários de escravos cubanos entraram em negociações secretas com o cônsul norte-americano em Havana. Elas não evoluíram, mas, diante do desmoronamento do Império espanhol nas Américas, os fazendeiros cubanos trataram de reiniciar os entendimentos em 1821, enviando um agente a Washington. Seu objetivo consistia em preservar, por meio da anexação aos Estados Unidos, o modo de produção, baseado na escravatura, contra as pressões que a Grã-Bretanha fazia sobre a Espanha para o abolir. Os entendimentos novamente não avançaram. Adams não efetivou seu propósito de incorporar Cuba à União, provavelmente para não ampliar nem agravar o litígio com a Espanha. (BANDEIRA, 2009, p. 46, grifo no original).

A presença da Espanha no Caribe, com a conservação de Cuba como colônia, incomodava os Estados Unidos, “cujo propósito de anexar aquelas ilhas nunca se desvanecera, e eles, sem dúvida alguma, encorajaram, direta ou indiretamente, as lutas pela independência que lá recomeçaram em 1895.” (BANDEIRA, 2009, p. 58).

Cuba representou outro tipo de problema nas relações dos Estados Unidos com a América espanhola. A Inglaterra, a França e os Estados Unidos não estavam dispostos a ver a ilha nas mãos de uma das outras potências e haviam concordado em que seria preferível que ela continuasse de posse da Espanha. Mas os Estados Unidos relutavam em aceitar uma garantia que excluísse o possível acesso futuro de Cuba a união americana. (BETHELL, 2009, p. 254-255).

No século XIX, Cuba se encontrava entre a “proteção” da metrópole espanhola, as novas “garantias” político-econômicas dos Estados Unidos e a independência. Para os próprios cubanos, pleiteavam-se três pensamentos: “anexação, independência ou autonomia pela metade” (ROJAS, 2015, p. 24-25), que irão delinear todo o processo de independência da ilha caribenha.

A luta contra o colonialismo espanhol se tornará efetiva em 1868, com o Grito de Yara<sup>2</sup>, que começou uma guerra conhecida como Guerra dos Dez Anos (1868-1878)<sup>3</sup> (ROJAS, 2015, p. 33). Esta somente terá fim com o Pacto de Zanjón entre Cuba e Espanha que, entretanto, não reconheceu “o compromisso de conceder à ilha o status de província ultramarina, com direitos políticos iguais aos vigentes no seu território europeu” (BANDEIRA, 2009, p. 60-61), nem “tampouco se aboliu a escravidão”. (ROJAS, 2015, p. 39).

---

2 É denominado como Grito de Yara o início do processo independentista de Cuba da Espanha, que foi iniciado por Carlos Manuel de Céspedes, em 10 de outubro de 1868.

3 A Guerra dos Dez Anos foi um confronto militar que começou em 10 de outubro de 1868 quando o empresário Carlos Manuel de Céspedes e seus seguidores declararam a independência de Cuba. Este foi o primeiro de três conflitos que visavam à secessão cubana do império espanhol, sendo seguida pela Pequena Guerra (1879-1880) e pela Guerra de Independência Cubana (1895-1898). O último grande conflito na região fez parte da Guerra Hispano-Americana.

Em 1898, a explosão do navio de guerra norte-americano *Maine* foi o estopim da Guerra Hispano-Americana, cuja finalidade era envolver os Estados Unidos no conflito com a Espanha. Tal guerra, para alguns intérpretes, nada mais foi que a execução dos interesses diretos estadunidenses em Cuba, que pretendiam “dominar essa zona e impedir que qualquer Estado não estadunidense a ocupasse”. (ROJAS, 2015, p. 29-30). Este interesse estadunidense era aliado ao próprio interesse das classes dominantes cubanas que, ao buscarem fugir da política econômica espanhola baseada em altos impostos e tributos alfandegários, adentraram na manipulação das tarifas pelos Estados Unidos que, “ao isentar o açúcar e outros produtos de seu pagamento e, em seguida, abolir essa concessão, mostrava a Cuba as vantagens que teria em libertar-se do domínio colonial da Espanha e incorporar-se àquele país.” (BANDEIRA, 2009, p. 60-61). A Espanha, ao firmar o Tratado de Paris, em 10 de dezembro de 1898, “além de renunciar definitivamente à soberania sobre Cuba, cedeu aos Estados Unidos, na condição de colônias, tanto o restante das Índias Ocidentais, inclusive Porto Rico, no Caribe.” (BANDEIRA, 2009, p. 62-63).

Neste contexto, o pensamento de Martí, segundo Rodríguez (2006, p. 7), possui dois eixos essenciais: seu latino-americanismo e seu anti-imperialismo, no qual “o latino-americanismo martiano não é concebível sem seu anti-imperialismo: são duas posições complementares, que fundamentam seu projeto transformador e a cuidadosa estratégia que adotou para tentar realizá-lo.” (RODRÍGUEZ, 2006, p. 24).

Martí, conforme sua própria confissão, amava tanto o país de Lincoln quanto temia o país de Francis Cutting, um dos líderes da guerra contra o México em 1846. Por isso, no fim de 1894, a possibilidade de que os Estados Unidos intervissem em Cuba, onde o movimento anexionista se intensificara após a promulgação do Wilson-Gorman Act, inquietara-o, tanto

quanto a Maceo, uma vez que eles poderiam transformá-la em seu protetorado. É a única forma de frustrar tal intervenção, concluíra Martí, seria iniciar a guerra pela emancipação de Cuba, que, como desejava, deveria ser independente da Espanha e dos Estados Unidos. (BANDEIRA, 2009, p. 61).

Assim como Bolívar para grande parte dos países sul-americanos, Jose Martí debruçou-se ativamente sobre o processo de independência de Cuba; entretanto, propunha uma independência não somente no campo político, mas também no plano espiritual.

El problema de la independencia no era el cambio de formas, sino el cambio de espíritu. (...) La colonia continuó viviendo en la república; y nuestra América se está salvando de sus grandes yerros (...) por la virtud superior, abonada con sangre necesaria, de la república que lucha contra la colonia. (MARTÍ, 2011, p. 24-25).

Ao escrever *Nuestra América*, publicado em janeiro de 1891 no periódico mexicano *El Partido Liberal*, José Martí argumenta sobre o problema da identidade latino-americana que, para ele, passava, num primeiro momento, pela organização da guerra contra os espanhóis e, num segundo momento, por um processo de instrumentalização do homem americano em relação às pretensões dos Estados Unidos. Ainda, atesta que, por meio de um processo educacional para a criação da nova nação, não se tratava de copiar o modelo europeu ocidental ou estadunidense, e sim de criar um próprio, resolvendo os problemas após conhecer seus elementos e adequando-os às necessidades de suas classes populares e às suas condições histórico-sociais: “conocer el país, y gobernarlo conforme el conocimiento, es el único modo de librarlo de tiranías. La universidad europea ha de ceder a la universidad americana.” (MARTÍ, 2011, p. 20).

Ao perceber essa realidade, Martí propõe a união dos povos latinos como caminho necessário à integração continental num processo que desencadeasse o despertar contra a opressão social e cultural, o que explica sua convocação aos povos latino-americanos. Desta maneira, declarava-se herdeiro do pensamento bolivariano, com firme adesão a seu legado de unidade continental (RODRÍGUEZ, 2006, p. 46), tendo inclusive escrito um discurso pronunciado na reunião da sociedade literária hispano-americana em homenagem a Simón Bolívar, em 1893 (MARTÍ, 2012, p. 346-355). Entretanto, contrastava em alguns pontos com o pensamento de Bolívar:

la unión tácita y urgente del alma continental: nótese que dice la unión tácita, y no de las naciones, sino del “alma continental”, lo que excluye la idea de una unión o federación política de los países de “nuestra América”, proyecto erróneo en el que, no obstante su reconocida y exaltada grandeza del Libertador, cayo Bolívar, “empeñado en unir bajo un gobierno central y distante los países de la revolución”, en “desacuerdo patente” con “la misma revolución americana, nacida, con múltiples cabezas, del ansia del gobierno local con la gente de la casa propia (...) donde insiste en que lo deseable era la “unidad de espíritu”, no la “unión en formas teóricas y artificiales”, y de nuevo apela a “la fuerza moderadora del alma popular (MARTÍ, 2011, p. 60-61).

Ou seja, o conceito de identidade latino-americana possuía um sentido de autonomia e projeção para o futuro, constituindo a chave metodológica e teórica que explica o programa revolucionário e de ação de Martí (RODRÍGUEZ, 2006, p. 11). Assim, possui como prerrogativa a fusão do espírito de todas numa única alma

americana, “del Bravo a Magallanes, sentado en el lomo del cóndor, regó el Gran Semí, por las naciones románticas del continente y por las islas dolorosas del mar, la semilla de la América nueva.” (MARTÍ, 2011, p. 35).

Ratifica que, quando se limita ao território ao sul do Rio Grande ou Bravo, não se inclui os Estados Unidos que, segundo Martí, possui diferentes “origens, métodos e interesses”, (RODRÍGUEZ, 2006, p.68-69) além de já apresentar características imperialistas, combatidas pelo autor, chegando a preconizar os perigos oriundos do vizinho do Norte:

Jamás hubo en América, de la independencia a acá, asunto que requiera más sensatez, ni oblique a más vigilancia, ni pida examen más claro y minucioso, que el convite que los Estados Unidos potentes, repletos de productos invendibles, y determinados a extender sus dominios en América, hacen a las naciones americanas de menos poder, ligadas por el comercio libre y útil con los pueblos europeos, para ajustar una liga contra Europa, y cerrar tratos con el resto del mundo. De la tiranía de España supo salvarse la América española; y ahora, después de ver con ojos judiciales los antecedentes, causas y factores del convite, urge decir, porque es la verdad, que ha llegado para la América española la hora de declarar su segunda independencia. (MARTÍ, 2012, p. 322-323).

Em suma, segundo Rojas (2015, p. 63), “toda a sua visão política está sustentada em três objetivos: a união dos cubanos, a independência em relação à Espanha e a oposição ao anexionismo aos Estados Unidos.” Assim, surge um pensamento que busca concomitantemente a independência em relação à Espanha e a união dos povos americanos em contraposição às ambições imperialistas dos Estados Unidos.

## Considerações Finais – os libertadores e a integração latino-americana contemporânea

Bolívar e Martí encararam a necessidade de alcançar um desenvolvimento e integração para a América Latina em seu tempo histórico. Ambos os autores influenciaram, posteriormente e até a atualidade, os intérpretes e pensadores latino-americanos, compreendendo a necessidade de ruptura com a dependência histórico-estrutural e a dominação dos centros de poder ao longo da história. Assim, seus pensamentos vêm pautando as discussões acerca dos projetos de integração regional de forma autônoma e soberana.

Bolívar sempre foi uma figura polêmica, contraditória e mal-compreendida. Até mesmo o grande filósofo, Karl Marx, ao escrever o verbete sobre Bolívar na *New American Cyclopaedia*, de 1857, retrata-o em termos preconceituosos ao repudiá-lo, comparando-o com Napoleão Bonaparte e o taxando de manipulador e ditador, afirmando que “o que Bolívar realmente almejava era erigir toda a América do Sul como uma única república federativa, tendo nele próprio seu ditador.” (MARX, 2008, p. 53).<sup>4</sup>

---

4 Há, neste ponto, quem seja contrário e favorável à opinião de Karl Marx: Aricó (MARX, 2008, p. 7-31) afirma que as explicações erráticas de Marx tenham se fundamentado nas insuficiências e na parcialidade das fontes utilizadas, num eurocentrismo e numa avaliação política que o induziu a interpretar Bolívar como autoritário e bonapartista, uma incompreensão do movimento em seu conjunto: “Marx deixou de levar em conta o que seu próprio método o impelia a buscar em outros fenômenos sociais que ele analisou: a dinâmica real das lutas de classes ou das forças atuantes.” (MARX, 2008, p. 23). Em contrapartida, Rosenmann e Cuadrado (MARX, 2008, p.59-76) criticam o próprio misticismo de Bolívar na Venezuela atualmente, uma visão idealizada que o próprio Marx busca destruir. Para eles, Bolívar pertencia à elite crioula, não democrática, monárquica e aristocrática: “Bolívar foi um aristocrata que, por trás das palavras ‘Constituição’, ‘Federalismo’ e ‘Democracia Internacional’, queria apenas conquistar a ditadura ‘mesclando a força e a intriga’. Separatista, sim; democrata, não.” (MARX, 2008, p.74). A nosso ver, uma visão elitista e pós-moderna dos autores, que remete ao “lugar de fala” tão em voga na atualidade.

Ainda assim, seu pensamento é atual na medida em que, no começo do século XIX, propõe a formação de uma nacionalidade geograficamente extensa, que fosse capaz de engendrar a defesa e o progresso econômico das recém-formadas nações diante das demais grandes potências num sentido emancipador anti-imperialista e integracionista latino-americano. Um pensamento estratégico inovador para a época e pertinente para a atualidade.

Martí foi a personalidade que mais se sobressaiu na história da independência cubana, sendo reconhecido até hoje como “o principal modelador da nacionalidade cubana” (ROJAS, 2015, p. 77). Visava, a partir das motivações e ideais emancipatórios no Partido Revolucionário Cubano, criar uma república independente e democrática, liquidar o colonialismo, impedir que os Estados Unidos se apoderassem de Cuba e iniciar uma nova época revolucionária na região, “a segunda independência da América Latina”. (SADER et al., 2006, p. 371).

Em outros termos: a identidade e unidade latino-americana de Martí não seriam o simples sentimento fraterno por uma comunidade de origem e de idioma, e sim algo muito mais profundo, “da necessidade histórica da unidade latino-americana como a única maneira, para os povos do Sul, de subsistir e se desenvolver como identidade sociocultural independente frente ao imperialismo estadunidense.” (RODRÍGUEZ, 2006, p. 125).

Na contemporaneidade, o sentido histórico do “subdesenvolvimento” latino-americano transcende as barreiras do econômico e/ou produtivo: é produto da fragmentação, da balcanização de seus países desde a independência até a atualidade. Um axioma predominante na época e ainda atual é que “a dependência econômica constituía uma condição prévia da subordinação política, e que o desenvolvimento das manufaturas nas colônias levaria à auto-suficiência e à autonomia<sup>5</sup>.” (BETHELL, 2009, p. 37).

---

5 Concordamos com a primeira prerrogativa e discordamos da segunda, uma vez que não seria o simples processo de industrialização, pura e simplesmente, que levaria a uma autonomia latino-americana; a complexidade das relações

No plano interno, havia/há um parasitismo das elites oligárquicas – controladas por donos de terras exportadores de matérias-primas isolados entre si e vinculados apartadamente ao mercado mundial –, com a formação de um sistema de partidos políticos domesticados, uma “inteligência” colonizada, (RAMOS, 2012, p. 546) que nos remete a categoria proposta por Vânia Bambirra (2012, p. 113) de dominantes-dominados: dominantes internamente, dominados externamente; semicolônias disfarçadas (RAMOS, 2012, p. 547) que se isolam e estreitam seus laços com os centros de poder mundiais. Ainda, as precárias comunicações terrestres e marítimas, o baixo nível das forças produtivas, a histórica dependência estrutural e multisetorial intensificaram/intensificam a determinação da “nação inconclusa”. (RAMOS, 2012, p. 170).

No plano externo, os interesses das potências estrangeiras buscaram/buscam estabelecer tarifas alfandegárias específicas e vantajosas, acesso privilegiado aos novos mercados e regimes políticos em conformidade com seus privilégios, contribuindo assim de maneira decisiva ao processo de fragmentação, histórica e presentemente em curso, tendo como exemplos a Grã-Bretanha no século XIX, os Estados Unidos no século XX e a China no século XXI.

Para nos lançarmos decididamente no caminho da civilização, da ciência e da cultura, e exatamente para desenvolver o potencial econômico de nossos povos, seja pela via capitalista, por meio do capitalismo do Estado, pela rota de um socialismo crioulo ou por uma combinação de todas as opções mencionadas, a América Latina precisa se unir para não se degradar. Não é o progresso do capitalismo, como aconteceu na Europa ou nos Estados Unidos, o que exige, hoje, a unidade de nossos estados, mas sim a crise profunda e o esgotamento da condição

---

interestatais, naquele tempo e na atualidade, não enseja interpretações tão simplistas.

semicolonial que padecemos. (RAMOS, 2012, p. 551).

Tanto Bolívar como Martí propunham uma ação transformadora, cujo diálogo da retomada de seus escritos consiste numa ponte entre o pensamento e a ação. Coloca-se em pauta, como salientou Chávez (*apud* BARRIOS, 2014, p. 181-182), uma integração além do econômico e que agregue elementos políticos. Tal como os libertadores, deve-se realizar, no século XXI, uma segunda independência: ideológico-política, financeiro-bancária, anti-imperialista-autônoma.

Pela via da integração regional, os Estados sul-americanos devem buscar navegar com bússolas direcionadas ao sul magnético do sistema mundial, ou seja, inovando sua política externa conjunta a fim de expandir seu poder internacional e questionar a distribuição desigual e os consensos éticos e políticos dentro do próprio sistema, estabelecendo diretrizes e objetivos estratégicos com plena autonomia e autodeterminação de seus povos. [...] Logo, para os países da América do Sul no século XXI, somente se apresentam dois caminhos distintos: dependência ou integração. (RODRIGUES, 2016, p. 203).

Desta assertiva, torna-se imperativo um desenvolvimento próprio, independente e integrado, cuja máxima de que “a América Latina não se encontra dividida por ser ‘subdesenvolvida’, mas, sim, é ‘subdesenvolvida’ por estar dividida” (RAMOS, 2012, p. 33), é um fato histórico que se encontra cada vez mais atual.

## **Referências**

BAMBIRRA, Vânia. O capitalismo dependente latino-americano. Florianópolis: Editora Insular, 2012.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. De Martí a Fidel: a Revolução Cubana e a América Latina. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

BARRIOS, Miguel Ángel. Hugo Chávez: pensamiento histórico y geopolítico. Buenos Aires: Biblos, 2014.

BERTOLA, Luis; OCAMPO, José Antonio. The Economic Development of Latin America since Independence. Oxford: Oxford University Press, 2012.

BETHELL, Leslie (Org.). História da América Latina: da independência a 1870, volume III. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo; Brasília, DF: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

BOLÍVAR, Simón. Escritos Políticos. Campinas: Unicamp, 1992.

BOLÍVAR, Simón. Nuestra patria es América: discursos y documentos de Simón Bolívar. Buenos Aires: Punto de Encuentro, 2013.

BRUCKMANN, Monica. Ou inventamos ou erramos: a nova conjuntura latino-americana e o pensamento crítico. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2011.

MARTÍ, José. Escenas norteamericanas y otros textos. Buenos Aires: Corregidor, 2012.

MARTÍ, José. Nuestra América. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2011.

MARX, Karl. Simón Bolívar por Karl Marx. São Paulo: Martins, 2008.

RAMOS, Jorge Abelardo. História da nação latino-americana. 2. ed. Florianópolis: Insular, 2012.

RODRÍGUEZ, Pedro Pablo. Martí e as duas Américas. São Paulo: Expressão Popular, 2006.

RODRIGUES, Bernardo Salgado. Geopolítica dos recursos naturais estratégicos sul-americanos. Rio de Janeiro: Multifoco, 2016.

ROJAS, Liliana Mirta. José Martí: político, poeta e guerreiro. Florianópolis: Insular, 2015.

SADER, Emir et al. (Org.). Latinoamericana: Enciclopédia contemporânea da América Latina e do Caribe. São Paulo: Boitempo, 2006.



# **A integração regional como mecanismo para melhor inserção da América Latina em um mundo globalizado**

**Alessandra Cavalcante de Oliveira**

## **Introdução**

**D**esde os anos de 1950, debate-se no meio acadêmico e político a importância de promover a integração da América Latina como forma de proporcionar um maior desenvolvimento econômico e social aos países da região. Ao longo das décadas, diversas iniciativas integracionistas foram lançadas com este propósito. Entretanto, problemas internos, como também desafios no cenário internacional, dificultaram a consolidação desses projetos. Esses obstáculos acabaram ocasionando o fracasso de algumas iniciativas e levaram outras a estagnação.

Mesmo com as enormes dificuldades existentes, o desejo de uma América Latina integrada sempre esteve presente na pauta da política externa de grande parte dos países latino-americanos. No entanto, as ações empreendidas para esse propósito têm ficado muitas vezes aquém de um projeto efetivo já que muitas delas acabam sofrendo descontinuidade, ao longo do tempo, ou nem se quer são colocadas em prática. Com isso, a concretização da integração regional parece mais utopia do que realidade.

O objetivo deste artigo é discutir como a integração regional pode contribuir para que os países da América Latina possam obter uma melhor inserção no mundo globalizado. Para tanto, o presente estudo busca indicar que tipo de ações os Estados latino-americanos devem empreender para alcançar tal propósito.

Para uma melhor compreensão dos principais obstáculos e oportunidades inerentes a um projeto integrador latino-americano, esse artigo traz uma breve análise da evolução do processo de integração na região. O resgate histórico permite apontar os principais entraves, que têm impedido a América Latina avançar em um projeto exitoso e também identificar os principais benefícios, os quais poderiam ser obtidos com a integração.

Desse modo, na primeira seção é tratado o antigo regionalismo, seus principais objetivos, como surgiu e evoluiu, além de citar os principais projetos lançados à época. Na parte seguinte, é abordado o novo regionalismo, conhecido também como regionalismo aberto. Do mesmo modo, são explicadas as principais características dessa fase. Na terceira seção, o artigo trata sobre a ascensão dos governos de esquerda e a sua influência no processo de integração. Na quarta parte, o presente estudo expõe sobre a integração produtiva, como estratégia para se inserir nas cadeias globais de valor. Por fim, são tecidas as considerações finais.

### **A integração regional a partir de 1950: o modelo de Industrialização por Substituição de Importação (ISI)**

A partir dos anos de 1950, observa-se, na América Latina, o início da articulação de políticas focadas em promover o processo integração econômica, o qual foi classificado por alguns autores como a primeira fase do regionalismo, no continente (BHAGWATI, 1997) e (MANSFIELD; REINHARDT, 2003). Esse movimento surgiu induzido por alguns fatores como a criação da Comunidade Europeia, em 1957, e também pelas ideias estruturalistas defendidas pela Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), órgão criado, em 1948, pela Organização das Nações Unidas, com o objetivo de coordenar ações voltadas a promover o desenvolvimento econômico da América Latina.

Além de impulsionar as trocas comerciais entre os países vizinhos, uma das principais motivações que levou à formação de

blocos regionais, nesse período, foi a defesa por parte de alguns economistas, como aqueles ligados à CEPAL, de promover o desenvolvimento econômico da região por meio da integração econômica. Os países latino-americanos buscariam, integrados, desenvolver-se pela via da Industrialização em Substituição às Importações (ISI), impulsionados pelo Estado (OLIVEIRA, 2014).

Essa fase do regionalismo, que tem como uma das principais características a implementação do modelo ISI, iniciou-se no momento em que os países do continente passaram a ter grandes dificuldades no comércio internacional, principalmente, a partir de 1954. Esse quadro desfavorável ocorreu logo após as nações latino-americanas terem vivenciado um breve período de prosperidade, que sucedeu o pós-guerra, com uma forte demanda pelos produtos primários e um nível satisfatório de preços. A mudança desse cenário foi motivada principalmente pelo lento crescimento das exportações de tais produtos e a deterioração dos preços de trocas. Esses problemas levaram, portanto, a fragilização da maioria dos países da América Latina dependentes da venda de *commodities* (URQUIDI, CÁNOVAS, 1991, p. 44; TAVARES, 2000, p. 226).

Diante do cenário menos favorável, a teoria estruturalista da CEPAL passou a defender a necessidade de os países da região produzirem bens manufaturados, que possuem uma elasticidade-renda da demanda superior à das *commodities*, reduzindo, desse modo, a deterioração dos termos de troca. Outro fator que reforçava a defesa em relação à industrialização foi o aumento do protecionismo agrícola internacional, no período, que afetava diretamente a exportação dos países latino-americanos (CEPAL, 2000).

E uma das maneiras de impulsionar a industrialização seria por meio da integração econômica da região, pois facilitaria a expansão do comércio recíproco e da complementação industrial. Desse modo, o então secretário-executivo da CEPAL, Raúl Prebisch defendeu a criação de um Mercado Comum na América Latina.

De acordo com o autor, a formação de um bloco econômico permitiria aos países da região aproveitar os efeitos dinâmicos os quais seriam gerados com a integração, como a exploração de economia de escala em países pequenos e a especialização industrial. Isso porque o mercado comum possibilitaria aos Estados se especializar nas indústrias que considerassem mais convenientes, de acordo com suas possibilidades de mercado. E, em contrapartida, eles poderiam importar de outros países latino-americanos os demais produtos industrializados, que não conseguissem adquirir do resto do mundo por conta do crescimento lento das exportações primárias (CEPAL, 2000, p. 357).

Uma das iniciativas integracionistas criadas na época, que recebeu forte influência da CEPAL, foi a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC). O bloco foi criado em 1960 e teve a adesão da Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai. Posteriormente, uniu-se à iniciativa, a Colômbia (1961), o Equador (1962), a Venezuela (1966) e a Bolívia (1967).

Os objetivos presentes no Tratado de Montevidéu, que instituiu a associação, eram muito semelhantes ao que se defendia no relatório da CEPAL, de 1959, intitulado “O Mercado Comum Latino-Americano”. Por esse motivo, é possível dizer que a ALALC buscou implantar a proposta apresentada pela CEPAL para promover o desenvolvimento econômico da América Latina. Por essa razão, a iniciativa recebeu um forte apoio por parte dos intelectuais da Comissão (OLIVEIRA, 2014).

De acordo com Reynoso (1966), a ALALC se diferenciava dos demais projetos integracionistas da época, pois não buscava somente aumentar o intercâmbio comercial entre os seus membros, mediante as reduções tarifárias. Muito mais que impulsionar o comércio, o bloco tinha como principal finalidade acelerar o desenvolvimento econômico da região, no momento, em que a economia de grande parte desses países encontrava-se estagnada.

Porém, com poucos anos de funcionamento, a iniciativa já apresentava diversos problemas no final da década de 1960. Um dos principais entraves que atrapalhou a consolidação do bloco

foi a divisão ocorrida dentro da ALALC: de um lado os países de maior desenvolvimento e do outro, os de menor desenvolvimento relativo. Nas negociações, cada um dos grupos defendia o que considerava ser mais importante para seus interesses. Por esse motivo, o bloco não conseguiu avançar em temas de suma importância para o processo de integração, tais como: harmonização de políticas, modalidades e prazos de negociação, e a distribuição de benefícios. Os acordos de complementação industrial prevaleceram, por sua vez, em setores os quais estes países pouco tinham participação. Além disso, os compromissos eram firmados entre empresas dos grandes países da ALALC, deixando de fora os modestos empresários dos Estados menos desenvolvidos. Devido a todas essas dificuldades, gerou-se um desequilíbrio entre os países maiores, medianos e menores. Ocorreram, também, problemas de infraestrutura (transporte e a distância), a falta de participação do setor empresarial e a instabilidade monetária e financeira (REYNOSO, 1966; URQUIDI; CÁNOVAS, 1991, p. 45).

Outro fator que contribuiu para o fracasso da ALALC foi que o plano de integração econômica não aconteceu exatamente como era esperado. O momento político o qual muitos países estavam vivendo à época, com a instauração das ditaduras militares, contribuiu em grande parte pelo insucesso da iniciativa (OLIVEIRA, 2014).

Dado a todos esses problemas, em 1980, a ALALC foi substituída pela Associação Latino-Americana de Integração (ALADI). O bloco passou a ter um novo ordenamento jurídico e o programa de liberalização comercial multilateral foi transformado em uma área de preferências econômicas integrada por um conjunto de mecanismos, que compreende uma preferência alfandegária regional, acordos de alcance regional e de acordos de alcance parcial (ALADI, 1980).

Outra iniciativa integracionista criada, no período, que também buscou adotar o modelo Industrialização em Substituição das Importações foi o Grupo Andino. Instituído em 1969, a partir da assinatura do Acordo de Cartagena, o bloco foi integrado

inicialmente pelos países Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru. Em 1973, a Venezuela aderiu ao grupo e, em 1976, o Chile o abandonou (TACONNE; NOGUEIRA, 2002).

O Grupo Andino, que, posteriormente, passou a ser denominado Comunidade Andina, tinha como objetivo inicial melhorar a posição de seus integrantes dentro da ALALC e reduzir as diferenças nos níveis de desenvolvimento entre seus membros. Para tanto, inicialmente o bloco teve como estratégia a substituição das importações, com enfoque industrial de integração para dentro. Entretanto, com o passar dos anos, o cenário internacional modificou-se e as políticas internas dos integrantes do bloco passaram do modelo ISI, com tarifas elevadas e restrições ao Investimento Estrangeiro Direto (IED), a um modelo de integração mais aberto (TACONNE; NOGUEIRA, 2002, p. 1), o qual será tratado na próxima seção.

A ALALC e o Grupo Andino são dois exemplos desse período que ficou conhecido também como regionalismo fechado, devido ao protecionismo comercial adotado a fim de incentivar a industrialização na América Latina. Outras iniciativas criadas, à época, buscaram adotar o mesmo modelo de desenvolvimento. Entretanto, ao final da década de 1960, a maioria das iniciativas integracionistas lançadas nesta fase, com objetivo desenvolvimentista, já tinha fracassado.

Alguns autores que elaboraram estudos sobre o processo de integração no continente latino-americano apontam como uma das causas para que o projeto não prosperasse foi a falta de apoio político dos governantes para promover uma ação industrial coordenada (OLIVEIRA, 2014). Bhagwati (1997, p. 168) atribui também o fracasso da primeira fase do regionalismo à preocupação dos países em desenvolvimento, em criar indústrias, por meio de negociações burocráticas, ao invés de promover uma liberalização comercial, em que os preços orientariam a alocação industrial.

O relatório do BID (2003, p. 34) cita ainda a tendência ao protecionismo nacional; tensão entre o Estado e o setor privado,

ocasionados pela intervenção estatal nas decisões do mercado e também pelos hábitos protecionistas do setor privado; a instabilidade macroeconômica, acentuada pela instabilidade dos preços das *commodities* e dos fluxos financeiros; a fraca infraestrutura, que limitou a expansão do comércio regional; e a instauração de governos autoritários em diversos países, que estimularam rivalidades nacionais e restrições à livre circulação de bens e de pessoas.

## **O regionalismo dos anos de 1990: o regionalismo aberto**

A partir dos anos de 1990, intensifica-se na América Latina uma nova onda de regionalismo, mas com uma estratégia de desenvolvimento diferente daquela que marcou as décadas de 1950 e 1960. Os blocos econômicos criados neste período abandonam o objetivo de promover uma integração fechada, por meio do modelo ISI, e passam a adotar uma maior abertura aos mercados mundiais, promover a iniciativa do setor privado e a diminuir a participação do Estado das atividades econômicas diretas (DEVLIN; ESTEVADEORDAL, 2001, p. 6).

O novo regionalismo surge como resposta às dificuldades sofridas pelos países da América Latina naquele período. As nações buscam integradas superar os efeitos ocasionados pela longa crise dos anos de 1980, que assolou a região e provocou uma enorme instabilidade macroeconômica, marcada pela alta inflação e endividamento, tanto interno como externo. Somam-se a este fator, a insatisfação com o progresso realizado no plano multilateral, nas negociações do GATT; a criação de uma área de livre comércio entre os países da América do Norte (NAFTA) e o progresso da Comunidade Europeia, que poderia ser usada como exemplo para o avanço de uma integração dos países latino-americanos. E aliado a todos esses acontecimentos, o que proporcionou o novo interesse pela integração foi a afinidade dos novos representantes civis, eleitos democraticamente, que viam na união da região um meio de promover uma melhor inserção de seus países no comércio internacional (OLIVEIRA, 2014).

Com a crise que assolou a América Latina, ficou evidente que não era mais possível dar continuidade ao modelo de industrialização por substituição das importações (ISI), que marcou a fase anterior. Portanto, era necessário criar um novo projeto desenvolvimentista para a região. E esta mudança deu-se por influência do novo cenário mundial da época, que passava por expansão econômica e abertura global dos mercados, motivada pelas negociações multilaterais do comércio (OLIVEIRA, 2014, p. 13).

Diante do novo contexto internacional, a região passou a promover reformas estruturais, que incluíam políticas de abertura de suas economias ao resto do mundo, além de proporcionar mais espaço para a atividade do setor privado. O novo regionalismo, portanto, serviria como ferramenta adicional de política estratégica para fortalecer tal processo de reforma econômica estrutural (BID, 2003).

A CEPAL, em seu documento publicado em 1994, sob a coordenação de Gert Rosenthal, passa a denominar esta nova fase do processo de integração regional na América Latina de regionalismo aberto. Isso porque os países sustentam que a finalidade por trás do processo integracionista é instaurar uma economia internacional mais aberta e transparente. Portanto, a nova fase do regionalismo seria, na verdade, o futuro cimento de uma economia internacional livre de protecionismo e de travas às trocas de bens e serviços (CEPAL, 1994, p. 11).

De acordo com Corazza (2006), o regionalismo aberto, exposto pela CEPAL seguia os preceitos do novo regionalismo neoclássico, que defende a abertura dos mercados. A ver:

(...) o “regionalismo aberto” privilegia a abertura das economias regionais, recorrendo às exigências do mercado, inspiradas nas teorias do “novo regionalismo” neoclássico, que prega a abertura das economias (...). Ele acentua os efeitos positivos da abertura, sem preocupação

em estabelecer qualquer proteção, como pregava o velho estruturalismo cepalino. Dessa forma, através desse novo conceito, a CEPAL apresenta uma nova proposta de inserção internacional para os países da América Latina, que difere em pontos essenciais, das concepções anteriores (CORAZZA, 2006, p. 146, grifo no original).

Na análise de Teixeira e Desiderá Neto (2012, p. 29), o regionalismo aberto apresentado pela CEPAL, seguia a tese defendida pelo Consenso de Washington de que a falta de competitividade era resultado de um protecionismo exagerado. Desse modo, a “La apertura comercial sería la solución para elevar la competitividad, mientras que la apertura financiera traería las inversiones necesarias para la reanudación del crecimiento”. Portanto, o novo regionalismo, com a consolidação de novos blocos, não deveria significar um fechamento ao mundo.

Nesse contexto, é criado, em 1991, o Mercosul, conformado por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Nessa mesma época, o Grupo Andino passa por uma reformulação no seu modelo de integração, deixando para trás a sua estratégia de ISI e adota um padrão de maior abertura comercial (DEVLIN; ESTEVADEORDAL, 2001). Em 1996, o bloco andino passa a se chamar Comunidade Andina e deixa para segundo plano a coordenação de políticas econômicas e sociais (TEIXEIRA; DESIDERÁ NETO, 2012).

Porém, ao final da década de 1990 e início dos anos 2000, o modelo de inserção dos países da América Latina no mercado internacional de uma maior abertura e menor participação do Estado passa a ser questionado. Isso ocorre devido à insatisfação em relação aos maus resultados em termos de crescimento, emprego e inclusão social diante das sucessivas crises e da instabilidade financeira que assolou os países da região. O processo de integração da América Latina, o Mercosul, por exemplo, passa a enfrentar problemas sérios, que envolvem os dois maiores membros da iniciativa: Brasil e Argentina. Inicialmente, em

1999, ocorre a desvalorização da moeda brasileira, e depois, em 2001, a Argentina passa a enfrentar uma forte crise econômica (TEIXEIRA; DESIDERÁ NETO, 2012). Esses dois acontecimentos acabam levando a fortes restrições do comércio bilateral entre os dois países e sinalizando a perda de compromisso com a integração.

### **A integração regional dos anos de 2000: o retorno da maior presença do Estado**

Após superar as dificuldades econômicas da década de 1990, nos anos seguintes, a partir da década de 2000, os países da América Latina, em particular da região da América do Sul, passam a desfrutar de um período de grande prosperidade econômica motivada pelos ingressos advindos do aumento das exportações principalmente para a China, que ocasionou também a elevação dos preços das matérias-primas (OLIVEIRA, 2016b; CEPAL, 2014a).

O novo cenário permitiu que a região desfrutasse de maior estabilidade econômica contribuindo para a redução da pobreza em diversos países. Esse período correspondeu também à ascensão ao poder de partidos políticos de esquerda e centro-esquerda em diversos países da América Latina, que receberam um amplo apoio popular. Esses governantes aproveitaram o aumento dos ingressos para promover uma maior presença do Estado na regulação dos mercados e implementar políticas sociais (OLIVEIRA, 2016b).

Esta nova fase foi denominada por alguns autores como regionalismo pós-neoliberal ou pós-hegemônico. Isso porque à medida que os países passam a ter a China como principal parceiro nas trocas comerciais, diminui-se a dependência financeira e comercial em relação aos Estados Unidos, que também foi responsável pela forte influência nas políticas ortodoxas adotadas no processo de integração da América Latina, nos anos de 1990 (CEPAL, 2014a). Caracterizam esse período, o retorno do fortalecimento

do Estado, a politização das relações regionais e a promoção de uma agenda desenvolvimentista (SERBIN, MARTÍNEZ, RAMANZINI JÚNIOR, 2012).

Nesse período, surgiram blocos como a União das Nações Sul-americanas (UNASUL) e a Aliança Bolivariana das Américas (ALBA). Este segundo foi denominado como eixo antissistêmico, por representar um modelo anticapitalista e anti-imperialista, pelo menos nos discursos de seus líderes, como o então presidente venezuelano Hugo Chávez (RUIZ, 2013).

Ao final da década de 2000, o forte ciclo de expansão da economia chinesa passou a sofrer uma desaceleração e a cair também os preços das *commodities* de modo geral. Essa mudança de cenário refletiu sobre as economias menos diversificadas da América Latina, ou seja, mais dependentes da exportação de matérias-primas. Esses países passaram a sentir um maior impacto com a diminuição de suas receitas, o que acabou refletindo em uma piora de seus indicadores econômicos, como visto na Venezuela, por exemplo. Outros países de economias mais diversificadas, como o Brasil, também foram afetados pela redução da demanda por bens primários. Essas dificuldades têm levado também ao agravamento político na região. Os partidos de esquerda e de centro-esquerda, que até então haviam se beneficiado com os fortes ingressos, passaram a perder força. Com isso, observa-se que partidos de direita voltam a ganhar espaço na América Latina (OLIVEIRA, 2016a, OLIVEIRA, 2016b). Ao mesmo tempo, o modelo de exportação, baseado em apenas poucos produtos primários, começa novamente a ser questionado. E, com isso, organismos como a CEPAL passam a defender uma maior diversificação produtiva na região a fim dos países deixarem de ser menos dependentes de *commodities* (CEPAL, 2014a).

A mudança do cenário político na América Latina muito provavelmente irá afetar novamente as estratégias de integração da região, pois, como visto nas décadas anteriores, os esquemas regionais são fortemente influenciados pelas políticas de governo de seus Estados-membros. Desse modo, espera-se para os próximos

anos que as políticas desenvolvimentistas, presentes nas iniciativas integracionistas recentes, venham a sofrer alguma alteração.

## **O processo de integração regional diante das cadeias globais de valor: enfoque à integração produtiva**

Outro movimento que se observa, em anos recentes, em relação ao processo de regionalismo na América Latina, é o interesse dos governantes em promover a integração produtiva, como estratégia para o desenvolvimento econômico e social de seus países e uma melhor inserção no mundo globalizado. Isso ocorre, pois, com o processo de globalização, a produção industrial está cada vez mais fragmentada. Desse modo, os Estados têm buscado inserir suas economias nessas grandes redes internacionais de produção, ou seja, de participar das cadeias regionais e globais de valor. É com a intensificação do processo de regionalização das redes de produção, os governos de diversos países latino-americanos têm identificado o fortalecimento da integração produtiva como um objetivo prioritário de suas agendas de desenvolvimento, como também, nas negociações de acordos de integração regional (CEPAL, 2014b, p. 91).

O motivo desse interesse estaria relacionado à possibilidade de os países menos desenvolvidos obterem ganhos econômicos e sociais ao se inserirem em cadeias regionais ou globais de valor. Desse modo, observa-se, nos últimos anos, que alguns esquemas de integração econômica na América Latina têm dado à articulação produtiva um lugar de destaque. Esses seriam os casos, por exemplo, do MERCOSUL e da nova iniciativa Aliança do Pacífico, criada, em 2012, já com este propósito.

Das iniciativas integracionistas, na América do Sul, o MERCOSUL se destaca por seu alto grau de institucionalidade atribuído à sua agenda de integração produtiva (CEPAL, 2014b, p. 108). Além de criar um programa específico, em 2008, cujo objetivo é fortalecer a integração produtiva dentro do bloco, o MERCOSUL já apresentava uma rede de produção densa, no

setor automotivo, entre o Brasil e a Argentina (OLIVEIRA, 2015). Desde então, o MERCOSUL tem promovido diversas ações que buscam apoiar a integração produtiva regional. Entretanto, ainda não é possível visualizar resultados concretos de tais ações. Deve-se considerar, ainda, a existência de diversas barreiras que continuam a afetar o comércio entre os membros do bloco e, com isso, acabam desestimulando a consolidação de novas redes produtivas (CEPAL, 2014b, p. 108).

Além do MERCOSUL, outros esquemas regionais têm buscado implementar políticas públicas para impulsionar a integração produtiva. Mas ao contrário desse bloco, as ações empreendidas por estas iniciativas não são institucionalizadas como no MERCOSUL. Alguns exemplos de blocos que têm buscado promover a integração produtiva são: a Comunidade Andina, o Mercado Comum Centro-Americano e a Aliança do Pacífico. Nesses três casos, a integração produtiva é perseguida por meio da remoção de obstáculos à livre circulação de bens e na promoção de medidas para a facilitação do comércio. Esses blocos têm promovido também ações orientadas a internacionalizar as Pequenas e Médias Empresas (PMEs), como na organização de rodas de negócios, e na participação de feiras internacionais (CEPAL, 2014b, p. 108).

Apesar de existir uma grande preocupação da região em impulsionar a integração produtiva, quando se analisam os esforços que estão sendo empreendidos nesse sentido, observa-se que há uma grande distância entre o discurso e a realidade, principalmente no que diz respeito aos blocos da América do Sul (CEPAL, 2014a, p. 17).

Portanto, apesar de ter aumentado o interesse dos países em participar das redes internacionais de produção, nos últimos anos, poucas ações foram implementadas de forma efetiva a fim de atingir esse objetivo. As próprias características da região e as insuficientes políticas públicas, implementadas para incentivar a formação de cadeias de produção, têm dificultado a consolidação de redes de produção regional. Um dos grandes problemas é a

falta de continuidade às políticas adotadas, pois estas sofrem alterações, quando não interrompidas, a cada mudança de governo.

## **Considerações Finais**

O presente artigo teve como objetivo discutir como os países da América Latina têm utilizado o processo integração regional, ao longo das décadas, como instrumento para uma melhor inserção no mundo globalizado. Para tanto, o estudo apresentou um regaste histórico com as principais características, que marcaram cada período, com a finalidade de mostrar como a região tem se inserido no cenário internacional por meio dos diversos esquemas regionais que foram lançados. Desse modo, buscou-se identificar os principais entraves, os quais têm impedido a região de consolidar um projeto integracionista exitoso, tal como, indicar aos países o caminho perseguido para tal propósito.

A análise histórica mostrou que, ao longo das décadas, diversas iniciativas foram lançadas com a finalidade não apenas comercial, mas também como instrumento para promover o desenvolvimento econômico e social da região. Porém, influenciados pelo contexto internacional da época, muito desses projetos sofreram modificações em seus objetivos a fim de atender os anseios de seus governantes.

Entre os principais obstáculos observados que têm impedido o avanço da integração na América Latina é a falta de comprometimento dos países com políticas que terão resultados apenas a longo prazo, como por exemplo, investimento em obras de infraestrutura, tão necessárias para impulsionar a fragmentação da produção e, assim, facilitar a criação de cadeias produtivas regionais e a inserção dos países nas cadeias globais de valor.

Muitos estudiosos da América Latina defendem que o processo de integração regional deveria torna-se uma política de Estado. Mas ao invés disso, o que se observa é que a integração tem sido uma política de governo. Desse modo, a cada mudança

de orientação política na região, os projetos integracionistas são totalmente reformulados a fim de atender os interesses dos novos governantes, com isso, adia-se a concretização de uma América Latina totalmente integrada.

## Referências

ALADI. **La Asociación Latinoamericana de Integración: un análisis comparativo**. Septiembre 1980. Disponível em: <<https://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/IRBr/pt-br/file/CAD/LXV%20CAD/Bibliografia/Rela%C3%A7%C3%B5es%20com%20os%20Estados%20Unidos/2%20-%20ALADI%20-%20La%20Asociaci%C3%B3n%20Latinoamericana%20de%20Integraci%C3%B3n%20un%20an%C3%A1lisis%20comparativo%20Setembro%201980.pdf>>. Acessado em: 15 set. 2017.

BHAGWATI, Jagdish, **Writings on International Economics**. Delhi: Oxford University Press. 1997.

BID. **Relatório 2002**. Progresso Econômico e Social na América Latina. “Além das Fronteiras: O Novo Regionalismo na América Latina”. Banco Interamericano de Desenvolvimento, Washington, D.C., 2003.

CEPAL. **Integração Regional**. Por uma estratégia de cadeias de valor inclusivas. Santiago de Chile: Nações Unidas. 2014a. Disponível em: <[https://www.cepal.org/publicaciones/xml/3/52743/Integra caoregional.pdf](https://www.cepal.org/publicaciones/xml/3/52743/Integra%20caoregional.pdf)>. Acesso em: 5 jan. 2016.

CEPAL. **Integración regional y cadenas de valor en un escenario externo desafiante**. Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe. Nações Unidas: Santiago de Chile. 2014b. Disponível em: [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37195/S1420693\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37195/S1420693_es.pdf). Acesso em: 16 nov. 2015.

CEPAL **A significação do Mercado Comum no desenvolvimento econômico da América Latina.** *In:* Bielschowsky, Ricardo (org). Cinquenta anos de pensamento na CEPAL. Rio de Janeiro: Editora Record, 2000. Volume 1.

CEPAL. **El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe.** La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad. Nações Unidas: Santiago de Chile. 1994. Disponível em: <[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2140/S9481108\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2140/S9481108_es.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 17 nov. 2015.

CORAZZA, G. **O regionalismo aberto da CEPAL e a inserção da América Latina na globalização.** Ensaios FEE. Porto Alegre, Volume 27, nº1, maio de 2006, p. 135-152. Disponível em: <http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/view-File/2114/2496>. Acesso em: 25 nov. 2012.

DEVLIN; R.; ESTEVADEORDAL, A. **¿Qué hay de Nuevo en el Nuevo Regionalismo de las Américas?** Documentos de Trabajos. Buenos Aires: INTAL- BID. 2001.

MANSFIELD, E. D; REINHARDT, E. **Multilateral Determinants of Regionalism: The Effects of GATT/WTO on the Formation of Preferential Trading Arrangements.** Cambridge: Cambridge University Press. 2003. vol. 57, issue 04, 829-862. Disponível em: <[http://econpapers.repec.org/article/cupintorg/v\\_3a57\\_3ay\\_3a2003\\_3ai\\_3a04\\_3ap\\_3a829-862\\_5f57.htm](http://econpapers.repec.org/article/cupintorg/v_3a57_3ay_3a2003_3ai_3a04_3ap_3a829-862_5f57.htm)>. Acesso em: 15 nov. 2016.

OLIVEIRA, A. C. A planificação prospectiva na América Latina: análise das ações conjuntas para o desenvolvimento regional. *In:* CUERVOS, M (edit.) **Prospectiva en América Latina y el Caribe:** Instituciones, enfoques y ejercicios. Revista Serie Seminarios y Conferencias. nº 86. 2016, p. 17-31. Santiago de

Chile: Nações Unidas. 2016a. Disponível em: <[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40300/1/S1600202\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40300/1/S1600202_es.pdf)>. Acesso em 10 out. 2016.

OLIVEIRA, A. C. **Aliança do Pacífico**: proposta e desafios na inserção internacional da América Latina. Anais do II Simpósio Internacional Pensar e Repensar a América Latina. 2016b. Disponível em: <[https://sites.usp.br/prolam/wp-content/uploads/sites/35/2016/12/OLIVEIRA\\_II-Simp%C3%B3sio-Internacional-Pensar-e-Repensar-a-Am%C3%A9rica-Latina.pdf](https://sites.usp.br/prolam/wp-content/uploads/sites/35/2016/12/OLIVEIRA_II-Simp%C3%B3sio-Internacional-Pensar-e-Repensar-a-Am%C3%A9rica-Latina.pdf)>. Acesso em: 20 maio 2016.

\_\_\_\_\_. **Aliança do Pacífico**: um estudo da iniciativa de integração produtiva na América Latina. 2015. 227f. Tese (Doutorado) – Programa de Integração América Latina, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

\_\_\_\_\_. **Do velho ao novo regionalismo**: evolução das políticas conjuntas para o desenvolvimento planejado da América Latina. Documento de Projeto. Primeiras Jornadas de Planejamento Econômico e Social 2013. Santiago de Chile: Nações Unidas, 2014.

REYNOSO, P. G., Teoria Econômica e Integração nas Regiões Subdesenvolvidas. In: Wionckek, Miguel. (org). **A Integração Econômica da América Latina** – Experiências e Perspectivas. Rio de Janeiro: Edições Cruzeiro, 1966.

RUIZ, J.B. **Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina**. Santiago de Chile: Instituto de Estudios Internacionales -Universidad de Chile. Revista Estudios Internacionales, vol. 45. n.º 175. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.cl/pdf/rei/v45n175/art01.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2016.

SERBIN, A; MARTÍNEZ, L; RAMANZINI JÚNIOR, H. El regionalismo post-liberal en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. *In*: SERBIN, A; MARTÍNEZ, L; RAMANZINI JÚNIOR, H. **El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe**. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales. 2012, p. 7-19. Disponível em: <<http://www.ieei-unesp.com.br/portal/wp-content/uploads/2012/10/2012-Anuario-CRIES-1.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2016.

TACCONI, Juan José; NOGUEIRA, Uziel (edit.). Informe Andino N.1 BID-INTAL, Buenos Aires, 2002. Disponível em: <<http://services.iadb.org/wmsfiles/products/Publications/35311235.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2017.

TAVARES, Maria da C. Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil. *In*: Bielschowsky, Ricardo (org). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2000. Volume 1.

TEIXEIRA, R. A.; DESIDERA NETO, W. A. La recuperación del desarrollismo en el regionalismo latinoamericano. *In*: DESIDERA NETO, W.; TEIXEIRA, R. A (orgs.). **Perspectivas para la integración de América Latina**. Brasília: IPEA. 2012, p 11-36.

URQUIDI, V. L; CÁNOVAS, G. V. Unas e otras integraciones: **Seminário sobre integraciones regionales y subregionales**. México: Fondo de Cultura Económica. 1991.

# Desenvolvimento econômico do Brasil no século XXI: estrutura produtiva global e a importância do fortalecimento do comércio exterior com a América Latina

Tales Rabelo Freitas  
Juliano Vargas

## Introdução

O Brasil atual continua sendo um país de contrastes entre o moderno e o atrasado, sendo esta a característica predominante desde o início do processo de industrialização. Segundo a literatura econômica heterodoxa sobre a industrialização e desindustrialização brasileira, a principal causa que gerou tal situação diz respeito aos entraves do país à possibilidade da implantação de uma estratégia nacional de desenvolvimento socioeconômico. Apesar de avanços nos indicadores sociais, ainda há muito que caminhar para a resolução dos problemas envolvendo a estrutura produtiva.

Os diversos acontecimentos do século XXI fornecem elementos de análise importantes ao entendimento da intrincada realidade nacional. A economia brasileira passou por inúmeras transformações, tais como o aprofundamento da abertura comercial e financeira, o *boom* das *commodities* e maior inserção internacional. Estas mudanças impactaram profundamente e continuam condicionando de maneiras diversas o comércio exterior, reconfigurando-o continuamente. No entanto, a combinação destes eventos não reverberou em superação dos entraves ao desenvolvimento do país. A “bonança” econômico-financeira

pós-2000 se encerrou em 2008, quando do desencadeamento da crise econômico-financeira internacional; desde então a incerteza predomina no cenário nacional.

Essa incerteza, que afetou negativamente as expectativas de diversos *players* do comércio global, foi intensificada no Brasil pela queda dos preços das *commodities* em meados de 2014 e também pelas tensões internas eclodidas em 2015, extrapolando a esfera econômica e transbordando para o campo político e social, sem sinalização clara sobre quais rumos trilhará o comércio internacional. Pode-se apenas predizer que é improvável que o ambiente que favoreceu o dinamismo das trocas e fluxos de bens e serviços dificilmente se repetirá em um horizonte de tempo previsível. É iminente o risco de não se avançar nesta seara, bem como de desvanecerem-se as conquistas até aqui logradas. Diante deste quadro de instabilidade pelo qual atravessa o país, a sociedade requer soluções concretas para a superação dos reptos impostos pela atual conjuntura.

Tendo em vista este cenário, o debate atual tem se concentrado nas abordagens do novo e social desenvolvimentismo, ambos com o intuito de discutir modelos de desenvolvimento que insiram o país em uma trajetória capaz de superar sua condição de nação emergente. Apesar de os autores deste trabalho tomarem posição ao lado do social-desenvolvimentismo (tal qual MOLLO & AMADO, 2015), em detrimento das ideias novo-desenvolvimentistas, compreende-se que há algumas questões que devem ser aprofundadas no contexto dessa abordagem. Este é o caso de uma inserção maior na análise de assuntos relacionados à nova configuração da estrutura produtiva global, levando em conta seus efeitos tanto potencializadores quanto limitadores no processo de desenvolvimento.

Outra questão a ser discutida se refere a um modelo que extrapole os limites da nação e se configure a partir de um nível regional maior, ou seja, a busca pela construção de encadeamentos produtivos dentro da América Latina. Tal importância se deve à maior semelhança, em comparação com os países desenvolvidos e

os demais emergentes (notadamente os dos BRICS – sigla utilizada para identificar Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), quanto aos objetivos, cultura e estrutura produtiva, além da aproximação geográfica. Acredita-se que uma aliança entre os países do Mercado Comum do Sul (Mercosul) em torno de uma estratégia desenvolvimentista teria efeitos mais positivos em relação aos acordos firmados com países de outras regiões.

Portanto, baseado em uma interpretação social-desenvolvimentista, em que a dimensão social deve nortear os rumos econômicos da sociedade, o objetivo deste trabalho é discutir a importância de incorporar o comércio exterior com a América Latina e as especificidades da estrutura produtiva global para o desenvolvimento socioeconômico do Brasil no século XXI, no intuito de lançar novos temas para o debate sobre uma estratégia nacional de desenvolvimento socioeconômico sustentado.

Dado o exposto, o artigo está separado em dois tópicos, além desta introdução e das considerações finais. A primeira faz uma breve revisão teórica sobre o debate desenvolvimentista e suas abordagens mais recentes, ou seja, o novo e o social desenvolvimentismo. A segunda visa à discussão da necessidade de incorporação e aprofundamento de novos elementos no debate, ou seja, o comércio exterior com os países da América Latina, e as especificidades da estrutura produtiva global que emergiram a partir do movimento de globalização nas últimas décadas do século XX.

## **Desenvolvimentismo e suas recentes abordagens**

Como explicitado anteriormente, pretende-se examinar a importância do comércio exterior para o desenvolvimento socioeconômico do Brasil no século XXI. Nesta perspectiva é central o conceito de desenvolvimentismo, que decorre essencialmente de duas visões: (i) a de Keynes (1936), que advoga que o Estado tem um papel importante como ente regulador da economia; (ii) a da CEPAL – consubstanciada no trabalho seminal de Prebisch (1949) –, estruturalista, que considera que a industrialização tardia

da América Latina foi incapaz de solucionar as desigualdades socioeconômicas na região. O desenvolvimentismo aqui é entendido nos termos definidos por Fonseca (2013, *não paginado*), que o entende como:

[...] a política econômica formulada e/ou executada, de forma deliberada, por governos (nacionais ou subnacionais) para, através do crescimento da produção e da produtividade, sob a liderança do setor industrial, transformar a sociedade com vistas a alcançar fins desejáveis, destacadamente a superação de seus problemas econômicos e sociais, dentro dos marcos institucionais do sistema capitalista.

O desenvolvimentismo não deve ser confundido com populismo ou encarado como um fenômeno datado (restrito ao intervalo de tempo compreendido entre 1930-1980, período de substituição de importações no Brasil), tal qual interpretado – erroneamente – por parte da ortodoxia econômica. O desenvolvimentismo persiste como alternativa enquanto existirem as condições históricas de seu surgimento, quais sejam, o atraso socioeconômico, a má distribuição de renda, a enorme desigualdade, dentre outras (MOLLO & FONSECA, 2013; FONSECA, 2013).

Da definição acima, derivaram outros conceitos como o novo-desenvolvimentismo e o de social-desenvolvimentismo, ambos buscando uma atualização e adaptação do conceito ao atual estágio de desenvolvimento (em um contexto de globalização e financeiraização)<sup>1</sup>, em que é central o entendimento de que a dimensão social deve nortear os rumos da sociedade. As forças produtivas continuam importantes, mas imiscuídas ao objetivo essencial de equidade social (CARNEIRO, 2012).

---

1 Para Mollo & Fonseca (2013, p. 234), a característica essencial do desenvolvimentismo (seja o “antigo”, seja o novo – ou o social –) é “uma estratégia nacional de desenvolvimento com a participação ativa do Estado, posto que não é algo que possa brotar espontaneamente, sem intencionalidade”.

Para Bresser-Pereira (2006), precursor do novo-desenvolvimentismo no Brasil, os esforços do Estado para a promoção do desenvolvimento econômico devem se concentrar, em grande medida, na administração da taxa de câmbio, ao nível que torne os produtos nacionais competitivos internacionalmente, além do forte controle das contas públicas para a formação de uma poupança interna que financie os investimentos. O investimento e as inovações viriam na medida em que tal estratégia incentivaria as firmas a exportarem sua produção e auferissem lucros com a taxa de câmbio manipulada, configurando-se como uma estratégia *profit-led*.

Entretanto, a receita do novo-desenvolvimentismo tem sido questionada por ser incompatível com uma trajetória de desenvolvimento com distribuição de renda. Como alternativa surge a estratégia social-desenvolvimentista, chamada também de “desenvolvimentismo distributivo orientado pelo Estado” (BASTOS, 2012, p. 793) e de “modelo de desenvolvimento inclusivo” (BIANCARELLI *et al.*, 2014, p. 16) Nesse sentido, Mollo & Amado (2015) se posicionam de modo a estabelecer como o elemento chave para a promoção do desenvolvimento a ampliação do mercado interno via aumento dos salários e distribuição de renda (uma estratégia *wage-led*), o que garantiria o aumento do consumo de massas. Esta deve interagir com outros componentes da demanda agregada, desenhando um padrão de crescimento não automático e/ou espontâneo, mas resultante de uma política econômica intencional (FERRARI FILHO & FONSECA, 2015). Criticam a ênfase dada ao câmbio pelo novo-desenvolvimentismo que, conseqüentemente, pode suscitar à desigualdade. Destaca-se também a necessidade de melhorar a inserção do trabalhador na relação capital-trabalho. Isso deve ocorrer na medida em que o Estado atue promovendo o investimento, o qual acarretaria aumentos de demanda por trabalho que, conseqüentemente, elevaria o poder de barganha do trabalhador. Nas palavras das autoras, nessa proposta:

[...] observa-se cautela na prescrição de taxas de câmbio competitivas, porque a desvalorização

da moeda doméstica tem efeitos inflacionários que reduzem os salários. Além disso, a política industrial, apenas com câmbio, mantém a matriz tecnológica e os problemas dela decorrentes, o que é outro argumento para focar no mercado interno. Finalmente, contar com o mercado interno como motor ou como estratégia leva a maior garantia de distribuição de renda e de aumento das rendas mais baixas do que quando isso é apenas resultado esperado do crescimento movido pelo mercado externo. Conta-se, nesse caso, com o apoio amplo do empresariado a uma situação que, ampliando o poder de barganha dos assalariados, insere melhor o trabalhador na relação capital-trabalho (MOLLO & AMADO, 2015, p. 16).

Seguindo esta abordagem, para Bielschowsky (2012), além da defesa do aumento da demanda interna, a economia brasileira dispõe também de outros dois “motores” de longo prazo que são a demanda por investimentos em infraestrutura e por recursos naturais abundantes. Além disso, estes “três motores” para o crescimento podem ser “turbinados” pela recuperação de encadeamentos produtivos fragilizados, após a liberalização econômica dos anos 1980, e por inovações tecnológicas. Para isso, o Estado brasileiro deve realizar sinergicamente as políticas cambial, industrial, de compras governamentais e atração de investimentos externos<sup>2</sup>.

Para tanto, Bielschowsky (2012) propõe uma política de industrialização deliberada para a economia brasileira, em que os encadeamentos produtivos e a geração de inovação sejam os principais mecanismos propagadores de estímulos à trajetória de desenvolvimento sustentado. A intenção é adensar a cadeia produtiva, ampliando os seus efeitos multiplicadores sobre a renda

---

2 Para uma análise comparativa entre as abordagens do novo-desenvolvimentismo e do social-desenvolvimentismo, ver Bastos (2012).

e o emprego. Assim, entende-se que é possível (e desejável) a implementação de um “estado forte que estimule o florescimento de um mercado forte” (SICSÚ, PAULA & MICHEL, 2007, p. 509).

De acordo com este conjunto de proposições, o mercado constitui-se no *locus* do processo produtivo, mas o Estado deve assumir um papel estratégico em prover uma estrutura institucional adequada, pavimentando e regendo o caminho para o desenvolvimento econômico e social (AMSDEN, 2001). Em um ambiente cada vez mais globalizado é preciso expandir o comércio internacional e também o acesso a múltiplas formas de acesso à educação, conhecimento e tecnologia, favorecendo, para tanto, possibilidades de investimento às empresas do setor privado (CEPAL, 2002).

Em suma, ao invés das concepções liberais e neoclássicas de que os ciclos econômicos são autorregulados, a abordagem do desenvolvimentismo pauta-se por uma economia social de mercado, em que via estratégia de “crescimento sustentável e inclusivo” busca-se que o Estado tenha a capacidade efetiva de regular as variáveis econômicas e ao mesmo tempo proporcionar emprego decente e políticas de segurança social (provisão de bens e serviços públicos) aos seus cidadãos (MEDEIROS, 2015, p. 168). Todavia, a má distribuição de renda e a enorme desigualdade observada historicamente no Brasil constituem-se em um grande desafio à concretização deste intento. Assim, mesmo as políticas de transferência destinadas ao combate da pobreza e do desemprego podem se tornar ineficientes no longo prazo, caso não sejam implementadas/reforçadas medidas institucionais para sanar problemas estruturais da economia brasileira (CARNEIRO, 2012; IBARRA, 2013).

Nesse ínterim, pretende-se destacar as inter-relações existentes entre este arcabouço teórico e metodológico com o comércio exterior brasileiro, mostrando que um não deve prescindir do outro. Antes pelo contrário, um deve impulsionar o outro, no sentido de contribuírem ambos para a materialização do anseio de

listar o Brasil no rol dos países ditos avançados. Essencialmente, a característica mais marcante do desenvolvimentismo – sua intencionalidade – deve transbordar para além da política industrial, comportando uma estratégia nacional de desenvolvimento socioeconômico como um espaço privilegiado às trocas e aos fluxos internacionais de mercadorias e serviços. Sendo assim, o esforço dos três níveis de governo deve se voltar para uma política de comércio exterior ativa, buscando exportar – em quantidade e com qualidade – e substituir importações. Os investimentos governamentais na infraestrutura, os incentivos fiscais e o financiamento público devem enfatizar isso. Nesse sentido, não há dilema entre o mercado externo e interno, já que quando o país exporta gera renda e emprego de modo a atenuar os presumíveis gargalos das contas externas, tornando possível combater os obstáculos ao desenvolvimento sem o artificialismo de políticas socioeconômicas insustentáveis.

## **Estrutura produtiva global e a América Latina**

Hiratuka & Sarti (2015) chamam atenção para elementos que frequentemente não são levados em conta no debate desenvolvimentista mais recente. Os autores analisam as rápidas transformações que vêm ocorrendo na estrutura produtiva global e que, caso não sejam consideradas, podem levar ao fracasso a aplicação de qualquer modelo. Neste trabalho, os autores analisaram quatro tendências que emergiram a partir dos anos oitenta:

[...] a primeira diz respeito à reorganização das estratégias globais de organização da atividade produtiva por parte das empresas transnacionais e como isso afetou as possibilidades de desenvolvimento industrial. A segunda está associada ao surgimento da China como grande fornecedora mundial de produtos manufaturados. A terceira refere-se à continuidade da concentração no domínio

de conhecimento tecnológico por parte das grandes transnacionais. Finalmente a quarta tendência é o recente lançamento de políticas ativas por parte de diversos países para recuperar sua atividade industrial e fomentar a inovação em novas áreas e setores econômicos (HIRATUKA & SARTI, 2015, p. 11).

Sobre o primeiro ponto, foi observado um intenso processo de desverticalização das organizações, o que resultou na fragmentação de diversas atividades e transferência internacional de algumas etapas da cadeia produtiva. O impacto deste movimento tende a ser ruim para a maioria dos países emergentes. Se antes dessa transformação a incorporação de atividades produtivas das empresas transnacionais nestes países exigia a internalização de cadeias produtivas inteiras, agora isto não é mais necessário. A nova regularidade é a transferência de etapas produtivas, “mesmo aquelas para as quais praticamente o único requisito necessário é o baixo custo de mão de obra” (HIRATUKA & SARTI, 2015, p. 12). Neste caso, a tendência é que os países em desenvolvimento recebam os setores de menor valor adicionado, com baixa demanda por mão de obra especializada e, conseqüentemente, paguem menores salários.

A manutenção dessa lógica tem importantes implicações para a política desenvolvimentista. No caso do novo-desenvolvimentismo, a forte capacidade de concorrência da China acarretaria a necessidade de quedas ainda maiores nos salários para viabilizar a estratégia de industrialização liderada pelo comércio exterior. Já sobre o social-desenvolvimentismo, mesmo que o motor do desenvolvimento seja a demanda interna, isso pouco garante que as empresas dominadas por filiais estrangeiras abram mão do acesso às cadeias globais de fornecimento para aquisição dos componentes de alto valor agregado. Ou seja, a série de medidas com objetivo de incentivar a atividade industrial tende a ter seus impactos limitados pela estrutura produtiva global.

Caso a política industrial negligencie estes problemas, sua aplicação acarretará no aprofundamento de uma trajetória de desenvolvimento com base em uma estrutura produtiva dependente tecnologicamente, além de seguir orientações com base em ideais de firmas estrangeiras. Deste modo, o nível de bem-estar ganho será potencialmente menor em comparação àquele representativo de um modelo de desenvolvimento que busque a autonomia. Tal modelo deve trabalhar não apenas com variáveis de preços chaves, como câmbio e salário, mas também levando em conta as instituições vigentes e as alterações necessárias para a configuração de uma nova ordem. Ou seja, os incentivos devem ir além dos preços, atingindo também os hábitos mentais que fazem parte tanto da produção quanto do seu gerenciamento. O objetivo é aumentar os setores de pesquisa e desenvolvimento (P&D) das firmas, além de uma aproximação destas com os institutos de ciência e tecnologia (C&T) e com as universidades. Tal esforço é importante para a criação de uma estrutura que possibilite absorver postos de trabalho mais sofisticados e, conseqüentemente, com maior produtividade e remuneração. Tais empregos são verificados em grande número nos países desenvolvidos, os quais cediam as empresas multinacionais, enquanto os emergentes acolhem os setores de baixa remuneração e de capacidade inovativa.

Um segundo ponto que deve ser incorporado pelo debate desenvolvimentista é a extensão com que as políticas devem se dar. Neste caso, a questão que surge é: o plano deve se ater apenas aos limites da nação ou deve extrapolar e se configurar como uma estratégia internacional que seja implementada por membros com características e objetivos semelhantes? O argumento deste trabalho vai na direção da segunda alternativa, ou seja, abordar a importância de fortalecer os laços com os países latino-americanos, de modo a estabelecer uma estratégia de desenvolvimento a nível regional, uma vez que estes países possuem características que possibilitem a formação de uma unidade em torno de um plano. Tais características são: 1) semelhanças nos objetivos – todos compartilham, por décadas, da aspiração da superação

da condição de países em desenvolvimento; 2) dependência da estrutura produtiva perante a tecnologia estrangeira; 3) falta de autonomia dos Estados perante a dominância dos fluxos financeiros internacionais; 4) proximidade geográfica; 5) identificação cultural entre os povos.

Sobre estes pontos, o argumento é que há maior facilidade para a configuração de um projeto de desenvolvimento entre países de visões convergentes, ainda que não homogêneas, possibilitando a formatação de um plano que seja menos conflitante em comparação aos acordos com países de objetivos distintos. Portanto, é mais viável o estabelecimento de um acordo ao nível dos países latino-americanos do que parcerias destes com países desenvolvidos industrialmente, como é o caso dos países ditos avançados. Neste último caso, o que se verificaria é a manutenção da lógica de dependência vigente, uma vez que os últimos usariam sua superioridade em termos de tecnologia, estrutura produtiva e capacidade financeira para impor aos emergentes a condição subalterna, cujo objetivo é a transferência para estes de setores com baixo valor agregado da indústria – como é o caso do chão de fábrica – enquanto nestes países centrais prevaleceriam os setores de alta produtividade e remuneração – como são os departamentos de P&D, por exemplo.

Uma ilustração clássica deste caso é o acordo existente entre Canadá, Estados Unidos e México (que também tem o Chile como membro associado), o *North American Free Trade Agreement* (NAFTA), que contribuiu para a elevação da participação do produto industrial mexicano no produto interno bruto (PIB), além de aumentar suas exportações. Entretanto, o México figura como um dos poucos casos em que a expansão das exportações não se traduziu em aumento da taxa de crescimento do PIB (PALMA, 2003). Isso ocorre, pois neste país o valor bruto adicionado na indústria é muito baixo, representando, na média, menos do que 25% da produção total, enquanto o restante é importado (PALMA, 2003, 2004).

Por fim, o motivo de privilegiar os países da América Latina na configuração de um projeto desenvolvimentista no campo das

trocas internacionais é que o desafio da restauração do desenvolvimentismo aumenta na medida em que o país vai aprofundando sua inserção no comércio exterior, principalmente no que tange às relações com os países avançados. A perda cada vez maior da autonomia do Estado – devido à dominância dos fluxos financeiros internacionais – é um dos principais entraves para este avanço. Portanto, a união de forças ao entorno de um projeto em comum se torna essencial na tentativa de superação de tais barreiras. Esforços como a criação do Banco dos BRICS são importantes na tentativa de limitar estes impactos, de modo que se acredita na possibilidade de avançar no mesmo sentido dentro da América Latina. Além disso, considerando que os efeitos da globalização sejam irreversíveis, a simples recuperação das estratégias passadas é insuficiente para promover uma trajetória de desenvolvimento econômico desejável, o que justifica a tentativa de seguir um caminho alternativo que vá além de uma estratégia implementada no âmbito nacional.

A gestão estratégica do comércio exterior brasileiro pode (e deve) compor uma estratégia nacional de desenvolvimento socioeconômico sustentado. Quaisquer que sejam as políticas macroeconômicas e financeiras a serem desenhadas para o país, é mister que se leve em consideração a importância das trocas internacionais de bens e serviços, face à crescente interdependência entre as economias nacionais. Isso, obviamente, com a cautela de não ficar “à mercê” do “humor” externo, dada a pujança do mercado interno e suas implicações socioeconômicas. Tal assertiva corrobora as palavras de Sarquis (2011, p. 13-14):

[...] para o Brasil, os benefícios de crescimento de sua inserção comercial dependem não só de políticas estruturais, educacionais, tecnológicas, comerciais e industriais, mas também de políticas macroeconômicas e financeiras, domésticas e externas, capazes de garantir condições competitivas para o País no comércio internacional. Uma inserção internacional

não qualificada em termos macroeconômicos e financeiros, sem que sejam superadas assimetrias competitivas internacionais, podem condicionar em muito os efeitos das políticas visando à maior produtividade, diversidade tecnológica e inovação de produtos e processos.

Essa “sinergia” entre política interna e externa deve ser estimulada e implementada de forma deliberada, incluindo – nos moldes propostos pelo social-desenvolvimentismo – direta e indiretamente o conjunto da sociedade brasileira, de modo a contribuir com maior quantidade e qualidade do emprego, gerando, conseqüentemente, maior equidade na distribuição da renda e da riqueza nacional. Urge não ignorar a dimensão internacional no debate sobre os desafios e as oportunidades para o desenvolvimento nacional.

## **Considerações Finais**

Este artigo teve como fito discutir a importância de se considerar a estrutura produtiva global e as alianças internacionais no entorno do comércio exterior para o desenvolvimento socioeconômico do Brasil no século XXI. Através da lente teórica do social-desenvolvimentismo, foram perscrutadas as inter-relações entre o comércio exterior brasileiro e o seu potencial como instrumento estratégico para o desenvolvimento nacional. Sob este prisma, foi examinada e interpretada sua trajetória recente.

No século XXI, verificou-se a consolidação do processo de estabilização econômica e de inserção do Brasil internacionalmente, com uma *performance* consistente da economia brasileira, associados a avanços sociais significativos e à atuação mais ativa do Estado. O comércio exterior brasileiro colaborou substancialmente para esse balanço positivo, especialmente entre 2003 e 2011. Esta dinâmica interagiu com um mercado interno em ascensão, favorecendo a melhoria dos fundamentos macroeconômicos e financeiros. Entretanto, ao negligenciar problemas

socioeconômicos crônicos impediu-se uma melhoria mais efetiva nestas searas, continuando o Brasil a figurar dentre os países que apresentam grandes desafios à superação da condição de país emergente, *vide* a crise econômico-financeira – que também é política e social – que assola o país, especialmente após 2014.

No atual estágio de globalização – e apesar dos avanços nos últimos anos – é mister intensificar a atuação deliberada do Estado quanto ao incentivo à geração de emprego formal e renda do trabalho, ativando a demanda efetiva e o crescimento potencial. Favorece-se assim a adoção de uma estratégia de desenvolvimento sustentado que promova o aprofundamento da melhoria da distribuição de renda e da riqueza nacional no Brasil, afinada com a abordagem teórica e metodológica do social-desenvolvimentismo.

Bem verdade é que as trocas internacionais de bens e serviços não devem ser encaradas como mecanismo único de desenvolvimento no caso brasileiro. Considera-se que uma estratégia do tipo *export-led*, pura e simples, por exemplo, não é capaz de promover a superação de entraves históricos ao desenvolvimento econômico e social. Todavia, pensar/aplicar estrategicamente o comércio exterior como um instrumento potente a colaborar com o desenvolvimento socioeconômico do Brasil é imperativo, haja vista sua indubitável importância no passado, no presente e no futuro do país. Nesse sentido, apesar dos avanços pós-2000, reconhece-se que o comércio exterior brasileiro carece de ajustes para que possa contribuir mais efetivamente a tal desiderato.

Por fim, este *paper* oferece um argumento – como também uma proposta de pesquisa – sobre a necessidade de compreender e incorporar as especificidades da estrutura produtiva global e as semelhanças entre os países da região da América Latina, no que tange aos objetivos visados por estes países, na formulação de uma estratégia desenvolvimentista. A compreensão de tais elementos é essencial para a formatação de um plano que insira a região em uma trajetória de desenvolvimento em que a busca por inovação e aumento da produtividade seja plausível.

## Referências

AMSDEN, A. H. **The rise of “The Rest”**: challenges to the west from late-industrializing economies. New York: Oxford University Press, 2001.

BASTOS, P. P. Z. A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social- desenvolvimentismo. **Economia e Sociedade**, v. 21, número especial, p. 779-810, dez. 2012.

BIANCARELLI, A. M. Introdução. **In:** CALIXTRE, A. B.; BIANCARELLI, A. M.; CINTRA, M. A. M. (Orgs.). Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro. Brasília: IPEA, 2014, p.9-27.

BIELSCHOWSKY, R. Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual. **In:** CALIXTRE, A. B.; BIANCARELLI, A. M.; CINTRA, M. A. M. (Orgs.). Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro. Brasília: IPEA, 2014, p.115-133.

BLACK, C. Preços de commodities, termos de troca e crescimento econômico brasileiro nos anos 2000. **Indic. Econ. FEE**, Porto Alegre, v. 42, n.3, p. 27-44, 2015.

BRESSER-PEREIRA, L. C. O novo-desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional. **São Paulo em perspectiva**, 20(3), p. 5-24, 2006.

CARNEIRO, R. M. Velhos e novos-desenvolvimentismos. **Economia e Sociedade**, v. 21, Número Especial, p. 749-778, dez. 2012.

CASTILHO, M. Impactos da crise econômica internacional sobre o comércio exterior brasileiro. **In:** Crise financeira global:

mudanças estruturais e impactos sobre os emergentes e o Brasil. ACIOLY, L.; LEÃO, R. P. F. (Orgs.). Livro 2. Brasília: IPEA, p. 97-127, 2011.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). *Globalización y desarrollo. Santiago de Chile, (LC/G.2157 (SES.29/3))*: CEPAL, 2002.

FERRARI FILHO, F.; FONSECA, P. C. D. *Which Developmentalism? A Keynesian Institutional Proposal. Review of Keynesian Economics*, v. 3, p. 90-107, 2015.

FONSECA, P. C. D. *Desenvolvimentismo: a construção do conceito*. Rio de Janeiro: Centro Celso Furtado, 2013. Disponível em: <<http://www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/image/201309121650480.Conceito%20Desenvolvimentismo%20-%20Pedro%20Fonseca.pdf>>. Acesso em: 3 fev. 2017.

FONSECA, P. C. D.; CUNHA, A. M.; BICHARA, J. S. O Brasil na Era Lula: retorno ao desenvolvimentismo? *Nova Economia*, v. 23, n. 2, p. 403-428, mai.-ago. 2013.

HIRATUKA, C., SARTI, F. **Transformações na estrutura produtiva global, desindustrialização e desenvolvimento industrial no Brasil**: uma contribuição ao debate. Texto para Discussão, n. 255, Campinas: Instituto de Economia, Unicamp, junho 2015.

IBARRA, A. Mercado de trabalho brasileiro: identificação dos problemas e propostas de enfrentamento na perspectiva da agenda social-desenvolvimentista. *In*: Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania: economia, distribuição da renda e mercado de trabalho. FONSECA, A.; FAGNANI, E. (Orgs.). São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

KEYNES, J. M. *The General Theory of Employment, Interest and Money*. London: Macmillan Press; New York: St. Martin's Press, 1936.

MARCONI, N. O desempenho do comércio exterior brasileiro no período pós-crise. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n 13, p. 35-55, jan.-ab. 2013.

MEDEIROS, C. A. **Inserção externa, crescimento e padrões de consumo na economia brasileira**. Brasília: IPEA, 2015.

MOLLO, M. L. R.; AMADO, A. M. O debate desenvolvimentista no Brasil: tomando partido. **Economia e Sociedade**, v. 24, n. 1 (53), p. 1-28, abr. 2015.

MOLLO, M. L. R; FONSECA, P. C. D. Desenvolvimentismo e novo-desenvolvimentismo: raízes teóricas e precisões conceituais. **Revista de Economia Política**, v. 33 n. 2 (121), 2013.

PALMA, G. **Trade liberalization in Mexico**: Its impact on growth, employment and wages. International Labour Organization (ILO), Employment paper, Geneva, 2003.

PALMA, G. Gansos voadores e patos vulneráveis: a diferença da liderança do Japão e dos Estados Unidos, no desenvolvimento do Sudeste Asiático e da América Latina. **In**: FIORI, J. L (org.) O poder americano. Petrópolis: Vozes, 2004, p. 393-454.

PREBISCH, R. El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. **El trimestre econômico**, v. 16, n.63(3), p. 347-431, jul.-sept. 1949.

ROWTHORN, R.; RAMASWAMY, R. **Growth, trade and deindustrialization**. International Monetary Fund (IMF) Staff Papers, vol. 46, n.1, March, 1999.

SARQUIS, S. J. B. **Comércio Internacional e Crescimento Econômico no Brasil**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

SICSÚ, J.; PAULA, L. F.; MICHEL, R. Por que novo desenvolvimento? **Revista de Economia Política**, v. 27, n. 4 (108), p. 507-524 out.-dez. 2007.

Parte 2

# Integração em tempos de crise

---





# Faltou combinar com a burguesia: reflexões sobre a resistência do grande empresariado à integração regional

Igor Fuser<sup>1</sup>

## Introdução

**A**derrubada da presidenta brasileira Dilma Rousseff por um golpe jurídico-parlamentar, em 2016, somada à eleição de um presidente liberal-conservador na Argentina e ao quadro de intensa crise política e econômica, na Venezuela desde 2014, provocaram um grave retrocesso em todas as iniciativas de integração regional sul-americana, em especial daquela que se encontrava em seu estágio mais avançado, o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). Os governos de Michel Temer, no Brasil, e de Mauricio Macri, na Argentina, mostraram uma clara disposição de rebaixar o alcance do Mercosul, que até então funcionava como o eixo ao redor do qual se articulavam todos os demais componentes do projeto de integração – políticas de desenvolvimento industrial e tecnológico, finanças, agricultura, direitos sociais e trabalhistas, entre outros tópicos. Os efeitos da reviravolta política regional atingem também outras iniciativas e instituições, como

---

1 Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP) e professor no Bacharelado em Relações Internacionais e na Pós-Graduação em Energia da Universidade Federal do ABC (UFABC). Pesquisador do Núcleo de Estudos Estratégicos sobre Democracia, Desenvolvimento e Sustentabilidade (NEEDDS), da UFABC. Contato: igor.fuser@ufabc.edu.br; <http://orcid.org/0000-0003-0260-4062>.

a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) e a Comunidade dos Estados da América Latina e do Caribe (CELAC). Com o realinhamento do Brasil e da Argentina aos EUA, somado à neutralização da influência venezuelana, desaparece a motivação primordial para a própria existência dessas iniciativas – a busca de um espaço regional autônomo, construído sobre a ideia de uma identidade latino ou sul-americana compartilhada como alternativa à globalização neoliberal e à concepção pan-americana cristalizada na OEA e no falido projeto da Área de Livre-Comércio das Américas (ALCA).

A partir da avaliação exposta, o presente ensaio apresenta a ideia de que o processo em curso de desmonte da integração regional corresponde aos interesses das burguesias sul-americanas, se não no seu conjunto, ao menos dos seus setores mais dinâmicos e com capacidade mais relevante de agência, unificados politicamente sob a hegemonia do capital financeiro e das empresas transnacionais.

Como ideias complementares, articuladas com a principal, o ensaio sustenta que:

- a) O projeto de integração defendido pelos governos brasileiros liderados pelo Partido dos Trabalhadores (PT) já se encontrava estagnado e, em grande medida, bloqueado por setores da sociedade e do aparato estatal do Brasil muito tempo antes do golpe/impeachment contra Rousseff. Esses setores se opunham ao chamado “regionalismo pós-liberal”, que na interpretação de Maria Regina Soares de Lima apresentava as seguintes características: “primazia da agenda política, papel do Estado na coordenação econômica, preocupação com questões sociais, que vão da neutralização das assimetrias estruturais entre os países à inclusão de amplos segmentos, antes excluídos dos direitos da cidadania política e dos benefícios econômicos com a erradicação da pobreza na região” (LIMA, 2014, p. 85).

- b) As burguesias sul-americanas sempre manifestaram resistência à integração neodesenvolvimentista, progressista ou “pós-liberal” que se tentou implantar sob a liderança dos governos de Lula e Dilma e do casal Kirchner. Essa oposição se deu em graus diferentes de intensidade no período de 2003 a 2017, em todos os países onde esse projeto político se fez presente. Os fatores conjunturais (econômicos e políticos) verificados, sobretudo, no Brasil e na Argentina a partir de 2012/2013, e que deram suporte material à ofensiva para a mudança na orientação dos respectivos governos, apenas serviram de estímulo para a busca de objetivos que já constavam, havia muito tempo, na agenda das classes dominantes. Isso torna especialmente difícil a reversão da atual ofensiva anti-integracionista.
- c) A resistência das burguesias locais aos tópicos que levariam a uma integração mais profunda está na raiz das dificuldades de todo tipo: a falta de institucionalidade, o baixo grau de densidade social do integracionismo, a indiferença da opinião pública. Na realidade, toda a trajetória da busca de integração pós-2000 (Mercosul “social”, ênfase na energia e infraestrutura, foco na dimensão política da UNASUL e do Mercosul com rebaixamento de expectativas quanto à sua dimensão econômica) é marcada pelo esforço de contornar e/ou compensar a rejeição da burguesia à modalidade de integração que os governos progressistas tentavam avançar.
- d) Por trás da resistência da burguesia brasileira ao projeto integracionista se encontra uma opção estratégica pela associação com o capital externo, a renúncia a qualquer projeto autônomo de desenvolvimento nacional e regional, a adaptação a uma divisão internacional do trabalho que relega aos países da América do Sul o papel de fornecedores de matérias-primas agrícolas e minerais e de serviços energéticos para as economias do centro do sistema capitalista, com a integração subalterna das

remanescentes indústrias da região às cadeias produtivas globais. Do ponto de vista dessa burguesia, já não há um projeto nacional a implementar ou defender – menos ainda, um projeto regional.

## **Mercosul, uma trajetória marcada pelas crises**

Em contraste com tentativas anteriores, como a Aliança Latino-Americana de Livre-Comércio (ALALC), o Mercosul foi a primeira iniciativa de integração regional sul-americana a obter resultados concretos e a abrir alternativas para uma melhor inserção internacional dos países do Cone Sul (VIZENTINI, 2007). O projeto teve como base a aproximação entre o Brasil e a Argentina a partir da década de 1980, quando os dois países abandonaram a histórica disputa pela hegemonia na Bacia do Prata e passaram a identificar amplas áreas de cooperação e interesse mútuo. Os acordos entre os presidentes José Sarney e Raúl Alfonsín deram o impulso inicial para a integração, que se reforçou com a adesão do Uruguai e do Paraguai. Inicialmente, o projeto tinha como alicerce uma concepção nacional-desenvolvimentista com ênfase em objetivos como o planejamento econômico conjunto e o compartilhamento de tecnologias. No entanto, a adesão dos países envolvidos à orientação neoliberal do Consenso de Washington, no início da década de 1990, alterou os rumos do processo de integração. Assim, quando foi assinado o Tratado de Assunção, em 1991, marco inicial do Mercosul, a perspectiva desenvolvimentista já tinha sido substituída por uma ótica neoliberal, com foco na liberalização do comércio. O Mercosul iniciou suas atividades nos marcos da abertura comercial, da privatização das empresas estatais, da exploração predatória dos recursos naturais pelo capitalismo global.

Instalou-se, nessa década inicial, o chamado “Mercosul de negócios”, em que os principais beneficiários da ampliação da escala dos mercados foram as grandes corporações transnacionais estabelecidas no Brasil e na Argentina, as grandes favorecidas pelas

reduções aduaneiras. No período de 1990 a 1995, as empresas transnacionais responderam por 60% do comércio entre os dois países, que se multiplicou por cinco no período (KATZ, 2006, p. 36). Essas empresas pressionaram os governos a estabelecerem os marcos institucionais necessários à intensificação do comércio e à complementaridade entre suas plantas produtivas instaladas no Brasil e na Argentina. Desse modo, “o Mercosul nasceu sob os auspícios de funcionários públicos, de empresas multinacionais e de capitalistas sul-americanos” (KATZ, 2006, p. 37)<sup>2</sup>. O volume de comércio entre os sócios do Mercosul cresceu rapidamente, passando de US\$ 5,1 bilhões em 1991 para US\$ 10 bilhões em 1993, chegando a US\$ 21 bilhões em 1997 (SIMÕES, 2011, p. 72).

Nesse contexto, os formuladores de política externa no Brasil e na Argentina passaram a investir fortemente na consolidação do Mercosul como uma etapa preparatória para o ingresso na Alca – ou seja, o Mercosul foi encarado como um espaço onde os setores hegemônicos do capital em ambos os países poderiam se desenvolver de modo a adquirirem competitividade com vistas à integração hemisférica, que era encarada como inevitável, segundo o entendimento geral, e até desejável. A postura brasileira em relação à Alca, a princípio hesitante (em contraste com o entusiasmo exibido pelo presidente argentino Carlos Menem), definiu-se em 2000 por uma disposição favorável a partir do discurso do presidente Fernando Henrique Cardoso na 3ª Cúpula Presidencial das Américas, em Quebec, no qual afirmou que a adesão ao acordo hemisférico seria inevitável, cabendo ao governo, apenas, tomar as medidas necessárias para garantir os interesses do país nos pontos mais importantes. Mas as negociações se complicaram nos anos seguintes diante da intransigência do governo estadunidense em preservar o protecionismo em produtos vitais para as exportações brasileiras, como o aço, os calçados, o suco de

---

2 “(...) *el Mercosur nació con el auspicio de funcionarios, empresas multinacionales y capitalistas sudamericanos*”.

laranja e o algodão. O projeto da Alca foi se enfraquecendo nos anos seguintes até ser arquivado na conferência de Mar del Plata, em 2005, na qual predominaram as posições contrárias dos governos do Brasil, Argentina e Venezuela.

A crise do modelo neoliberal criou dificuldades também para o Mercosul, sobretudo no final da década de 1990, quando a Argentina, sentindo-se prejudicada pelo crescente déficit comercial com o Brasil, passou a demandar a implantação de “salvaguardas” a fim de proteger setores da sua indústria contra a concorrência dos produtos brasileiros. Do lado brasileiro, as autoridades passaram a sofrer uma permanente pressão das organizações empresariais, com destaque para a poderosa Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), que adotou uma postura permanente de denúncia de qualquer concessão às reivindicações argentinas como uma “traição” aos interesses nacionais<sup>3</sup>.

O Mercosul em crise ganhou um novo alento com a mudança radical no cenário político sul-americano a partir de 2003, quando a instalação de projetos políticos progressistas no Brasil e na Argentina, que se juntaram ao governo venezuelano de Hugo Chávez no questionamento às regras neoliberais do Consenso de Washington, viabilizou o relançamento da ideia da integração regional, em uma perspectiva “pós-neoliberal”. As gestões progressistas – sejam mais radicais ou mais moderadas – compartilham a ideia de que é necessário recuperar o protagonismo do Estado em face do mercado a fim de promover e orientar o desenvolvimento econômico e social<sup>4</sup>. Outro destaque em todas

---

3 As críticas do empresariado brasileiro ao Ministério das Relações Exteriores nos conflitos comerciais dentro do Mercosul nas décadas de 1990 e 2000 tiveram como foco seu consentimento à adoção de “salvaguardas”, ou seja, mecanismos excepcionais em benefício da Argentina em caso de desequilíbrios no fluxo de comércio entre os dois países, motivados por variações cambiais ou por sérios diferenciais de competitividade, conforme expõe Camargo (2006) em texto de referência sobre o tema.

4 Para a caracterização dos governos progressistas na América do Sul, ver Ayerbe (2008, p. 265-301).

as gestões progressistas é o esforço para recuperar, em maior ou menor medida, o controle estatal sobre os recursos econômicos naturais, especialmente o petróleo e o gás<sup>5</sup>. Esses governantes implementaram políticas sociais de alta intensidade, com redistribuição (limitada) da renda, valorização do trabalho e “inversão das prioridades”, favorecendo os investimentos públicos em saúde, educação e moradia, em benefício das camadas populares. Em política externa, destacou-se a busca de maior autonomia.

Nessa nova conjuntura, “a integração regional passou a ser uma efetiva prioridade de política externa para muitos países, substituindo, em alguns casos, a antiga centralidade que as relações bilaterais com os EUA e com os demais países mais desenvolvidos tinham como fator balizador da política externa” (ZERO, 2015). Os governos progressistas abordaram a integração na perspectiva do fortalecimento da autonomia da América do Sul e da América Latina e da retomada do desenvolvimento econômico, afastando-se dos projetos de orientação neoliberal, como a Alca e os tratados bilaterais de livre-comércio.

Além da criação de novos organismos de integração regional, como a UNASUL e a CELAC, esses governos defenderam mudanças no sentido de reorientar a ênfase na atuação dos organismos pré-existentes, de um “regionalismo aberto” a uma compreensão mais “social” e “participativa” da integração (SILVA, 2015, p. 31). A Venezuela levou essa ideia ainda mais longe, ao articular a formação da Aliança Bolivariana para as Américas

---

5 Na Venezuela, Equador e Bolívia, houve revisão compulsória dos contratos com empresas transnacionais para exploração de petróleo e/ou gás natural. Na Argentina, a empresa petrolífera YPF, que havia sido privatizada no governo de Carlos Menem, foi reestatizada por Cristina Kirchner. No Brasil, adotou-se uma legislação específica para o pré-sal, voltada para a garantia do controle estatal da exploração desse recurso e para o aproveitamento das oportunidades de desenvolvimento da indústria brasileira por meio de políticas de conteúdo local.

(ALBA), iniciativa de cooperação regional com base no princípio da solidariedade, rejeitando a lógica da competição<sup>6</sup>.

## **Integração: ideia consensual, interpretações múltiplas**

A avaliação das conquistas e dos limites do projeto integracionista levado adiante no ciclo de governos progressistas do período 2003-2016 é objeto de intensa disputa política. Em cada país, os antigos partidários da Alca utilizam o controle oligopólico da mídia para vender a ideia do “fracasso” da integração. No Brasil, a deposição de Dilma Rousseff tornou iminente o rebaixamento do status do Mercosul, que deixaria de ser uma união aduaneira a fim de permitir que os países do bloco possam negociar livre e separadamente acordos de livre comércio com os EUA, a União Europeia e outras potências econômicas<sup>7</sup>. Essa retórica ignora o impressionante desempenho do comércio exterior brasileiro no cenário regional sul-americano. Em 2002, o Brasil exportava US\$ 4,1 bilhões para o Mercosul. Em 2013, já com a Venezuela no bloco, as exportações brasileiras saltaram para US\$ 29,53 bilhões – um crescimento de 617%, num período em que as exportações mundiais cresceram 183%.

A meta da integração sempre conviveu com orientações políticas totalmente divergentes. Enquanto o bloco dos governos progressistas fortalecia o protagonismo estatal e priorizava a melhoria das condições sociais, outro grupo (articulado ao redor Aliança do Pacífico<sup>8</sup>) mantinha o neoliberalismo e a aposta nos

---

6 Integravam a Alba em 2017, além da Venezuela, os seguintes países: Cuba, Bolívia, Equador, Nicarágua, Antígua e Barbuda, Dominica, Granada, Saint Kitts e Nevis, Santa Lúcia, São Vicente e Granadinas.

7 A proposta de revogação da Tarifa Externa Comum (TEC), que retiraria do Mercosul sua condição de união aduaneira, foi apresentada pela primeira vez pelo então diretor de Relações Internacionais e de Comércio Exterior da Fiesp, Roberto Gianetti da Fonseca (CAMARGO, 2006).

8 Grupo formado em 2012 por Chile, Peru, Colômbia e México, ao qual se agregou no ano seguinte a Costa Rica.

acordos de livre-comércio. Mas o problema vai muito além da divisão do espaço regional em um eixo esquerda/direita. O fundamental é que os governos progressistas foram incapazes de superar a inserção econômica subalterna, com base no rentismo mineral e petrolífero e no agronegócio exportador, ao mesmo tempo em que mantiveram, em maior ou menor grau, elementos centrais da política econômica neoliberal dos seus antecessores.

A busca da autonomia regional ocorre nos marcos do capitalismo dependente, numa situação em que as classes dominantes de cada país preservam sua capacidade de tomar decisões econômicas estratégicas. Conforme indaga o economista argentino Julio Gambina,

Quem decidiu que os países do Mercosul sejam em conjunto o principal produtor e fornecedor mundial de soja? É o resultado de uma decisão planejada soberanamente ou produto da estratégia de um punhado de empresas transnacionais da alimentação e da biotecnologia que manejam o pacote tecnológico do atual modelo produtivo? (GAMBINA, 2011)<sup>9</sup>.

Da mesma forma, segundo a argumentação de Gambina, o grosso do intercâmbio de bens dentro do Mercosul se constitui de produtos da indústria automotriz, que prefere importar peças de outras partes do mundo e montá-las nos países do Cone Sul por preços inferiores à média internacional a produzi-las na nossa região.

O império da soja, os privilégios concedidos à mineração a céu aberto (cujo preço socioambiental se viu no Brasil com a

---

9 “¿Quién decidió que los países del Mercosur sean en conjunto el principal productor y proveedor mundial de soja? ¿Es resultado de una decisión planificada soberanamente o producto de la estrategia de un puñado de empresas transnacionales de la alimentación y la biotecnología que manejan el paquete tecnológico del actual modelo productivo?”

tragédia de Mariana em 2015) e o papel periférico da indústria regional nas cadeias produtivas globais, tudo isso corresponde às opções das classes dominantes locais, cujos interesses bloqueiam o projeto original de uma integração regional autônoma, voltada para a emancipação. As divergências sobre a criação do Banco do Sul constituem um exemplo significativo. A criação desse organismo financeiro, essencial para a relevância da UNASUL como organismo de articulação regional, foi adiada sucessivas vezes porque os países participantes não conseguiam chegar a um acordo sobre questões básicas: será um banco de desenvolvimento ou um fundo de estabilização econômica? Todos os países-membros terão o mesmo poder de voto nas decisões ou o direito de votação será proporcional às contribuições financeiras de cada um? (BURBACH; FOX; FUENTES, 2013, p. 30). Essas diferenças de opinião revelam, na essência, em que grau cada um dos países da Unasul se situava mais próximo ou mais distante de um paradigma capitalista de integração. Ou, em outras palavras, o peso do grande capital nas decisões de política econômica externa.

Os impasses de um projeto integracionista que buscou ir além dos limites estreitos do livre-cambismo são um tema recorrente na literatura acadêmica produzida nas últimas duas décadas sobre o Mercosul, assim como nas reuniões de funcionários, diplomatas, acadêmicos, políticos e ativistas sociais envolvidos, de alguma maneira, com a iniciativa. Em um desses encontros, o ex-vice-chanceler uruguaio Roberto Conde, um dos quadros diplomáticos mais intensamente vinculados à construção do Mercosul, admitia que o projeto de uma integração produtiva, financeira e social entre os países do bloco se mostrou um fracasso em todos os aspectos: institucional, integração econômica, coordenação macroeconômica, articulação política e participação social<sup>10</sup>. “Tivemos políticas públicas estrategicamente bem definidas, mas

---

10 *“Tuvimos políticas públicas estrategicamente bien definidas, pero nunca logramos suficientes recursos públicos como para llevar a cabo esas políticas. Por qué?”* Conde fez essas afirmações no simpósio “El Futuro de la Integración Regional”, realizado

nunca conseguimos recursos públicos suficientes para colocar em prática essas políticas. Por quê?” (AHARONIAN, 2016).

A pergunta remete a um tema constante no debate acadêmico: o tema dos custos da integração. Sempre houve um entendimento de que o Brasil, ator político e econômico mais importante na região, deveria arcar com a maior parte dos custos do processo integracionista, custos esses relacionados, na sua maior parte, com a redução dos desequilíbrios regionais, as chamadas “assimetrias”. No entanto, a disposição das elites empresariais em bancar os custos de uma integração econômica em moldes europeus sempre se mostrou inexistente (LIMA, 2008). A reação agressiva das entidades empresariais brasileiras (juntamente com a mídia e com a oposição conservadora) à revisão dos contratos da Petrobras na Bolívia em 2006, após a posse do presidente Evo Morales, assinalou claramente os limites que o cenário político brasileiro impunha ao projeto integracionista pós-liberal (FUSER, 2015, p. 207-214). Qualquer concessão do governo, como ocorreu em 2009, quando o presidente Lula aceitou rever os termos aviltantes impostos ao Paraguai por ocasião do tratado para o uso da eletricidade da represa de Itaipu na década de 1980, era estigmatizada por meio de expressões sarcásticas como “diplomacia companheira” (usada pelo influente jornalista Elio Gaspari) ou “diplomacia da generosidade” (BARBOSA, 2008).

## **A negativa da burguesia brasileira a arcar com os custos da integração**

A relutância da burguesia brasileira – e também de sua equivalente argentina – em se dispor a qualquer concessão política ou econômica em favor da integração regional é registrada em grande parte dos trabalhos acadêmicos sobre o tema. A mesma conclusão pode ser extraída da pesquisa realizada, em 2008, com

---

em novembro de 2016 em Montevideu, com patrocínio da Fundación por la Integración Latino-Americana (Fila) e apoio da presidência do Mercosul.

integrantes da chamada “comunidade de política externa” no Brasil<sup>11</sup>, na qual foram ouvidos, além de empresários, diplomatas, acadêmicos e jornalistas comprometidos, na sua maioria, com os pontos de vista do grande capital. Apenas 25% dos entrevistados se manifestaram a favor da manutenção do Mercosul como uma união aduaneira (comparados a 43% em pesquisa similar feita em 2001). Indagados quanto a uma questão polêmica daquele momento, o ingresso ou não da Venezuela no Mercosul, 37% se manifestaram a favor, 15% contra e 43% favoráveis à protelação da medida, ponto prioritário na agenda diplomática do governo. Resultado mais revelador do pensamento das classes dominantes sobre política externa (com todos os limites de uma sondagem desse tipo) é apresentado pelos autores da pesquisa nos seguintes termos: “Uma maioria robusta (73%) considera condicionar eventuais acordos do Brasil com países sul-americanos à inclusão de disciplinas sobre propriedade intelectual, proteção aos investimentos, liberalização de serviços e compras governamentais” (SOUZA, 2008). Esses tópicos constituem exatamente o núcleo das posições neoliberais relativas à integração regional.

Outro indicador importante da postura do grande capital perante o projeto pós-liberal de integração sul-americana defendido pelos governos liderados pelo PT são as posições da Fiesp, cujo principal porta-voz para assuntos de política externa no período político pré-2016 foi o ex-embaixador Rubens Barbosa, no cargo de presidente do Conselho de Comércio Exterior daquela entidade empresarial. Em sua coluna no jornal *O Estado de S. Paulo*, Barbosa adotou uma postura de oposição intransigente à diplomacia “ativa e ativa” de Celso Amorim e seus sucessores no

---

11 De acordo com os responsáveis pela pesquisa, essa expressão designa “o universo constituído por pessoas que participam do processo decisório ou contribuem de forma relevante para a formação da opinião no tocante às relações internacionais do país. Compreende, portanto, não só integrantes do Executivo e do Legislativo, mas também representantes de grupos de interesse, líderes de organizações não-governamentais, acadêmicos, jornalistas e empresários com atuação na esfera internacional” (SOUZA, 2008).

Itamaraty, chamando-a de “ideológica”, “populista” e submissa ao “eixo Havana-Caracas”. Em relação ao Mercosul, combateu sistematicamente o que qualifica como “politização” do bloco, atacou em termos duros o ingresso da Venezuela e defendeu o retorno do bloco do Cone Sul à lógica puramente comercial dos anos 1990, o que inclui, em especial, a assinatura de um acordo de livre-comércio com a União Europeia. Em 2006, manifestou apoio explícito à candidatura presidencial de Geraldo Alckmin (PSDB) por considerar que, com ele, “a política externa vai retornar ao seu leito natural... acima de visões conjunturais, ideológicas” [...] (BARBOSA, 2006, sem paginação). Oito anos depois, no contexto das eleições de 2014, Barbosa publicou artigo intitulado “A nova agenda da Fiesp” no qual apresenta e defende um conjunto de propostas da entidade para a política externa, entre as quais o acordo Mercosul-UE como “prioridade imediata da política externa brasileira”, acordos comerciais “mais ambiciosos” com Peru e Colômbia (países da Aliança do Pacífico signatários de acordos bilaterais de livre-comércio com os EUA) e a “integração do país nas cadeias produtivas”. No tocante ao Mercosul, afirmou, “o Brasil deve liderar e impulsionar um processo de readequação da estrutura do bloco e a flexibilização das suas regras, de forma a torná-lo um instrumento efetivo de inserção internacional” (BARBOSA, 2014, sem paginação).

Na maior parte dos tópicos relacionados à integração regional, as posições do empresariado – que coincidem com a postura editorial de todo o conglomerado midiático brasileiro – contradizem a orientação dos governos liderados pelo PT, voltados para o desenvolvimento regional e para a redução das “assimetrias” entre os países. Os responsáveis pela diplomacia de Brasília sempre reconheceram a assimetria como o maior obstáculo no caminho da “integração estrutural” – projeto estratégico do governo Lula que enfatizava a busca de vínculos políticos com os países vizinhos e a adoção de uma política industrial comum, em contraste com o enfoque meramente comercial que marcou o Mercosul na sua primeira década de existência (GUIMARÃES,

2012, p. 95). Como uma medida prática para reduzir as assimetrias econômicas, o assessor presidencial Marco Aurélio Garcia anunciou, em 2008, a disposição brasileira de envolver a indústria de outros países sul-americanos na construção dos cerca de duzentos navios que, segundo se calculava, seriam necessários para explorar as reservas petrolíferas do pré-sal. Nas palavras de Garcia, a demanda criada por essas encomendas iria contribuir para a integração das cadeias produtivas em escala regional, estimulando “o processo de industrialização ou reindustrialização da região” (GARCIA, 2008). Como muitas outras ideias voltadas para o predomínio do aspecto cooperativo sobre a lógica capitalista do lucro, essa também permaneceu no plano das boas intenções.

Deve-se mencionar, por outro lado, a iniciativa brasileira e argentina da criação do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), voltado para diminuir as diferenças econômicas entre os países do bloco do Cone Sul<sup>12</sup>. Entre 2007, o ano em que começou a funcionar, e 2013, o Focem aprovou 43 projetos, num valor total de US\$ 1,38 bilhão, dos quais US\$ 624 milhões (17 projetos) se destinaram ao Paraguai, o país mais pobre do Mercosul (PATRIOTA, 2013). Por mais louvável que seja essa iniciativa, seus efeitos se mostraram, evidentemente, muito insuficientes diante das dimensões estruturais do problema das desigualdades sociais e econômicas na região.

## **De volta ao debate sobre a “burguesia nacional”**

O tema remete a um debate clássico entre autores das ciências sociais e teóricos no campo das forças políticas de esquerda na América Latina. A ideia de que existe nos países da região uma

---

12 Dos US\$ 100 milhões que alimentam a cada ano o total do Focem, 70% cabem ao Brasil, 27% à Argentina, 2% ao Uruguai e 1% ao Paraguai. A distribuição dos financiamentos ocorre no sentido inverso, de tal modo que o Paraguai recebe 48%; o Uruguai, 32%; a Argentina, 10%; e o Brasil, 10%.

burguesia com raízes locais, foco no mercado doméstico e interesse objetivo no desenvolvimento econômico nacional remonta à primeira metade do século 20, quando os partidos comunistas passaram a defender a aliança do proletariado com a “burguesia nacional” para levar adiante a luta anti-imperialista e as “tarefas democráticas” da revolução, como a reforma agrária. Em cada um dos países latino-americanos onde se fez presente esse tipo de expectativa, a “burguesia nacional” se recusou a cumprir o papel a ela destinado no roteiro da esquerda tradicional, preferindo, nos momentos mais críticos da luta de classes, aconchegar-se aos setores mais conservadores das classes dominantes (o latifúndio, a elite financeira e a burguesia “compradora”) e apoiar as preferências do imperialismo estadunidense, em prejuízo da classe trabalhadora, do povo em geral e de qualquer perspectiva de desenvolvimento autônomo dos nossos países.

Foi assim no Brasil, por ocasião da derrubada e suicídio de Getúlio Vargas e, mais tarde – com mais nitidez ainda – no golpe de 1964. O mesmo se passou no Chile do início da década de 1970, quando a burguesia, no seu conjunto, se juntou ao imperialismo estadunidense na campanha de desestabilização do governo da Unidade Popular, culminando no golpe militar de 1973. Processos semelhantes se verificam nos demais países latino-americanos, da Guatemala em 1954 à atual ofensiva contra a Revolução Bolivariana na Venezuela. Uma legião de pensadores de esquerda, entre os quais se destacam os brasileiros Caio Prado Júnior, Ruy Mauro Marini e Florestan Fernandes e o equatoriano Agustín Cueva, desconstruiu essas teorias de aliança de classe, demonstrando a inexistência de uma “burguesia nacional” com vocação anti-imperialista em formações sociais com o nosso legado comum, colonial e escravocrata. No caso brasileiro, trata-se de uma realidade social e econômica que se transformou imensamente nas últimas décadas. A burguesia industrial brasileira vem sendo desmantelada, em um processo que combina a reprimarização da economia com a financeirização e a desnacionalização de empresas em todos os setores econômicos, da indústria às

telecomunicações, do agronegócio aos serviços, da mineração às grandes redes do comércio (MATTOS, 2016).

Diante dos fatores estruturais que inviabilizaram os esforços no sentido de uma integração profunda, as iniciativas durante o período dos governos progressistas estiveram mais voltadas para empreendimentos de integração energética e de infraestrutura. Os encontros do Mercosul e da UNASUL preencheram suas agendas com debates sobre temas pontuais, como padronização de normas, ou, no caso da UNASUL, com questões diplomáticas que, apesar da sua importância, passaram ao largo do elemento fundamental de uma verdadeira integração – a economia. O tema foi apontado no já referido simpósio sobre rumos da integração ocorrido em 2016 em Montevideu, conforme o relato de Aram Aharonian:

Alertou-se (...) para um erro político-estratégico muito grave das forças progressistas: desprezar a integração econômica, sem a qual não existe verdadeira integração. (...) Além disso, apesar do poder das políticas públicas, nossa integração foi impedida pelos agentes econômicos privados, que sem dúvida serão engolidos pelo capitalismo global: entre 70% e 80% de nossas economias estão em mãos privadas (AHARONIAN, 2016)<sup>13</sup>.

## Conclusão

As grandes empresas brasileiras favorecidas com linhas de crédito e todo tipo de apoio oficial amealharam lucros fabulosos

---

13 *“Se alerta (...) sobre um error político-estratégico muy grave de las fuerzas progresistas: despreciar la integración económica, sin la cual no hay verdadera integración. [...] Además, pese al poder de las políticas públicas, nuestra integración fué impedida por los agentes económicos privados, que sin dudas van a ser deglutidos por el capitalismo global: el 70 o 80% de nuestras economías están en manos privadas.*”

no ciclo de governos progressistas. Porém, em momento algum, mostraram qualquer compromisso ou apoio ativo aos projetos políticos daquelas gestões. Aceitaram todas as benesses, pressionaram (em geral, com sucesso) por vantagens setoriais aqui e ali. Mas no campo político se limitaram, no máximo, a tolerar os governos “de esquerda” como uma extravagância temporária numa trajetória histórica de cinco séculos de poder irrestrito. Quando surgiu a oportunidade, a burguesia brasileira agiu em bloco para golpear a democracia, como se verificou na ampla coligação de setores empresariais para a derrubada de Dilma Rousseff em 2016. Com a exceção dos empreiteiros da engenharia pesada, às voltas com os escândalos de corrupção que vieram à tona na Operação Lava-Jato, o que se viu na mobilização golpista foi um verdadeiro quem-é-quem da burguesia brasileira. Lá estavam, unidos pelo “fora Dilma”, os banqueiros, os fazendeiros do agromercado, os magnatas da mídia e os caciques da indústria brasileira remanescente, das grandes redes de comércio e das empresas de comunicações.

Nesse sentido, o impeachment brasileiro representou um sério golpe para quem, até aquele momento, ainda veiculava sua crença na conciliação de classes – a ideia de que seria possível superar o *apartheid* social e o subdesenvolvimento no Brasil sem confronto com o grande capital, mas apenas por meio do crescimento da economia. Em suma, seria difícil imaginar outro desenlace para processos de integração regional que, embora conduzidos por governos de caráter progressista, precisariam contar, obrigatoriamente, com a cooperação das classes dominantes locais – o que, claramente, não se verificou. A retomada de um projeto de integração profundo, autônomo e progressista do ponto de vista político e social, dificilmente terá a colaboração do empresariado industrial, agrícola, comercial, financeiro ou de serviços. Tal empreendimento só pode ter como protagonistas os atores políticos do campo popular, os únicos interessados em um projeto de emancipação econômica, política e social que só será viável em escala internacional e, antes de tudo, regional.

## Referências

AHARONIAN, Aram. **El futuro de la integración regional necesita de nueva teoría y estrategia**. [S. l.]: Aporrea, 21 nov. 2016. Disponível em: <https://www.aporrea.org/internacionales/a237453.html>. Acesso em: 10 maio 2017.

AYERBE, Luis Fernando. “Novos atores política e alternativas de governo na América do Sul: os casos de Argentina, Bolívia, Brasil e Venezuela”. In: AYERBE, Luis Fernando. (Org.), **Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul**. São Paulo: Editora Unesp, 2008.

BARBOSA, Rubens. Alckmin e a política externa. **O Estado de S. Paulo**, 10 out. 2006.

BARBOSA, Rubens. **Diplomacia da generosidade**. O Estado de S. Paulo. 13 maio 2008.

BARBOSA, Rubens. **A nova agenda da Fiesp**. O Estado de S. Paulo. 09 jul. 2014.

BURBACH, Roger; FOX, Michael; FUENTES, Federico. **Latin America's Turbulent Transitions: the future of twenty-century socialism**. Halifax (Canadá), London, New York: Fernwood Publishing, Zed Books, 2013.

CAMARGO, Sonia de. Mercosul: crise de crescimento ou crise terminal. **Lua Nova**, São Paulo, n. 68, 2006.

FUSER, Igor. **As razões da Bolívia: dinheiro e poder no conflito com a Petrobras pelo controle do gás natural (2003-2007)**. São Bernardo do Campo (SP): Editora UFABC, 2015.

GAMBINA, Julio C. **Um modelo en discusión**. [S. l.]: Aporrea, 24 jun. 2011. Disponível em: <<https://www.aporrea.org/ideologia/a125634.html>>. Acesso em: 10 maio 2017.

GARCIA, Marco Aurélio. **Países sul-americanos poderão cooperar com produção do pré-sal**. Entrevista concedida Ivanir Bortort e Yara Aquino. [S. l.]: FETEC, 28 ago. 2008. Disponível em: <<http://www.fetecpr.org.br/paises-sul-americanos-poderao-cooperar-com-producao-do-pre-sal/>>. Acesso em: 23 out. 2017.

GONÇALVES, José Botafogo; LYRA, Maurício Carvalho. Aliança estratégica entre Brasil e Argentina: antecedentes, estado atual e perspectivas. **Centro Brasileiro de Relações Internacionais**, Rio de Janeiro, v. 2, ano 2, 2003. Disponível em: <<http://www20.iadb.org/intal/catalogo/PE/2008/02029.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2017.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. A perspectiva brasileira da integração sul-americana. *In*: FUNDAÇÃO ALEXANDRE GUSMÃO. **A América do Sul e a integração regional**. Brasília: Funag, 2012.

KATZ, Claudio. **El Rediseño de América Latina**: Alca, Mercosur y Alba. Buenos Aires: Ediciones Luxembourg, 2006.

LIMA, Maria Regina S. de. Liderazgo regional em América del Sur: tiene Brasil un papel a jugar?. *In*: LAGOS, R. (Comp.). **América Latina**: integración o fragmentación? Buenos Aires: Endhasa, 2008.

LIMA, Maria Regina S. de. Avanços, impasses e desafios da integração. *In*: MARINGONI, G.; SCHUTTE, G. R.; BERRON, G. (Org.). 2002-2013: uma nova política externa. Tubarão (SC): Copiart, 2014.

MATTOS, Marcelo Badaró. **Formas de dominação e exploração do trabalho:** um aspecto (central) da crise brasileira. [S. l.]: Blog Junho, 28 jun. 2015. Disponível em: <<http://blogjunho.com.br/formas-de-dominacao-e-exploracao-do-trabalho-um-aspecto-central-da-crise-brasileira/>>. Acesso em: 10 maio 2017.

PATRIOTA, Antonio de Aguiar. O Mercosul e a integração regional. **Revista Interesse Nacional**, v. 6, n. 23, 2013.

SILVA, Fabricio Pereira da. **Democracias errantes:** reflexões sobre experiências participativas na América Latina. Rio de Janeiro: Ponteio, 2015.

SIMÕES, Antonio José Ferreira. **Política externa brasileira para a América do Sul, Central e Caribe.** Brasília: FUNAG, 2011.

SOUZA, Amaury de. **O Brasil na região e no mundo:** percepções da comunidade brasileira de política externa. Rio de Janeiro: CEBRI, 2008.

VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. O Brasil, o Mercosul e a integração da América do Sul. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, v. 1, n. 1, ago./dez. 2007.

ZERO, Marcelo. O Mercosul e os processos de integração da América do Sul e da América Latina (Integração pela Cidadania ou Desintegração pelas Assimetrias?). [S. l.]: Brasil no Mundo, 21 mar. 2014 [Grupo de Reflexão sobre as Relações Internacionais]. Disponível em: <<http://brasilnomundo.org.br>>. Acesso em: 10 maio 2017.

# Entre crises e incertezas: o Mercosul e o novo momento político na América do sul

Marcos Antônio da Silva

## Introdução<sup>1</sup>

**E**m 2016, o Mercado Comum do Sul (Mercosul) completou 25 anos de existência, em meio ao silêncio e as incertezas sobre seu aprofundamento. Neste sentido, apesar de se constituir no principal bloco da América Latina, e no mais importante mecanismo de integração regional, é significativo que tal data tenha sido marcada pelo silêncio e incerteza sobre o futuro do bloco e inúmeros desafios cercam a continuidade de tal processo.

Tal silêncio ficou evidenciado na ausência de eventos comemorativos, de caráter governamental ou acadêmico, que deveriam refletir sobre o êxito relativo do bloco e os dilemas e desafios da integração regional neste novo século e contexto. Além disto, tal reflexão poderia aprofundar o debate sobre as relações do bloco com outros atores internacionais, como a UE, com quem o bloco negocia um acordo comercial, e a China, presença cada vez mais intensa na região.

Associado a isto, pode-se observar que tal data também foi caracterizada pelas incertezas que rondam tal processo. Estas são derivadas de inúmeros fatores, que se relacionam ao novo contexto político regional, em que se destaca o aprofundamento

---

1 Uma versão preliminar e resumida deste texto foi publicada na obra “Dimensões do contemporâneo: uma abordagem integrada”.

da crise econômica e política em atores fundamentais do bloco (Brasil, Argentina e Venezuela), realçando a atenção à política interna, e a ascensão de governos de orientação liberal em Brasil e Argentina que questionam a viabilidade ou a formatação ampla que havia orientado o desenvolvimento anterior do bloco. Neste sentido, vale destacar que o eixo dinâmico do Mercosul foi determinado, em grande medida, pela ação diplomática dos “dois gigantes” condicionando seu ritmo, agenda, mecanismos, expansão e principais ações.

Além disto, tais incertezas estão associadas à ausência de capitalidade social do bloco e as persistentes fragilidades e limitações institucionais que, apesar do avanço recente, continuam reproduzindo o centralismo do executivo, a ausência de políticas públicas conjuntas em áreas fundamentais (saúde, educação e trabalho), a descoordenação e a inefetividade de instituições regionais (a maioria possui um caráter consultivo) e, principalmente, a ausência de uma consciência cidadã integracionista, mercosulina, e sua capacidade de intervenção ou influência nos rumos do processo de integração regional.

Sendo assim, este artigo procura discutir como o novo contexto regional incide sobre o processo integracionista e indicar os elementos, ainda incipientes, que podem caracterizar tal processo nesta nova etapa da integração regional.

Para tanto, este trabalho está estruturado, além desta introdução e conclusão, da seguinte forma. Na primeira parte, analisa os condicionantes estruturais do processo de integração regional, derivados do Tratado de Assunção e seu contexto. Em seguida, realiza um balanço de seu período mais recente, discutindo a denominada ‘década dourada’ do bloco. Finalmente, discute como o novo contexto interno e regional incide sobre os rumos da integração regional.

## **25 anos de entraves à integração: os limites estruturais (ou os pecados originais) do Mercosul**

O Mercosul embora se constitua como o principal processo de integração regional da América Latina apresenta os mesmos potenciais e riscos de outras tentativas integracionistas que foram realizadas na região ao longo do século passado, algumas auspiciadas pelas ideias cepalinas, amparadas no binômio desenvolvimento e democracia, e que parecem determinar os limites de tal processo. Além disto, devem-se considerar os antecedentes históricos de conflito, cooperação e integração na América Platina, como de outros processos regionais no âmbito latino-americano, que como aponta Bouzas: “la historia del proceso de integración regional durante el ultimo medio siglo es inseparable de los debates sobre el desarrollo y la inserción de los países de América Latina en la economía global. Esta historia se ha resumido en la dicotomía entre el llamado “viejo” y “nuevo” regionalismo” (BOUZAS, 2011, p. 75).

Além disto, a este balanço histórico, micro e macrorregional, deve-se considerar a influência do contexto internacional que influenciou o caráter inicial do bloco e, certamente, seu desenvolvimento posterior em que predominou uma integração de corte econômico-comercial, marginalizando as dimensões políticas e sociais, originando entraves estruturais que minaram o aprofundamento do processo de integração regional e contribuem para o desenvolvimento errático que a integração regional enfrenta. Apesar de considerarmos a amplitude de tais entraves (ou pecados originais), destacamos aqueles presentes em três dimensões que consideramos fundamentais: assimetrias, a político-institucional e as macropolíticas.

Apesar de relativamente discutida, a questão das assimetrias e, principalmente, a ausência de mecanismos firmes e constantes para a superação dos entraves por elas gerados, persiste como um fator importante de limitação da integração regional. Alguns destes aspectos podem ser observados no quadro e na tabela abaixo:

**Quadro 1- Assimetrias**

	PIB 2013	%	POPULAÇÃO 2013	%	RENDA PER CAPITA	TERRITÓRIO	%
BRASIL	2.243.854	67,75	202.033.670	70,88	11.199	8.515.767	66,52
ARGENTINA	611.726	18,47	41.803.125	14,67	14.760	2.791.810	21,81
URUGUAI	55.708	1,68	3.418.694	1,2	16.531	176.220	1,38
PARAGUAI	29.208	0,88	6.917.579	2,43	4.294	406.750	3,18
VENEZUELA	371.379	11,21	30.851.343	10,82	12.213	912.050	7,12
	3.311.875		285.024.411		58.817	12.802.597	

Fonte: IBGE; elaboração própria.

**Tabela 1 – Desigualdades regionais entre os países do MERCOSUL**

	IDH <sup>1</sup>	GINI <sup>2</sup>	Desemprego <sup>3</sup>	Pobreza <sup>4</sup>	(Imp+Exp)/PIB <sup>5</sup>
BRASIL	0,755	52,87	7,3	15,1	21,5%
ARGENTINA	0,836	42,28	4,8	4,7	25,6%
URUGUAI	0,793	41,87	8	11,5	37,2%
PARAGUAI	0,679	48,3	6,9	23,8	71,0%
VENEZUELA	0,762	46,94	7,8	32,1	39,5%

Notas: 1) Referente ao ano de 2014; 2) Referente ao ano de 2013, exceto para Venezuela que representa o ano de 2006; 3) Em %, média no ano de 2014, exceto para Venezuela, média dos dois primeiros trimestres de 2014; 4) Percentual da população em situação de pobreza, referente ao ano de 2013. Para a Argentina só está disponível a informação para áreas urbanas. 5) Fluxo comercial como proporção do PIB no ano de 2013.

Fonte: IBGE, Banco Mundial, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, CEPAL; (Elaboração própria).

Como se pode observar, apesar da diluição que o ingresso da Venezuela ocasionou, o impacto das assimetrias é evidente. Primeiro, nos contrastes entre os dados de população, território, PIB e renda *per capita*, demonstrando um peso e potencial de influência distinto entre países. Segundo, pelas distinções nos indicadores sociais demonstrados pelo IDH e demais índices que incidem diretamente no potencial humano e no desenvolvimento de políticas públicas. Por fim, ao confirmar que o eixo central

da integração regional é constituído por Brasil-Argentina que possuem o maior peso relativo de tais indicadores. Em suma, as assimetrias continuam incidindo, e dificultando, o processo de integração regional.

Este último elemento é importante para a compreensão do processo que conduziu a assinatura do Tratado de Assunção, que formalizou o bloco, como resultado do processo de convergência entre Brasil e Argentina (ONUKEI, 2006; VAZ, 2002) e, principalmente, por realçar o fato de que tal parceria foi e continua sendo fundamental para sua dinâmica e desenvolvimento, mesmo com o relativo peso que a Venezuela havia propiciado. Desta forma, a atuação diplomática dos dois primeiros e o impulso que desejam propiciar ao bloco continuam sendo fundamentais para o seu desenvolvimento, daí a necessidade de estarmos atentos à atuação do eixo Brasília-Buenos Aires.

Além disto, o Tratado de Assunção, que assinalou os objetivos e a organização institucional do Mercosul, determinou outra dimensão dos entraves estruturais do bloco relacionados aos aspectos político-institucionais. Neste sentido, o bloco foi marcado pelo *caráter intergovernamental e por uma notável ausência de um arcabouço institucional e mecanismos de participação política e de elementos de supranacionalidade.*

Neste sentido, como apontava Caetano (2007), o bloco foi marcado pela presença de instituições intergovernamentais de baixa intensidade e que possuíam as seguintes marcas: interpresidencialismo, caráter intergovernamental dos órgãos decisórios, acordos que se mostraram como “atos ilegais incompletos”, pois requeriam a aprovação dos respectivos parlamentos, e a ausência de um órgão jurisdicional autônomo. Apesar dos avanços recentes ainda é notável a ausência de um arcabouço institucional sólido que possa solucionar, de forma eficaz, as controvérsias entre os países e de gerar uma identidade e atuação que seja, efetivamente, supranacional. Assim, dentre os desafios políticos que o bloco enfrenta estão a excessiva concentração de poderes, portanto a dependência, nas mãos dos presidentes (o denominado

hiperexecutivismo<sup>2</sup>) e a ausência de múltiplos atores, como a sociedade civil e os parlamentos das regiões envolvidas que dificultam o aprofundamento político-institucional do bloco.

Tal processo conduziu a duas limitações fundamentais. Por um lado, provocou o Déficit Democrático, no plano político e social, como causa importante da dificuldade de superação dos limites e das crises a que se viu submetido nos últimos anos, pois como aponta Caetano, “em que pesem os progressos alcançados na matéria, persistem vários traços de déficit democrático no funcionamento cotidiano do bloco, com impactos negativos não só na legitimidade do processo como na sua eficácia nos planos econômico-comercial e de articulação de políticas” (CAETANO, 2007, p. 174).

Além disto, conduziu ao exercício de uma cidadania limitada (ou incompleta), tanto em percepção como em práticas, dificultando o avanço de uma consciência mercosulina e incidindo sobre as políticas sociais, pois como apontava Draibe:

“(…) por outro lado, no plano estratégico, o Mercosul opera com uma *estratégia maximalista da dimensão social*, referida aos objetivos da integração, mas ao mesmo tempo, com uma *estratégia minimalista de políticas sociais*, uma vez que abdica de trazer para o campo da integração social o debate e a proposição de modelos de desenvolvimento econômico e social que pudessem sustentar, mais adequadamente, um efetivo processo de constituição de uma cidadania social nova e coesa” (DRAIBE, 2005).

---

2 Neste sentido, afirma Caetano: “la integración no existe, en tanto política y gestión estatales democráticas (y no aludimos ahora a deseabilidad sino a la eficacia sociopolítica), mientras no la sancione el Legislativo. Al hacerlo, éste se liga a ella en términos de compromiso y de significación histórica” (CAETANO, 2011, p. 2-3).

Por fim, tal tratado apontava para a emergência de uma “união aduaneira incompleta”, limitada política e economicamente, e ainda submetida à lógica do interesse nacional impediu o desenvolvimento de macropolíticas em tais esferas e propiciou a primazia de temas econômicos em detrimento de uma lógica integracionista mais ampla. Desta forma, não se desenvolveram mecanismos de coordenação de política econômica e mesmo de políticas públicas regionais, dirimindo os efeitos do processo integracionista.

Em parte, isto se relaciona, uma vez mais, ao contexto originário do bloco<sup>3</sup>, marcado pela crise do estado desenvolvimentista e, principalmente, pela hegemonia da perspectiva neoliberal que identificou no mercado o caminho, quase exclusivo, para o desenvolvimento regional, enfatizando os aspectos relacionados ao comércio e desenvolvimento econômico, em detrimento de outros elementos. Neste sentido, convém recordar a análise de Cervo ao afirmar que: “A evolução do Mercosul para a maturidade ocorre no início do século XXI e inclui aspectos que serão tratados a seguir: consolidação institucional e jurídica, consolidação das relações intrazonais; ampliação para a América do Sul; enfim, relações com outros blocos e países” (CERVO, 2008, p. 166). Tais dimensões adquirem novo significado diante do novo contexto político regional, o que discutiremos a seguir.

---

3 Neste sentido, Casanova (2005) aponta que o neoliberalismo pode ser caracterizado como: “A globalização neoliberal iniciada no fim do século XX também teve como objetivos centrais: a privatização dos recursos públicos; a desnacionalização das empresas e patrimônios dos Estados e povos; o enfraquecimento e a ruptura dos compromissos do Estado social; a “desregulagem” ou supressão dos direitos trabalhistas e da previdência social dos trabalhadores; o desamparo e a desproteção dos camponeses pobres em benefício das grandes companhias agrícolas, particularmente as dos Estados Unidos; a mercantilização de serviços antes públicos (como a educação, a saúde, a alimentação, etc.); o depauperamento crescente dos setores médios; o abandono das políticas de estímulo aos mercados internos; a instrumentação deliberada de políticas de “desenvolvimento do subdesenvolvimento” com o fim de “tirar do mercado” globalizado os competidores das grandes companhias” (CASANOVA, 2005, p. 11).

Tais elementos (assimetrias e reforço do eixo Brasil-Argentina, predomínio da dimensão comercial e déficit democrático e cidadania limitada) significaram, portanto, limites estruturais para o aprofundamento do processo de integração regional, incidindo sobre o processo e as possibilidades de aprofundamento. Estes aspectos convergem com análise de Vigevani (2012) que apontava que os principais desafios para a consolidação do Mercosul seriam: a ausência de um centro de reflexão histórica e teórica sobre os processos de integração regional, com base nos países envolvidos; a manutenção da dependência estrutural (histórico, social, político e econômico) com os países centrais, apesar de algumas mudanças, continua a impor um modelo de exportação de bens primários e absorção de capital e tecnologia; a percepção de que os grandes operadores econômicos dos países do bloco são multinacionais, a determinação de uma ação globalista que não leva em conta a complementaridade e os interesses nacionais; a falta de comunidades epistêmicas e de segurança fortes; o paradoxo de que, apesar da convergência política entre os governos na primeira década deste século (Lula no Brasil, o governo Kirchner na Argentina, Lugo no Paraguai e a Frente Ampla do Uruguai) sem reforço significativo do processo integração e as suas instituições; a frágil governança, relacionada com a incapacidade dos Estados, apesar da vontade política para fazer avançar a política pró-integração; e, por fim, a persistência de uma lógica particularista nacional que, em nome do interesse nacional, impedem a coordenação de inserção internacional dos países e o processo de integração (VIGEVAANI, 2012, p. 29-31).

Sendo assim, discutiremos a seguir a dinâmica recente do bloco, considerando sua história recente e os avanços e limites da integração regional.

### **Um êxito relativo: a década dourada do Mercosul**

Ao longo de seus 25 anos de existência, o Mercosul atravessou diversos momentos e contextos que incidiram, em maior ou

menor medida, em seu desenvolvimento, gerando um debate interessante sobre sua natureza, dinâmica, conquistas e desafios.

Em relação à sua natureza, deve-se considerar o contexto em que o processo de integração regional foi gestado e seu caráter associativo. No primeiro caso, já mencionado, a década em que foi formalizado foi marcada pelo apogeu do neoliberalismo e sua crença incondicional no mercado como mecanismo de desenvolvimento e integração, o que afetou a amplitude do projeto integracionista e o arcabouço institucional por ele construído.

Isto também influenciou a natureza de tal associação, pois como apontam Vigevani e Oliveira (2001), os dois modelos gerais servem de referência para os processos de integração regional como uma associação de objetivos ou como uma associação prática<sup>4</sup>, esta tem predominado, desde o início, combinando aos objetivos específicos das diplomacias de Brasil e Argentina, sendo que no caso do primeiro relaciona-se a visão brasileira sobre o papel do país no cenário internacional. Neste sentido, podemos apontar que as dificuldades e os desafios que o Mercosul enfrenta, *referem-se à resposta insatisfatória*, para não dizer inexistente, *sobre qual dos modelos deveria orientar o processo* e a centralidade das questões comerciais (econômicas) como fundamento da integração regional.

Tais elementos se tornam evidentes quando se observa as diversas tentativas de periodização do bloco. Neste sentido, Caetano (2007) apontava dois períodos distintos: “Mercosul Fenício”, de caráter mercantil e que vigora até 2005 e outro, com traços políticos e de interesses mais amplos, desde então. Tal análise foi retomada e aprofundada, considerando o desenvolvimento institucional do

---

4 Segundo os autores, tal questão é fundamental, pois: “é o mesmo que dizer que a comprovação ou não do êxito da integração pode traduzir-se na verificação de que o processo de sua constituição consolida valores comuns, ou, ao contrário, apenas constitui uma associação prática de conveniência, ainda que sólida. Mesmo no segundo caso haveria objetivos compartilhados, mas não uma perspectiva comum forte” (VIGEVAANI & OLIVEIRA, 2001, p. 4).

bloco, e foi sintetizada por Caetano (2011) da seguinte forma: fundação e desenvolvimento inicial (1991-1994) – influência do contexto internacional e traços constitutivos centralizados; consolidação institucional e sinais de crise (1994-1999) – dependência dos fluxos comerciais e financeiros internacionais e fragilidade institucional; crise e conflitividade – paralisia e tentativas de relançamento (1999-2002) – ações unilaterais, conflitos, propostas de suspensão temporária e relançamento; indícios de novo modelo (2002-2004) – momentos de inflexão e relançamento com uma perspectiva integracionista mais política e integral; impulso e inflexão (2005-2008) – retorno dos problemas iniciais de funcionamento, desequilíbrios e conflitos bilaterais; e crise global e agenda de aprofundamento (2008-2011) – impacto da crise internacional, diálogos e concertação política, desenvolvimento institucional e de políticas sociais (CAETANO, 2011).

Da mesma forma, Onuki (2006) indicava que, até 2006, era possível identificar três períodos distintos, além do processo de aproximação entre Brasil e Argentina que predominou até a formalização do bloco. O primeiro, entre 1991 e 1994, caracterizado pela constituição do bloco e com sucesso derivado de sua expansão comercial e superação dos entraves de cooperação. O segundo, entre 1994 e 1999, marcado pelo aumento da interdependência e acirramento dos conflitos comerciais. O terceiro, entre 1999 e 2006, marcado pelas crises domésticas (de Brasil e Argentina, destacadamente) e pela reavaliação e tentativa de refundação do bloco, que se estende até a publicação do trabalho<sup>5</sup>.

---

5 Tal perspectiva combina com a de Cervo ao apontar que: “A mais sólida e longa experiência de integração com a qual envolveu-se profundamente o Brasil, o Mercosul, espelha esse dilema de função diante das forças da globalização: em sua gênese, entre os doze protocolos de 1986 firmados entre Brasil e Argentina e o Tratado de Assunção, de 1991, o processo de integração do Sul orientou-se simplesmente pelos objetivos do desenvolvimento visto como etapa do processo histórico, entre esse tratado e o fim dos governos neoliberais, em 2002, desviou-se para o objetivo comercialista; desde Luiz Inácio Lula da Silva e

Outra periodização, embora sob nova perspectiva, é a de Almeida (2016), que identifica cinco fases ao longo da existência do bloco (Etapa Inicial, Tratado de Assunção, Protocolo de Ouro Preto, Crise e Recuo e Fins Políticos)<sup>6</sup>.

Mais do que ressaltar as diferentes perspectivas, tal análise evidencia que o eixo dinâmico do Mercosul se relaciona com a atuação de Brasil e Argentina, que a hegemonia do enfoque comercial em sua primeira década e que, a partir do início deste século, após inúmeras crises (nacionais e do bloco), uma nova dinâmica foi instaurada no processo de integração com a ascensão de governos progressistas na região.

Neste sentido, concordamos com Ayerbe (2008) ao destacar que, para além dos diversos balanços e críticas à atuação de tais governos, sua ação em prol da integração regional, embora marcada pela diversidade e complexidade dos contextos locais e dos projetos políticos específicos, tem como balanço comum o fato de que:

Apesar de apresentarem perfis políticos diferenciados, as administrações de Kirchner, Morales, Lula e Chávez têm em comum a preocupação com a revalorização do protagonismo do Estado em face do mercado. Neste sentido, suas ações objetivam recuperar capacidades de gestão nos âmbitos interno, especialmente com a promoção da equidade social, e externo, com a busca da afirmação regional, especialmente no âmbito sul-americano, e maior autonomia com os Estados Unidos (AYERBE, 2008, p. 265).

---

Néstor Kirchner, em 2003, tende a tornar-se integração macroeconômica, com ênfase produtiva” (CERVO, 2008, p. 153).

6 A periodização proposta seria: Etapa inicial com construção gradual (1986-1989), Tratado de Assunção (1990-1994), Protocolo de Ouro Preto (1995-1999), Crise e recuo geral (1999-2002) e Fins Políticos (2003-2016) (ALMEIDA, 2016).

Neste sentido, as expectativas em relação ao Mercosul estiveram associadas à convergência política dos governos presentes em Brasil (Lula e Dilma), Argentina (Kirchner), Uruguai (Tabaré Vazquez e Pepe Mujica), Venezuela (Hugo Chávez e N. Maduro) e Paraguai (Fernando Lugo) que estabeleceram, como apontamos, uma nova dinâmica no processo de integração.

Tal período chegou a ser denominado de “a década dourada” da integração (RACOVSKICH e RAIMUNDI, 2016) registrando inúmeros avanços, associados ao relançamento e aprofundamento do bloco em que se destacam, além da autonomia e maior atuação regional, as seguintes ações: iniciativas de integração sul-americana (UNASUL) e latino-americanas (CELAC), envolvendo múltiplas dimensões e autonomia frente aos EUA, evidenciada na recusa a proposta da ALCA, patrocinada por esta potência; transbordamento institucional do Mercosul com a criação do PARLASUL e seu envolvimento em crises e ações regionais e extrarregionais, criação e desenvolvimento do Instituto Social do Mercosul e do Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos, dentre outras; incremento do FOCEM, ampliando sua atuação e fundos destinados ao desenvolvimento local e superação de assimetrias, sendo utilizado em diversas obras na região, procurando propiciar o desenvolvimento e a consolidação de cadeias produtivas entre os membros do bloco; desenvolvimento de ações em programas sociais, infraestrutura e segurança; desenvolvimento de programas relacionados à cidadania e de políticas de gênero (Mercosul Social); inserção internacional coordenada e defesa e fortalecimento da democracia no bloco e na região.

Tais elementos parecem confirmar que, considerando o que apontamos sobre o contexto, a natureza e as diversas etapas de desenvolvimento do Mercosul podem apontar que tal bloco conseguiu um êxito relativo como já revelava Cerro (2008).

Neste sentido, apesar dos limites, tal período propiciou uma empatia das inteligências (consolidando a convergência do pensamento argentino e brasileiro); a consolidação de uma zona de paz na região; uma expansão do comércio intrazona; o

estabelecimento de um sujeito do direito internacional com capacidade de negociação; o estabelecimento de uma imagem externa positiva; e, finalmente, o impulso a constituição de uma unidade política, econômica e de segurança da América do Sul (CERVO, 2008, p. 164-165). Ainda poderíamos agregar a manutenção e o fortalecimento da democracia na região e sua área próxima, bem como certa dose de resistência a uma inserção subordinada, como se viu na discussão da ALCA<sup>7</sup>. A estes aspectos, o ex-secretário geral do Itamaraty Samuel P. Guimarães acrescenta, além do fluxo comercial e de investimentos, a criação e efeitos do FOCEM, o aumento da mobilidade de mão de obra, a coordenação e intercâmbio de programas sociais e a defesa e consolidação da democracia (GUIMARÃES, 2014)<sup>8</sup>.

---

7 Segundo Sônia Camargo: “Paralelamente, em termos políticos, a ideia de democracia foi reforçada no contexto do MERCOSUL, uma vez que, transcendendo as fronteiras de cada país-membro, esse princípio foi incluído no Protocolo de Ouro Preto tomando a forma de uma cláusula democrática regional que, lançada pelos governos argentino, brasileiro e uruguaio, tinha como endereço o Paraguai, onde uma crise política de grandes proporções antecipava um golpe de caráter militar. Dessa maneira, apesar dos fatores negativos já mencionados, o avanço comercial e político alcançado nos anos 1990 permitia acreditar na possibilidade de que, por meio do MERCOSUL, seria possível a criação de um espaço coeso, integrado, economicamente e politicamente, no Cone Sul” (CAMARGO, 2005).

8 Considerando a perspectiva brasileira, aponta que: “Para o Brasil, foram os seguintes os principais resultados da sua participação no Mercosul: 1. O comércio do Brasil com o Mercosul aumentou dez vezes entre 1991 e 2012 enquanto o comércio do Brasil com o mundo aumentou oito vezes; 2. 84% por cento das exportações do Brasil para os países do Mercosul são produtos manufaturados enquanto apenas 53% de suas exportações para os Estados Unidos, 36% de suas exportações para a União Europeia e 4% de suas exportações para a China são produtos manufaturados; 3. Os países do Mercosul, em especial a Argentina, absorveram 21% das exportações totais de manufaturados brasileiros; 4. o Brasil teve superávits comerciais com todos os países do Mercosul nos últimos dez anos enquanto tem tido déficit, nos últimos anos, com os países altamente desenvolvidos; 5. Em 2013, o saldo comercial do Brasil com o Mercosul foi mais do que o dobro do saldo total brasileiro, compensando os déficits comerciais com os Estados Unidos de 11 bilhões de dólares e com a União Europeia,

De qualquer forma, tal período implicou um avanço significativo que, no entanto, não conseguiu promover uma consolidação definitiva do bloco e de uma dinâmica de aprofundamento de tal processo, não possibilitou a superação dos elementos mencionados (assimetrias, déficit democrático, cidadania limitada...), não evitou o desenvolvimento de conflitos (o caso da fábrica de papel entre Argentina e Uruguai) e, principalmente, não conseguiu atingir um amplo apoio societal e a primazia dos benefícios sobre os custos da integração regional que pudessem evitar o retorno a uma política nacional.

De tudo isto, resulta o que apontava Caetano sobre os rumos da integração ao afirmar que:

“Sin embargo, una mirada atenta sobre los actuales contextos impone en esa dirección un registro sensato sobre la necesidad imperiosa de nuevos aprendizajes y exigências. (...) En una conyuntura que, como vimos, combina desafíos acuciantes con ciclos y tendencias favorables, desde balances razonables que acumulen los aprendizajes de dos décadas de forja, la experiencia que surge de estos 20 años parece afirmar que el primer paso hacia un prospecto augural para el Mercosul, con seguridad habrá de vincularse con la capacidad de sinceramiento y con la voluntad política que

---

de 3 bilhões de dólares; 6. As empresas de capital brasileiro realizaram investimentos importantes nos países do Mercosul, que constituem sua área natural de expansão inicial para o exterior; 7. Os empréstimos feitos pelo BNDES para a realização de obras de infraestrutura em países do Mercosul resultam em contratos com empresas brasileiras de engenharia e na exportação de bens e serviços pelo Brasil; 8. Parte importante dos investimentos diretos estrangeiros que se realizam no Brasil tem como objetivo exportar para o conjunto de países que constituem o Mercosul; 9. a participação do Brasil no Mercosul permitiu contribuir para a consolidação e defesa da democracia na região e, portanto, para a estabilidade em nossa vizinhança imediata” (GUIMARÃES, 2014).

los socios del pacto regional exhiban em los próximos años” (CAETANO, 2011, p. 69-71).

Em suma, apesar destes avanços, tal convergência não possibilitou o aprofundamento e a consolidação definitiva do bloco e inúmeras críticas continuam persistindo. Além disto, o retraimento e, em seguida, a nova orientação das políticas externas de Brasil e Argentina, o novo contexto regional e a intensa crise venezuelana indicam uma nova reorientação da integração ou, no mínimo, uma redefinição dos rumos do Mercosul, que discutiremos a seguir.

### **O novo contexto regional e a integração: um horizonte comercial?**

A conjuntura mais recente da América Latina tem sido marcada pela ascensão de forças conservadoras e pelo retorno de uma mentalidade mercantil em resposta às mudanças e problemas derivados da dinâmica anterior e da crise internacional. Neste sentido, começa a emergir na região, especialmente na América do Sul, uma restauração conservadora, gerada pelos limites e equívocos políticos internos do ciclo progressista, que possibilitou a ascensão (eleitoral ou parlamentar) de novos governos em Argentina, Brasil, Paraguai (há algum tempo) e que combinada à profunda crise política e econômica na Venezuela parece indicar uma nova fase do MERCOSUL (FIGUEREDO, 2016).

Neste sentido, vitória de M. Macri (Argentina) e a posse de Michel Temer (Brasil) indicam uma reorientação das políticas externas e, certamente, dos rumos do bloco. Sendo assim, o eixo dinâmico Brasil-Argentina está apontando para uma reorientação da integração regional, tornando-a de baixa intensidade e seletiva, com a retomada de sua dimensão comercial e a marginalização de ações em outras esferas (política, institucional, educacional, trabalhista...).

No caso brasileiro, tal perspectiva está associada aos objetivos do novo chanceler, José Serra (já substituído por Aloysio Nunes,

também do PSDB) que, dentre outros aspectos, tem realizado uma gestão com dois objetivos muito definidos: a reestruturação do Itamaraty e a tentativa de superar e se distanciar do legado petista como aponta Stolle Paixão e Casarões (2016)<sup>9</sup>.

Além disto, a política para o Mercosul se fundamenta na constatação de Almeida, que passou a ocupar um importante cargo no Itamaraty, que apontava que:

Os perigos para o Mercosul não estão exatamente na sua reversão ou na extinção de fato – já que de direito não existem chances disso ocorrer, pois os mesmos políticos que se recusam a fazer reformas, tampouco ousam reformar o funcionamento do bloco. A perspectiva que se oferece se situa na sua estagnação, ou seja, em lugar de perseguir os objetivos ainda não cumpridos – e hoje, talvez, considerados “utópicos” – e de se esforçar por elevar padrões de coordenação de políticas – senão macroeconômicas, pelo menos setoriais, ou aquelas áreas de política fiscal, tributária e creditícia, por exemplo, que mais afetam as políticas industriais –, os países acabam se conformando com a zona de livre comércio

---

9 Segundo ele: “Tendo isso em mente, a estratégia de Serra à frente do Itamaraty envolveu, nos últimos meses, uma dimensão de forma e outra de conteúdo. Do ponto de vista formal, o novo ministro mudou o tom da ação diplomática brasileira: endureceu as críticas a países considerados aliados dos governos petistas, tanto nas notas oficiais quanto nas declarações à imprensa, numa toada que descreveu como “nem calar, nem escalar”. Em termos substantivos, enunciou uma guinada em direção aos temas comerciais e aos chamados “parceiros tradicionais” – notadamente, EUA e Europa. Além disso, Serra promoveu transformações estruturais relevantes, como a incorporação da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil) ao MRE e, mais recentemente, a inédita abertura do gabinete do chanceler a cargos comissionados de fora da carreira diplomática (ALVES, 2016). As mudanças se balizam por um grande objetivo declarado: desconstruir o legado dos anos Lula/Dilma em política externa” (STOLLE PAIXÃO E CASARÕES, 2016, p. 82).

incompleta que existe e com a contrafação de união aduaneira em vigor. A reconstrução e a consolidação do Mercosul, para ser efetiva, exigiria medidas corajosas, apontando na direção dos objetivos originais, hoje totalmente negligenciados. Não é seguro que os dirigentes dos países membros estejam dispostos a avançar por essa via; um novo Mercosul talvez exija novas lideranças e um novo quadro mental. (ALMEIDA, 2016, p. 6).

De qualquer forma, apesar da mudança discursiva, superando a proposta de fim do Mercosul defendida nas eleições de 2014, a posição brasileira sobre o bloco tem se mostrado limitada, promovendo uma resiliência do processo, tal como demonstra Castro (2017). Sendo assim, tem ocorrido o retorno à ênfase comercial que marcou as primeiras fases do bloco, com destaque para a retomada de negociações com a UE e a tentativa de tratativas com outros arranjos comerciais e a China, reforçada pelas posições da diplomacia argentina e pela crise venezuelana.

Também no caso argentino, a ascensão de M. Macri significou uma reorientação das políticas interna e externa, numa tentativa de superação da herança kirchnerista, que, segundo Busso e Zeliovich (2016), pode ser sintetizada da seguinte forma:

Macri entiende que la inserción internacional argentina debe priorizar un perfil occidental que privilegie los vínculos con Estados Unidos y Europa y satisfaga las demandas de actores externos tales como estados centrales, corporaciones, sector financiero, etc. De manera consecuente, sus planteos económicos se asocian al libre mercado, mientras la gestión de gobierno incluye la representación de los intereses de las grandes empresas y las finanzas a través de la incorporación de CEOs al gabinete. Este cambio se trasunta tanto en la política exterior hacia el mundo y la región como en la valoración que se hace de la

integración. En el ámbito sudamericano Macri visitó como presidente electo a Brasil, Chile y Uruguay pero, desde entonces, su discurso adelantó la intención de flexibilizar el Mercosul y acercarse a la AP. Sus posteriores viajes a Colombia y Perú, la llegada a Buenos Aires del presidente Peña Nieto, así como la decisión de sumar a la Argentina como observador de la AP confirman la tendencia del actual gobierno (BUSSO e ZELIOVICH, 2016, p. 18-19).

Como se pode observar, tal reorientação tem implicações fundamentais para os rumos do processo de integração regional, pois prioriza a dimensão comercial e, principalmente, indica a construção de um arranjo flexível e voltado para a inserção internacional, em detrimento dos temas e ações políticas, sociais ou de desenvolvimento local, convergindo com a nova postura brasileira.

Além destas mudanças do eixo Brasil-Argentina, um novo elemento indica a nova fase do bloco. Tal elemento se relaciona ao aprofundamento da crise econômica e política venezuelana e seus efeitos no Mercosul. Neste sentido, tem ocorrido uma convergência maior entre as posturas brasileira e argentina (e paraguaias), com o isolamento da perspectiva bolivariana, como se evidenciou no debate sobre a presidência do bloco e, mais recentemente, sobre a observância (ou não) da cláusula democrática pela Venezuela.

Além disto, tal crise mina o potencial alternativo bolivariano, e de perspectivas a ele associadas, ressaltando as políticas pró-mercado e comerciais, como componente fundamental do processo de integração regional, além de, evidentemente, lançar dúvidas sobre a continuidade de permanência desta e de outros membros do Mercosul.

Em suma, apesar de, ainda incipiente, pode-se identificar uma inflexão importante no processo de integração regional, derivada da dinâmica política interna de seus membros e da frágil institucionalização até aqui observada que coloca em dúvida o futuro do bloco. Tal inflexão, se não aponta sua extinção ou reversão, pelo menos indica uma nova reorientação em que o viés comercial volta

a ser majoritário e predominante em detrimento do desenvolvimento de políticas sociais e ampliação da cidadania regional, algo que tem se tornado mais evidente, inclusive na política doméstica de Brasil e Argentina.

## **Conclusão**

Ao longo de sua existência, o Mercosul foi marcado pela oscilação entre o otimismo e o pessimismo e por uma dinâmica em que, devido a inúmeras crises, por vezes parecia conduzir ao seu esgotamento, influenciada pelo contexto político nacional e internacional.

Desta forma, como procuramos demonstrar, ao chegar aos 25 anos de existência o bloco, pode-se constatar um êxito relativo em que, apesar das limitações, ainda pode desempenhar um papel considerável nas relações regionais, desde que os entraves estruturais (assimetrias, limites político-institucionais, déficit democrático, cidadania limitada e macropolíticas) encontrem uma solução viável e permitam o aprofundamento do processo de integração. Nisto que consiste o labirinto do Mercosul.

Como apontamos o impulso inicial da construção da integração regional, foi condicionado pelo contexto internacional e a hegemonia fugaz, mas profunda, do receituário neoliberal. Neste sentido, predominou uma lógica econômico-comercial que retomou os dilemas de tentativas fracassadas ao longo do século passado e tende a se repor no novo cenário político regional.

Tal retomada não pode significar o abandono dos avanços institucionais e de políticas sociais dos últimos anos que, embora limitados, foram importantes para o aprofundamento do processo de integração regional.

Além disto, se tal cenário apresenta desafios e riscos, inclusive de estagnação, também apresenta novas possibilidades que, se exploradas adequadamente, podem contribuir para a continuidade de tal processo. De qualquer forma, a integração regional continua sendo importante para o desafio secular dos países

latino-americanos de realizar uma inserção internacional soberana e afirmativa e de promover o desenvolvimento econômico e social de suas sociedades, que se repõe constantemente.

## Referências

AYERBE, Luis Fernando (org.). **Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul**. São Paulo: Ed. Unesp, 2008.

ALMEIDA, P. R. “O MERCOSUL aos 25 anos: minibiografia não-autorizada”. **Mundorama**- Revista de Divulgação Científica em Relações Internacionais, 2016. Disponível em: <http://www.mundorama.net/2016/03/27/o-mercosul-aos-25-anos-minibiografia-nao-autorizada-por-paulo-roberto-de-almeida>. (Acesso em: 27/04/2017).

BORÓN, A. Os novos Leviatãs e a polis democrática: neoliberalismo, decomposição estatal e a decadência da democracia na América Latina. *In*: SADER, E.; GENTILI, P. (org.). **Pós-Neoliberalismo II. Que Estado para que Democracia?** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

BOUZAS, R. “Apuntes sobre el estado de la integración regional de América Latina”. *In*: CAETANO, G. “MERCOSUR: 20 años”. Montevideo: **CEFIR**, 2011.

BUSSO e ZELIOVICH, A. e J. “El gobierno de Mauricio Macri y la integración regional: ¿desde el MERCOSUR a la Alianza del Pacífico?” *In*: **Conjuntura Austral**, vol. 7, n. 37, p. 17-24, 2016.

CAETANO, Gerardo. “MERCOSUL: Quo vadis?” *In*: **Diplomacia, Estratégia e Política**. Brasília, n.5, janeiro-março, 2007.

CAETANO, Gerardo (org.). MERCOSUR: 20 años. Montevideú: CEFIR, 2011.

CAMARGO, S. **MERCOSUL: crise de crescimento ou crise terminal?** São Paulo: Lua Nova, 2005.

CASANOVA, P. G. “O Imperialismo, hoje”. **Revista Tempo**, v.9, n.18, Niterói, jan./jun. 2005.

CASTRO, Alline C. “A resiliência do Mercosul no século XXI-impulsos e desafios”. *In: Mundorama-* Revista de divulgação científica em Relações Internacionais. Disponível em: <http://www.mundorama.net/?p=23905>. (Acesso em: 12/09/2017).

CERVO, A. **Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo: Saraiva, 2008.

DRAIBE, Sonia. “Coesão social e integração regional: a agenda social do MERCOSUL e os grandes desafios das políticas sociais integradas”. Rio de Janeiro, **Cadernos de Saúde Pública**, 2005.

FIGUEREDO, Dário S. América Latina: nuevas relaciones hemisféricas e integración. Ciudad de México: UNAM, 2016.

GUIMARÃES, S. P. “Integração regional e acordos de livre comércio”. *In: Os desafios da integração sul-americana: autonomia e desenvolvimento*. [livro eletrônico] – Organização: Ingrid Sarti [et al.] – Rio de Janeiro: Folio Digital /FOMERCO, 2014.

GUIMARÃES, S. P. **Quinhentos anos de periferia**. Porto Alegre/Rio de Janeiro: UFRGS/Contraponto, 2000.

ONUKEI, Janina. O Brasil e a construção do MERCOSUL. *In: ALTEMANI e LESSA, H. e A. C (org.). Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas* (vol. 1). São Paulo: Saraiva, 2006.

PEÑA, Félix. “El desarrollo institucional del Mercosur”. In: Comunidad Andina y Mercosur. Ministério de Relaciones Exteriores de Colômbia, 1998.

RACOVSKICH e RAIMUNDI, Maria Alejandra e Carlos. ¿Fin de ciclo o paréntesis en la Región? Balance de la última década y reflexiones sobre el nuevo escenario para el MERCOSUR. Buenos Aires: **FLACSO**, 2016.

SIERRA, Geronimo de. Los rostros del Mercosur: el difícil camino de lo comercial a lo societal. Buenos Aires, **CLACSO**, 2001.

STOLLE PAIXÃO E CASARÕES, G. “A Política Externa interina e os riscos à integração regional”. In: **Conjuntura Austral**, Porto Alegre, vol. 7, n. 37, agosto/setembro de 2016, p. 81-93.

VAZ, Alcides Costa. Cooperação, integração e processo negociador: a construção do Mercosul. Brasília: **IBRI**, 2002.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo. Democracia e atores políticos no Mercosul. In: Los rostros del Mercosur: el difícil camino de lo comercial a lo societal, **CLACSO**, 2001.

VIGEVANI, T. “As dificuldades de fundo do MERCOSUL”. In: **Boletim Meridiano 47**, vol. 13, n. 134, nov.-dez. de 2012.

# A crise na Venezuela e os desdobramentos para o Brasil

Cleber Batalha Franklin

## Introdução

A intenção deste estudo é levantar os possíveis cenários da crise venezuelana e os seus desdobramentos para o Brasil. Para tanto, de antemão, afirmar-se que é uma análise parcial. É que a mesma provém, em grande medida, das experiências do autor, como residente na zona de fronteira e professor da Universidade Federal de Roraima. Assim, aponta-se como três principais fatores que levaram a atual situação da Venezuela: o sistema partidário concentrador, o papel de guarda pretoriana exercido pela *Fuerza Armada Nacional Bolivariana* (FANB) e o modelo econômico dependente da indústria petrolífera.

## A Atual Crise Venezuelana

Os graves problemas enfrentados pela sociedade venezuelana, quando analisados a distância, são de difícil compreensão, devido ao nível de polarização difundido pelos meios de comunicação nacionais e internacionais. Visto que, heróis e vilões são construídos e desconstruídos. As imagens quase diárias de mascarados impedindo o tráfego em vias de Caracas, em verdadeiras batalhas campais contra as forças de segurança, são tratadas pela mídia internacional como atos são legítimos da oposição, e a repressão é desproporcional, vinda de um governo que não respeita os direitos humanos. Enquanto para outros, são agentes imperialistas.

Sem dúvida, há um aprofundamento da polarização política, cujos problemas podem ser sentidos em uma passagem pelas vizinhas cidades fronteiriças de Santa Elena de Uairén, venezuelana, e Pacaraima, brasileira, distantes por cerca de doze quilômetros. Percebe-se a gravidade e a intensidade das várias crises que a sociedade venezuelana está atravessando: política, econômica, segurança e humanitária. Em Santa Elena, a inflação que não permite aos cidadãos adquirirem produtos básicos, mesmo quando estão disponíveis, já em Pacaraima, filas enormes de venezuelanos solicitando vistos no posto da Polícia Federal, famílias acampadas em locais públicos e um movimentado comércio de alimentos direcionado ao país vizinho.

Hoje, pode-se contar aos milhares os venezuelanos que buscam refúgio em países como a Espanha, Estados Unidos, e pela facilidade, Brasil e, principalmente, a Colômbia. Na capital de Roraima, Boa Vista, a presença desses migrantes modificou a rotina dos cruzamentos de suas avenidas, onde limpadores de para-brisas disputam espaços com as pedintes da etnia Warao. Esses indígenas estão se deslocando, comunidades inteiras, e já são presença em Manaus.

Enquanto em Caracas, o governo não reconhece essa onda migratória e atribui ao governo de Washington a responsabilidade por quase todos os problemas do país. Evidentemente que se percebe uma forte oposição norte-americana ao Presidente Nicolás Maduro, política que acompanhou todo o período de Hugo Chávez (1999-2013) e que vem se intensificando. Inclusive com a recente declaração do Presidente Donald Trump em não descartar a intervenção militar (11/08/2017).

Percebe-se pelos últimos movimentos que o governo venezuelano encontra-se em uma encruzilhada: aprofundar as reformas aproximando de um modelo semelhante ao cubano, ou seja, de forte controle político pela via de uma *Asembleia Nacional Constituyente*. Ou a tentativa de diálogos com a oposição para um projeto político que permita alternância. Hoje, a tendência é o caminho da concentração de poder em instituições como o *Partido Socialista*

*Unido de Venezuela* (PSUV), e o apoio externo de países pertencentes à *Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América – Tratado de Comercio de los Pueblos* (ALBA- TLP)<sup>1</sup>, os beneficiados pela PetroCaribe<sup>2</sup> e a China.

Jácome (2010), ao caracterizar o então momento político venezuelano, já o apresentava em um quadro de crescente debilidade do Presidente Hugo Chávez e, ao mesmo tempo, a continuação dos processos de centralização e militarização. Outra característica perene é o processo de bipolarização política. Apoiadores de governo e da oposição trocam graves acusações como as de golpistas e de lacaios do imperialismo ditas pela situação, e de ditadura dita pela oposição. Certo é que continua o processo centralizador iniciado pelo Presidente Hugo Chávez, seja pelo controle das principais instituições republicanas como a *Corte Suprema de Justicia*, e o esvaziamento da oposicionista *Asamblea Nacional*.

## O Papel dos Militares

Como dito, busca-se a construção do socialismo, ou de um modelo político onde o papel desempenhado pelos militares é fundamental, como afirma Jácome:

- 
- 1 Fundada como “Alianza Bolivariana para las Américas”, em dezembro de 2004. De início foi uma resposta ao projeto norte-americano da ALCA (Área de Livre Comércio das Américas), transformou-se em uma internacional socialista no âmbito latino-americano e caribenho. Entre os seus membros estão, além da Venezuela e de Cuba: Antigua e Barbuda, Bolívia, Dominica, Equador, Granada, Nicarágua, São Cristovão e Neves e São Vicente e Granadinas.
  - 2 Em 2004, nascia a PetroCaribe, um acordo de cooperação energética implementado pela Petróleos de Venezuela (PDVSA), tendo como objetivos facilitar o acesso de petróleo e derivados venezuelanos a nações latino-americanas e caribenhas, mediante preços diferenciados, financiamentos especiais e auxílios para implantação de refinarias e depósitos. Atualmente, pertencem ao acordo além da Venezuela: Antigua e Barbuda, Bahamas, Belice, Cuba, Dominica, Granada, Guiana, Haiti, Honduras, Jamaica, Nicarágua, República Dominicana, São Cristovão e Neves, São Vicente e Granadinas, Santa Lúcia e Suriname.

Después del referéndum revocatorio se abre una nueva etapa en la cual se radicaliza el discurso. Los militares pasan a desempeñar un papel mucho más importante en el desarrollo y defensa del proyecto político revolucionario que, a partir de 2005, se define como el “socialismo del siglo XXI”, sustentado en un modelo de desarrollo endógeno. (JÁCOME, 2006, p. 64).

Para isso, um ponto importante é a exclusividade presidencial para as promoções de oficiais para os postos de coronel e capitão de navio, e de generais e almirantes. Bem como, a utilização de militares para cargos administrativos civis. O que possibilita o aumento de prestígio tanto dentro da instituição castrense como no meio civil, fazendo com que os nomeados se sintam com mais vínculos com quem os nomeou, e aqueles que pretendem ser nomeados tendem a um comportamento que demonstre fidelidade para com quem possivelmente os nomeará.

Outro fator é o apelo ideológico de dar aos militares importantes missões, como a de reconstruir a nação. Para isso, a utilização da figura de Bolívar é fundamental, bem como a utilização de símbolos que façam a identificação dos militares com os militantes, como o uso da boina vermelha símbolo dos paraquedistas e dos chavistas. Neste sentido, a FANB está deixando de ser um ente a serviço do Estado para ser uma facção política. Ao mesmo tempo, a obtenção de armamentos modernos valoriza o lado profissional do militar, o que demonstra a estratégia política de envolver a instituição castrense em sua totalidade, ou seja, de prestígio, ideológico, simbólico e técnico.

Parte desse predomínio político deve ser creditada à oposição. Erros como o apoio ao golpe de 2002, a greve petroleira de 2002/2003, os constantes ataques midiáticos, o não comparecimento às eleições parlamentares de 2005 e, principalmente, a falta de um programa único capaz de contrapor ao modelo do *Socialismo del Siglo XXI*. Além da insensibilidade por parte do

antigo regime em atender à demanda por políticas públicas das classes marginalizadas.

Como a crise de fevereiro de 1989, poucos dias após o início do segundo governo de Carlos Andrés Pérez. Quando ocorreu uma revolta popular contra o anúncio da adoção de medidas econômicas recessivas. Andrés Pérez fora eleito prometendo um governo equiparado ao seu primeiro mandato, nos anos de 1970, quando, financiado pela alta do petróleo, aplicou uma política nacionalista estatizando a indústria petroleira e da exploração do ferro. Foram tempos de fartura para o consumo e para os investimentos públicos que, com o passar dos anos, revelaram-se fontes de corrupção e de barganha política.

As promessas de novos sonhos duraram apenas 25 dias e o acordar foi o pesadelo da falência política do país, que custou um elevado número de vidas. Acredita-se que, durante cinco dias a partir de 27 de fevereiro de 1989, cerca de mil pessoas foram mortas em confronto com as forças de segurança na cidade de Caracas (MARINGONI, 2004). O emprego de tropas do exército provocou em parte da oficialidade um descontentamento que influenciaria nas tentativas de golpe em 1992.

No dia 04 de fevereiro de 1992, a Venezuela despertou expondo as fragilidades de seu sistema político. Nesse dia, um grupo de oficiais superiores, majoritariamente pertencentes ao Exército, tentou, pelas armas, derrubar o governo de Carlos Andrés Pérez. Não foi a primeira tentativa na história da democracia venezuelana, visto que, na primeira metade da década de 1960, ocorreram várias intervenções que foram rechaçadas pela sociedade e pela maioria dos militares.

O grave do episódio de fevereiro de 1992 foi a sensação de que muitos setores da população, silenciosamente, haviam apoiado o golpe. A democracia, que até então significara a contribuição moral venezuelana para um continente coberto por ditaduras militares, passou a ser vista como a principal causa dos males que assolavam o país. Naquele momento, desprezá-la implicava a possibilidade de haver saídas para a crise instalada desde meados da

década de 1980. Conforme Hardy (1995, p. 147): “el signo de la historia venezolana es la negación”, ou seja, rupturas institucionais estão presentes desde o movimento de independência. Lembre-se que os primeiros movimentos de libertação na América, então espanhola, foram executados em Caracas e que muitas das batalhas foram travadas em território venezuelano.

É bom aclarar que, no período de 1899 até 1958, o país esteve nas mãos de militares que, a partir de então, deram início ao processo de modernização das Forças Armadas, com a criação da Academia Militar em 1910, e de sua relação pretoriana com a sociedade. No governo do General Eleazar López Contreras (1935-1941), iniciou-se o culto a Simón Bolívar – *Padre de la Patria* – como tipo ideal de líder guerreiro e de modelo de estadista a ser seguido. Teve a curta experiência democrática, durante o governo de Rómulo Gallegos (15/02/1948 a 24/11/1948), e o retorno a uma ditadura militar, já moldada pela Guerra Fria, e pelo papel dos militares como “Director de la política nacional y rector del desarrollo del país” (ROLANDO e PACHECO, 2005, p. 59).

## **A Democracia da IV República**

Nessa linha, a democracia venezuelana foi um movimento de renovação que negou o regime ditatorial do General Marcos Evangelista Pérez Jiménez (1953-1958) e forjou um bem-sucedido – pelo menos na aparência – modelo político centrado em partidos políticos fortes, economicamente dependente da renda do petróleo e que reservou um papel secundário para os militares.

Emergia então um sistema político que enfrentou, no início, vários movimentos rebeldes e que prometia elevar a então república petroleira a uma potência regional, antítese dos regimes militares sanguinários no continente e da ditadura de Castro no Caribe. Mas, passadas três décadas, sete presidentes eleitos e o controle da vida do país em mãos de dois partidos Acción Democrática - AD e Comité para la Organización Política

Independiente - COPEI<sup>3</sup>, muitos venezuelanos haviam perdido a esperança na política para reverter o trágico quadro em que se transformaram a economia e a vida social de seu país, sendo visível a deterioração das condições de vida de uma grande parcela da população.

O primeiro sinal de que o sistema estava se deteriorando foi durante o governo do Presidente Luis Herrera Campins (1978-1984) no episódio conhecido como “Viernes Negro” (18/02/1983). Após permanecer estável por muitos anos, período que ficou conhecido como “quatro e trinta” (onde um dólar americano valia quatro bolívares e trinta centavos), o bolívar foi desvalorizado frente ao dólar americano, e foram adotadas medidas na tentativa de estabilizar a economia perante a queda dos preços do petróleo e da inflação ascendente. Além de inócuas, acabaram acentuando os desníveis sociais.

Situação que levou às duas tentativas de golpes de Estado em 1992 (04/02 e 27/11). Ambas tiveram em comum o distanciamento dos militares golpistas em relação à sociedade civil e às lideranças políticas. No entanto, ficou como símbolo dessas tentativas a figura do Comandante Chávez, que então passou a ser considerado o principal componente do “*Movimiento Bolivariano Revolucionario 200*” ou MBR – 200. Criado em 1983, bicentenário do nascimento de Simón Bolívar, a princípio estava mais comprometido em resgatar no seio do exército os ideais bolivarianos, conjugados com as tentativas de governos militares mais independentes como o implantado no Peru, após golpe de 03 de outubro de 1968, comandado pelo General Juan Velasco Alvarado. De suas fileiras saíram os principais oficiais golpistas.

---

3 Ideologicamente AD tem sido classificada como social-democrata e o COPEI como democrata cristão. Na opinião de Arvelo (1992), esse período ficou conhecido como populismo leninista ou “Cogollocracia”, visto que os partidos políticos venezuelanos se estruturavam como partidos leninistas e as suas direções desempenhavam um papel semelhante ao Politburo, os chamados *Cogollos*, que definiam a composição das listas eleitorais.

Em 1993, com o país mergulhado em uma profunda crise, Carlos Andrés Pérez é afastado por corrupção e colocado em prisão domiciliar, o que provocou a sua morte política. Por fim, a eleição do Dr. Rafael Caldera (1994-1999). Caldera, fundador, e, por anos, líder incontestável do COPEI e que tinha sido Presidente da República pela primeira vez entre 1969 e 1973, já estava praticamente afastado da política quando, com uma plataforma independente e como base política uma aliança formada por pequenos partidos, ganhou as eleições como uma saída conciliatória para a crise política. Só que, desde o início, seu governo foi de fato um híbrido, pois a estrutura política continuava nas mãos dos partidos tradicionais, o que arrastou o país para uma situação de total descrédito institucional.

Restou aguardar a eleição presidencial de 1998 cujos candidatos apresentados pelos partidos tradicionais não despertavam no eleitorado nenhuma confiança. E com um discurso ingênuo e patriótico “El Comandante Chávez” foi crescendo nas pesquisas ganhou a sua primeira eleição, cumprindo assim a promessa feita em 04 de fevereiro de 1992 na porta da prisão.

Sua plataforma política misturava várias correntes como: o retorno à *Gran Colombia* de Bolívar, o socialismo cubano e a crença nos militares como principais agentes de transformação. Em relação aos militares autores como Battaglini (2002), advoga que hoje os militares venezuelanos estão comprometidos com uma agenda democrática e popular. Entretanto, a participação de oficiais em vários postos políticos e a preparação de uma estratégia de defesa baseada na criação de milícias populares e de enfrentamento a um inimigo muito superior – também conhecida como “*La Guerra Asimétrica*”<sup>4</sup> – têm levado a crer que o grau de dependência em relação aos militares vem se ampliado.

---

4 Segundo Garrido (2005), ela está centrada na teoria da guerra de quarta geração e tem como principal inimigo os Estados Unidos, seja por intervenção direta, seja utilizando de forças aliadas como a Colômbia, ou através de um mandato via Organização dos Estados Americanos – OEA.

Após as duas tentativas de golpe, vários autores<sup>5</sup> intentaram aclarar os motivos pelos quais um grupo de militares tentou romper com o acordo político também conhecido como “Pacto de Punto Fijo”. Esse acordo, visando à governabilidade do regime, inaugurado em 1958, além da participação dos três principais líderes políticos da época também contava com outros setores sociais como sindicatos, a Igreja Católica e as Forças Armadas. No caso dos militares, certo grau de autonomia foi negociado, como a nomeação de um oficial General para a pasta da Defesa, flexibilidade orçamentária e a garantia de um padrão mínimo de renda para os profissionais. No entanto, a questão dos assensos para o generalato sempre foi motivo de atritos internos devido à influência partidária na composição dos nomes a serem escolhidos pelo Presidente da República.

## O Petróleo

Quanto em relação à indústria do petróleo, se de um lado, ela pode favorecer arranjos como a PetroCaribe, por outro lado, as oscilações dessa commodity, gera um alto grau de incerteza quando do custeio de serviços públicos e a dependência em relação a PDVSA como financiadora de projetos sociais. Como ocorreu entre dezembro de 2002 e janeiro de 2003, em que uma greve geral provocou inúmeros transtornos à população e prejuízos significativos ao país. Ela foi deflagrada pela direção tecnocrata da PDVSA. Era uma reação à política do governo venezuelano em politizar a gestão da empresa que, desde a sua criação (1976), vinha adquirindo uma grande autonomia decisória mediante uma política de internacionalização de seus ativos e da nacionalização de seus passivos.

---

5 Entre eles Daniels (1992) e Rojas (1992), ambos militares venezuelanos, apontaram a deterioração política e econômica do país. Para Arvelo (1992) foi o esgotamento do modelo político partidário. Já Trinkunas (2005) aponta para causas internas institucionais como o corte de orçamentos.

Para analistas da política venezuelana, como Maya e Lander (2007), apontam para o fortalecimento do regime bolivariano a partir do aumento significativo dos preços do petróleo. Propiciando implantar políticas públicas conhecidas como *Misiones*, de grande abrangência social e com forte presença militar. Estas se transformaram no principal produto junto ao eleitorado. Em conjunto com políticas de controle de preços, inclusive do varejo, e frequentes equívocos na política monetária.

É política de Caracas o fortalecimento da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), inclusive se aproximando de países como o Iraque de Saddam Hussein, a Líbia de Muammar Gadafi, e o Irã, o que contribuiu para o deteriorar as relações com a Casa Branca. Para Kelly e Romero (2005), as relações entre a Venezuela e os Estados Unidos até o governo de Chávez sempre foram muito próximas, apesar de desavenças, como a política de nacionalização da indústria petroleira e o papel desempenhado pela Venezuela de conciliadora nos conflitos regionais na América Central e Caribe, como a Revolução Sandinista na Nicarágua e a invasão de Granada.

## **Cenários para o Brasil**

Como foi dito anteriormente, o intento deste artigo é construir três possíveis cenários para a política interna venezuelana: a) ampliação dos poderes presidenciais, b) uma transição política, e c) a intervenção militar. A ampliação dos poderes presidenciais, que é um eufemismo para designar um sistema político dependente do apoio da FANB, centrado em uma liderança personalista, respaldado pelo PSUV. Economicamente configurado em um modelo estatista e com grande dependência do petróleo. O endividamento com a China iria aumentar diretamente proporcional à dependência para o fornecimento de bens de capital e de consumo. O processo migratório intensificaria, o que traria maior preocupação para os vizinhos, obrigando-os a adotarem desde políticas restritivas de entrada até a instalação de abrigos

para refugiados. Mesmo com as pressões internas e externas, o país transformaria em algo parecido com Cuba. Hoje é hipótese mais provável diante das ações emanadas da *Asamblea Nacional Constituyente*.

Para o Brasil, um aumento significativo da migração poderá colapsar os já sobrecarregados serviços públicos em Roraima<sup>6</sup>. O que obrigaria a ações como a instalação de abrigos para refugiados e até a abertura de frentes de trabalho. Dependendo da resistência da oposição ao projeto de centralização em curso, como a formação de movimentos armados urbanos e rurais, o que ocasionaria um aumento da presença militar na fronteira.

A hipótese de uma transição negociada está cada vez mais distante<sup>7</sup>. As tentativas até o momento falharam e as tradicionais elites venezuelanas estão cada vez mais alijadas. Se de um lado o governo de Maduro não abre canais de comunicação, a oposição, representada pela *Mesa de la Unidad Democrática* (MUD), não apresenta um programa viável. A polarização tem sido a principal característica. Além de que não há certeza se um governo composto por uma maioria opositora não adotará medidas semelhante às impostas pelo curto governo de Pedro Carmona.

No golpe de Estado de abril de 2002, foi divulgado que o Presidente Hugo Chávez havia renunciado, mas na realidade encontrava-se detido em uma ilha do Caribe. Poucos acreditaram na renúncia e, uma vez considerado vago o cargo, o então

---

6 Após a elaboração deste artigo, vem ocorrendo um aumento significativo de migrantes venezuelanos em Roraima. Ao ponto de a Governadora Suely Campos decretar estado de emergência e solicitar no Supremo Tribunal Federal o fechamento da fronteira. Diante do agravamento da situação, o Governo Federal, através do Exército, vem implementando a Operação Acolher, em parceria com várias Ongs e órgãos de diferentes níveis de governo.

7 No dia 20 de maio de 2018, ocorreu o adiamento da eleição presidencial na qual, dirigentes opositoras não puderam participar, acompanhada de denúncias de fraudes. O Presidente Nicolas Maduro foi reeleito com 67,84 % dos votos válidos.

presidente da FEDECAMARAS<sup>8</sup> e um dos líderes da oposição, o Sr. Pedro Carmona, apoderou-se da Presidência da República. E, como primeiro ato, decretou a exoneração de todos os deputados da “*Asamblea Nacional*”, das assembleias estaduais e dos conselhos municipais; de todos os magistrados do “*Tribunal Supremo de Justicia*”, de todos os ministros e governadores e, por fim, não satisfeito, anulou a constituição de 1999.

O retorno do Presidente Hugo Chávez, após três dias, foi proporcionado por manifestações populares e o apoio de unidades operacionais do exército comprometidas com a legalidade. Recuperado, começou uma campanha verbal de ataque e de desqualificação aos seus oponentes. Segundo Villa (2005, p. 165), “o país havia chegado a um grau tal de polarização política e social que o presidente ficara com uma margem reduzida de possibilidades de conciliação”.

Entretanto, continuaram a ocorrer vários movimentos de oposição como a greve geral que paralisou a indústria petrolífera, e uma verdadeira guerra de informações nas mídias do país, com destaque para os canais privados de televisão que propagaram uma forte oposição ao governo. Há que destacar que o governo, mesmo acuado e ameaçado, manteve o estado de direito e a liberdade de imprensa.

O quadro poderá ser mais complexo caso uma parcela dos que hoje estão no poder se sentirem preteridos ou ameaçados e resolverem adotar a via armada. Há milhares de milicianos bolivarianos que poderão resistir provocando uma guerra civil. Nesta catástrofe, o Brasil além de proteger a fronteira e abrigar refugiados, provavelmente terá que promover e participar de missões de pacificação.

Quanto à hipótese de intervenção estrangeira, ela poderá ocorrer via uma coligação ou em um ato unilateral. Nas duas

---

8 Federación de las Cámaras y Asociaciones de Comercio y Producción de Venezuela, entidade que reúne o empresariado venezuelano e que tem uma histórica presença política.

possibilidades, o âmago é a presença militar norte-americana. Os desdobramentos irão depender da vontade e da capacidade de resistência da FANB e da milícia. Outros problemas serão a duração da intervenção e a reconstrução institucional. A experiência atual de tais processos tem demonstrado que perduram os traumas, o que poderá levar a busca de refúgio de milhares de militantes do atual regime, com possibilidade de comporem movimentos armados objetivando a retomada do poder.

Também o fato da presença militar de uma superpotência em um país vizinho e a ingerência direta em assuntos internos representariam uma ameaça constante para a região, lembrando o período do *big stick*<sup>9</sup>. Este cenário provocaria um novo ordenamento regional imprevisível. Imprevisíveis também as atuações de dois atores extrarregionais: China e Rússia. A primeira, como grande consumidora de commodities, tem aumentado a sua influência em várias regiões do planeta. Além de ser o principal parceiro comercial é um grande credor da Venezuela.

No plano da segurança regional até o momento, a participação chinesa está restrita ao fornecimento de radares de vigilância, aviões de treinamento e de combate leve, e a construção e o lançamento do primeiro satélite de comunicações exclusivo da Venezuela. Diferentemente, a Rússia tem sido a principal parceira no fornecimento de materiais de defesas. Há que aguardar o quanto esses países estarão dispostos a respaldar o regime venezuelano.

Pela proximidade e de ser uma fronteira de 2.200 quilômetros em sua quase totalidade selvática e de escassa população, poderá ocorrer uma migração maciça para o Brasil. Além da possibilidade de utilizar o território brasileiro como santuário para grupos de resistência. Situação que demandaria um aumento substantivo de forças militares ao longo da fronteira. Nesta situação, resta ao

---

9 Política intervencionista adotada pelos Estados Unidos durante a presidência de Theodore Roosevelt (1901-1909). Reforçando regionalmente a presença norte-americana pela diplomacia ou pelas armas.

Brasil apenas a diplomacia e que a intervenção seja cirúrgica e com a maior brevidade.

## **Considerações Finais**

Evidentemente que conjunturas distintas poderão ocorrer, mas alguns elementos provavelmente estarão presentes: polarização e ausência de diálogo político, crônicos problemas econômicos que vêm provocando graves consequências sociais como a insegurança alimentar e migração acentuada, e o papel predominante dos militares que já ultrapassou os limites de uma relação de equilíbrio aceito nas democracias representativas. Uma das possibilidades de atenuar os danos para uma eventual saída política deveria ser o desempenhado pelas instituições regionais como a Organização dos Estados Americanos (OEA), a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) e o Mercosul. Entretanto, percebe-se, cada dia, um maior isolamento institucional do regime venezuelano.

No âmbito da OEA, paralelo ao pedido de desligamento proposto pela Venezuela, ocorreu a tentativa de suspensão da mesma por parte dos Estados Unidos<sup>10</sup>. Quanto à UNASUL, metade de seus membros: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Paraguai e Peru solicitaram em conjunto a suspensão dos mesmos, o que levará ao esvaziamento da instituição. E até mesmo o Mercosul, que poderia desempenhar um papel estabilizador, cuja cláusula democrática obriga aos sócios compromissos políticos, suspendeu a Venezuela. Assim, o quadro vem apontando para um isolamento que até o momento de inócuos resultados.

A aproximação das eleições no Brasil, obrigatoriamente deverá colocar no debate qual política externa o novo governo adotará. Independente de quem vencer, deve-se recordar que as relações entre o Brasil e a Venezuela é de extrema importância regional.

---

10 No dia 05 de maio de 2018, dezenove países, inclusive o Brasil, apoiaram a proposta. Entretanto, seriam necessários mais cinco votos.

E que qualquer ação para solucionar os problemas venezuelanos deverá contar pelo menos com o apoio brasileiro, mesmo que seja para acolher aos refugiados.

## **Referências**

ARVELO, Alberto. **En defensa de los Insurrectos**. Mérida: Editorial Venezolana, 1992.

BATTAGLINI, Oscar. **La postguerra fría y la política de seguridad y defensa del Estado venezolano**. Caracas: Ediciones FACES-UCV, 2002.

DANIELS, Elias. **Militares y Democracia**. Caracas: Centauros, 1992.

GARRIDO, Alberto. **La Guerra (asimétrica) de Chávez**. Caracas: Alfadil, 2005.

HARDY, Alfredo. **Del descalabro mexicano a la crisis venezolana**. Caracas: Panapo, 1995.

JÁCOME, Francine. **Venezuela frente al contexto andino y hemisférico ¿Cambios en la doctrina de seguridad? (1999-2005)**. Caracas: ILDIS, 2006.

\_\_\_\_\_. Venezuela, 2010: entre los desafíos de la seguridad nacional y la seguridad ciudadana. In: MATHIEU, Hans; GUARNIZO, Catalina (editores). **Anuario 2011 de la seguridad regional en América Latina y el Caribe**. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung, 2011, p. 175-190.

KELLY, Jane; ROMERO, Carlos. **Venezuela y Estados Unidos. Coincidências y conflictos**. Caracas: Ediciones IESA, 2005.

MARINGONI, Gilberto. **A Venezuela que se inventa**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004.

MAYA, Margarita; LANDER, Luis. Venezuela: las elecciones presidenciales de 2006 ¿Hacia el socialismo del siglo XXI? **Cuadernos del Cendes**, Caracas, ano 24, N° 64, p. 01-21, 2007.

ROJAS, Alberto. **Relaciones Peligrosas: Militares, Política y Estado**. Caracas: Fondo Editorial APUCV/IPP, Fondo Editorial Tropykos e Fundación Gual y España, 1992.

ROLANDO, Inés; PACHECO, Giannina. **Estudio de las relaciones civiles militares em Venezuela desde el siglo XIX hasta nuestros días**. Caracas: UCAB, Centro Gumilla, 2005.

TRINKUNAS, Harold. **Crafting Civilian Control of the Military in Venezuela**. Chapel Hill: The University of North Caroline Press, 2005.

VILLA, Rafael. Venezuela: mudanças políticas na era Chávez. **Estudos Avançados**, São Paulo, 19 (55), p. 153-172, 2005.

# PARLASUL: entre avanços e retrocessos

Luiza Vilela Amelotti  
Nayanna Sabiá de Moura

## Introdução

O Parlamento do Mercosul (Parlasul) rompe com o caráter intergovernamental do bloco? Essa inovação institucional, que substituiu a Comissão Parlamentar Conjunta (CPC), a partir de 2006<sup>1</sup>, coloca no centro do debate os rumos da integração regional, uma vez que a proposta de ampliar a comunicação entre os poderes Legislativos dos Estados Partes reforça as aspirações supranacionais. Dessa forma, o presente artigo tem como objetivo analisar, a partir das contribuições teóricas dos Processos de Integração Regional, se a constituição de um Parlamento, no Mercosul, configura uma instância supranacional ou mantém o perfil histórico intergovernamental.

O fortalecimento do Estado e o nacionalismo indicam uma valorização da soberania e da autonomia, por isso se relacionam com abordagens do *Intergovernamentalismo Liberal*, ao passo que o internacionalismo dialoga com a supranacionalidade, defendida pelas abordagens *Funcionalistas* e *Neofuncionalistas*, de forma que a cessão de soberania se torna condição para avançar nas etapas de integração. Em outras palavras, Onuki e Oliveira (2006, p. 150) argumentam que o nacionalismo é incompatível, grosso modo, com o internacionalismo. Assim, a priorização da política nacional

---

1 O Parlasul foi instituído em dezembro de 2006. Contudo, somente em maio de 2007, iniciou suas atividades. Ver: <http://www.mercosul.gov.br/o-merc-sul-na-vida-do-cidadao/parlamento-do-merc-sul>.

em detrimento das negociações regionais indica um caminho para a integração intergovernamental, ao passo que a primazia da negociação regional sugere a supranacionalização da integração.

Esse embate teórico entre o *intergovernamentalismo* e a *supranacionalidade* fornece subsídios conceituais para pensar o contexto da América do Sul. Criado com pretensões de formar um Mercado Comum, mas com características de uma União Aduaneira imperfeita, o Mercosul adquiriu uma dinâmica intergovernamental, ao longo do seu processo de cooperação.

No entanto, em uma conjuntura de reformulação institucional, o bloco deu um passo adiante com a substituição da CPC, formada pelos parlamentares dos Estados Partes, pelo Parlasul, instituição com maiores ambições de atingir uma representatividade regional.

Diante deste cenário, este artigo dialoga com as teorias para verificar se o Parlasul, em um movimento de reformulação institucional, elevou o Mercosul a um projeto supranacional, transplantando a dimensão doméstica para o âmbito regional, ou se as bases intergovernamentais, típicas da integração sul-americana, foram mantidas.

Para responder a tais questionamentos, este artigo está dividido em três seções, além das considerações finais. A primeira apresenta o debate teórico sobre integração regional, através do intergovernamentalismo e da supranacionalidade. A segunda aborda a construção do Mercosul até a formação do Parlasul, apontando as suas principais características. A terceira seção analisa se o Parlasul rompe com o caráter intergovernamental mercosulino. Ao final, são feitas considerações que retomam os principais argumentos deste debate.

## **Integração: intergovernabilidade vs. supranacionalidade**

O século XX representou um momento de renovação das teorias da Integração Regional, diante das transformações sistêmicas provocadas pela globalização. Nas décadas de 1940

e 1970, emergiram, respectivamente, duas correntes de bases liberais: o *Funcionalismo* do teórico David Mitrany (1943) e o *Neofuncionalismo*, desenvolvido por Ernst Haas (1970). De encontro a estes pensamentos, Stanley Hoffman (1966) desenvolveu o *Intergovernamentalismo*, que mais tarde foi reformulado por Andrew Moravcsik (1993). Neste artigo, será destacado o debate contemporâneo de integração regional para desenvolvimento dos conceitos de *intergovernabilidade* e *supranacionalidade*.

O primeiro embate teórico se dá entre o *Funcionalismo* de Mitrany (1943), o qual se baseia no pensamento liberal, e o *Intergovernamentalismo* de Hoffman (1966), que segue a tradição realista. O modo como os Estados devem lidar com a soberania é o ponto central de discussão entre estas correntes.

O *Funcionalismo* foi desenvolvido em um contexto histórico marcado pela crise gerada pela Primeira Guerra Mundial. Seu principal argumento apontava que a solução para Europa seria a cooperação e a integração entre Estados, de forma tal que esse fenômeno ocorreria através da renúncia de parte de suas soberanias, as quais condicionam rivalidades e incapacidade de resolução dos conflitos. Em outras palavras, defendia-se a transferência de parcela do poder dos Estados para um governo central supranacional, que seria capaz de interceder nas questões interestatais para garantir a paz.

Além disso, o foco de Mitrany (1943) se dava ainda sobre setores econômicos da sociedade e, em consequência, sobre a integração por vias econômicas. Com base nisto, essa abordagem desenvolveu também uma *microteoria* chamada de ramificação, através da qual se aplicava a lógica de que o fenômeno da integração regional parte de áreas menores que transbordam para outras, em uma cadeia de avanços contínuos. Assim, a origem da ramificação parte das relações comerciais e financeiras entre os Estados que, com seu desenrolar, vão abarcando cada vez mais esferas de associação.

O pensamento *Intergovernamentalista*, por sua vez, seguia o caminho inverso: a soberania deveria ser uma condição inerente

aos Estados que, como entes autointeressados, buscariam, de forma mais eficaz, atender às suas necessidades. Esta teoria tem origem nos estudos de Stanley Hoffmann (1966) sobre a integração europeia. O autor apontava que os Estados europeus se associariam em prol de demandas próprias, por isso resistiriam às possibilidades de compartilhamento da soberania e ao desenvolvimento da supranacionalidade.

Ambas as correntes enfrentaram limitações explicativas diante da complexidade do cenário internacional. Enquanto a primeira falhou em desconsiderar a relevância de atores domésticos e de outros setores, que não econômicos, para a integração; o *intergovernamentalismo* se mostrou incapaz de elucidar o contexto da integração europeia, principalmente a partir dos anos 1980. Destarte, novas abordagens, na tentativa de compreender melhor a realidade, foram desenvolvidas, tendo como foco aprimorar as interpretações anteriores.

Emergem, então, as contribuições do *Intergovernamentalismo Liberal*. De modo geral, Moravcsik e Schimmelfennig (2009) afirmam que essa renovação teórica passa a salientar atores e interações antes inexplorados, além de buscar ampliar seu poder explicativo através da harmonização com outras bases teóricas, mantendo-se parcimonioso. Dessa forma, Moravcsik amplia seu argumento considerando que “a configuração doméstica de preferências nacionais define um ‘espaço de barganha’ de acordos potencialmente viáveis, cada um gerando ganhos para um ou para mais participantes” (MORAVCSIK, 1993, p. 496, tradução nossa).

Na contramão, Ernst Haas (1970) reformula, no período da Guerra Fria, a abordagem funcionalista, desenvolvendo os pressupostos do *Neofuncionalismo*. O autor, mantendo a base do pensamento anterior, buscou sanar seus hiatos explicativos. Como no *Intergovernamentalismo Liberal*, o autor propôs inovações como a valorização dos atores domésticos e dos setores sociais. Mas, ao contrário daquele, defendia ainda a transferência de parte da soberania nacional para o nível supranacional, como mecanismo de manutenção da paz.

Além disso, o *Neofuncionalismo* também foi responsável por expandir a ideia da ramificação, que passou a levar em conta não só avanços, mas também retrocessos no processo de transbordamento. Essa nova lógica da microteoria foi denominada *spillover effect*.

O debate entre o *Intergovernamentalismo Liberal* e o *Neofuncionalismo* busca explicar o fenômeno da integração regional através da interação e da relação de poder entre os Estados que se associam, desenvolvendo, um caráter de intergovernabilidade ou de supranacionalidade.

**Quadro 1** – Síntese das Teorias de Integração Regional

	<b>Autor</b>	<b>Contexto</b>	<b>Ideia Central</b>
<b>Funcionalismo</b>	David Mitrany (a partir de 1940)	Europa em crise gerada pelo Pós- Primeira Guerra Mundial	A transferência de parte das soberanias nacionais para o nível supranacional mantém a paz entre os Estados. Foco na cooperação econômica organizada por instituições com funções definidas.
<b>Neofuncionalismo</b>	Ernst Haas (1970)	Período da Guerra Fria	Segue a ideia basilar do Funcionalismo, mas valoriza os atores domésticos e os setores sociais. Desenvolve a lógica do <i>spillover effect</i> .
<b>Intergovernamentalismo</b>	Stanley Hoffman (1966)	Início da integração europeia	Os Estados se associam para atender às próprias demandas, mas resistem à integração pela possibilidade de compartilhamento da soberania.
<b>Intergovernamentalismo Liberal</b>	Andrew Moravcsik (1993)	Consolidação do Tratado de Maastricht (1992)	Aborda um contexto mais complexo da integração, levando em consideração as preferências dos Estados na formação de instituições e acordos. Além disso, valoriza as motivações sociais dos atores e as interações domésticas e externas.

Fonte: Elaboração própria.

Por intermédio dessas bases teóricas, torna-se possível analisar o Mercosul e a proposição do Parlasul, como uma inovação institucional do bloco, tópico que será abordado na próxima seção.

## **Reforma institucional do Mercosul: Parlasul**

Nesta seção, são apresentados, de maneiras panorâmica, os principais marcos para a integração regional da América do Sul, com foco na constituição do Mercosul, enquanto bloco, até a formação de seu respectivo Parlamento, o Parlasul. Entender esse processo torna-se importante, uma vez que as transformações provocadas pela intensificação da globalização demandaram movimentos paradoxais, porém complementares, de *universalização* e de *regionalização*.

O processo de integração regional da América do Sul esteve intimamente relacionado com o vínculo histórico e com a parceria estratégica entre Brasil e Argentina. De acordo com Patrício (2006, p. 6), ambos os Estados representam as “forças-motrices do entendimento bilateral, catalisando o contexto regional respectivo e, assim, derivando para a integração regional”.

Logo, constituem *relações em eixo* que protagonizam o contexto regional e congregam a região, de modo a estimular o processo de cooperação. A relação bilateral cria um imaginário agregador entre potências transfronteiriças que “desenvolvem uma profícua complementaridade econômica, numa primeira fase assentando sobre rivalidades mútuas que evoluem, num segundo momento, para um comportamento cooperativo finalmente assente sobre verdadeiras parcerias estratégicas” (PATRÍCIO, 2006, p. 6-7).

De acordo com Patrício (2006, p. 14-15), no século XIX, Brasil e Argentina disputavam a hegemonia na Bacia do Prata. Entretanto, especialmente a partir da década de 1980, a relação de cooperação entre os dois Estados foi cristalizada. O elo estabelecido entre Brasil e Argentina, que outrora era permeado de animosidades, passa a se pautar em um arranjo de integração.

Até que o projeto do Mercosul, de fato, fosse inaugurado, outras iniciativas foram essenciais para aproximação entre ambos os países, a exemplo: Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Alalc), em 1960; Sistema Econômico Latino-Americano (Sela), em 1975; Acordo Tripartite, em 1979; Acordo de Cooperação Nuclear, em 1980; e Associação Latino-Americana de Integração (Aladi), em 1980 (PATRÍCIO, 2006, p. 14-21).

Com o avanço da globalização e do neoliberalismo, Brasil e Argentina avançaram no processo de integração, com o estabelecimento do Mercosul, pautado no regionalismo aberto. O baixo nível de institucionalização do bloco permite uma maior autonomia dos Estados nas negociações regionais, fazendo com que a interação na região fosse prioritariamente intergovernamental. Dessa forma, há uma preponderância do poder dos presidentes em detrimento dos demais mecanismos de ação do bloco (VIGEVANI; RAMANZINI JR, 2013, p. 201-204). De acordo com Vigevani et al. (2008, p. 21), “um Mercosul mais institucionalizado parece não atender os interesses de parte considerável das elites, de grupos sociais, econômicos e regionais, de setores políticos, que consideram ter suas necessidades atendidas na atual estrutura”.

O Mercosul surgiu como uma proposta de integração entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, diante da possibilidade de adquirir vantagens – principalmente econômicas – através da cooperação regional. Por isso, durante a negociação sobre a reforma institucional do bloco, cogitou-se a possibilidade de fazer do Mercosul uma simples Área de Livre Comércio. Essa proposta demonstra o relevante papel das elites políticas, em favor de uma dinâmica essencialmente comercial, que não responda os anseios nacionais (VIGEVANI et al., 2008, p. 22). Por conseguinte, as vozes dos Estados se sobressaem em detrimento do concerto regional, garantindo maior margem de manobra nas negociações. Isso porque parece:

[...] não existir adequada densidade na sociedade brasileira que estimule o aprofundamento da integração. Consideramos que, por mais que o Mercosul figure no alto das prioridades do Estado, do governo, do ministério das Relações Exteriores, de fato, há hesitação em arcar com os custos e enfrentar as assimetrias existentes. O sistema político brasileiro, a representação parlamentar, a pobreza em muitas regiões e localidades, contribui para isso (VIGEVANI et al., 2008, p. 22).

Todavia, apesar do foco prioritariamente comercial, o Mercosul, síntese desse relacionamento de cooperação, manteve sua condição de União Aduaneira imperfeita. Apesar de não ter sido criado com motivações de ordem política e social, ao final da década de 1990, outras dimensões da integração foram fortalecendo uma agenda mais plural, com pautas sobre: democracia, diplomacia cultural e agenda social. Os aspectos laborais foram fulcrais para esse alargamento da agenda, de forma tal que a reforma institucional passou a ser um mecanismo de aprofundamento da integração (DRAIBE, 2007, p. 177-179).

Isto posto, para entender essa reformulação, é preciso recuperar os elementos de fundação do bloco. A pretensão de se tornar um Mercado Comum teve início em 1991, com a assinatura do Tratado de Assunção, que entrou em vigor em 1992. No entanto, em função das exceções na lista da Tarifa Externa Comum (TEC) e da limitação na livre circulação de mão de obra, o Mercosul tornou-se uma União Aduaneira imperfeita.

Do ponto de vista estrutural, o Mercosul formalizou a construção de três instituições decisórias: o Conselho do Mercado Comum (CMC), o Grupo Mercado Comum (GMC) e a Comissão de Comércio do Mercosul (CCM). Porém, em seu Art. 24, o Tratado de Assunção previa um importante órgão consultivo, com o objetivo de facilitar a evolução do bloco: Comissão Parlamentar Conjunta (CPC).

Em 1994, com o Protocolo de Ouro Preto, a estrutura institucional do Mercosul e o desenho da CPC foram estabelecidos. No Art. 25 deste Protocolo, definiu-se que a Comissão deve buscar acelerar procedimentos internos para a rápida entrada em vigor das normas, bem como auxiliar na harmonização das legislações, como uma forma de avançar no processo de integração (PROTOCOLO DE OURO PRETO, 1994).

Com aprofundamento das relações interestatais da região, a CPC foi substituída pelo Parlasul, tendo em vista a formação de um espaço que garantisse maior participação das instituições legislativas dos Estados Partes. Este processo teve início em 2004, quando o CMC deu autonomia à CPC para desenvolver o *Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul*, aprovado em 2006 e incorporado em 2007.

As competências do Parlasul, previstas no Art. 4 do Protocolo, giram em torno da salvaguarda democrática e das práticas em torno dela. Contudo, vale ressaltar que as competências listadas não ultrapassam a noção recomendatória, de monitoramento e de avaliação dos processos em curso. O Parlasul se configura como uma instituição subordinada ao Conselho do Mercado Comum, órgão decisório de maior importância do Mercosul. Assim, a função legislativa não é efetivamente destinada à instituição, que se restringe a funções recomendatórias (MARIANO, 2011, p. 145-149; VIGEVANI; RAMANZINI JR, 2013, p. 200-201).

De modo geral, as grandes mudanças propostas pelo Parlasul em relação à CPC são: as eleições diretas; o fim do consenso para a tomada de decisão, processo agora definido por maiorias; a distribuição proporcional do número de cadeiras; e a possibilidade de formação de grupos políticos. Essas características dão ao Parlamento mercosulino maior poder, dinamicidade e capacidade de inovação, de modo a representar os interesses transnacionais (MEDEIROS et al., 2010).

Em consequência, o que se percebe é que, na medida em que a integração avança, novos mecanismos de representação vão sendo ampliados, incitando discussões sobre a possibilidade de formar,

em âmbito regional, uma instituição verdadeiramente supranacional. Entretanto, a falta de poder vinculante do Parlasul em relação aos Estados membros, assinalada em seus documentos constitutivos, restringe-o a um órgão consultivo. As temáticas abordadas são abrangentes e distribuídas pelas comissões permanentes. A função do Parlasul, em sentido amplo, é garantir que a integração seja legítima. Os parlamentares, distribuídos nestas comissões, devem representar a pluralidade de seus Estados, negociando os rumos da integração.

Para a formação deste concerto político, um elemento passou a ser determinante para a conformação de parcerias estratégicas entre os Estados: a democracia. O Mercosul, ao final da década de 1990, aprovou a *cláusula democrática* através do Protocolo de Ushuaia. A reboque, questões vinculadas à representatividade, liberdade, legitimidade, justiça e participação popular ganharam tônus nas discussões sobre a integração regional da América do Sul, ampliando a pauta originária, restrita ao comércio, para uma agenda cada vez mais política, ampla e comunitária. Ainda que a dimensão empírica dessas proposições seja incipiente, é preciso reconhecer que a criação de uma instituição que comporte e delibere sobre essas matérias é condição basilar para o aprofundamento da integração.

De tal maneira, sem o aporte simbólico da reformulação institucional, novas configurações não encontrariam amparo formal dentro da instituição. Visando ampliar e aprofundar a integração, a experiência de um parlamentarismo regional unificaria valores e princípios comuns a todos os Estados Partes, de forma tal que o processo de formalização das práticas regionais fosse cada vez mais harmônico. Portanto, em um contexto de reformulação das demandas da integração regional, o Parlasul surgiu como uma “possibilidade de maior internacionalização da lógica da integração e de socialização das elites políticas regionais” (VIGEVANI; RAMANZINI JR, 2013, p. 197).

Conformado através da noção de *representação cidadã*, o Parlasul cristalizou, em seu Protocolo Constitutivo, a proposta

de formulação de um órgão unicameral, composto por integrantes eleitos através do “sufrágio direto, universal e secreto” (PARLAMENTO DO MERCOSUL, 2005, p. 12).

O Protocolo Constitutivo ampliou a noção democrática, na medida em que propõe a formação do quadro parlamentar regional. Pretende-se ampliar o envolvimento da sociedade civil no processo de integração regional, revigorando a perspectiva de representação e de legitimidade para a ampliação e o aprofundamento da integração na América do Sul.

O Parlasul, neste sentido, detém as ferramentas para a superação de um importante elemento limitador para o avanço da integração: a distância com a sociedade civil. De acordo com Mariano (2011, p. 144):

O Mercosul não era um tema central na agenda política interna dos países e nem mesmo do cotidiano dos Legislativos. O desinteresse pela política externa do país por parte da maioria da população é um fato e este apenas se torna um tema de debate público nos momentos de conflito e tensão. Normalmente, as reuniões de Cúpula do Mercosul são tratadas pelos meios de comunicação como encontros vazios e suas resoluções são vistas com ceticismo, questionando-se a contribuição desse processo para o bem-estar das sociedades.

A composição da CPC estabelecia uma quantidade fixa de parlamentares por Estado Parte, desconsiderando questões relativas aos tamanhos e aos pesos políticos de cada integrante do bloco. No entanto, a partir de 2009, o Parlasul modificou a forma de composição parlamentar, através da adoção da *proporcionalidade atenuada*, que estabelece como critério a ser considerado o tamanho da população de cada país, garantindo a *representação dos povos*. A configuração da quantidade mínima, depois da decisão, é de 18 parlamentares. Dessa forma, levando em consideração o critério demográfico, o número de representantes seria

proporcional: Argentina com 43; Brasil, 75; Paraguai, 18; Uruguai, 18; e Venezuela, 33<sup>2</sup> (LEGISLAÇÃO DO PARLASUL, 2015).

É preciso destacar que a dimensão formal do Mercosul historicamente se configurou de maneira maximalista, com pretensões grandiosas de um Mercado Comum que compartilharia fatores de produção e uma coesão social e, em consequência, incitaria a criação de instituições reguladoras com aspirações supranacionais. Porém, em sua dimensão empírica, não atinge esse arranjo e opera em caráter minimalista, com instituições que não são preparadas para cumprir tais aspirações (DRAIBE, 2007, p. 179).

Além disso, a centralidade do poder interpresidencial no processo de tomada de decisão no Mercosul, por meio da CMC, incita discussões sobre a pretensão à supranacionalidade do bloco, visto que na dimensão prática, a integração regional permanece essencialmente pautada pelo intergovernamentalismo, tema que será debatido na próxima seção.

## **O Parlasul rompe com o caráter intergovernamental?**

A integração regional pressupõe a coordenação de políticas entre diferentes Estados, visando à redução de custos e à expansão dos ganhos da inserção no sistema internacional (MILNER, 1997). Nesta perspectiva, esta seção discute a inovação institucional do Parlasul, a partir do debate teórico sobre integração regional.

Sob a ótica do *intergovernamentalismo liberal*, o processo de integração regional é condicionado por uma série de barganhas entre os Estados, os quais não abrem mão de suas soberanias nacionais em prol de uma instituição supranacional. As teorias *neofuncionalistas*, por sua vez, apontam, como ideal para a integração regional, a formação de uma supranacionalidade que agregue as soberanias. Portanto, o *intergovernamentalismo liberal*

---

2 Ver: <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/8621/2/innova.front/parlamento-do-mercossul-parlasul>.

e o *neofuncionalismo* tornam-se antagônicos quanto ao direcionamento dos rumos da integração. Diante disto, cabe então discutir como Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, através do Mercosul, criam um espaço com novos conceitos de representação, legitimação e poder.

No Tratado de Assunção, em seu Artigo primeiro, são apontados como objetivos do Mercosul: a liberalização econômica entre os membros, a partir do regionalismo aberto; estabelecimento da TEC; a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais; e o compromisso na harmonização das legislações internas para o fortalecimento do bloco (TRATADO DE ASSUNÇÃO, 1991). Logo, para a concretização desses objetivos, o concerto regional torna-se condição basilar para a efetividade do Mercosul.

Deste modo, almejando o aprofundamento das relações, são impulsionados avanços na Comissão Parlamentar Conjunta (CPC). Em 2003, a CPC firmou junto à CMC um Acordo Interinstitucional cujo principal objetivo era dar maior celeridade aos procedimentos de incorporação dos atos regionais aos ordenamentos jurídicos domésticos dos Estados Partes (MARIANO, 2011, p. 146-147). As mudanças no âmbito da CPC, em prol da lógica do aprofundamento, acabam culminando na formação do Parlamento do Mercosul. O novo órgão, apesar de manter um caráter consultivo, avança em questões relacionadas à legitimidade.

Segundo Medeiros et al. (2010), a legitimação de uma instituição se desenvolve pela identificação do público com a organização e por apresentar mais mecanismos de controle, diminuindo o *déficit* democrático. No caso do Parlasul, essas características são evidenciadas – respectivamente – pelo (i) estabelecimento do “dia do Mercosul cidadão”; (ii) pelo projeto “somos Mercosul” (MEDEIROS et al., 2010); e (iii) pelas eleições diretas dos parlamentares que garantem a aplicação dos mecanismos de *accountability*.

Diante da legitimidade do processo, o foco passa a ser a internalização das normas e regulamentos pelos Estados Partes. Uma das funções do Parlasul é a harmonização das normas regionais

com o ordenamento interno de cada Estado Parte. Contudo, este tema depende fortemente do amparo constitucional de cada membro do bloco. Segundo Ribeiro (2001), no caso do Brasil e Uruguai, não existe uma definição clara sobre como as decisões no âmbito do Mercosul serão aplicadas nos respectivos ordenamentos internos. A autora aponta ainda que:

[...] a posição do Uruguai perante o Mercosul é passível de sofrer as mesmas críticas feitas ao sistema brasileiro, nomeadamente, no que tange a inexistência de definição constitucional sobre a relação hierárquica entre tratado e lei, como também a primazia da norma constitucional perante a norma internacional na possibilidade do surgimento de um ordenamento supranacional (RIBEIRO, 2001, p. 192).

A Argentina e o Paraguai, por outro lado, em suas respectivas Constituições apresentam conceitos acerca da transferência de poderes para entidades supranacionais, submetendo-se a estas e, conseqüentemente, facilitando o processo de internalização de normas. No Art. 75, inciso 24 da Carta Magna argentina, tem-se que as normas emanadas do âmbito regional são superiores às leis internas, desde que aprovadas pela maioria absoluta das câmaras. Já a Constituição paraguaia, em seu artigo 145, admite uma ordem jurídica supranacional para garantia dos direitos humanos, da cooperação, da paz e etc. Não obstante, assim como ocorre na Argentina, requer-se uma aprovação por maioria absoluta das Câmaras.

Além da limitação jurídica, o Brasil não se comporta, no âmbito regional, como um ator disposto a assumir os custos de ser um *paymaster* da integração, seja pela primazia da autonomia como um princípio da política externa, seja pelos seus anseios em priorizar a sua agenda como *global player* (VIGEVANI et al., 2008, p. 23). Sem a presença de um *paymaster* na região, o *intergovernamentalismo* torna-se o modelo de maior aceitação.

Percebe-se que, mesmo com algum de seus membros abrindo espaço a certa supranacionalidade, essa característica apresenta requisitos – como aprovação pela maioria absoluta dos legislativos nacionais – que mantêm a autoridade máxima nos Estados. Portanto, o Parlasul, enquanto instituição, não rompe com o intergovernamentalismo.

O Mercosul ainda não se estruturou de forma a atingir as propostas maximalistas de avanço da integração, com a supranacionalização. Porém, apesar de não se converter em um órgão supranacional, o Parlasul avançou. Mesmo dentro de uma lógica intergovernamental, é possível afirmar que essa reforma institucional gerou *aprofundamento* (em inglês, *deepening*<sup>3</sup>) da integração. O aprofundamento, enquanto conceito, foi desenvolvido, tendo como base a experiência da União Europeia e a sua progressão nas etapas tradicionais de integração regional. Contudo, ao transplantá-lo para a análise de conjuntura da América do Sul, é preciso levar em consideração uma resignificação. Essa ponderação se deve ao fato de que a cessão de soberania e o papel do Estado estão em estágios distintos nas duas regiões. Por isso, é necessário problematizar as possibilidades de aprofundamento para a realidade do Mercosul.

Neste sentido, Mariano (2011, p. 139) argumenta que a criação de instâncias supranacionais ocupou um papel fundamental na integração europeia, porém não se pode afirmar que o mesmo processo garantiria o aprofundamento na integração da América do Sul, especialmente em função do intergovernamentalismo da região. Então, o significado de aprofundamento é problematizado, quando se discute a conjuntura do Parlasul, apontando que pode ser interpretado como a ampliação da agenda e o fortalecimento institucional (MARIANO, 2011, p. 139).

Apesar de o Mercosul ser resultado de uma trajetória histórica particular, com a influência de outras variáveis políticas

---

3 Ver: [https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/deepening\\_european\\_integration.html](https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/deepening_european_integration.html).

e institucionais, as comparações com a União Europeia são frequentes na literatura. Dessa forma, este artigo traz, de maneira adjacente, a reflexão sobre a necessidade de adotar a cautela ao comparar essas duas conjunturas, na tentativa de construir uma análise mais diacrônica. Dito isto, é possível afirmar que o Parlasul não se converteu em um projeto supranacional, porém representou um aprofundamento da integração, em sentido amplo, porque abarcou uma agenda mais plural e reforçou a dimensão institucional da integração, com o propósito de garantir uma maior harmonização legislativa, com participação da sociedade civil.

### **Considerações Finais**

Este artigo teve como principal objetivo analisar se o Parlasul rompeu com o caráter intergovernamental que norteia a integração do Mercosul. Para essa análise, foram apresentados os principais argumentos das correntes do *intergovernamentalismo liberal* e do *neofuncionalismo* como forma de conceder subsídios teóricos para a análise. Na sequência, a estrutura e as atribuições do Parlasul foram analisadas, identificando as incongruências entre a dimensão teórica e prática.

É importante pontuar que as principais considerações feitas sobre o Parlasul estão vinculadas ao ponto de vista formal da instituição, através das proposições do seu Protocolo Constitutivo. Por estar em processo de desenvolvimento, é prematuro afirmar que o Parlasul representa uma força propulsora de supranacionalidade. Dessa forma, é fulcral estabelecer uma agenda de pesquisa sobre o relacionamento entre os Poderes Legislativos domésticos e o Parlasul. O Mercosul é uma instituição formada através das *relações em eixo* entre Brasil e Argentina (PATRÍCIO, 2006, p. 14-21). As pretensões das respectivas políticas externas de ambos os países dizem muito sobre o futuro da integração regional.

As elites políticas não almejam ceder parcela de suas respectivas soberanias para os projetos regionais. A ausência de um poder vinculatório, a manutenção do caráter consultivo e a

preponderância das decisões nacionais sobre as regionais fortalecem, no Mercosul, a *intergovernabilidade liberal*, descrita por Moravcsik (1998). A tendência apresentada pela dinâmica institucional do Parlasul indica a manutenção das características do intergovernamentalismo, especialmente pela ausência de poder decisório da instituição. Apesar de sua nomenclatura *parlamento* indicar funções legislativas, o Parlasul apenas se comporta como órgão consultivo, com poder de formular recomendações.

Apesar disso, é possível identificar alguns avanços institucionais, se comparados com a CPC, especialmente com relação à proposição do “sufrágio direto, universal e secreto” (PARLAMENTO DO MERCOSUL, 2005, p. 12) e à proporcionalidade para a formação do quadro de parlamentares que passou a levar em consideração aspectos relacionados ao tamanho da população.

Diante dessa limitação em suas atribuições, o Parlasul se configura como instrumento de diálogo para estabelecer que tipo de integração deve ser adotada. Através das trocas de comunicação entre os Estados Partes e do relacionamento interinstitucional com os respectivos Poderes Legislativos domésticos e com a sociedade civil, a sua propositura representa, do ponto de vista simbólico, um avanço institucional, especialmente no tocante à democratização do processo de integração, ampliando os canais comunicacionais e o debate político sobre integração. Contudo, a dimensão empírica e a formulação de políticas comunitárias ainda não são efetivas. Dessa forma, o Parlasul não rompe com o caráter intergovernamental da integração regional da América do Sul.

## Referências

ARGENTINA. **Constitución De La Nación Argentina**, 1853. Disponível em: <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>>. Acesso em: 02 de agosto de 2017.

DRAIBE, S. M. Coesão social e integração regional: a agenda social do MERCOSUL e os grandes desafios das políticas sociais integradas. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 2, p. 174-183, 2007.

HAAS, E. B. The study of regional integration: reflections on the joy and anguish of pretheorizing. **International Organization**, v. 24, n. 4, p. 606-646, 1970.

HOFFMANN, S. Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe. **Daedalus**, Journal of the American Academy of Arts and Sciences, v. 95, n. 3, 1966, p. 862-915.

LEGISLAÇÃO DO PARLASUL. [Recurso eletrônico]. **Regimento interno do Parlamento do Mercosul, Protocolo constitutivo do Parlamento do Mercosul e a Resolução do Congresso Nacional do Brasil nº 1 de 2011**. Câmara dos Deputados. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2015.

MARIANO, K. P. A eleição parlamentar no Mercosul. **Rev. Bras. Polít. Int.**, Brasília, v. 54, n. 2, p. 138-157, 2011.

MEDEIROS, M. A. et al. A questão da representação no Mercosul: os casos do Parlasul e do FCCR. **Revista de Sociologia e Política**, v. 18, n. 37, p. 31-57, 2010.

MILNER, H. V. **Interest, Institutions and Information: Domestic Politics and International Relations**. Princeton University Press, 1997.

MITRANY, D. **A Working Peace System**. Quadrangle Books, 1966.

MORAVCSIK, A. Preferences and power in the European Community: a liberal intergovernmentalist approach. In: **Journal of Common Market Studies**. v. 31, n 4, p. 473-524, 1993.

\_\_\_\_\_. **The choice for Europe**: social purpose and state power from Messina to Maastricht. Routledge: Cornell University Press, 1998.

MORAVCSIK, A.; SCHIMMELFENNIG, F. **Liberal intergovernmentalism**. European Integration Theory, p. 67-87, 2009. Disponível em: <<https://www.princeton.edu/~amoravcs/library/intergovernmentalism.pdf>>. Acesso em: 17 de jun. 2017.

ONUJI, J; OLIVEIRA, A. J. Eleições, política externa e integração regional. **Revista de Sociologia Política**, v. 27, p. 145-155, 2006.

PARAGUAI. **Constitución de la República de Paraguay**, 1992. Disponível em: <<http://jme.gov.py/transito/leyes/cn1992.html>>. Acesso em: 02 de agosto de 2017.

PARLAMENTO DO MERCOSUL. **Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul**. Montevideú, 9 dez. 2005. Disponível em: <[http://www.mercosur.int/innovaportal/file/2486/1/2005\\_protocolo-parlamento-mcs\\_pt.pdf](http://www.mercosur.int/innovaportal/file/2486/1/2005_protocolo-parlamento-mcs_pt.pdf)>. Acesso em: 10 jun. 2018.

PATRÍCIO, R. As relações em eixo – novo paradigma da teoria das relações internacionais? **Rev. Bras. Polit. Int.**, v. 49, n. 2, p. 5-24, 2006.

PROTOCOLO DE OURO PRETO. **Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do Mercosul**. 17 dez. 1994. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d1901.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1901.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2018.

RIBEIRO, P. H. **As relações entre o direito internacional e o direito interno**: Conflito entre o Ordenamento Brasileiro e Normas do Mercosul. Belo Horizonte, Del Rey, 2001.

TRATADO DE ASSUNÇÃO. **Tratado para a Constituição de um Mercado Comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai**. 26 mar. 1991. Disponível em: <[http://www.mercosur.int/innovaportal/file/2486/1/tratado-de-assuncao\\_pt.pdf](http://www.mercosur.int/innovaportal/file/2486/1/tratado-de-assuncao_pt.pdf)>. Acesso em: 10 jun. 2018.

VIGEVANI, Tullo et al. O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites. **Rev. Bras. Polít. Int.**, Brasília, v. 51, n. 1, p. 5-27, 2008.

VIGEVANI, T.; RAMANZINI JR, H. Mercosul e o seu Parlamento: uma análise sobre a evolução do projeto de integração. *In*: GADELHA, Regina Maria A. F (Org.). **Mercosul a Unasul**: avanços do processo de integração. São Paulo: EDUC, 2013, p. 197-233.

# Ecuador en la búsqueda de autonomía monetaria

Mishell Geoconda Pavón Abalco<sup>1</sup>

## Introducción

La económica ecuatoriana esta dolarizada desde el año 2000. Hecho que ocurrió tras un proceso de hiperinflación deflagrada al comienzo de los años 90, debido a la insostenible deuda externa, la cuál, en grande parte fue generada por las élites bancarias en los años 80, e constreñimientos estructurales internacionales (AYALA, 2012, p. 123). El gobierno en curso de Jamil Mahuad (1998-2000) transforma deudas privadas en una deuda nacional, quedándose comprometido de pagar en dólares deudas que eran en sucres, lo que convierte una crisis bancaria en una monetaria. Este acontecimiento se vio empeorado por una serie de gobiernos neoliberales que fragilizaron el sistema financiero-monetario del país, más las catástrofes naturales que sacudieron al país, dando como resultado la dolarización del país, pasando a perder su moneda nacional y todas las funciones<sup>2</sup> que a esta conciernen.

Sin embargo, cuando Rafael Correa asciende al poder en 2007, él llega con un fuerte discurso anti-neoliberal y contra

---

1 Estudiante de Relaciones Internacionales e Integración de la Universidad Federal de Integración Latinoamericana (UNILA), 4to año, e-mail: mishell-pavon17@gmail.com. Artículo presentado en el XVI Congreso Internacional Fomercó, con el tema Integración Regional en Tiempos de Crisis: Desafíos Políticos y Dilemas teóricos, realizado del 27 al 29 de septiembre del 2017, Salvador, Brasil.

2 Funciones de la moneda como la política monetaria, cambial y hasta se ve afectada la política fiscal.

dolarización, y a pesar de que no pudo llegar a proponer la opción de desdolarización, ya que la salida sería muy tortuosa e implicaría una grande crisis socioeconómica para el país, debido a la poca base material productiva en términos industriales, que amenice la vulnerabilidad externa profundizada con la dolarización, y sobre todo sin apoyo en términos políticos.

No obstante, a comienzos de siglo XXI hubo un fuerte resurgimiento de esfuerzos de integración regional en América Latina y Caribe, con una mayor preocupación en las cuestiones sociales, gracias a una sistemática subida al poder de presidentes de centro izquierda tras la crisis del neoliberalismo en la región. De ese modo fueron propuestos y ejecutados, esfuerzos que buscan más autonomía económica, política, social, cultural, etc., del centro y de la hegemonía del sistema, procesos de integración con una visión post neoliberal, como la Unasur, el Alba, La Celac, en las cuales Correa en sus presidencias incluyó a Ecuador viene de forma activa.

En este contexto mecanismos que contrarrestan la dependencia de la región al dólar fueron propuestos en el ALBA, proceso que se posicionó como un espacio innovador y contra hegemónico, en el cuál se han planteado iniciativas de integración financiera y monetaria, más profunda que en los demás procesos de integración latinoamericana. Dentro de ellos, el Banco del Sur, la Moneda Única Regional, y el Sistema Unitario de Compensación de Pagos (SUCRE), este último concretizado y actualmente en funcionamiento desde 2010. El SUCRE<sup>3</sup>, en el marco del ALBA es considerado aquí como un importante mecanismo que busca dar a la región autonomía monetaria con respecto al dólar, por medio del pago de las transacciones comerciales a través de su moneda virtual, pagando solamente en dólares la diferencia transaccional registrada semestralmente entre sus miembros (BCE, 2010).

---

3 Sucre también fue el nombre de la moneda ecuatoriana antes de la dolarización.

De esta manera el presente artículo, parte de la siguiente pregunta: ¿Cómo el SUCRE ayudaría a aumentar el margen de autonomía monetaria del Ecuador?, así, se busca constatar la hipótesis de que la utilización de la moneda virtual SUCRE, en los intercambios comerciales con los países del ALBA, ayuda a disminuir la dependencia de Ecuador del dólar, ya que solo paga con esta divisa, si fuere estrictamente pedido por sus compradores o si fuera deficitario al final del periodo transaccional de 6 meses. Aumentando así su autonomía monetaria al ahorrar la utilización de dólares para utilizarlos en transacciones estrictamente necesarias en el nivel doméstico o internacional.

En este sentido, la estructura del texto comprende una primera parte teórica se intenta conceptualizar lo que es la autonomía, y más específicamente la autonomía monetaria. En un segundo apartado tendremos una breve historia crítica de la dolarización para contextualizar el tema. Finalmente, traeremos la explicación del surgimiento, funcionalidad y ventajas de la utilización del Sucre, para el aumento de la autonomía monetaria de Ecuador y de los países miembros del ALBA.

### **Marco Teórico: teorizaciones del Siglo XXI, hacia una nueva visión de autonomía**

Cuando hablamos de autonomía, hablamos de ésta con referencia a un poder que se encuentra en la posición de dominante. En este caso con respecto al hegemon Estados Unidos y a la estructura económica internacional que este tejió, más específicamente a lo largo de los años 70 con su retomada de su hegemonía en 1971, por medio del establecimiento del patrón monetario internacional, el patrón dólar-dólar, apoyada para su funcionamiento y expansión por medio la diplomacia del dólar (TAVARES, 1997, p. 55).

En este sentido, Cox (1983) define hegemonía como:

Es un complejo de relaciones internacionales que une clases sociales de varios países. La hegemonía mundial puede ser definida como una estructura social, una estructura económica, y una estructura política, y no puede ser apenas una de estas estructuras, tienen que ser las tres al mismo tiempo. Además de eso la hegemonía mundial se expresa en normas, instituciones y mecanismos universales, que establecen reglas generales para el comportamiento de los Estados y para las fuerzas de la sociedad civil (...), reglas que apoyan al modo de producción dominante. (COX, 1983, p. 118) [traducción nuestra].

La hegemonía de los Estados Unidos, especialmente después de los años 90, es reflejada en los tres planos, político, económico y social, tanto en el nivel internacional cuanto en el nivel doméstico. Aún más cuando el país tiene implantado en su economía nacional un mecanismo de dominación tan eficiente como la dolarización. Para complementar, Cox (2014, p. 142)<sup>4</sup>, crea su propio método de análisis con categorías muy valiosas, para este estudio, estas son: ideas, capacidades materiales, e instituciones (tanto materiales como inmateriales), estas se influyen mutuamente no de forma unidireccional, ni determinante una sobre la otra. En este marco se ha definido que, la dolarización fue una institución, forjada, por medio de las ideas del neoliberalismo y con las fuerzas sociales de políticos y banqueros de elite que sostenían el poder económico y político de la época, que se unen con la elite internacional y derriban la moneda nacional, perdiendo la soberanía monetaria de Ecuador, y sirviendo como ancla de dominación.

Por otro lado, las estrategias de búsqueda de más autonomía siempre han estado presentes en la política externa de los países latinoamericanos desde que consiguieron su independencia

---

4 Ver Robert Cox, Fuerzas sociales, Estados y ordenes mundiales: Más allá de la Teoría de Relaciones Internacionales, 2014.

política. Estrategia que se relaciona íntimamente con el problema histórico del subdesarrollo del continente, en la medida en que este último responde a la dependencia económico-política de la región (PUIG, 1980; BERNAL MEZA, 2005; COLACRAI, 1992 apud, SANTANA; BUSTAMANTE, 2013, p. 721).

En el escenario de comienzos del siglo XXI, se recupera el concepto de Puig, llamado “autonomía heterodoxa y secesionista” (PUIG, 1986), puesto que incentiva la concertación política y social en torno a bloques alternativos que fortalezcan una posición contra hegemónica, la cual busque cortar el cordón umbilical y lo que le una al país hegemónico de forma extremadamente dependiente con las grandes metrópolis, sin importarse de acoger los intereses del hegemón como interés nacional o del bloque.

Puig (1985, p. 51-58), entiende que autonomizar significa ampliar el margen de poder de decisión propia, y normalmente implica recortar la injerencia del oponente. A lo que adiciona la importancia de un plan estratégico. La dinámica autonomista suele ser cíclica, es decir, conlleva un ir y venir que implica avances y retrocesos, y su desenvolvimiento se da por etapas. Sin embargo pueden existir determinadas etapas históricas en que los gobernantes favorezcan o dificulten la búsqueda de más autonomía, ya que es fundamental para el suceso autonómico elaborar y ejecutar planes y políticas estratégicas frente al orden internacional hegemónico que busca sus propios intereses, a favor de las elites y en detrimento de la grande población de las clases más bajas, se debe pensar en alianzas con una visión diferente a la de simplemente obtención de más lucro por medio de la cooperación internacional, se debe pensar en los que Puig denominó como Integración Solidaria (PUIG, 1985, p. 45).

Es así que la “autonomía heterodoxa”, que guía a los Estados que forman un bloque se caracterizan por comenzar a discrepar abiertamente de las potencias hegemónicas en tres aspectos: “a) en el modelo de desarrollo interno, que puede no coincidir con aquello que desea la potencia; b) en las vinculaciones internacionales que no sean globalmente estratégicas; c) en el deslinde entre

el interés nacional de la potencia dominante y el interés estratégico del bloque” (BOLOGNA, 2009, p. 4).

En el ambiente post neoliberal, de la primera década de los 2000, con la ascensión de presidentes progresistas, preocupados con la justicia social, así como también del desarrollo económico y humano de sus países, buscaron crear instancias de integración de carácter contra hegemónico, para por medio de sus acciones en estos, buscar una parte de la autonomía que les fue quitada por parte del sistema centralizador comandado por los Estados Unidos, y reconfigurar al sistema político internacional en un sistema multipolar, en donde América Latina sería uno de los principales gestores de esta nueva configuración.

A esta nueva visión de cómo buscar autonomía se la denomina “autonomía post neoliberal” (SANTANA; BUSTAMANTE, 2013, p. 739). Se encuadra dentro del marco para la acción post neoliberal: el cuestionamiento de las bases del modelo anterior (neoliberal), ideacional y materialmente excluyente, nuevos valores, prácticas e instituciones incipientes que edifiquen las bases de una nueva estructura internacional.

En este caso la propuesta ALBA desde 2001 es un esfuerzo de gestión de autonomía post neoliberal por medio de la integración, que supera el horizonte sudamericano para instalarse también en América Central y el Caribe. Se trata de un nuevo consenso/ convergencia regional respecto a la profundización de la cooperación, especialmente en los ámbitos financieros, energéticos, y de telecomunicaciones.

Esta búsqueda de transformar el régimen político se ha orientado en Bolivia, Ecuador, Venezuela, Nicaragua y Cuba, bajo el lema de crear nuevas formas de participación ampliada, así como la construcción de un sistema con mayores márgenes de equidad social denominado “socialismo del siglo XXI”. Este tiene como desafío construir “una nueva cultura y un nuevo tipo de sociedad, caracterizado por la abolición de toda forma de opresión y explotación, el primado de la solidaridad, el fin de la separación entre gobernantes y gobernados y la reconciliación del

hombre con la naturaleza” (BORON, 2008, apud SANTANA; BUSTAMANTE, 2013, p. 735).

Actualmente la propuesta del ALBA ha llegado más lejos con esta visión post neoliberal, avance que se refleja en las agendas estratégicas propias del ALBA, de la cual la agenda del financiamiento el Banco del Sur y el Sistema Único de Pagos y Compensaciones “SUCRE”. En este caso la agenda de financiamiento es de suma importancia analítica para este trabajo, pues muestra un ejemplo de búsqueda de autonomía financiera-monetary, que Ecuador necesita debido a su sistema monetario dolarizado, y de hecho, Ecuador ha sido uno de los países que en las presidencias de Rafael Correa se ha mostrado bastante activo en la participación de estos mecanismos de integración, que tienen un corte más emancipatorio, autonomista y renovado.

Así, la definición de autonomía monetaria que se utilizará en este estudio tiene bases secesionistas y post liberales conforme explicado encima, y se define como mecanismos que ayuden a la disminución del uso del dólar, atenuando la dependencia de estas divisas como condición vital de funcionamiento una economía dolarizada ya sea formal como informalmente, con el objetivo de progresivamente y a largo plazo cortar el cordón umbilical con el hegemon, y recobrar la soberanía monetaria. Al mismo tiempo contrarrestando el uso del patrón dólar-dólar en el comercio internacional a nivel regional, por medio de una integración regional solidaria estratégica que busque responder a las necesidades de los pueblos de cada nación y no a sus elites.

## **Los orígenes internacionales de la dolarización: historia de la pérdida de su autonomía monetaria**

El Ecuador es un país de poco peso en el sistema internacional y fuertemente vulnerable al mismo, se encuentra dolarizado completa y oficialmente desde enero del 2000. La dolarización fue fruto de un largo proceso histórico de fuerte interrelación de las presiones ejercidas por el sistema internacional liderado por los

Estados Unidos, que se entrelazaron con los intereses y demandas de los grupos de banqueros y agroexportadores de Ecuador, a quienes les urgía contar con una economía dolarizada para salvar sus capitales (AYALA, 2012, p. 123).

En el plano internacional la adopción del patrón dólar-dólar en 1971, tras la insostenible emisión de dólares por encima de las reservas de oro, fue marcante para la crisis económica de Ecuador; pues partir de 1971, el presidente Nixon (1969-174), comienza a desvalorizar el dólar como forma de recobrar la competitividad de la economía estadounidense frente a las ya reconstruidas economías europeas, y al rápido crecimiento japonés. Además de defenderse de la subida del precio de petróleo, y sus choques, a raíz de la guerra de Yom kippur entre árabes e israelíes, y sobre todo por la creación de OPEP (AYERBE, 2002, p. 160). Esto represento para los países importadores de petróleo un grande desafío. Pero, para las economías exportadoras de petróleo como es el caso de Ecuador, fue la coyuntura perfecta para el rápido endeudamiento por las bajas tasas de interés en dólar, la liquidez que estaban presentando, y la internacionalización de los bancos estadounidenses que salieron de sus fronteras y se expandieron de forma masiva a partir de 1968, como forma de aprovechar el exceso de dólares en el sistema económico internacional (MOFFIT, 1984, p. 93).

Sin embargo, viéndose amenazada la hegemonía estadounidense, su respuesta fue subir la tasa de interés para valorizar el dólar en 1979, como respuesta a presiones externas de países europeos y de Japón que tenían activos invertidos en dólares y que veían que la moneda iba perdiendo valor debido a la crisis interna de los Estados Unidos que provocaba una continua desvalorización de su moneda (AYERBE, 2002, p. 194).

Así, el súbito aumento del valor de la tasa de interés hizo con que el dólar se revalorizara, lo que provocó el brutal aumento de las deudas externas latinoamericanas, causando crisis generalizada de los deudores en dólares, como fue caso de Ecuador, factores que contribuyeron directamente para la crisis económica interna de este país.

Según María da Conceição Tavares, los EE.UU. estarían retomando su hegemonía en los años 70; y que la grande estrategia de la retomada de poder fue por medio de la moneda, las crisis de los años 70 en la economía de los EE.UU., fue acompañada de dos movimientos de reafirmación hegemónica, la diplomacia del dólar en el plano geoeconómico, y con la diplomacia de las armas, en el plano geopolítico (TAVARES; FIORI, 1985, p. 55 apud FIORI, 2000, p. 211).

De ese modo, es fundamental traer elementos del panorama internacional que influenciaron directamente a la dolarización de Ecuador. Segundo Gourevitch (1996, p. 22) “En lugar de causa de la política internacional, la estructura doméstica puede ser una consecuencia de la misma”. En ese sentido, durante los años 80, se vive en una década de recesión económica, por la llamada crisis de la deuda externa que afectó a Ecuador siendo el origen de la crisis inflacionaria, así en los años 90 los factores económicos empeoran, porque el Estado asume grandes deudas externas privadas, nacionalizándolas, causando un gran impacto económico y político al país, que terminará implantando la dolarización como ‘medida inevitable’, para salir de la crisis inflacionaria.

## **El entrelazamiento de los intereses internacionales con los nacionales para acabar con el sucre**

La política externa de la dolarización se puede concentrar en Jamil Mahuad (quien comienza las negociaciones) y Gustavo Noboa (quien ratifica la dolarización). De esta manera, se analizará la política externa de Mahuad, en el ámbito económico, para poder entender cómo el “interés nacional” representó a la camada más poderosa y rica del país quienes tomaron el papel de fuerzas sociales que proclamaban la dolarización, en detrimento del resto de la población.

Jamil Mahuad entra a la presidencia en el año de 1998, por medio del partido Democracia Popular (DP), un partido de espectro de centro derecha, “financiado por grupos de banqueros, y las

clases más ricas del país” (AYALA, 2012, p. 123). Su fuerte posición política neoliberal fue una continuación del anterior presidente interino Fabián Alarcón quien convocó en 1997 a una Asamblea Nacional, que hizo una reforma integral a la constitución de 1978, “con la mayoría de derecha, la Asamblea consagró una tendencia de corte privatista a la relación de Estado-Economía, y limitó la representación política (...)” (AYALA, 2012, p. 120), con partidos de derecha como mayoría, entre ellos partido Social Cristiano, y el Partido Democracia Popular (partido e Mahuad). Así, la nueva constitución entró en vigor el 10 de agosto de 1998, día en que se posicionó Mahuad.

En ese sentido en 1998, se hace la reforma constitucional, sumándose a las reformas ya señaladas la de desreglamentación extranjera directa y la pérdida de autonomía del Banco Central<sup>5</sup>, (CORREA, 2010, apud MONTANO, 2014, p. 33). En ese sentido las reformas y aprobaciones de nuevas leyes e inclusive de una nueva constitución, es algo que realmente será clave para la proyección de intereses privados, como manifiesta Cox (1983), las normas e instituciones son el instrumento mediante el cual la hegemonía (internacional y nacional) controla sus intereses. Así, es aprobada también en 1998, la Ley de Garantía de depósitos, la misma que creó la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD): que establecía la garantía al 100% de los depósitos del sistema financiero sin importar el monto. Esto vendría en 1999 a poner sobre la espalda del Estado ecuatoriano, una deuda gigante para salvar a los banqueros. De acuerdo con Gourevitch (1996, p. 57) “(...) las instituciones, al sentar las reglas del juego, recompensan o penalizan a grupos específicos, intereses, visiones y personas”.

Con el compromiso asumido por la AGD, el Banco Central del Ecuador inyectó una acelerada inflación. “El objetivo de la AGD era esencialmente salvar bancos quebrados o a punto de

---

5 Antes de eso, en 1992, se reforma la ley de Régimen Monetario, estableciéndose que el Banco Central perdía una de sus funciones, la de prestamista del gobierno (MONTANO, 2014, p. 31).

quebrar. Así, la crisis que en 1999 comenzara siendo una crisis bancaria se convirtió en una crisis monetaria” (MONTANO, 2014, p. 34), proceso popularmente conocido como “Salvataje Bancario”. Ello exigió decretar de inmediato el Estado de emergencia, días más tarde renunció el presidente del Banco Central.

Con todas estas variables de presión al sistema económico ecuatoriano, las clases sociales más pudientes sustentaban con fervor la dolarización. La oligarquía agroexportadora de la región costa y sierra impulsaron en gran parte esta medida pues se veían beneficiados por su mayor competitividad y más poder de adquisición en el mercado internacional. Dichos grupos de intereses, más los grupos bancarios, que se vieron beneficiados en el “salvataje bancario” en donde sus exagerados préstamos internacionales fueron nacionalizados, les convenía la dolarización para terminar de confluír sus intereses con la banca internacional y organismos financieros hegemónicos como el Banco Mundial, el FMI y el Federal Reserve (LARA, 2009, p. 606-607).

En función a dichos objetivos, en 1999 el tipo de cambio de fluctuación controlada fue transformado a un sistema de flotación libre, es decir la desvalorización del Sucre no tenía límite. Según Correa (2010, p. 80) de 1999 a enero del 2000 la tasa de cambio se depreció en 245%. A lo que Montano (2014, p. 34), agrega, que desde 1992 la política monetaria que predominó fue el tipo de cambio administrado como ancla cambial, con una tasa de interés lo suficientemente elevada para atraer capitales especulativos, lo cual desarticulaba el sector productivo de la economía, además de la grande la abertura de cuenta de capitales, colaboraba a la dolarización “espontánea” de la economía, lo que más tarde utilizarían los defensores de la dolarización para justificar su postura y sus decisiones.

De acuerdo con Correa (2010, p. 80) citado por Montano (2014, p. 34), en realidad fue el poder político de los banqueros en fuerte unión con los grupos políticos burocráticos nacionales e internacionales (fuerzas sociales), así como las ideas en boga del neoliberalismo vinculadas al sector financiero (ideas), fueron los

factores que destruyeron la moneda nacional, pasado el peso de la crisis al Estado (un estado debilitado) y a toda la sociedad, a través de la nacionalización de deudas (institucionalización), que no pertenecían al pueblo.

De esa manera, el cambio se comenzó a depreciar de 10.350 Sucres por dólar en enero de 1999 a 25000 sucres por dólar en enero del 2000, esto significó una semejante transferencia de recursos del Estado hacia el sector financiero de capital nacional, pero sobre todo internacional. Además de que servir a la deuda externa siempre fue prioridad. Desatada la crisis, se vino una fuerte ola de inmigración lo que causó remesas de dólares que eran enviados hacia Ecuador, siendo sustentada así irónicamente la dolarización por la explotación de los pobres pujantes en otros países (ACOSTA, 2006).

El escenario en el primer mes del nuevo milenio era impensable. La inflación estaba en asenso, pues venía del 36.1% en 1998 a 52,2% en 1999 y en 2000 terminaría en 96.1% Finalmente lo que para el entonces presidente Mahuad era la única salida, la economía del Ecuador debería salir de la informalidad dolarizándose, por lo cuál se decreta un feriado bancario, ningún banco abrió sus puertas durante días. El resultado del feriado bancario fue la dolarización del país en 7 enero del 2000 (LARA, 2009, p. 603), después de este acontecimiento la población enfurecida salió a las calles pidiendo la renuncia de Mahuad, así él pierde su mandato, y asume su vicepresidente Gustavo Noboa, quien ratifica la dolarización.

## **El SUCRE como mecanismo de búsqueda de autonomía monetaria**

La Alianza Bolivariana para los pueblos de nuestra América (ALBA) que nació como propuesta en 2001, representa dentro del marco de la integración, un tipo de integración solidaria y secesionista, imponiéndose en el escenario internacional contra estructuras hegemónicas que dejan a los países periféricos

extremamente dependientes de ellas, este es el caso del patrón dólar-dólar.

Es así que, frente a la crisis internacional del 2008, los países del ALBA, presentaron su propuesta de la arquitectura financiera y monetaria regional, en la III Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno del ALBA, celebrada en Caracas en 2008 (CEREZAL, SIMARRO, SOLER, 2013, p. 151). En este evento es donde se anuncia “El Sistema Unitario de Compensación Regional (Sucre) surge como una iniciativa en el marco de los países del ALBA, para impulsar su comercio recíproco a través del desacoplamiento progresivo de la lógica del dólar como medio de realización de los pagos internacionales” (BCE, [2010], p. 1).

Este esquema posibilita el ejercicio más efectivo de la soberanía económica de los países que conforman el ALBA (Bolivia, Venezuela, Ecuador, Nicaragua, Cuba), al permitir distanciar sus estructuras productivas de las imposiciones y condicionantes de un mercado mundial globalizado en el que se ven obligados a participar en clara desventaja con las naciones industrializadas<sup>6</sup>. En ese sentido, el ALBA busca configurar un sistema de comercio más justo y equitativo basado en la participación cooperativa en donde las relaciones comerciales se basan en un principio de complementariedad solidaria.

Siguiendo esa lógica y aún en el contexto de la crisis del 2008, la propuesta del ALBA iba en dirección a la construcción de una zona económico-monetaria, que protegiese a sus economías de la depredación del capitalismo transnacional, que fomentase el desarrollo de sus economías, un espacio libre de instituciones financieras hegemónicas inoperantes, y del monopolio del dólar como moneda de cambio y reserva. Su objetivo es claro: avanzar desde el ALBA a cuestionar la arquitectura monetaria financiera

---

6 Ibidem, p. 153.

internacional que se encontraba en el origen de la crisis del 2008<sup>7</sup>, proponiendo a la vez una nueva arquitectura regional.

La creación de esa zona monetaria comprende, a los cinco países miembros del Alba, mediante el establecimiento de una unidad de cuenta común, sucre, de una cámara de compensación de pagos, acompañada de un de estabilización y de reservas, supervisado por el Consejo Monetario Regional.

## **Funcionamiento del SUCRE: hacia la disminución del uso de dólar**

El elemento central del sucre es su unidad de cuenta o moneda virtual con el mismo nombre. Esta moneda tiene “carácter fiduciario cuya función básica es la de constituirse como una unidad de cuenta común para la valoración de los pagos internacionales que se realizan a través del sistema” (BCE, [2010], p. 4). Así también sirve como medio de pago restringido a los bancos centrales para la liquidación de las transacciones realizadas intrabloque, reemplazando a la utilización de divisas.

La determinación del valor del Sucre es construida a través de una canasta<sup>8</sup> de las monedas locales de los países participantes, que es establecida por una base de proporcionalidad a partir de las variables macroeconómicas y de comercio exterior de los países participantes (BCE, [2010], p. 4). En ese sentido, se decidió adoptar el PIB del país en relación con el de la región, el valor del comercio de cada país al la bloque, sobre el valor total del comercio intraregional y el valor del comercio global de cada país

---

7 Ibidem, p. 155.

8 Por otra parte, la necesidad de convertir periódicamente el sucre a medios de pago internacionalmente reconocidos implicaba que la trayectoria del sucre no debía divergir sensiblemente ni de la del dólar ni de otras divisas internacionales de referencia por eso se agregó a la canasta de monedas nacionales otra canasta integrada por las principales divisas internacionales (dólar, euro, libra esterlina y yen).

sobre los valores totales del comercio de los países del SUCRE y la última ponderación la decidirá el CMR; dicha canasta actuaría como un ancla nominal implícita del sucre en el escenario cambiario internacional (CEREZAL, SIMARRO, SOLER, 2013, p. 164). Además, para prevenir el impacto de devaluaciones/revaluaciones o de progresivas depreciaciones/apreciaciones de las monedas de los estados miembro sobre el valor del sucre, se incorporó un mecanismo de ajuste que permita recalcular el número de unidades de la moneda divergente en la canasta permitiendo así preservar el valor de la unidad de cuenta<sup>9</sup>. Lo resultante es un tipo de cambio estrechamente administrado, seguro, y estable.

El Sucre funcionará en base a periodos semestrales de compensación, a inicios de semestre, cada estado parte se dotará de una asignación de sures para trabajar durante el período. El estado deberá entonces emitir un título en su moneda de curso legal, que el CMR recibirá y registrará como un activo contra el pasivo que represente la emisión de los sures, que después el país verá su asignación de sures registrarse como un activo en la Cámara de Compensación<sup>10</sup>.

En este aspecto es importante destacar el importante papel que juega el sucre como moneda virtual para Ecuador, ya que esta moneda a pesar de ser virtual, ya cumple con dos de las funciones más importantes de cualquier moneda, la de unidad de cuenta y medio de pago en las transacciones internacionales dentro del ALBA, ahorrando dólares en dichas transacciones, y pudiendo darle más sustento y gas al desarrollo de su economía doméstica. Además de contar con un mercado preferencial ampliado y complementar. Según, Cerezal Simarro y Soler (2013, p. 165) “este sistema (...) podría incluso representar un paso simbólico hacia la posibilidad futura de convertir el sucre en moneda física dado que su emisión no será inorgánica”.

---

9 Ibidem, p. 164.

10 Ibidem, p. 165.

El segundo componente del SUCRE es, entonces, la Cámara Central de Compensación (CCC), “es el mecanismo que concentra los registros de las operaciones canalizadas a efectos de realizar compensaciones y liquidaciones de los valores producto de las transacciones comerciales” (BCE, [2010], p. 5). Éste comienza a trabajar con la asignación de moneda virtual que corresponde a cada país a efectos de proporcionarles de liquidez para la realización de su comercio recíproco mediante su utilización.

Para ello se establece una regla de determinación del monto global de moneda virtual sobre la base de una proporción del comercio recíproco proyectado para el inicio de operaciones del SUCRE. Luego, este monto será distribuido entre los países participantes como asignaciones particulares a sus bancos centrales a partir de criterios de proporcionalidad y equidad. Estas asignaciones tendrán una correspondencia con los denominados aportes o contrapartes que constituirán los respaldos en moneda local que los respectivos bancos centrales registrarán a favor a la CCC en equivalencia a las asignaciones recibidas (BCE, [2010], p. 5).

Así, conforme se van canalizando operaciones a través del SUCRE, cada banco central las cobra o liquida, en su respectiva moneda local, al tiempo que entre los bancos centrales se liquidan en su equivalente moneda virtual a través de sus cuentas en la CCC. Semestralmente los bancos centrales deberán restituir su asignación de la canasta de monedas. En el caso de los países deficitarios, sus bancos centrales dispondrán de un valor menor respecto a su posición de sucres al inicio del periodo, en este caso deberán entregar el faltante a través de la CCC su equivalente en divisas, para restituir su asignación original. Por otro lado, los superavitarios tendrán en las cuentas de sus bancos centrales una posición en sucres superior a la original, por lo que deberán recibir a través de la CCC, su equivalente en divisas (BCE, [2010], p. 6).

La CCC es una articulación crucial e inteligible tanto para el gerenciamiento de la liquidez del sistema, como de cada país para poder desenvolver un comercio eficaz y eficiente, debido a que los pagos son liquidados en el momento a sus compradores. Además de no necesitar una posición inicial en divisas, sino solamente un título en su moneda local, como ya citado, para sustentar su posición de suces, como el mecanismo utiliza los Suces entre los bancos centrales de los países, esto evita el inmediato uso de salidas de divisas para el país, lo que es muy importante para Ecuador para el ahorro de las mismas. Hay que notar también que solo al final de cada periodo es requerida una parte de las divisas de acuerdo con el saldo de cada economía, cuando un es deficitario, pagará de forma indirecta al superavitario, siendo un mecanismo bastante orgánico, y sobre todo proporciona un margen mayor de autonomía monetaria, conforme descrito encima.

El tercer componente entonces es el Fondo de Reservas y Convergencia Regional (FRCC), este tiene dos funciones básicas. La primera es la necesidad básica de atender emergencias coyunturales para poder garantizar la estabilidad de la economía de los países miembros y de la moneda virtual; “pero la segunda función del FRCC se orienta hacia la incorporación de un mecanismo financiero en el marco de los elementos propios de un sistema de pagos” (BCE, [2010], p. 7). El objetivo fundamental de esta segunda función es la proveer recursos frescos a los países para ampliar su base productiva para la exportación, principalmente a aquellos países deficitarios recurrentes. De ese modo, y sobre criterios de desarrollo económico y de complementariedad productiva se financiará proyectos que vengán a atender esos esfuerzos (CEREZAL, SIMARRO, SOLER, 2013).

Finalmente el Consejo Monetario Regional (CMR), es el organismo llamado a normar, controlar y supervisar, no sólo el funcionamiento de este sistema, sino de otros componentes, que configuran la nueva arquitectura regional, como políticas comerciales, monetarias, cambiarias, de los países miembros, con

objetivos de impulsar la soberanía financiera y monetaria regional (SUCRE; 2010 [s.n]).

## **Conclusión**

La dolarización ecuatoriana es una institución hegemónica a favor de las élites, a raíz de la cual el país perdió su soberanía monetaria. Vimos que a inicios del siglo XXI, frente a una coyuntura de crisis del 2008, pero al mismo tiempo favorable para profundización de la integración latinoamericana solidaria, el proyecto del SUCRE nace dentro del marco del ALBA, que propone una respuesta diferenciada para enfrentar la crisis, una nueva arquitectura financiera regional dentro de la cuál se desprende el SUCRE, propuesta que buscó contrastar con la arquitectura financiera-monetaria hegemónica.

El objetivo de este escrito fue analizar brevemente, como el SUCRE representa una herramienta de aumento de la autonomía monetaria para la región, pero más específicamente para Ecuador, a través del análisis de su funcionamiento. Se pudo constatar que el proceso de transacciones de hecho no solo ayuda a disminuir la utilización del dólar en los intercambios internacionales de Ecuador con el bloque, sino que también el SUCRE busca un intercambio solidario complementario, y también representa una alternativa de financiamiento para el desarrollo productivo de los países miembros, ayudando inclusive a los países deficitarios en sus relaciones comerciales con el bloque. En conclusión, estos beneficios confluyen para una mayor soberanía financiera y autonomía monetaria para Ecuador y demás países miembros del ALBA, un mecanismo válido de aplicación en toda América Latina y el Caribe.

## **Referencias**

ACOSTA, Alberto. **Breve historia Económica del Ecuador**. Ed. 2001. Ecuador: Corporación Editora Nacional, 2006.

AYALA Mora, Enrique. **Resumen de la Historial del Ecuador**. 4. ed. Quito: Editora Nacional, 2012.

AYERBE, Luis F. Estados Unidos e América Latina: a construção da hegemonía. São Paulo: Ed. Da Unesp, 2002.

BOLOGNA, A. “La vigencia de la teoría de la autonomía de Puig para analizar el gobierno de Menem”. *Ágora Internacional*. Buenos Aires: Asociación para las Naciones Unidas de la República Argentina, 2008.

CEREZAL, Manuel; SIMARRO, Ricardo Molero; SOLER, Alberto Montero. El SUCRE: orígenes, funcionamiento y perspectivas de futuro para la integración latinoamericana. **Em: Martins, Carlos Eduardo. Los retos de la integración y América del Sur. Buenos Aires: Clacso, 2013.**

COX, Robert W. Grasci, Hegemonia e Relações Internacionais um ensaio sobre o método. *Millenium*, v.12, n. 2, p. 162-175, 1983.

COX, Robert W. Fuerzas sociales, estados y órdenes mundiales: Más allá de la Teoría de Relaciones Internacionales/Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory. **Relaciones Internacionales**, n. 24, p. 129, 2014.

FIORI, José Luis. Maria da Conceição Tavres e a Hegemonía Americana. *Lua Nova*, n. 50, 2000.

MOFFITT, Michael. **O dinheiro no Mundo**: De Bretton Woods à beira da insolvencia. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

MONTANO, Andrea L. **DOLARIZACIÓN EN ECUADOR: UN ANALISIS DESDE LA ECONOMÍA POLITICA**. 2014.

PUIG, Juan C. Integración y autonomía de América Latina en las postrimerías del siglo XX. **Integración Latinoamericana**, 1986.

SANTANA, Cristian Ovando; BUSTAMANTE, Gilberto Aranda. La autonomía en la política exterior latinoamericana: evolución y debates actuales. **Papel político**, v. 18, n. 2, p. 719-742, 2013.

TAVARES, Maria da Conceição. A retomada da hegemonia norte-americana. **Revista de Economia Política**, v. 5, n. 2, p. 5-15, 1985.

BANCO CENTRAL DEL ECUADOR. **Resumen de los elementos técnicos de la configuración del Sistema Unitario de Compensación Regional SUCRE**. Quito: BCE: [2010]. Disponible en: <http://www.sucrealba.org/imagenes/documentos/sucDoc08.pdf>. Acceso en: 10.sep.2017.

Parte 3

# Trajetoária de Resistências

---





# Atores não estatais na governança global do *land grabbing*: a experiência dos movimentos campesinos transnacionais

Tiago Matos dos Santos

## Introdução

O entrelaçamento entre as crises financeiras, energéticas e alimentares de 2007/2008 potencializou uma verdadeira corrida capitalista por terras agricultáveis. Concentrada principalmente na África Subsaariana, mas observada em praticamente todos os continentes, a dinâmica da apropriação transnacional de terras, ou como chamaremos algumas vezes aqui, “estrangeirização de terras”, conta com a participação de variados atores, entre eles Estados, corporações multinacionais, fundos de investimento e pensão, além de grandes especuladores internacionais (WINFUHR, 2016, p. 204)<sup>1</sup>. De acordo com a Grain, entre 2006 e 2016, ou seja, no transcurso de uma década, mais de 491 casos de apropriação transnacional de terras foram mapeados, a partir dos quais pelo menos 30 milhões de hectares, em 78 países, foram arrematados (GRAIN, 2016, p. 4)<sup>2</sup>.

- 1 O fenômeno da estrangeirização de terras ficou conhecido por seu termo equivalente em inglês, *land grabbing*, e também é referido em espanhol como *acaparamiento de tierras*. Todos os termos, contudo, reforçam a mesma dimensão de expulsão e violação de direitos humanos presentes na dinâmica. Ao longo do capítulo, alternaremos entre o uso dos termos acima.
- 2 A Grain é uma ONG internacional sediada na Espanha. Tornou-se uma referência entre pesquisadores e ativistas contrários aos processos de estrangeirização de terras pela publicação do relatório *Seized* (2008), em que denunciou

As raízes motoras por trás da corrida global por terras são as mais variadas. Algumas das principais relacionam-se às reações disparadas pela alta no preço internacional das principais commodities agrícolas entre 2007 e 2008, o que fizera com que certos Estados altamente dependentes da importação de alimentos, como Arábia Saudita e Coreia do Sul, buscassem construir bases *off-shore* do seu abastecimento alimentar em países ricos em recursos hídricos e terras agricultáveis relativamente baratas. As mesmas circunstâncias fizeram com que corporações buscassem centralizar as cadeias de valor do agronegócio, obtendo maior controle sobre os preços ofertados nos mercados internacionais; e que grupos financeiros, como o famoso fundo de pensão TIAA-CREF, buscassem adquirir terras para utilizá-las como um “ativo seguro”<sup>3</sup>. Soma-se a tudo isso a expectativa de contínua elevação no preço dos alimentos, ocasionada pela pressão dos agrocombustíveis sobre a oferta mundial de terras agricultáveis. De acordo com Saskia Sassen (2015, p. 83), até 2011, mais de 37.2 milhões de hectares de terras haviam sido adquiridos no mundo para a produção das chamadas culturas de múltiplo-uso.

A dinâmica global da estrangeirização de terras ganhou visibilidade internacional pela violência com que comunidades rurais

---

a corrida global por terras; e por manter uma acessível base de dados sobre transações envolvendo grandes parcelas de terras, fruto de seu trabalho de monitoramento de grandes acordos agrícolas. Os dados apresentados no artigo, de acordo com a Grain, correspondem a contratos de compra ou arrendamento de terras iniciados a partir de 2006, que não foram cancelados, que são/foram mantidos por estrangeiros e voltados à produção de culturas alimentícias, além de compreender acordos envolvendo mais de 500 hectares de terra. Portanto, não são contabilizados os casos em que a terra é apropriada para outras finalidades, como projetos de mineração, turismo, infraestrutura ou com fins especulativos.

- 3 O fundo de pensão para professores americanos TIAA-CREF, sediado em Nova Iorque, movimentou 2,5 bilhões de dólares na compra de terras no Brasil, Austrália, Polônia, Romênia e Estados Unidos entre 2007 e 2014 (GRAIN, 2015).

e povos tradicionais foram sendo expulsos de suas terras para abrir caminho à concretização dos grandes investimentos agrícolas. A falta de consulta às populações atingidas pelos investimentos não é o único problema desse processo (DANIEL, 2011, p. 7). A apropriação transnacional de terras tende a fortalecer dinâmicas de concentração fundiária, principalmente em países onde ela já é elevada, como no Brasil; acentuar o êxodo rural, a precariedade laboral e a marginalização nos centros urbanos nos países periféricos; além de contribuir para o acirramento de conflitos étnicos e territoriais (como no contexto de alguns países africanos).

Associada a Tratados Bilaterais de Investimentos (*Bilateral Investment Treaties – BITs*) entre Estados e investidores internacionais, a dinâmica das aquisições transnacionais de terras também pode comprometer a democracia e as políticas públicas para o desenvolvimento agrário, uma vez que, obrigados a cumprir com as cláusulas de proteção da integridade dos investimentos, os Estados são desestimulados a respeitar prerrogativas mínimas de direitos vinculados à reprodução humana, como o direito à alimentação e aos recursos hídricos, abrindo espaço para o avanço da insegurança alimentar entre a população rural e urbana de baixa renda, principalmente considerando a destinação externa das monoculturas instaladas nas áreas apropriadas.

Todos esses efeitos negativos reais e potenciais causados pela apropriação transnacional de terras geraram uma série de manifestações, desencadeando não somente a ação de governos e organismos internacionais, mas de uma ampla gama de atores não estatais. Entre estes, destacam-se as redes de movimentos camponeses articuladas transnacionalmente. Esses movimentos foram fundamentais para enquadrar a estrangeirização de terras como um problema de natureza política, e para a inserção de um paradigma de direitos humanos como princípio orientador das tentativas de governança desse mesmo fenômeno.

Nas próximas páginas, situam-se brevemente a emergência do processo de transnacionalização das lutas camponesas e seu papel no sentido de democratizar e politizar a governança

global agroalimentar através de conceitos e práticas que contrastam o regime alimentar neoliberal (McMICHAEL, 2016). Em seguida, aponta-se como a abordagem hegemônica sobre o tema da estrangeirização de terras foi, apesar dos impactos descritos acima, marcada por tentativas de “despolitização”, tanto do próprio fenômeno da corrida capitalista por terras e recursos naturais, quanto das formas de regular os efeitos perversos dessa dinâmica sobre as pessoas e o meio ambiente<sup>4</sup>. Por fim, discute-se a atuação dos movimentos campestinos na contraposição dos mecanismos neoliberais de governança da estrangeirização de terras, resgatando suas contribuições para o processo de democratização das instâncias de decisão sobre políticas agroalimentares, além dos desafios enfrentados, as conquistas e alternativas propostas por esses atores na (re)politização da governança do *land grabbing*.

### **Atores não estatais na governança global: a transnacionalização da luta campestina e a politização da agenda agroalimentar**

Apesar da enorme expectativa em torno da participação de atores não estatais na governança global ao longo dos anos 1990 (HEWSON & SINCLAIR, 1999), a ordem mundial do Pós-Guerra Fria não correspondeu às expectativas de todos. Mesmo a forte presença na Conferência das Nações Unidas sobre Meio

---

4 Concebe-se “despolitização” como tentativas de velar os elementos de poder e conflito que subjazem as condições de possibilidade de fenômenos capitalistas como a corrida por aquisições de terras nas primeiras décadas do século XXI, principalmente, neste último caso, através de discursos que tendem a olhar para os investimentos em terras como parte de uma dinâmica inescapável da economia global, ou como “oportunidades” ao desenvolvimento rural. Inserimos as tentativas de despolitização na governança global como parte das formas de legitimação da governança neoliberal da globalização, que tende a centrar-se em formas de governamentabilidade oriundas e voltadas ao favorecimento dos atores do mercado.

Ambiente e Desenvolvimento (Rio 92) e na Cúpula Mundial da Alimentação (Roma, 1996), não fora suficiente para premiar os movimentos sociais com o mesmo *status* de “parceiros do desenvolvimento” que as corporações transnacionais passaram a dispor na agenda de desenvolvimento da ONU, principalmente a partir das gestões de Boutros Ghali (1992-1997) e Kofi Annan (1997-2007) (ARAGÃO, 2010). Para os movimentos sociais do campo, a governança agroalimentar global impunha novos e mais complexos desafios, os quais demandavam formas de organização e luta que rompessem os contextos e fronteiras nacionais, tal como os capitais globalizados.

O avanço do neoliberalismo sobre a agricultura, preparado pelos Programas de Ajustes Estruturais (*Structural Adjustment Programs – SAPs*) da década de 80, por acordos de livre comércio como o *North América Free Trade Agreement* (NAFTA), na década seguinte; e pelo Acordo sobre Agricultura (*Agreement on Agriculture*), da Organização Mundial do Comércio (OMC); pavimentou-se o caminho para uma ainda maior concentração das cadeias globais de valor da agroindústria (SHUTTER, 2010; McKEON, 2017; e McMICHAEL, 2016); o aprofundamento da influência corporativa nas decisões internacionais sobre governança e segurança alimentar e nutricional (CLAPP e FUCHS, 2009), e a deflagração de crises agudas de violência, pobreza e marginalização no campo e nos centros urbanos dos países periféricos. No entanto, os efeitos das políticas neoliberais também foram responsáveis por fomentaram uma nova onda de insurgência e mobilização transnacional campesina, da qual os Zapatistas mexicanos tornaram-se ícones.

Enquanto novos atores das relações internacionais, os “movimentos sociais globais” (MSGs), como os denominam Enara Echart (2010), passaram a adotar retóricas de oposição à globalização, ou, ao menos, de contestação a sua face neoliberal, utilizando uma composição social interna, em geral, bastante heterogênea, com objetivos e estratégias originais, estruturas de decisão horizontais e descentralizadas, críticas à separação do

público/privado e adeptas a métodos variados de ação coletiva<sup>5</sup>. O maior movimento social do mundo, a Via Campesina, é um desses atores. Fundada como resultado de encontros entre redes de movimentos, a Via Campesina congrega em seu interior centenas de organizações rurais de base, o que faz com que sua atuação se estenda a mais de 70 países, do Norte e do Sul globais.<sup>6</sup> A articulação transnacional proposta pela Via Campesina foi fundamental para a substancialização de conceitos e campanhas basilares às discussões críticas sobre alternativas ecológica e socialmente sustentáveis para o desenvolvimento rural, como é o caso da noção de Soberania Alimentar.

Embora o termo remonte à década anterior, o projeto de Soberania Alimentar ganhou forma na década de 1990 (McMICHAEL, 2014, p. 934). Tendo como uma de suas premissas centrais servir de alternativa à noção de segurança alimentar – amparada no papel do mercado internacional como provedor de alimentos e nas políticas neoliberais orientadas pelo Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI) para sua realização –, a produção teórica e de práticas de soberania alimentar guiou as ações de movimentos sociais do campo em importantes processos de negociação que se estenderam entre meados da década de 1990 e a primeira década do século XXI, como as Cúpulas da Alimentação (1996, 2002), a construção das Diretrizes sobre Direito à Alimentação (FAO, 2004) e a Conferência Internacional sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural (Porto Alegre,

---

5 No entanto, aqui, fatores como a dissociação governamental, a rejeição ao paternalismo e à 'profissionalização', além da adoção de uma agenda mais diretamente 'combativa', seriam elementos que fariam com que os MSGs e as ONGs operassem sob "lógicas diferentes" (ECHART, 2010, p. 315).

6 Para uma compreensão histórica mais aprofundada sobre o contexto de emergência e construção da Via Campesina ver DESMARAIS (2007).

Brasil, 2006)<sup>78</sup>. Mais do que um marco orientador, no entanto, a soberania alimentar é aqui pensada como um elemento de democratização e politização das questões que envolvem a governança/segurança alimentar/nutricional e o desenvolvimento rural sustentável.

Ao partir da noção de autodeterminação dos povos, a soberania alimentar prevê um modo autônomo das sociedades humanas definirem suas formas de vida e bem-estar, tanto em face do Estado, quanto do Mercado; propõe uma visão do alimento como direito intrinsecamente necessário à (saudável) reprodução humana, não como uma simples *commodity* transacional; abarca

---

7 O **conceito de Soberania Alimentar** significa “O direito dos povos, comunidades, e países de definir suas próprias políticas sobre a agricultura, o trabalho, a pesca, a alimentação e a terra que sejam ecologicamente, socialmente, economicamente e culturalmente adequados às suas circunstâncias específicas. Isto inclui o direito a se alimentar e produzir seu alimento, o que significa que todas as pessoas têm o direito a uma alimentação saudável, rica e culturalmente apropriada, assim como, aos recursos de produção alimentar e à habilidade de sustentar a si mesmos e as suas sociedades” (VIA CAMPESINA, 2002, *apud* VIEIRA, 2008, p. 7, grifo do autor). Enquanto isso, **a noção atual de Segurança Alimentar** utilizada pela FAO estipula que há segurança alimentar quando “... todas as pessoas, a todo tempo, têm acesso físico e econômico a quantidade suficiente de alimentos, que sejam seguros, nutritivos e compatíveis com suas necessidades dietéticas e preferências para uma vida sadia” (FAO, 2006, tradução e grifo do autor).

8 Entre as políticas neoliberais impostas, destacam-se o fim do incentivo público à agricultura familiar nos países periféricos, às barreiras tarifárias aos altamente subsidiados produtos agrícolas norte-americanos e europeus; do estímulo à eliminação das políticas nacionais de estoques de sementes e grãos de primeira necessidade, à abertura do mercado agrícola e fundiário a consórcios estrangeiros, etc. Essas políticas, além de terem favorecido a penetração de capitais estrangeiros na agricultura e reforçarem a colonial matriz agroexportadora de alguns países periféricos, tiveram como resultado, em muitos casos, a reversão da base de abastecimento nacional e conseqüente transformação desses países, antes exportadores de alimentos ou autossuficientes em determinadas culturas, em importadores alimentícios e/ou dependentes, em alguns casos, do envio de ajuda alimentar para a satisfação das necessidades alimentares e nutricionais de parte da população de baixa renda.

aspectos culturais importantes da identidade campesina (em sua ampla diversidade), reconhecendo a relação cultural com a terra e os recursos naturais (em oposição à miopia utilitária da ótica neoliberal sobre a natureza); e, principalmente, a abordagem da soberania alimentar ajuda a desvelar o argumento de que os mercados são os melhores realizadores das necessidades nutricionais humanas, evidenciando a base ontologicamente ahistórica dessa assertiva e denunciando suas contradições (CLAYS, 2013, *apud* McMICHAEL, 2014). A seguir, discorre-se sobre o contraste dessa abordagem com aquela empregada por organizações internacionais como o Banco Mundial para lidar com o fenômeno das apropriações de terras.

### **Superando riscos e potencializando oportunidades? Despolitização na governança global das aquisições transnacionais de terras**

O Banco Mundial foi um dos primeiros organismos internacionais a se posicionarem em favor dos investimentos em terras. O otimismo da instituição de Bretton Woods buscava apontar para as “oportunidades” que os investimentos agrícolas ofereceriam aos pequenos produtores rurais, tanto na forma de “parcerias”, mediante a inserção destes como produtores intermediários dos consórcios recebidos no país, ou por acréscimos de renda via formas de arrendamento da terra. Como explica a instituição: “Em ambientes competitivos, contratos de aluguel da terra podem conferir a um proprietário rural de até 50 hectares cerca de US\$ 10 mil dólares anuais” (WORLD BANK, 2011, p. 40, tradução nossa). Em relatório, o Banco ainda argumenta que parte do fracasso dos investimentos em terras decorreria da falta de familiaridade das famílias com informações a respeito de legislação fundiária, de direitos e valor de suas propriedades rurais, etc., ou falta de vigência efetiva (“*governance*”) desses mecanismos jurídicos em suas localidades (WORLD BANK, 2011).

Essa mesma retórica também estaria presente na abordagem do Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola (FIDA). No relatório *Responding to Global Land Grabbing* (2011), o Fundo dedica longas considerações sobre as contradições dos investimentos agrícolas, mas encerra apostando nas medidas de fortalecimento da transparência, responsabilidade e acessibilidade das instituições fundiárias locais/nacionais como suficientes para contornar os resultados negativos que as aquisições de terras vinham apresentando até àquela altura. Portanto, bastaria o cumprimento de certas prerrogativas para o sucesso das “parcerias” entre pequenos agricultores e investidores.

The success of such partnerships, and the real benefits to smallholders’ farmers and rural communities more generally, depends on the level of ownership, voice (governance), risk-sharing and benefit-sharing between partners (FIDA, 2011, p. 7).

O otimismo das abordagens do Banco Mundial e do FIDA esteve presente no primeiro mecanismo formal proposto por essas organizações para lidar com os investimentos orientados à aquisição de terras. Escrito em 2010, em conjunto com secretários da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) e da Conferência das Nações Unidas para Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), os *Principles of Responsible Agriculture Investments* (PRAI) eram um conjunto de 7 princípios que prometiam transformar os investimentos associados às aquisições de terras, de riscos, em oportunidades ao desenvolvimento rural<sup>9</sup>. Os PRAI sintetizavam tudo o que podia se esperar de um mecanismo de regulação tipicamente neoliberal: voluntário, dirigido a criar um ambiente de negócios interessante à promoção de investimentos – principalmente através de medidas de fortale-

---

9 Ver UNCTAD (2017).

cimento da propriedade privada fundiária –, pautado numa visão mercantil sobre os recursos naturais (entre os quais, terras férteis e água) e forjado sob uma forma de inevitabilismo pautado na máxima do “*there is no alternative*”<sup>10</sup>.

Esta forma técnica, burocrática e economicista de encarar as contradições das aquisições transnacionais de terras, além de não oferecer respostas concretas às populações mais diretamente afetadas pela violência inculcada na concretização desses investimentos, tomava a dinâmica da apropriação transnacional de terras como um fenômeno inevitável, reforçando uma ideia de vazio político que, por sua vez, contribuía para a legitimação do modelo primário-exportador do grande agronegócio transnacional como única via plausível de desenvolvimento rural. Olivier De Shutter, ex-relator da ONU para o Direito à Alimentação, identifica essa tendência e vai além, chamando a atenção para a forma como ela lança as bases para a progressiva institucionalização de um mercado [global] de terras.

Large-scale investments in farmland will constitute a powerful **incentive towards the development of a market for land rights** as a mean to improve security of tenure, and the ease with which rights over land can change hands. [...] It will also encourage a shift towards a more export-led type of agriculture. [...] **what we need is not to regulate land-grabbing as if this were inevitable**, but to put forward an **alternative program for agricultural investment** (SHUTTER, 2011, p. 3, grifos nossos).

A recepção do tema das aquisições transnacionais de terras e os marcos regulatórios propostos para endereçar às problemáticas

---

10 Sobre o “*there is no alternative*”, trata-se do famoso slogan de campanha da ex-primeira-ministra britânica, Margaret Thatcher, responsável, na década de 1980, por propagandear o ideário neoliberal em seu país e no mundo.

geradas por esses investimentos tendem a desconsiderar o mencionado “programa alternativo para os investimentos agrícolas” para o qual aponta De Shutter. Ao falar em “riscos”, além de minimizar os danos potenciais e reais causados pelo avanço do agronegócio através da apropriação transnacional de terras, a abordagem neoliberal parte da premissa de que existem “oportunidades” a ser mutuamente exploradas por investidores internacionais e pequenos agricultores nesses investimentos, ofuscando a assimetria de poder entre eles e o eminente conflito de interesses e visão sobre o significado de desenvolvimento que em geral permeia esta relação, além de deslocar a questão do acesso à terra do âmbito do direito, para a esfera do mercado. Trata-se, portanto, de um modo de encarar a questão que não apenas despolitiza, mas “*effectively legitimizes global land grabs*” (STEPHENS, 2011, p. 7).

### **(Re)politizando o debate: a atuação dos movimentos campesinos na governança do *land grabbing***

De acordo com o Transnational Institute (2013), três principais grupos de posicionamento costumam se sobressair no processo de governança da estrangeirização de terras: i) regular para mitigar os impactos negativos dos acordos agrícolas envolvendo compra/arrendamento de terras; ii) regular para mitigar os impactos negativos e maximizar as oportunidades; e iii) regular para interromper e reverter os processos de estrangeirização de terras. Como se nota, somente o terceiro grupo de atores se posiciona abertamente contra a continuidade do processo de apropriação transnacional de terras, e é precisamente nesta categoria que os movimentos campesinos transnacionais se inserem.

Para situar o caráter contestatório e (re)politizador dos movimentos sociais do campo na governança da estrangeirização de terras é necessário retomar o papel do Banco Mundial e dos PRAI nesse processo. Como dito anteriormente, a instituição de Bretton Woods tentou avançar a agenda do seu setor de Agricultura e Desenvolvimento como forma de legitimar os investimentos

agrícolas de larga escala durante o auge das polêmicas em torno dos casos de estrangeirização de terras. Não se tratava da primeira vez que o Banco propunha modelos de governança/reforma agrária alinhados com os interesses do mercado (MARGULIS *et. al.*, 2013), tampouco que suas proposições tornavam-se objeto de ampla oposição entre os movimentos campestinos organizados, afinal, não faltavam motivos para contestar seu ativismo em favor dos investidores internacionais. Os PRAI, encomendados ao Banco Mundial pelo Grupo dos 8 e amplamente endossado por EUA, Canadá, Austrália e Setor Privado (leiam-se corporações), além de elaborados a portas fechadas, em seu próprio conteúdo não fazia qualquer menção a aspectos dos Direitos Humanos na orientação dos investimentos em terras.

Os movimentos campestinos que ecoavam as críticas mais duras à abordagem neoliberal do documento eram os mesmos que, anos atrás, tencionavam pela democratização dos fóruns de discussão sobre governança e segurança alimentar, entre eles, o por muito tempo desacreditado, Comitê de Segurança Alimentar (CSA) da ONU, cuja reforma institucional, concluída em 2009, ampliou o poder de atuação da sociedade civil, reconhecendo a plenitude de seus membros e criando instâncias próprias para a coordenação desses atores não estatais, como o Mecanismo da Sociedade Civil<sup>11</sup>. Foi para o CSA – considerado até hoje um dos

---

11 Outros avanços democráticos presentes na reforma do Comitê de Segurança Alimentar instituíram que, além do reconhecimento de membros-pletos (não somente observadores), os movimentos do campo pudessem intervir nos debates como qualquer delegação; estivessem em categoria separada do setor privado (o que não ocorre em fóruns que costumam mesclar diferentes atores não estatais como “sociedade civil”); as decisões ocorram em assembleia (não a portas fechadas), os governos devam formalizar as decisões (assumindo responsabilidades), as organizações campestinas têm direito à autodeterminação, e podem contar com as ONGs na condição de “apoiadoras” (não representantes de suas demandas). Nora McKeon atribui grande responsabilidade por essa abertura institucional à coordenação dos movimentos rurais através do Comitê Internacional de Planejamento em Soberania Alimentar (IPC em inglês) (McKEON, 2017, p. 75-79).

mais democráticos fóruns de decisão da ONU – que os movimentos camponeses buscaram transferir as decisões sobre grandes acordos de terra no âmbito das Nações Unidas (McKEON, 2013, p. 113). A estratégia, bem-sucedida ao final, contou com forte apoio de ONGs como FIAN International e das delegações de África e Europa, além de proporcional oposição dos Estados Unidos (e do próprio Banco Mundial, naturalmente).

A pressão dos movimentos do campo e da sociedade civil em torno da questão deu lugar a um extenso processo de consulta pública em diferentes países, seguido pelas negociações que levaram à aprovação, durante a 37<sup>a</sup> Conferência Especial do CSA, em maio de 2012, das Diretrizes Voluntárias sobre a Governança Responsável da Posse de Terra<sup>12</sup><sup>13</sup>. Apesar do “consenso” celebrado em torno da versão final do documento, sua construção evidenciou os profundos conflitos de interesse e visão sobre a agricultura e o desenvolvimento agrário, entre, de um lado, movimentos do campo e ONGs defensoras do direito à alimentação, e do outro, as corporações e Estados interessados nos grandes acordos agrícolas envolvendo terras. Os reflexos dessas tensões são destacados entre as críticas que apontam um caráter “dual” nas Diretrizes, que terminaram condensando, a um só tempo, instrumentos de governança de mercado (*Market-led*), com referências radicais aos direitos humanos e à justiça social (TRANSNATIONAL INSTITUTE, 2013, p. 21).

---

12 “Diretrizes Voluntárias sobre a Governança Responsável da Posse de Terras, Recursos Pesqueiros e Florestais” foi o nome completo dado ao documento. Aqui, por razões didáticas e de acordo com os objetivos do trabalho, referenciamos o documento apenas por Diretrizes Voluntárias da Governança da Terra (DVGT).

13 Cabe recordar que a governança da posse de terra àquela altura era um tema há muito tencionado pelos movimentos do campo no âmbito da FAO. A própria elaboração das Diretrizes era parte de uma demanda que remontava aos compromissos selados no decorrer da Conferência sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento, sediada em 2006, no Brasil, conforme nos lembra Margulis *et al.* (2013, p. 7).

Como etapa e arena central da atuação dos movimentos sociais do campo em luta contra a apropriação transnacional de terras, o processo de negociação das DVGT representou avanços e realçou as limitações dos movimentos campestinos. Entre os avanços, pode-se considerar a própria transposição da discussão sobre governança da terra e seus recursos para o CSA, a despeito da oposição estadunidense; o acentuado reforço das DVGT à proteção da posse; à equidade de gênero no campo; ao significado de consulta às comunidades afetadas pelos investimentos estrangeiros; a priorização em torno das reformas agrárias redistributivas e responsabilização extraterritorial de empresas por seus Estados de origem na ocorrência de violações de direitos humanos cometidas por estas; além do reconhecimento de que os pequenos agricultores são os responsáveis pelo abastecimento alimentar mundial, o que significa que são eles quem deve ser alvo de investimentos (McKEON, 2013, p. 111; 2017, p. 80).

Entre as limitações, sem incorrer em injustiças, situa-se a própria correlação de forças na arena política das negociações, principalmente se considerado o fato de que os EUA, que firmemente se opunham às Diretrizes (ainda que com caráter voluntário), terminaram presidindo a mesa de negociações (McKEON, 2013, p. 114). D'outro, a persistência das discussões em torno de grandes investimentos agrícolas na forma dos *Responsible Agriculture Investments* (RAI)<sup>14</sup> – um desdobramento dos PRAI – para o qual, diferente das DVGT, os movimentos campestinos não puderam contar com o apoio de África e Europa (dado o peso político do tema dos investimentos na agenda dos países de ambos os continentes). Além disso, a ausência de apoio aos pequenos pro-

---

14 De acordo com Nora Mckeon (2017), algumas “derrotas” se impuseram aos movimentos campestinos na posterior discussão a respeito dos RAI, principalmente no que diz respeito à insuficiente referência aos Direitos Humanos do documento, a também insuficiente responsabilidade regulatória atribuída aos Estados e à despolitizada simetria entre corporações e pequenos agricultores a que o documento romantiza.

dutores nas DVGT, o não reconhecimento de direitos indígenas já reconhecidos por outros instrumentos internacionais e a não inclusão da água como parte dos recursos da terra foram fatores que pesaram negativamente. Mais simbólico, no entanto, pelo menos para os movimentos que a princípio endossavam as palavras de ordem “*stop land grabbing*”, foi o caráter das Diretrizes, que terminaram tal como defendiam boa parte dos governos e corporações à mesa: voluntárias (GRAIN, 2013).

### **O caminho campestino: propondo alternativas à despolitização da apropriação de terras**

Apesar de substanciais, os desafios e limitações enfrentados pelos movimentos campestinos articulados na luta transnacional contra a apropriação capitalista de terras não impediram a construção de uma agenda propositiva e alternativa àquela situada no interior das organizações internacionais, nas quais, apesar de ganhos pontuais, a correlação de forças tende a favorecer os atores comprometidos com o ideário neoliberal da globalização. Desde muito antes das crises que fizeram estalar as polêmicas em torno dos grandes acordos agrícolas e as apropriações de terras, movimentos como a Via Campesina realizam campanhas, passeatas, ocupações e congressos para discutir e denunciar os efeitos do regime alimentar corporativo protagonizado pelo agronegócio sobre a concentração fundiária e a precarização das condições de vida e reprodução das populações humanas nas zonas rurais e urbanas, principalmente nas periferias do Sul global.

Parte dessa agenda ocorreu simultaneamente ao período de negociações em torno das DVGT, o que evidencia um interessante esforço de articulação local-global desses movimentos. A Conferência de Nyéléni, no Mali, celebrada em novembro de 2011 e de iniciativa da Via Campesina, é um exemplo desses esforços. O encontro reuniu milhares de organizações de pequenos agricultores, pescadores, pastores, povos indígenas e outras comunidades afetadas pela dinâmica da estrangeirização de terras para trocar

experiências, traçar estratégias e propor compromissos conjuntos, como aqueles presentes na Declaração Final do evento, que incluíam: organizar comunidades rurais e urbanas contra as diferentes formas de apropriação de terras; empoderá-las na defesa de seus recursos naturais; garantir e ampliar direitos das mulheres sobre a terra e seus recursos; conclamar a opinião pública para os problemas provocados pelo *land grabbing*, construir alianças setorial e geograficamente transversais e fortalecer os movimentos para a conquista de soberania alimentar e reformas agrárias legítimas<sup>15</sup>.

Essa agenda, voltada à construção de alianças e proposição de estratégias de enfrentamento ao avanço e violência dos processos de apropriação transnacional de terras, continuou mesmo após aprovadas as Diretrizes. O Fórum Mundial de Acesso a Terra, realizado em Valência, na Espanha, entre março e abril de 2016, é um exemplo. Sua declaração final, além de uma profunda reflexão sobre o estado da concentração fundiária dez anos depois da Conferência Mundial sobre Reforma Agrária (2006), propõe 20 ações, entre as quais, frear os processos de estrangeirização de terras e restituir as comunidades afetadas por esse fenômeno, reconhecer o papel da mulher nas decisões sobre acesso e produção da terra, forçar o comprometimento dos governos nacionais no cumprimento das DVGTT e iniciar discussões sobre a transformação dessas diretrizes em obrigatórias (vinculantes), além de outras medidas<sup>16</sup>.

Ademais, a articulação dos movimentos sociais do campo com redes epistemológicas normativamente comprometidas com a divulgação e produção científica de modelos de soberania alimentar e alternativa à agricultura agressiva ao meio ambiente e às pessoas tem sido um importante instrumento de fortalecimento e visibilidade das lutas travadas local e globalmente. Neste sentido,

---

15 Ver DECLARAÇÃO DE NIÉLÉNI (2011).

16 Ver FMAT (2016).

o *Journal of Peasants Studies* tem contribuído largamente. No que toca mais propriamente à governança do *land grabbing*, cabe destacar as pesquisas acadêmicas voltadas a analisar criticamente o processo de monitoramento da aplicação das DVGT nos contextos nacionais, como ilustra artigo de Suárez e Brent (2014), que aponta para a falta de complacência do Banco Mundial com as Diretrizes.

Se na década de 1990 o conceito de Soberania Alimentar reascendeu as discussões sobre modelos socialmente sustentáveis de produção, consumo e bem-estar, e contribuiu para a politização da governança agroalimentar, conceitos emergentes como o de Soberania Agrária (*Land Sovereignty*) podem oferecer novas linhas de análise crítica sobre a governança agrária. Embora não seja possível dimensionar seu nível de adesão no interior das discussões e práticas dos movimentos sociais rurais, essa noção advoga pelo respeito ao direito dos trabalhadores e trabalhadoras rurais terem acesso ao uso e controle da terra e aos benefícios de sua ocupação, tomando-a não apenas como recurso econômico, mas como território e paisagem. Essa concepção extrapola os limites técnicos, legais e econômicos presentes nas definições de segurança (*land security*) e reforma (*land reform*) fundiária, e está diretamente alinhada a noção de Soberania Alimentar. Embora os trabalhos de Saturnino M. Borrás Jr, Jennifer Franco e outros (2012; 2015) discutam melhor e mais profundamente o conceito e sua utilidade, a noção de soberania agrária demonstra ter grande potencial para a (re)politização das discussões sobre apropriação transnacional de terras, principalmente quando se toma em conta a fragilidade demonstrada pelo apelo à soberania estatal (de matriz westfaliana) como prerrogativa de oposição à dinâmica do *land grabbing*<sup>17</sup>.

---

17 O discurso segundo o qual as aquisições de terras agricultáveis constituiriam violação da soberania estatal não tem conseguido, pelo menos nos contextos observados, impedir a concretização dos acordos de investimento ou a abertura do mercado de terras por governos interessados em investimento externo

## Considerações Finais

O avanço do capital sobre a agricultura e os recursos naturais, nas últimas décadas, têm fomentado o ímpeto criativo dos movimentos sociais do campo em torno de formas de organização que transcendam os contextos locais e as fronteiras de seus respectivos Estados nacionais, abrindo espaço para a formação de novas redes de solidariedade, apoio mútuo e atuação política por dentro, fora e através das instituições hegemônicas. Desde os anos 1990, organizações como a Via Campesina, através de noções e práticas como as que orientam o ideal de Soberania Alimentar, têm prestado relevantes serviços à democratização dos fóruns de governança agroalimentar e à inserção da agenda dos pequenos agricultores e povos afetados pela violência do agronegócio nessas arenas políticas globais.

Embora os aspectos positivos desse movimento dialético sejam inúmeros, no plano prático, além da correlação de forças com os atores do capital, a transnacionalização das lutas costuma, por um lado, demandar intensa autocrítica desses movimentos, principalmente no sentido de evitar que o processo de institucionalização das pautas de luta no interior das organizações internacionais reverta-se no que neogramiscianos como Robert Cox (1983) chamariam de “transformismo”;<sup>18</sup> e, por outro, analisar qual deve ser o papel a ser exercido junto aos Estados, principalmente em temas como o *land grabbing*, nos quais estes últimos costumam operar sob um duplo caráter – são tanto violadores quanto ins-

---

direto (IDE) através da venda de terras agricultáveis do próprio país. O atual governo brasileiro, por exemplo, pretende institucionalizar a abertura do mercado de terras do país através da Medida Provisória 759 de dezembro de 2016, a despeito da oposição de setores das forças armadas, que alegam “violação da soberania nacional”.

18 Transformismo em Cox (1983) diz respeito ao processo de absorção e domesticação pelas estruturas hegemônicas daquelas ideias e figuras políticas ameaçadoras do *status quo*. Para Cox, as organizações internacionais costumam exercer esta função.

trumentos de prevenção contra as violações de direitos humanos – (McKEON, 2017, p. 82).

A despeito dos limiares que envolvem as questões postas acima e do caráter ainda inicial e exploratório desta pesquisa, é evidente, e buscou-se mostrar isso mediante o caso dos debates sobre as aquisições transnacionais de terras, como, em face de uma arquitetura hegemônica de governança global marcada pela forte influência corporativa, ênfase em mecanismos voluntários e abordagem voltada à formação de mercados, o papel exercido pelos movimentos sociais do campo tem sido fundamental para o processo de “(re)politização”, tanto da governança global neoliberal quanto de suas formas de autolegitimação mascaradas de tentativas de “regulação” das contradições que permeiam o processo de acumulação capitalista. Como destacam as palavras do líder camponês Mamadou Cissokho: “*We don't want 'responsible investors'. We want legislative frameworks that protect us effectively and investors who are obliged to respect the law*” (CISSOKHO 2012, *apud* McKEON, 2017).

Quando os movimentos camponeses transnacionais se posicionam contra a dinâmica global da apropriação de terras, conclamam respostas globais amparadas nos direitos humanos e propõem alternativas de desenvolvimento rural voltadas à autonomia dos pequenos produtores e comunidades tradicionais, não apenas assumem a tarefa de apresentar as possibilidades de “uma outra globalização”<sup>19</sup>, mas contribuem para revelar a natureza eminentemente política dos discursos que buscam impor o neoliberalismo e suas formas privatização dos bens comuns da humanidade como racionalidades e dinâmicas inevitáveis de um único mundo possível.

---

19 Aqui faço menção ao título da memorável obra de Milton Santos, que também representa seu anseio pessoal *Por uma outra globalização* (2000).

## Referências

ARAGÃO, Daniel Maurício. **Responsabilidade como Legitimação:** capital transnacional e governança global na Organização das Nações Unidas. Tese (Doutorado). Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2010.

BORRAS, Saturnino M. FRANCO, Jennifer C. A 'Land Sovereignty' alternative? Towards a people Counter-Enclosure. **TNI Agrarian Justice Programme (discussion paper)**, 2012.

\_\_\_\_\_. SUÁRES, Sofia M. Land and Food Sovereignty. **Third World Quarterly**. v.36, n.3. p. 600-617, 2015.

CLAPP, Jennifer; FUCHS, Doris. Agrifood corporations, Global Governance, and Sustainability: a framework for analysis. In \_\_\_\_\_ (Org.). **Corporate Power in Global Agrifood Governance**. London: The MIT Press, 2009, p. 1-25.

COX, Robert. Gramsci, Hegemony and International Relations: an essay in method. **Millenium**. v.12, n.2, p.162-175, 1983.

DANIEL, Shepard. Land Grabbing and Potential Implications for World Food. In: BEHNASSI, Mohamed; SHAHID, Shabbir A; D'SILVA, Joyce (org.). **Sustainable Agriculture Development: Recent Approaches in Resources Management and Environmentally-Balanced Production Enhancement**. London/New York, 2011. Cap.2, p. 25-42.

DECLARAÇÃO DE NYÉLÉNI. **Declaration of Nyeleni Declaration on Land Grabbing**. 2011. Disponível em: <http://www.neaculture.it/2011NyeleniDeclarationLandGrabbing.pdf>  
Acessado em: 23 de fev. 2016.

DESMARAIS, Annette A. (2007). **La Via Campesina**: globalization and the power of peasants. Pluto Press. 2007.

ECHART, Enara. Um novo ator nas relações entre a Europa e a América Latina: a participação das forças sociais globais. In. MILANI, C. R. S; GILDO DE LA CRUZ, M. G. (org.). **A política mundial contemporânea: atores e agendas na perspectiva do Brasil e do México**. Salvador: Edufba, 2010, p. 313-359.

FAO. **Food Security** (policy brief). 2006. Disponível em: <[http://www.fao.org/fileadmin/templates/faoitally/documents/pdf/pdf\\_Food\\_Security\\_Cocept\\_Note.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/faoitally/documents/pdf/pdf_Food_Security_Cocept_Note.pdf)>. Acessado em: 24. out. 2017.

FMAT. **Síntesis Final del FMAT 2016**. 2016. Disponível em: <[http://www.landaccessforum.org/wp-content/uploads/2015/05/Sintesisfinal\\_FMAT\\_ES.pdf](http://www.landaccessforum.org/wp-content/uploads/2015/05/Sintesisfinal_FMAT_ES.pdf)>. Acessado em: 17 de abr. 2017.

GRAIN. **The G8 and land grabs in Africa**. 2013. Disponível em: <<https://www.grain.org/article/entries/4663-the-g8-and-land-grabs-in-africa>>. Acessado em: 29 de set. 2016.

\_\_\_\_\_. **Foreign Pension Funds and Land Grabbing in Brazil**. 2015. Disponível em: <https://www.grain.org/article/entries/5336-foreign-pension-funds-and-land-grabbing-in-brazil>. Acessado em: 31 de nov. 2015.

\_\_\_\_\_. **The Global Land Grab: how big, how bad?** 2016. Disponível em: <<https://www.grain.org/article/entries/5492-the-global-farmland-grab-in-2016-how-big-how-bad>>. Acessado em: 17 de out. 2017.

HEWSON, Martin. SINCLAIR, Timothy J. The Emergence of Global Governance Theory. In \_\_\_\_\_ (org.). **Approaches to Global Governance Theory**. State University of New York Press. 1999.

IFAD. **Responding to ‘Land Grabbing’ and Promoting Responsible Investment in Agriculture**. 2011. Disponível em: <<https://www.ifad.org/documents/10180/c7d51222-fbf3-41d1-b72c-2df3912f9b41>>. Acessado em: 04 de fev. 2016.

MARGULIS, Matias E. McKEON, Nora. BORRAS, Saturnino. Land Grabbing and Global Governance: Critical Perspectives. **Globalizations**, v.10, n.1, p.1-23, 2013.

McKEON, Nora. Civil Society-Public Institution Relations in Global Food Policy: The Case of FAO and the CFS. In MARCHETTI, Raffaele (ed.). **Partnerships in International Policy-Making**. International Series on Public Policy. 2017.

\_\_\_\_\_. ‘One Does Not Sell the Land Upon Which the People Walk’: Land Grabbing, Transnational Rural Social Movements, and Global Governance. **Globalizations**, [S.L], v. 10, n. 1, p. 105-122, 2013.

McMICHAEL, Philip. Historizing Food Sovereignty. **Journal of Peasants Studies**, v.41, n.6, p.933-957, 2014.

\_\_\_\_\_. **Regimes Alimentares e Questões Agrárias**. São Paulo: Editora Unesp; Porto Alegre: Editora da UFRGS. Ed.1. 2016.

SANTOS, T. M. Influência corporativa na agenda de governança agroalimentar das Nações Unidas: tendências e contradições. **Anais eletrônicos do 6º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI)**. Belo Horizonte, 2017.

SASSEN, Saskia. Beyond Inequality: expulsions. In: GILL, Stephen (org.). **Critical Perspectives on the Crisis of Global Governance: remaining the future**. Palgrave Macmillan, New York, 2015. Cap.4, p. 69-88.

SHUTTER, Olivier De. **Adressing Concentration in Food Supply Chains: the Role of Competition Law in the Tackling the Abuse of Buyer Power**. 2010. Disponível em: <[http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Food/BN3\\_SRRTF\\_Competition\\_ENGLISH.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Food/BN3_SRRTF_Competition_ENGLISH.pdf)> Acessado em: 06 de jun. 2017.

\_\_\_\_\_. How not to think of land-grabbing: three critiques of large-scale investments in farmland. **Journal of Peasants Studies**, [S.L.], v. 38, n. 2, p. 249-279, 2011.

STEPHENS, Phoebe. The global land grab: an analysis of extant governance institutions. **International Affairs Review**. v.20, n. 1, 2011.

SUÁRES, Sophia M; BRENT, Joe. Why the World Bank is Neither Monitoring, Nor Complying with the FAO Guidelines on Responsible Tenure of Land, Fisheries and Forests. In (org.). LRAM. **Keeping the land local: reclaiming governance from the Market**. Bangkok: 2014, p.45-62.

TRANSNATIONAL INSTITUTE. **The global land grab: a primer**. 2013. Disponível em: <<https://www.tni.org/files/download/landgrabbingprimer-feb2013.pdf>>. Acessado em: 17 de nov. 2015.

UNITED NATIONS. **The Principles for Responsible Agricultural Investment (PRAI) Page Content**. [S. 1.]: UNCTAD, 2017. Disponível em: <<http://unctad.org/en/Pages/DIAE/G-20/>>. Acessado em: 13 de fev. 2017.

VIEIRA, Flávia Braga. Via Campesina: um projeto contra-hegemônico? In: SIMPÓSIO LUTAS SOCIAIS NA AMÉRICA LATINA, 3., 2008, Londrina. **Anais...** Londrina: GEPAL, 2008. Disponível em: <<http://www.uel.br/grupopesquisa/gepal/terceirosimposio/flaviabraga.pdf>>. Acesso em: 14 de jun. 2017.

WINDFUHR, Michael. FAO voluntary guidelines on the responsible governance of tenure of land, forest and fisheries – relevance, reception and first experiences in implementation. In: GINZKY, Harald *et al.* (Ed.). **International year book of law and policy 2016**. Chan: Springer, 2017. p. 203-218.

WORLD BANK. **Rising Global Interest in Farmland**. 2011. Disponível em: <<https://siteresources.worldbank.org/DEC/Resources/Rising-Global-Interest-in-Farmland.pdf>>. Acesso em: 12 de mar. 2016.

# A categoria política quilombola na encruzilhada: um olhar possível do encontro das vertentes epistêmicas decolonial e amefricana

Débora Menezes Alcântara<sup>1</sup>

## Introdução

Tendo como desafio central a compreensão do *quilombo* como *categoria política*, esse texto é parte de um exercício de reflexão e adoção crítica de perspectivas que foram e são ocultadas pelo epistemicídio<sup>2</sup> cotidiano da Academia. Adianto que não se trata de sectarismo e rejeição cega aos diversos percursos já trilhados e seus acúmulos sob perspectivas consideradas “eurocentradas” e adeptas de panaceias teóricas e metodológicas anglo-americanas. Trata-se de um investimento necessário em aprender a olhar o mundo e o que nele “grita” sob “véus” ideológicos do paradigma científico convencional, a partir de outras perspectivas de compreensão e de produção de saber, notadamente as que insurgem de forma situada no contexto e contingências pós-coloniais (ou neocoloniais), tendo em vista as insuficiências e, muitas vezes, os obstáculos e recalques ideológico-epistemo-

---

1 Doutoranda no Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (DCP/UFMG) – [alcdebora@gmail.com](mailto:alcdebora@gmail.com), e membro do Centro de Estudos Republicanos Brasileiros (Cerbrás).

2 Termo costurado por Boaventura Souza Santos (1997) e retomado, no Brasil, por Sueli Carneiro (2005) para falar da destruição perpetrada, notadamente a partir do colonialismo, de saberes e formas de existência política, cultural e de sistemas cosmogônicos não assimilados pela cultura branca/ocidental, sendo uma das mais perversas culminâncias do racismo.

lógicos que as lentes erigidas das matrizes iluministas europeias impõem aos percursos, tanto de compreensão da complexidade das sociedades originadas do colonialismo quanto de construção e vulgarização de distintos paradigmas de valores civilizatórios e democráticos.

O descortinamento, que se pretende aqui, desses outros “olhares” e “vocalizações”, é uma contribuição à tarefa de rever, reinterpretar e sugerir o reposicionamento das lutas por liberdade de sujeitos racializados num processo histórico – como bem lembra Luz (2008) –, “marcado por conflitos, explorações e exclusões na constituição e caracterização da sociedade oficial” brasileira (LUZ, 2008, p. 143). Se a intenção é descolonizar o olhar acadêmico e contribuir para que ele se torne uma oportunidade de integrar a construção de possibilidades de outros ordenamentos políticos para além da organização liberal do Estado-nação, fundamentalmente racial e imerso nas tramas da colonialidade, como o brasileiro, é preciso, neste caso, deslocar as experiências históricas dos sujeitos racializados e oprimidos do folclore, do conceito de “sincretismo”, do enquadramento atribuído a elas como manifestações puramente “culturais”, do tratamento do olhar eurocêntrico como “cultura popular” (como se os temas sobre o “negro” ou “índio”, assim reduzidos, só pudessem aparecer na agenda dos centros profusores de ideologias institucionalizantes como tal), para o lugar do político, onde é possível enxergar a ação, as lutas concretas por libertação.

Após mais de duas décadas, ainda é atual e pertinente a repercussão do debate suscitado em março de 1992, em Salvador, no Seminário Nacional *Democracia e Diversidade Humana: Desafio Contemporâneo*, realizado pela Sociedade de Estudos da Cultura Negra no Brasil (Secneb), que, por sua vez, reeditou algumas reflexões já despontadas por autores afro-latino-americanos desde meados do século XX<sup>3</sup>: as implicações da negação, do sufocamento

---

3 No Brasil, é impossível não pensar em Guerreiro Ramos e Abdias do Nascimento.

e do apagamento (físico e simbólico) da diversidade civilizatória em nome de uma construção supostamente republicana com base em paradigmas moderno-eurocêntricos e que tem, no racismo, a sua base estruturante. Marco Aurélio Luz (2008) rememora a interpretação desse panorama histórico-social a partir do evento de 1992:

[...] pode-se dizer que o Estado é hoje caracterizadamente de bases europocêntricas, positivistas e produtivista, e até mesmo racista na sua constituição e projeção ideológica de concepção de República, alijando do exercício do poder de Estado importantes segmentos populacionais das vertentes civilizatórias ameríndia e de origem africana. É nesse sentido que se pode falar de nação inconclusa, pois o Estado nacional não contempla os valores, as necessidades e aspirações da grande maioria da população, não legitimando e mesmo recalçando e excluindo de seu contexto a pluralidade sociocultural brasileira, fixando-se em paradigmas europocêntricos na constituição da República, envolvendo o conceito de democracia (LUZ, 2008, p. 143).

A despeito da reprodução de uma ideologia que ainda coloca a categoria nação como o lugar possível de uma “integração justa” das diferenças, Luz (2008) suscita um debate que nos remete à formação, reconfiguração e projeção pretensamente republicanas do Estado-nação (formal) racial brasileiro, onde a colonialidade se atualiza continuamente. E é nesse contexto que o quilombo se torna um assunto inescapável. A aposta feita aqui é que o quilombo, em suas diversas insurgências e atualizações, continua sendo uma das mais potentes negações dos processos de configuração do Estado-nação de origem colonialista, a despeito de respostas estratégicas de se institucionalizar nesse mesmo ordenamento estatal, incorrendo, nas últimas duas décadas, no risco de se

engessar nos moldes multiculturalistas. A ideia, aqui, é amplificar o olhar sobre a ação, a luta e as estratégias por libertação. Por isso, a importância de reconhecermos a potência política do quilombo, sem desprezar sua historicidade, mas também sem engessá-lo num essencialismo fossilizante, como resto do passado – tática, esta, dos colonialistas contemporâneos nas batalhas institucionais para o aniquilamento dos sujeitos racializados dos territórios mercantilizáveis. É preciso voltarmos o olhar sobre as atualizações do quilombo como luta por libertação.

### **Mobilizando a “oferenda” epistemológica**

Partindo do princípio de que evidenciar a opressão é imprescindível, mas não o suficiente, o caminho aqui que tento trilhar, sob o exemplo de Lélia Gonzalez e Beatriz do Nascimento, é de contribuir, como disse antes, com o descortinamento, valorização e reposicionamento teórico das formas de resistência e luta dos sujeitos submetidos aos horrores do colonialismo e da colonialidade; formas, estas, geradoras de sistemas de autoridade e poderes distintos do Estado. Esse é um passo fundamental para qualquer tentativa de visibilização, nessas lutas, de alternativas possíveis de reordenamento civilizatório e estatal. Com intenção de dar conta do primeiro desafio, perspectivas afrocentradas<sup>4</sup> e abordagens críticas do projeto decolonial são postas numa *encruzilhada epistemológica* para descortinar e evidenciar a potência transformadora que o quilombo tem como *categoria política*.

Arriscamos somar força numa batalha de desnudamento da razão convencional da Academia – cuja objetificação é inerente

---

4 Em seu livro *Afrocentricity: the theory of social change* (Afrocentricidade: a teoria de mudança social), de 1980, Molefi Kete Asante elabora essa proposta teórica e epistemológica, em que a África é referenciada como o lugar da centralidade negro-africana-diaspórica e consiste em todo tipo de “pensamento, prática e perspectiva que percebe os africanos como sujeitos e agentes de fenômenos, atuando sobre sua própria imagem cultural e de acordo com seus próprios interesses humanos” (2009, p. 93).

à dominação, engendrada na síntese positivista e cuja promessa é a representação da realidade através do conhecimento científico, como se este fosse neutro –, e, pedindo *agô*<sup>5</sup> à força que rege as *encruzas*, tentamos seguir a coragem de autores como Abdias do Nascimento (1980), Geri Augusto (2016) e Luiz Rufino (2016), que ousaram acionar a noção de *encruzilhada* para dentro das discussões acadêmicas; noção, esta, presente em diversas tradições do pensamento afrodescendente e cuja base cosmogônica nos liberta da autoridade epistêmica convencional. Afinal de contas, as *encruzilhadas*, como nos lembra Rufino (2016), são “campos de possibilidades”, cuja sugestão é a de transgressão, lugar do domínio de *Enugbarijô*<sup>6</sup>, “a boca que tudo engole e cospe o que engoliu de forma transformada” (RUFINO, 2016).

Oferecemos, nessa *encruzilhada* (como metáfora), o conceito de *amefricanidade*, de Lélia Gonzalez (1988), a noção de *territórios de liberdade*, de Beatriz do Nascimento (1982; 1989), e a proposta crítica do projeto decolonial de *produção de fraturas epistemológicas* (desconstrução da autoridade epistêmica e das gramáticas políticas canônicas), apresentada pelo feminismo decolonial e antirracista de Yuderlys Espinosa Miñoso (2009; 2014).

## O quilombo como ação e luta amefricana

Evocamos a categoria de *amefricanidade*, proposta por Lélia Gonzalez (1988), porque ela representa uma poderosa e coerente lente de compreensão das insurgências, de ontem e de hoje, que se convencionaram, sob diversas semânticas, como *quilombo*, e do

---

5 Agô significa “licença” em Yorubá.

6 Como lembra Rufino (2016), *Enugbajirô* é o título de Exu que o referenda como a boca do universo ou boca coletiva. “A este princípio estão implicadas as potências enquanto realizador das transformações radicais, das comunicações e das continuidades” (Ver mais em RUFINO, Luiz. 2016. *Exu e a pedagogia das encruzilhadas* in [https://www.academia.edu/32012934/EXU\\_E\\_A\\_PEDAGOGIA\\_DAS\\_ENCRUZILHADAS\\_Luiz\\_Rufino\\_-\\_PPGAS-MN\\_UFRJ?auto=download](https://www.academia.edu/32012934/EXU_E_A_PEDAGOGIA_DAS_ENCRUZILHADAS_Luiz_Rufino_-_PPGAS-MN_UFRJ?auto=download)).

que relaciona tais insurgências nas diferentes contingências do espaço-tempo histórico.

No desenvolvimento da categoria de *amefricanidade*, Lélia Gonzalez retomou a ideia dos psicanalistas lacanianos brasileiros, Betty Milan e M. D. Magno (1981 *apud* GONZALEZ, 1988), que questionavam a sobreposição da *latinidade* da “América Latina” frente às ressignificações resistentes das *africanidades* oriundas dos povos racializados e escravizados, arrancados do continente africano. Tomando o caso do Brasil, seria preciso atentar, segundo essa ideia, para o fato de que as formações do inconsciente desse país estão longe de serem exclusivamente europeias, brancas. Ao invés disso, o Brasil, na verdade, estaria mais para uma “América Africana”, com história e características societárias cuja nomeação mais coerente seria *América Ladina* (GONZALEZ, 1988, p. 69), um termo, cujo jogo semântico traduziria a sintomática brasileira. Todos os brasileiros, para Lélia Gonzalez, seriam *ladinoamefricanos* – não somente os “pretos” e “pardos” categorizados pelo IBGE. No entanto, a rejeição da presença arquetípica afro-ameríndia expressaria a *neurose cultural* brasileira: o racismo, tipificado por Gonzalez, no caso brasileiro, como *racismo por denegação*. Ela transporta a categoria freudiana de *denegação* (*Verneinung*) para conceituar o racismo “à brasileira”, que se volta “contra aqueles que são testemunhos vivos da mesma (os negros), ao mesmo tempo que diz não o fazer” (GONZALEZ, 1988, p. 69). A ideologia da “democracia racial”, para a autora, seria o maior exemplo dessa negação neurótica.

É importante ressaltar que, assim como outros autores da perspectiva afrocêntrica<sup>7</sup>, antes mesmo da construção da expressão mais conhecida do projeto decolonial – *colonialidade do poder*, cunhada por Aníbal Quijano no início da década de 1990 –, Lélia Gonzalez e Beatriz Nascimento (assim como outros auto-

---

7 Cedric Robinson, por exemplo, já havia cunhado o termo *racial capitalism*, publicado, em 1983, a partir de seu livro *Black Marxism: the Making of the Black Radical Tradition*.

res e autoras negros e negras, a exemplo de Guerreiro Ramos e Abdias Nascimento) já localizavam o racismo como o eixo primordialmente estruturante do sistema capitalista e suas investidas coloniais e imperiais. E mesmo antes das discussões sobre opressão interseccional serem difundidas a partir de Kimberlé Crenshaw, desde a década de 1980, as duas autoras brasileiras, e mais acentuadamente Gonzalez, já se referiam à mulher negra como o centro, por excelência, da opressão derivada da articulação de diversas estruturas de poder fundantes do colonialismo, entre elas as visibilizadas pelas categorias de raça, classe, sexo e poder. No entanto, diferentemente do modo analítico de esquarteramento das categorias de opressão, Gonzalez e Nascimento, ao meu modo de ver, colocam o racismo como o hipocentro das hierarquias opressoras. Com essa forma de interpretar, pode-se dizer que o exercício do patriarcado na colonialidade só se dá derivado do racismo.

O racismo, portanto, desencadeador das “feridas coloniais”, será a própria estrutura performática de dominação, mas também a própria contingência do que a autora cunhou como *amefricanidade*. Ela ainda distingue duas “faces” do racismo, que a despeito de se diferenciarem enquanto “táticas” têm o mesmo objetivo: a “exploração/opressão” (GONZALEZ, 1988, p. 72). O primeiro tipo, o *racismo aberto*, seria característico das colonizações protagonizadas por sociedades de origem anglo-saxônica, germânica ou holandesa, cuja articulação ideológica aloca o signo “negro” à ascendência, ou seja, “negra é a pessoa que tem sangue negro nas veias” (GONZALEZ, 1988, p. 72). Essa face do racismo não tolera a miscigenação, apesar de, como bem lembra a autora, o estupro e a exploração sexual da mulher negra terem sido sempre um fato. No entanto, a expressão desse racismo ganha uma institucionalidade objetiva, segregadora dos grupos não-brancos, como foi a doutrina do “apartheid”, na África do Sul, e, podemos ainda acrescentar, as *Leis de Jim Crow*, nos Estados Unidos.

Já as colonizações protagonizadas por sociedades de origem latina, notadamente as luso-espanholas, originaram um tipo

de racismo *por denegação* ou disfarçado, sustentado pela ideologia produtora das “teorias’ da miscigenação, da assimilação e da ‘democracia racial” (GONZALEZ, p. 72). Esse é o padrão que prevalece na América Latina e, ao olhar de Lélia Gonzalez, constitui-se na forma mais sofisticada de alienação dos sujeitos racializados.

Para compreender os fundamentos desse tipo de racismo, Lélia Gonzalez recorre à formação histórica dos países ibéricos<sup>8</sup>, rememorando a “sólida experiência quanto aos processos mais eficazes de articulação das relações raciais” (GONZALEZ, 1988, p. 73) que Portugal e Espanha adquiriram no processo de “Reconquista”, contra a presença moura e árabe na Ibéria (ou *Al-Andulus*), iniciada em 711, com a ocupação berbere, perdurando na península por quase oito séculos, até os governos das dinastias dos Almorávidas e dos Almôhadas, procedentes da África Ocidental. A despeito das profundas marcas “raciais” e civilizacionais da presença moura na Ibéria, o processo da “Reconquista” organizou uma forma de dominação do território fundamentada na hierarquização e dominação racial. Lélia Gonzalez pontua as especificidades desse tipo de racismo, manifesto, por consequência da colonização, na América Latina:

Enquanto grupos étnicos diferentes e dominados, mouros e judeus eram sujeitos a violento controle social e político. As sociedades que vieram a constituir a chamada América Latina foram as herdeiras históricas das ideologias de classificação social (racial e sexual) e das técnicas jurídico-administrativas das metrópoles ibéricas. Racialmente estratificadas, dispensaram formas abertas de segregação, uma vez

---

8 A autora se sintoniza de forma tempestiva, na década de 1980, com as lentes de Wayne Chandler (1987), que reposiciona a presença africana na história da civilização ocidental através do protagonismo “mouro”, adjetivo racializado por conta de sua origem negra, e de Martín Bernal e seu trabalho seminal *Black Athena* (1987), em que o autor remonta a África na origem da cultura grega.

que as hierarquias garantem a superioridade dos brancos enquanto grupo dominante. [...] O racismo latinoamericano é suficientemente sofisticado para manter negros e índios na condição de segmentos subordinados no interior das classes mais exploradas, graças à sua forma ideológica mais eficaz: a ideologia do branqueamento (GONZALEZ, 1988, p. 73).

A força epistêmica da categoria *amefricanidade* está na costura de um lugar comum das reações, resistências e lutas insurgidas da contingência dessas duas formas de racismo, quebrando, inclusive, a reprodução imperialista da adjetivação *afro-american* (afro-americano) ou *african-american* (africano-americano). Gonzalez fez a aposta de que

[...] as implicações políticas e culturais da categoria de Amefricanidade (*amefricanity*) são, de fato, democráticas; exatamente porque o próprio termo nos permite ultrapassar as limitações de caráter territorial, linguístico e ideológico, abrindo novas perspectivas para um entendimento mais profundo dessa parte do mundo onde ela se manifesta: A AMÉRICA e como um todo (Sul, Central, Norte e Insular) (GONZALEZ, 1988, p. 76).

*Amefricanidade*, portanto, é uma categoria que possibilita a evidência de uma *unidade específica*, como explica a própria autora, “forjada no interior de diferentes sociedades que se formaram numa determinada parte do mundo” (GONZALEZ, 1988, p. 77), em que se engendra continuamente um processo histórico de “intensa dinâmica cultural (adaptação, resistência, reinterpretção e criação de novas formas) que é afrocentrada” (GONZALEZ, p. 76). Essa *unidade específica* ou esse *lugar comum* é o *sistema etno-gráfico de referência* o qual Lélia Gonzalez chamou de *Améfrica*. Ao contrário das categorias essencializadoras, a *amefricanidade* se origina da contingência, portanto edifica uma força epistêmica

engendrada da própria ação de resistência e luta dos sujeitos racializados, que compartilham consciente e inconscientemente a ferida do racismo.

Podemos pensar como formas de amefricanidade, entre inúmeras, as irmandades leigas de negros emergidas no período colonial, notadamente na Bahia e em Minas Gerais, nas missas da Igreja Rosário dos Pretos, na Bahia, em que os atabaques sagrados do candomblé, Rum, Rumpi e Lé, integram a liturgia falada em latim, português e yorubá; nos Congados e Reizados; na batida das cordas da guitarra e do baixo, assim como o sopro da gaita no blues no lugar dos tambores proibidos pelo “Ato Negro” (*Negro Act* – 1740), na Carolina do Sul (EUA); na fratura que o jazz provocou na estrutura compartimentada da música; no hip hop; nos afoxés; nas reinvenções e invenções de africanidades, e, finalmente, nas etnogêneses indígenas e quilombolas contemporâneas.

Temos, desta forma, a *amefricanidade* como uma vertente rica epistemicamente para compreendermos as insurgências quilombolas. *Quilombos, cimarrones, cumbes, palenques, marronages e maroon soieties*<sup>9</sup>, desde a escravidão institucionalizada, por toda a “América”, já eram expressões de *amefricanidade*, como frisou Gonzalez (1988, p. 79). É o mais interessante é que essa categoria nos permite olhar a resistência e a luta amefricanas nas suas atualizações, nas negociações das rotas (HALL, 2003) que os marcados pela ferida do racismo tiveram de empreender. Reconhecer essa categoria, como defende Lélia Gonzalez, é reconhecer “o gigantesco trabalho de dinâmica cultural<sup>10</sup> que não nos leva para o lado do Atlântico, mas que nos traz de lá e nos transforma no que somos hoje: amefricanos” (GONZALEZ, 1988, p. 79).

---

9 Esses são nomes que se convencionaram a chamar as insurgências contra a escravidão em diversas sociedades originadas do colonialismo na América e onde se podem identificar estratégias de resistência com base em “formas alternativas de organização social livre” (GONZALEZ, 1988, p. 79).

10 E eu frisaria que esse “gigantesco trabalho” é também de *dinâmica da ação política*.

## Quilombos ontem e hoje: territórios de liberdade

Outra proposta que assentamos na encruzilhada epistemológica ressaltada nesse trabalho é o investimento inovador que a historiadora, pesquisadora e ativista Beatriz Nascimento teve na sua investigação “prolongada e exaustiva”<sup>11</sup> (NASCIMENTO, 1982, p. 259) sobre quilombo – intimamente harmônica com a categoria de *amefricanidade*. O projeto nomeado pela autora de *Sistemas alternativos organizados pelos negros – dos quilombos às favelas*<sup>12</sup>, inaugura uma forma de compreensão de quilombo que transgride a fixação de seu sentido ao sistema escravagista colonial e imperial. A autora procurou demonstrar que “os homens e seus grupamentos, que formaram no passado o que se convencionou chamar ‘quilombos’, ainda podem e procuram fazê-los” (NASCIMENTO, 1982, p. 259), sem se tratar necessariamente de “sobrevivências” ou “resistência cultural”, mas de expressões concretas de uma *continuidade histórica*, cujo sentido em seu trajeto metodológico-investigativo, diferentemente das construções lineares da história e da historiografia moderna, ganha a qualidade de “aberta”, em que se torna possível a ressignificação do passado e a implosão das narrativas dos “vencedores”. Está aí, portanto, a conexão íntima da concepção de quilombo de Beatriz Nascimento com a categoria de *amefricanidade*.

---

11 É preciso externar aqui o pesar sobre a interrupção do protagonismo de Beatriz do Nascimento: o seu desbravamento sobre o tema quilombo na academia foi estancado pela misoginia e racismo, e o legado de sua reconceitualização de quilombo apagado pelo racismo e patriarcado acadêmico. Beatriz do Nascimento foi assassinada em 1995, no Rio de Janeiro, ao defender uma amiga de seu companheiro violento. Sua morte trágica está entre outras na perpetuação da tragédia que acomete as mulheres negras desde que seus corpos foram racializados e objetificados pelo colonialismo.

12 A despeito de ser um longo projeto, inacabado, esse foi o nome dado por Beatriz Nascimento ao seu trabalho de conclusão da pós-graduação *lato sensu* em História, na Universidade Federal Fluminense (UFF), em 1981.

Um dos enquadramentos da contribuição de Beatriz Nascimento que queremos destacar aqui é a de “territórios de liberdade”. Estabelecendo uma relação crítica à documentação existente, por ser produto de narrativas dos repressores (brancos), Beatriz Nascimento escava outras fontes para uma ressignificação histórica e abertura de possibilidades futuras. Ao comparar tipologicamente diversos quilombos no Brasil e em Angola (região de onde veio a maior parte dos sujeitos racializados e escravizados na diáspora forçada), ela chega à conclusão de que “na raiz de todos os quilombos, existe uma procura espacial do homem que se relaciona com muitas questões discutidas atualmente, como a ecologia” (NASCIMENTO, 1981 *apud* RATTS, 2009, p. 59). Como interpreta Ratts (2009), quando a autora amplia a concepção de quilombo para uma vertente além da concepção histórica, “ela estende seu significado para abranger um território de liberdade, não apenas referente a uma fuga, mas uma busca de um tempo/espaço de paz” (RATTS, 2009, p. 59). Em consequência, Nascimento (1985) transmigra para o espaço acadêmico, que é um espaço de poder, uma noção de território distinta da noção moderna engessada pelo Estado-nação. Ela apresenta um sentido de território que atravessa o espaço geográfico e o submete à subjetividade coletiva, atrelando a existência ao acesso pleno ao território, que vai do próprio corpo à territorialidade físico-espacial. Essa ideia pode ser compreendida na sua escrita:

Várias e várias partes da minha história contam que eu tenho o direito ao espaço que ocupo na nação. E é isso que Palmares vem revelando nesse momento. Eu tenho o direito ao espaço que ocupo dentro desse sistema, dentro dessa nação, dentro desse nicho geográfico, dessa serra de Pernambuco. (...) Meu espaço é o meu quilombo. Onde eu estou, eu estou. Quando eu estou, eu sou (NASCIMENTO, 1985 *apud* RATTS, 2009, p. 59).

Sem sombras de dúvidas, a investigação e reconstituição feitas por Beatriz Nascimento do “sentido” do que se convencionou “quilombo”, desde o empreendimento escravista colonial até o século XX, antecedem as ressemantizações desse conceito, tão importantes para a construção da categoria política quilombola. As ideias dessa autora estão presentes em muitas das formulações acadêmicas (desmemoriadas quanto à autoria de reflexões genuínas a respeito do conceito contemporâneo de quilombo), as quais integraram a costura da categoria política quilombola. Podemos, por exemplo, encontrar o “sentido” escavado por Beatriz Nascimento compondo o repertório das trincheiras quilombolas na batalha institucional contemporânea pelo direito à existência e ao território. Uma dessas batalhas incidiu contra a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 3239, impetrada pela bancada ruralista através do antigo PFL e posteriormente sustentada pelo DEM<sup>13</sup>. Sentido, este, que, a despeito das batalhas institucionais, tensiona, ao mesmo tempo, os fundamentos do modelo estatal vigente. *Quilombo* em Beatriz Nascimento pode ser, portanto, interpretado, nos termos de Gonzalez, como uma *agência amefricana*, sendo, desde sua origem, inclusiva de diversos setores subalternos/racializados, cujas atualizações estão atreladas à performance da dominação estrutural do racismo, assim como à contingência, às respostas contras as atualizações da colonialidade. O negro, como destaca Beatriz Nascimento, não estava limitado à história da fazenda ou da escravidão. Mais do que isso, a autora evidencia o sujeito histórico negro como protagonista da história de luta pela libertação, de construção da liberdade (para além da liberdade liberal), eivada de significados oriundos de cosmogonias outras, que não a europeia.

---

13 Por maioria de votos, o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou, no dia 08 de fevereiro de 2018, improcedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 3239, e ratificou a validade do Decreto 4.887/2003, garantindo, com isso, a titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades quilombolas.

## Quilombo como potência de *fraturas epistemológicas*

O terceiro componente que gostaríamos de assentar na encruzilhada aqui evocada, o lugar proposto para pensarmos quilombo como categoria política, é a ideia de *produção de fraturas epistemológicas* (desconstrução da autoridade epistêmica e das gramáticas políticas canônicas), apreendida do feminismo decolonial e antirracista de Yuderkys Espinosa Miñoso (2009; 2014).

Crítica dos feminismos do Norte, Espinosa-Miñoso (2009) ressalta a reprodução, pelos feminismos do Sul, de violências epistêmicas e de apagamento dos lugares de fala de sujeitas e sujeitos subalternizados, típicos dos primeiros. A autora revela a difícil, mas necessária, tarefa de desarticulação da colonização epistêmica. Ela ainda é crítica à proposta de um feminismo transfronteiriço e solidário pautado a partir do “privilégio epistêmico”, como propôs Mohanty (2008), que é a exposição situada da perspectiva da própria sujeita subalternizada (do Sul). O problema que a autora coloca é: como esse lugar de privilégio epistêmico se sustenta se, ao falar a partir dele, as sujeitas e sujeitos subalternizados ainda o fazem através das gramáticas políticas engendradas da episteme hegemônica? Enquanto não for desarticulada a colonialidade epistêmica, dificilmente, segundo a autora, será possível a superação “do estatuto de mudez e sub-representação da subalterna latinoamericana” (ESPINOSA-MIÑOSO, 2009, p. 41). Como tarefa prioritária dos processos de decolonização, em todos os sentidos, a autora defende a produção de “fraturas epistemológicas” (ESPINOSA-MIÑOSO, 2014, p. 8).

O debate que Espinosa-Miñoso levanta é interessante porque nos oferece uma criticidade importante quando tratamos das arenas de disputa habitadas pelas insurgências quilombolas, como os processos de institucionalização do quilombo, num contexto em que as panaceias hegemônicas para a democracia na América Latina são imbuídas de colonialidade epistêmica. O risco nefasto que essa colonialidade traz para as insurgências quilombolas contemporâneas no Brasil, notadamente após a Constituição de 1988,

é o seu atrelamento a multiculturalismos, cujas retóricas estão em íntima relação com os sistemas de poder. Esse atrelamento teria, como consequência, o desvirtuamento, o silenciamento ou mesmo estancamento da agenda de mudança estrutural engendrada pela resistência, ação e luta quilombolas contra os esquemas de opressão. O reconhecimento da autoridade epistêmica quilombola (que não é fixa, mas está em constante atualização e negociação com as contingências) não se sustenta apenas com a participação ou “incorporação” do quilombo como “diferença”, mas, para além disso, com a desconstrução das gramáticas políticas canônicas, instauradoras de hierarquias e assimetrias de poder, prevalentes no ordenamento e formatação da institucionalidade vigente.

## **Quilombo como categoria política**

Quilombo é uma categoria cujo sentido está em permanente disputa. E essa contenda assumiu uma dinâmica acelerada desde as primeiras incursões reivindicatórias de territorialização étnica a partir da Constituição de 1988, justamente devido ao fato de os sujeitos que se autodeterminam quilombolas terem assumido o status político-institucional dessa categoria para acessarem, na dimensão estatal, através de uma luta organizada, o direito ao território e ao exercício de uma territorialidade própria.

Essa performance da etnogênese quilombola contemporânea como categoria político-institucional é precedida por diversas outras evocações do significante *quilombo*, que se deram em distintos contextos históricos. Essas evocações, no Brasil, desde os períodos colonial e imperial, estiveram, em sua maioria, semanticamente ligadas à repressão racista dos modos distintos e alternativos de relação com o território. Somente na virada do século XIX para o XX, é que o termo se torna, subvertidamente, um veio ideológico contra o racismo e outras formas de opressão.

Mas ainda em África, nos séculos XVI e XVII, *quilombo* (*kilombo*) pode ser identificado como uma instituição africana, enquanto categoria histórica. Retomar brevemente o *kilombo* no

contexto africano é um caminho importante para a compreensão das emersões quilombolas no contexto do Brasil, no mesmo período. Beatriz Nascimento (1985 *apud* RATTS, 2006, p. 118-119) recuperou essa existência do *kilombo* em África, a partir da relação transcultural, no século XVI, entre os *Imbangalas*, também conhecidos como *Jagas*, e os povos *Mbundus*, no território que se conformou em Angola; relação, esta, que se deu a partir da conquista do território *mbundu* (chefiado por Ngola), pelos *Imbangalas* (chefiados por Kingui). Ambos os povos, juntos, combateram a penetração e dominação portuguesa.

Os Imbangalas que dominaram Angola eram considerados um povo terrível, que vivia inteiramente do saque, não criava gado, nem possuía plantação. Ao contrário das outras linhagens, não criavam os filhos, pois estes poderiam atrapalhá-los nos diversos deslocamentos que se faziam necessários. Matavam-nos ao nascer e adotavam os adolescentes das tribos que derrotavam. Eram antropófagos e em sua cultura, adereços, tatuagem e vinho de palma tinham especial significado. Esta característica nômade dos Imbangalas, acrescida da especificidade de sua formação social, pode ser reconhecida na instituição Kilombo (NASCIMENTO, B., 1985 *apud* RATTS, 2006, p. 118-119).

Beatriz Nascimento rememorou em seus estudos uma característica da dinâmica dessa relação muito importante para a compreensão das principais insurgências quilombolas no Brasil: o fato de que a sociedade guerreira *Imbangala* era aberta a todos estrangeiros, desde que iniciados<sup>14</sup>. “Tal iniciação” – afirmou Beatriz

---

14 Esse ritual de iniciação, de acordo com Beatriz Nascimento, baseava-se na prática da circuncisão “que expressava o rito de passagem incorporando jovens de várias linhagens na mesma sociedade guerreira” (NASCIMENTO, Beatriz, 1985 *apud* RATTS, 2006, p. 119).

Nascimento – “substitui o rito de passagem das demais formações de linhagem” (NASCIMENTO, B., 1985 *apud* RATTS, 2006, p. 119). Ou seja, pode-se dizer que a formação do povo Imbangala é genuinamente multiétnica e interétnica, e distinta das formações baseadas em linhagens, ao passo em que, no lugar da convivência com os próprios filhos, adotavam os daqueles povos com os quais entravam em contato. Assim, o *kilombo*, segundo a autora, “cortava transversalmente as estruturas de linhagem e estabelecia uma nova centralidade de poder frente às outras instituições de Angola” (NASCIMENTO, B., 1985 *apud* RATTS, 2006, p. 119). Como categoria africana, este é um dos sentidos de *kilombo*: “o de instituição em si”, formada pelos próprios indivíduos ao se incorporarem à sociedade *Imbangala*.

Outros sentidos dessa categoria histórico-africana também são recuperados por Beatriz Nascimento. Entre esses sentidos, *kilombo* também era a denominação do território ou campo de guerra que se denominava *jaga*; ou ainda como se chamava o local sagrado onde se dava o ritual de iniciação; era também o acampamento de escravos fugitivos, e ainda o nome das relações comerciais temporárias e circunstanciais dos *Imbangalas* com o tráfico negreiro português. E, já no século XIX, chamavam-se *kilombos*, as caravanas de comércio em Angola. Ou seja, não existia e não existe um sentido fixo, engessado, mas sentidos que variam no contexto histórico e nas suas contingências.

Um dos aspectos mais interessantes da pesquisa que Beatriz Nascimento vinha desenvolvendo era de averiguar se existiam linhas de contato direto, coetâneas, entre a formação de quilombos no Brasil e suas origens territoriais e de composição étnica em Angola. Ou seja, “se os componentes nacionais eram descendentes diretos dos envolvidos na África, ou ainda se haveria relação direta com quilombos combativos aqui e grupos africanos que atuavam na zona de guerra naquele momento do outro lado do Atlântico” (NASCIMENTO, B., 1985 *apud* RATTS, 2006, p. 119). Foram constatadas muitas coincidências e coetaneidades no estudo comparado da autora em relação a pelo menos um

quilombo do Brasil, o mais significativo em termos de população participante e ameaça ao poder consituído: o quilombo de Palmares, cuja existência e dinâmica foram fenômenos paralelos ao que se desenrolou em Angola no final do século XVI e início do século XVII. “O auge da resistência Jaga se dá exatamente entre 1584 e meados do outro século, após o qual esta etnia se alia ao esforço negreiro português. Neste mesmo momento se estrutura Angola-Janga, conhecido como Quilombo dos Palmares no Brasil”, pontuou a autora (NASCIMENTO, B., 1985 *apud* RATTS, 2006, p. 120).

Já como instituição no Brasil colonial e imperial, a despeito de a primeira referência ao termo ter sido identificada em documento oficial português de 1559, o significativo quilombo teve sua primeira categorização formal instituída pela Coroa Portuguesa, em 1740, com o intuito de combater a ameaça que estas insurgências representavam para o sistema de poder. Nominadas de quilombo ou mocambo, o termo foi descrito como se vê em resposta, datada em 2 de dezembro de 1740, a uma consulta feita ao rei de Portugal pelo Conselho Ultramarinho: “toda habitação de negros fugidos que passem de cinco, em parte despovoada, ainda que não tenham ranchos levantados nem se achem pilões neles” (NASCIMENTO, B., 1985 *apud* RATTS, 2006, p. 119).

O aparato jurídico formal colonial estava voltado fortemente à coibição e coerção das fugas de escravizados para os chamados *quilombos*, definindo a tortura, através de diversos métodos de terror, a morte exemplar, e mesmo o genocídio, como castigos e táticas de contenção da sublevação dos escravizados. Com isso, tentava-se assegurar a continuidade da dominação do senhor sobre os sujeitos racializados. Garantir tal estrutura de dominação é o que sustentaria a unidade de ação por parte das elites políticas, econômicas e religiosas. A fé católica e a centralização política foram os principais protagonistas da unidade territorial no período colonial, pois o vínculo entre a propriedade privada, naquela época, e a religião era sustentado pela prerrogativa de cunho religioso, constituidora das justificações sobre a propriedade. As missões

católicas estão dentro desse contexto, em que a Igreja tornou-se uma das grandes instituições detentoras de propriedade.

A partir da Proclamação da República, consolida-se o estatuto da propriedade como o arquétipo da ideia de liberdade, a liberdade privada. Essa liberdade, no entanto, não valeu para todos. Após a Abolição e proclamada a República, não existiu legislação republicana que definisse a categoria quilombo. A Lei Áurea não atendia a vida pós-escravidão. Descartados da institucionalidade, os negros ex-escravizados traçaram seus destinos de variadas formas em todo o país. Como assinala Lílian Gomes (2009), de 1888 até a Constituição Federal de 1988, embora continuassem a se reproduzir, como experiência concreta, nas diversas territorialidades, “seus modos de criar, fazer e viver”, essas populações negras “ficam invisibilizadas do espaço público como questão nacional”, assim como a questão do direito desses grupos à sua territorialidade (L. GOMES, 2009, p. 34).

Desse modo, se do ponto de vista legal, a questão quilombola, no Brasil, esteve presente tanto no regime colonial como no imperial; no período republicano, a partir de 1889, o termo “quilombo” desaparece da base legal brasileira e só reaparece, cem anos depois, na Constituição Federal de 1988. Depois do interregno de um século sem um trato normatizado sobre a categoria quilombo, conjura-se o marco jurídico-formal referente à garantia do direito à propriedade para os grupos, nomeados, então, de “remanescentes de quilombos”, através do Artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que prescreve: “Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos” (BRASIL, 1988).

No entanto, como lembra Mello (2012), na época da aprovação desse dispositivo constitucional não havia um consenso absoluto, nem mesmo entre os constituintes, sobre a quais sujeitos de direitos a categoria quilombo se referia (MELLO, 2012, p. 34). O que pode explicar, inclusive, a razão de a aprovação do artigo 68 não ter sofrido significativa oposição das elites proprietárias na época é a

noção difusa atribuída ao quilombo como “resto”, sendo, supostamente, poucos os agrupamentos que se enquadrariam à legislação. Apesar disso, tal noção e sua normatização não podem ser consideradas como frutos de “imeadiatismos políticos” (LEITE, 2008 *apud* MELLO, 2012, p. 34), mas como resultado normativo de um processo de disputa sobre o significado e os efeitos práticos de tal categoria.

Para além da seara institucional, antes da culminância legal insuficientemente significativa em termos de correção das assimetrias, notadamente dos direitos distributivos das populações rurais negras em relação aos detentores do poder sobre o território, é ainda no final do século XIX, que, de acordo com Beatriz Nascimento, o termo quilombo se torna um instrumento ideológico contra as formas de opressão (NASCIMENTO, B., 1985 *apud* RATTS, 2006, p. 122).

Sua mística vai alimentar o sonho de liberdade de milhares de escravos das plantações em São Paulo, mais das vezes através da retórica abolicionista. Esta passagem de instituição em si para símbolo de resistência mais uma vez redefine o quilombo. O surgimento do quilombo do Jabaquara é o melhor exemplo. Os negros fugidos das fazendas paulistas migram para Santos em busca de um quilombo que era apregoado pelos seguidores de Antonio Bento, quilombo este que na verdade viria a ser uma grande favela, frustrando aquele ideal de território livre onde se podia dedicar às práticas culturais africanas e ao mesmo tempo uma reação militar ao regime escravocrata. É enquanto caracterização ideológica que o quilombo inaugura o século XX (NASCIMENTO, B., 1985 *apud* RATTS, 2006, p. 122).

É a partir daí que o quilombo passará por diversos processos de ideologização, desde como componente das narrativas históricas definidoras de uma identidade nacional brasileira, associando

seu sentido a um passado, ao discurso utopista que eleva o exemplo de Palmares, reconhecido como um sistema alternativo, a símbolo a ser perseguido como ideal de luta contra as opressões e de nação, em que sejam plenas a liberdade, a união e a igualdade.

Esse processo de subversão semântica do termo quilombo rumo ao status de categoria política, através dos movimentos intelectuais e sociais negros, pode ser encontrado nas produções de Guerreiro Ramos e de Abdias Nascimento, inclusive no ativismo de ambos no Teatro Experimental do Negro (TEN), um movimento marcante da luta antirracista no Brasil, esteio de uma *negritude* brasileira. O TEN, sob a direção de Abdias Nascimento, era responsável pela publicação do jornal *Quilombo* (1948-1950), espaço que congregava “um arco de alianças entre brancos e negros” empenhado em discutir a construção do “pós-racismo” na nação (GUIMARÃES, 2003, p. 11). Entre outros intelectuais negros que compunham esses debates, muitas vezes conflitantes no próprio jornal e em outros espaços político-discursivos, Abdias Nascimento recuperou a luta quilombola e ressignificou-a de forma positiva como um novo lastro ideológico impulsionador da ação. O acúmulo desses debates integrou posteriores ensejos da luta antirracista no Brasil, nas décadas de 1970 e 1980, cuja intelectualidade negra se empenhou fortemente em reescrever a história sob lentes da negritude e subverter os estereótipos forjados pelo sistema de poder branco-centrado, tendo como eixo o combate do mito da “democracia racial” no sentido mais conservador da “democracia étnica” freyriana. Consolida-se, assim, uma categoria político-ideológica, cujo marco foi o *movimento quilombista*, derivado do pan-africanismo, e que tinha como proponente intelectual, Abdias Nascimento.

No livro *O Quilombismo: Documentos de uma militância pan-africanista*, publicado em 1980, um compêndio de sete documentos, entre discursos e ensaios, escritos por Abdias Nascimento em diferentes fóruns internacionais pan-africanistas, onde ele atuou como um dos maiores expoentes militantes do movimento negro pan-africano, o autor resgata a história

dos quilombos como resultado da exigência vital dos africanos escravizados de resgatar a liberdade e a dignidade através da fuga aos cativeiros e da organização de uma sociedade livre. De acordo com o autor, o quilombismo nasce, já, dessa vivência das massas africanas e ascendentes que se recusavam à submissão, exploração e violência do sistema escravista, estruturando-se em formas diversas de associação, desde aquelas constituídas no seio das florestas de difícil acesso, tendo no isolamento a chance de uma organização econômico-social própria, àquelas cujos modelos de organizações “foram permitidos e tolerados, frequentemente com ostensivas finalidades religiosas (católicas), recreativas, beneficentes, esportivas, culturais ou de auxílio mútuo” (NASCIMENTO, 1980, p. 255). Assim, quilombismo, segundo o autor, seriam todas essas formas de resistência que tinham como amálgama a intenção de continuidade africana, a afirmação étnica e cultural, integrando uma prática de libertação, uma práxis afro-brasileira. Assim, o modelo quilombista é apresentado por ele como uma ideia-força inspiradora de modelos de organização dinâmica desde o século XV.

Aqui, há uma intimidade flagrante e óbvia entre as formulações das ideias de Amefricanidade, de Lélia Gonzalez, e do conceito ampliado de quilombo, de Beatriz Nascimento. Esses debates, com toda a sua riqueza e complexidade, tensionamentos e complementaridades irão integrar as disputas de retóricas multiculturais e panaceias teóricas e práticas atinentes às questões do Estado-nação. Entre essas contendidas estão, por exemplo, os princípios do interculturalismo, que serão tensionados pelo multiculturalismo neoliberal, em diversos processos de institucionalização de identidades ratificadoras da diferença racial.

### **Quilombo sob o prisma do multiculturalismo**

A despeito de toda uma elaboração intelectual-ideológica em torno do significativo quilombo, a qual marcou fortemente as lutas antirracistas dos movimentos negros no Brasil, será somente

com a Constituição de 1988 que *quilombo* pode ser reconhecido como uma categoria político-institucional, impulsionada notadamente após o segundo marco legal significativo que normatiza os direitos “quilombolas” – o Decreto Presidencial 4.887/2003, que regulamenta o procedimento de “identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes de comunidades de quilombos”. Essa virada institucional de 2003, no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, marca a inscrição da categoria quilombola numa prática institucional singular da retórica do multiculturalismo.

Soma-se ao impacto do Decreto 4.887/03 a Medida Provisória nº 111, de 21 de março de 2003, convertida na Lei 10.678, que cria a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República, um espaço institucional fruto das disputas do movimento negro no campo de forças políticas, mas que vem sofrendo com a não-prioridade orçamentária e de estrutura. As intervenções retaliadoras dos avanços por uma institucionalização reparadora das populações excluídas do modelo de propriedade hegemônico, no Brasil, também atingiram prerrogativas importantes retiradas do Projeto de Lei 12.288, que instituiu o Estatuto da Igualdade Racial, aprovado com modificações e perdas em 2010. O texto que trata da questão da terra, incluindo os territórios quilombolas, no dispositivo legal, acabou passando evasivo. O texto do estatuto, como foi aprovado, acabou tendo sua força de lei desarticulada e rebaixada, tendo o caráter de apenas autorizar e não determinar o cumprimento de suas prerrogativas esvaziadas. Isto fica visível inclusive com a restrição de recursos para sua execução pelos gestores, que não são obrigados a colocá-los em prática<sup>15</sup>.

---

15 Um manifesto foi escrito por 24 organizações do movimento negro que declararam ser contra a versão aprovada do Estatuto da Igualdade Racial. Disponível em: <http://sindjufe-mt.jusbrasil.com.br/noticias/112120374/estatuto-da-igualdade-racial-a-aprovacao-de-uma-farsa>.

A despeito do jogo de disputas pela normatização da “diferença” quilombola, o critério de autoatribuição acabou ampliando a inclusão desses grupos como sujeitos jurídicos específicos, assim como o repertório de atuação do Estado em relação aos direitos dos referidos grupos. Novamente a categoria quilombo, para além das narrativas controversas que a conformam como “restos isolados” de um passado remoto, ou como resistência cultural, ou ainda como resistência política, ou seja, em meio a conflitos sobre sua “normalização”, tal categoria encontra-se em disputa por sua “normatização” e institucionalização, não somente fora do escopo das gramáticas políticas multiculturalistas<sup>16</sup>, mas também entre versões distintas do exercício institucional do multiculturalismo.

Considerando esse contexto de contradições e conflito, Arruti (2013) fala de um “vai-e-vem” do processo de institucionalização da “questão” quilombola, o qual seria produto de “uma

---

16 Uma das mostras mais expressivas dessa contenda fora do escopo das gramáticas políticas multiculturalistas foi a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 3.239, considerada improcedente pelo Supremo Tribunal Federal (STF), em fevereiro de 2018. Essa ADI foi proposta pelo antigo Partido da Frente Liberal (PFL) e ajuizada pelo Democratas (DEM), ambos de centro-direita, com a alegação sobre possíveis ilegalidades e inconstitucionalidades do Decreto 4.887/03. Também tramitam no Congresso Nacional outros projetos de lei que atacam diretamente os direitos atinentes aos quilombolas. Um dos mais agressivos é o Projeto de Emenda Constitucional 215 (PEC 215), que pleiteia a transferência da competência de decisão sobre a titulação das áreas de remanescentes de quilombo do Poder Executivo para o Legislativo, já que os grupos de pressão proprietários têm representação organizada pela bancada ruralista e bloco afim. Tais investidas são apenas uma mostra recente de reação de setores representantes das elites proprietárias, que ao longo do processo republicano, sempre acionaram sua capacidade de transformar interesses privados em interesses nacionais através do acesso hegemônico à construção da Lei. Entre uma das razões da negação do direito de segurança territorial aos quilombolas é garantir o livre funcionamento do mercado de terras no Brasil instituído desde 1850, com a chamada Lei de Terras (SANTOS et al., 2011). A propriedade do território quilombola, se assegurada ou concedida como título coletivo, ou seja, de forma que se torne inalienável, desmonta o interesse imediato das elites proprietárias brasileiras, que é um projeto que combina expansão do capital e manutenção do racismo.

ambiguidade ideológica fundamental da sociedade brasileira diante do tema da diversidade, e produtor de uma insegurança jurídica dramática para as comunidades quilombolas”<sup>17</sup>.

Neste texto, não teremos a chance de discutir com mais profundidade sobre esse tema<sup>18</sup>. No entanto, por hora, devemos destacar que uma das inscrições, em jogo, da categoria político-institucional quilombola está localizada num campo semântico da diversidade, que é o multicultural. A aplicação prática do multiculturalismo traduz para a formatação de direitos e políticas públicas a diferenciação e particularização formal racial, étnica e cultural; ou seja, afirma o reconhecimento institucional da diferença, em sua versão multicultural, como modalidade de direitos (GRIN, 2006, p. 38). E é nesse contexto que se atualizam velhas contendas e se erigem novas, assim como pairam novos perigos de engessamento das conquistas quilombolas, por um lado, mas também de novas chances de subversão dessas estratégias de contenção. Nesse cenário, ressurge, de forma atualizada, o debate sobre assimilação ou incorporação das diferenças num Estado, historicamente marcado pela hierarquia de diferenças como forma de dominação.

### **Anticonclusão: o quilombo na encruzilhada**

“Sem Exu, o sistema se paralisa”, como bem lembra Luz (2008, p. 30). Por isso, a metáfora da encruzilhada, regida por essa potência representada pelo Orixá responsável pelas “vias de circulação e pela energia promotora de movimento” e sem o qual “não haveria o processo do existir” (LUZ, 2008, p. 30), é acionada aqui em diversos sentidos: um, de que as construções reflexivas aqui

---

17 Vem em <http://etnico.wordpress.com/>, artigo publicado em 01/12/2013 por José Maurício Arruti.

18 O tema que trata da categoria quilombola sob a égide do multiculturalismo vem sendo elaborado com mais profundidade na minha tese de doutoramento a ser defendida em 2019.

ofertadas estão em aberto; outro para deixar claro que a contingência é dinâmica e nela se forjam as atualizações das agências; num terceiro sentido, de que as noções e categorias mobilizadas nesse trabalho estão em consonância com o próprio sentido de encruzilhada; e num quarto sentido, de que a encruzilhada engendra uma potência transformadora e subversiva.

As leituras e construções epistêmicas afrocentradas de Lélia Gonzalez e Beatriz Nascimento evocam fortemente os sentidos da encruzilhada. A categoria de amefricanidade, pensada a partir da contingência, permitindo, assim, olhar as ações de resistência e lutas amefricanas nas suas atualizações, nas negociações das rotas pelos sujeitos racializados, explorados e mesmo tornados “descartáveis” pelo empreendimento da colonialidade; assim como a ressignificação do quilombo como tema fundamental para se pensar o desmantelamento do sistema de opressão do Estado-nação, tornam possível pensar o próprio quilombo como uma encruzilhada em si, em que ele se revela como uma potência política, como uma agência que se atualiza em reação à atualização da colonialidade.

O quilombo visto como categoria política nos ajuda a reconhecer que a desarticulação da opressão contra os sujeitos racializados em busca de uma espacialidade própria, fundamental para sua existência, dificilmente será possível com o seu mero reconhecimento formal e inclusão institucional no Estado-nação. Por sua vez, é preciso desvelar e mapear a incongruência que esse modelo projeta sobre a emancipação e autodeterminação quilombola; modelo, este, que, por ser fundamentado no racismo, promove o apagamento ou, no mínimo, engessamento de tudo e de todos que não se enquadrem nas suas panaceias institucionais. É nesse sentido que Espinosa-Miñoso ajuda a ratificar um caminho necessário para desarticular a opressão oriunda do colonialismo e perpetuada pela colonialidade: a implosão da estrutura epistêmico-institucional do Estado-nação.

Ainda evocando a potência da encruzilhada, lançamos uma questão em reticência: como pensar numa refundação

societária-institucional a partir das gramáticas políticas amefricanas, tendo o quilombo como uma expressão fundamental?

## Referências

AUGUSTO, Geri. Transnacionalismo negro: a encruzilhada de amefrican@s. **Revista da FAEBA – Educação e Contemporaneidade**, Salvador, v. 25, n. 45, p. 25-38, jan./abr., 2016.

BENJAMIN, Walter, 1986. Teses Sobre o Conceito da História. In,\_\_\_\_\_. **Magia e Técnica, Arte e Política**. 2.ed. São Paulo: Brasiliense. (Obras Escolhidas, v. 1).

BRASIL. Constituição Federal do Brasil. 1988.

DECRETO PRESIDENCIAL 4.887/2003.

ESPINOSA-MIÑOSO, Yuderkys. 2009. **Etnocentrismo y colonialidad em los feminismos latinoamericanos: complicidades y consolidación de las hegemonias feministas en el espacio transnacional**. Revista Venezolana de Estudios de la Muher – julio/diciembre. Vol. 14, no 33 – p. 37-54.

\_\_\_\_\_. 2014. **Una Crítica descolonial a la epistemología feminista crítica**. El Cotidiano 184. Marzo-Abril.

GOMES, L. **Justiça seja feita: direito quilombola ao território**. UFMG, Belo Horizonte, 2009.

GONZALEZ, Lélia. 1991. Entrevista ao MNU. *Jornal Nacional do Movimento Negro Unificado*, n. 19, p. 8-9, maio/junho/julho.

\_\_\_\_\_. 1988. A categoria político-cultural da Amefricanidade. **Revista Tempo Brasileiro**. Rio de Janeiro, 92/93; p. 69-82, jan.-jun.

HALL, Stuart. **Da Diáspora: identidades e mediações culturais**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.

LEITE, I. Os quilombos do Brasil: questões conceituais e normativas. **Etnográfica**, Vol. IV (2), 2000, p. 333-354.

\_\_\_\_\_. O projeto político quilombola: desafios, conquistas e impasses atuais. **Estudos Feministas**, Florianópolis, 16 (3): 424, set-dez/, 2008.

LUZ, M. A. **Cultura negra em tempos pós-modernos** [online]. 3rd ed. Salvador: EDUFBA, 2008, 181 p. <<http://books.scielo.org>>.

MELLO, M. **Reminiscências dos Quilombos – territórios da memória em uma comunidade negra rural**. São Paulo: Terceiro Nome, 2012.

NASCIMENTO, Beatriz. Kilombo e Memória comunitária – um estudo de caso. **Revista Estudos-Asiáticos**. Nº 6-7. Centro de Estudos Afroasiáticos – CEAA/UCAM, RJ, 1982, p. 259-265.

\_\_\_\_\_. **ORÍ** (Original). 1989. Direção: Raquel Gerber. 91 min. DVD. In: <https://www.youtube.com/watch?v=DBxLx8D99b4>.

RATTS, Alex. 2006. ***Eu sou atlântica: sobre a trajetória de vida de Beatriz Nascimento***. Instituto Kuanza; Imprensa Oficial: São Paulo.

RUFINO JUNIOR, L. R. , 2015. **Exu e a pedagogia das encruzilhadas: Sobre conhecimentos, educações e pós-colonialismo**.

*In:* VIII Seminário Internacional As Redes Educativas e as Tecnologias: Movimentos Sociais e a Educação, Rio de Janeiro. VIII Seminário Internacional As Redes Educativas e as Tecnologias: Movimentos Sociais e a Educação.



# Autonomia Guarani Charagua Iyambae e o horizonte colonial de longa duração

Ludmila Ferreira Ribeiro

## Introdução

Dentre os países da América Latina, a Bolívia é hoje um dos mais referenciados pelas propostas contra hegemônicas apresentadas pelo governo progressista de Evo Morales, desde o ano de 2006. A formalização do Estado Plurinacional que reconhece como Nações 36 povos indígenas que compõem a população da Bolívia e a inclusão de princípios indígenas como o *Buen Vivir/Viver Bien* na Constituição do Estado são alguns dos elementos que têm atraído a atenção de pesquisadores e analistas de todo o mundo interessados em conhecer as mudanças que estão se dando neste país em que grande parte da população se reconhece como indígena.

A efetivação destas mudanças ao longo dos anos, no entanto, tem se mostrado frágil e, por vezes, mais discursiva do que prática, a exemplo dos enfrentamentos com as populações indígenas que vivem no Território Indígena e Parque Nacional Isiboro Secure – TIPNIS<sup>1</sup> entre os departamentos de Cochabamba e do Beni, em função da estrada que o Governo pretende autorizar para ser construída den-

---

1 Este enfrentamento vem se dando desde 2011 quando o governo de Evo Morales anunciou a construção de uma estrada que ligaria os departamentos de Cochabamba e Beni, atravessando o Território Indígena e Parque Nacional Isiboro Secure – TIPNIS. A resistência indígena aliada aos movimentos populares vem barrando o projeto.

tro deste território. Este conflito que tem repercussão internacional explicita a inviabilidade desta proposta estatal de aliar princípios indígenas à noção de desenvolvimento, como vem sendo divulgada a noção de *Buen Vivir/Vivir Bien*, para ficar apenas neste exemplo.

A Bolívia, assim como o Equador e o Brasil, para citar alguns dos países que tiveram governos progressistas promovendo expressivas alterações no cenário social latino-americano, está inserida no contexto neoliberal da globalização, de forma que estas propostas de alternativas ao capitalismo vêm sendo apropriadas e incorporadas por este sistema que se reformula para seguir hegemônico. Há muitas barreiras, porém os povos vêm se organizando e avançando em suas estratégias de resistência, buscando brechas para garantir seus direitos e ressaltando neste processo outras formas de existência possíveis.

A Autonomia Guarani Charagua Iyambae, que coloca em prática a possibilidade de autonomia indígena prevista na Constituição do Estado Plurinacional da Bolívia, se insere neste contexto, sendo esta experiência da Nação Guarani um processo complexo e ambivalente que permite, por um lado, refletir sobre possíveis alternativas ao sistema dominante, ao mesmo tempo em que explicita elementos da colonialidade do poder e do colonialismo interno que bloqueiam essa potência.

Estratégia da Nação Guarani para buscar reconstituir seu território e expressar sua vida plena, como *Iyambae* (sem dono), garantindo seu *Teko kavi* (modo de vida) e Ñande Reko (modo de ser) para o *Yaiko Kavi Pãve* (para *vivir bien*), a autonomia indígena é um meio de se posicionar diante dos séculos de dominação dos colonizadores, dos Estados Nacionais e mais recentemente das multinacionais.

Representa a luta pelo direito à existência de outras narrativas de mundo, inerentes aos modos de vida e organização dos povos indígenas e que por si só questionam o “metarrelato universal da modernidade” (LANDER, 2000) e consequentemente a lógica capitalista. A linha que costura as lutas dos povos indígenas pode ser a que desfaz a trama do pensamento único.

Em comparação com outros países da América Latina, especialmente com o Brasil, esta experiência relacionada aos povos indígenas na Bolívia representa um grande avanço. Uma conquista histórica para os séculos de resistência da Nação Guarani que, dividida pelas fronteiras dos Estados Nacionais da Bolívia, Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, luta para reconstituir sua territorialidade. O território é a base fundamental, e no caso do Brasil é um dos maiores problemas para todas as etnias, especialmente para os Guarani e Kaiowá que não têm suas terras demarcadas e sofrem com o genocídio comandado por fazendeiros e empresários do agronegócio. Situação oposta se passa com a etnia Guarani na Bolívia que uma vez tendo garantido o reconhecimento dos Territórios Indígenas Originário Campesinos (TIOC) e a posse das terras, buscam com a autonomia indígena manter modos de vida ancestrais ligados a terra, e desenvolver formas próprias de organização social em interface com o mundo capitalista que atravessa a todos.

Os desafios que se apresentam para a Autonomia Guarani Charagua Iyambae se referem, dentre outros aspectos, aos limites impostos desde sempre pelas estruturas dominantes de poder, que têm o racismo e a exploração de recursos naturais visando à acumulação de capital como um dos fundamentos mais determinantes da relação de desigualdade e opressão estabelecida com os povos indígenas há mais de 500 anos. Ao reconhecer que estamos diante de uma disputa ontológica que surge entre modos distintos de ser, estar, pensar o mundo e se relacionar com a natureza, temos o desafio de refletir sobre a viabilidade da coexistência de mundos. A situação atual de conversão do município de Charagua, que é o maior da Bolívia, em autonomia indígena tem se revelado um processo repleto de contradições, ambivalências e potencialidades que refletem, na prática, algumas discussões propostas na dissertação “Autonomia Guarani Charagua Iyambae: trânsito entre mundos”, defendida no mestrado em Integração Contemporânea na América Latina, na Universidade Federal de Integração Latino-Americana - UNILA. O presente artigo

é um recorte desta pesquisa, tendo como questão de análise uma das situações que exemplificam bloqueios a essa autonomia e que podemos analisar desde a perspectiva da colonialidade do poder e do colonialismo interno.

Este exercício de trânsito entre mundos tão diversos ressalta ainda a problemática e reflexão sobre o próprio exercício intelectual. Ao se voltar à realidade, perspectivas e modos de organização indígena buscamos identificar, neste contato com a diferença, como o capitalismo se estrutura e se mantém. Em outras palavras, a proposta é enxergar, a partir destes “outros”, as colonialidades que permanecem em nós, não indígenas, povos ocidentalizados da América Latina, que reproduzimos formas de pensar, de agir e de se relacionar, apesar das críticas que fazemos a este sistema ao qual pertencemos. A busca por caminhos para um processo de vida decolonial é uma proposta que esperamos que nos leve à revisão das fronteiras impostas a nós nos territórios do pensar, ser e estar no mundo.

## **Sobre a Autonomia Guarani Charagua Iyambae**

A Autonomia Guarani Charagua Iyambae é a primeira autonomia indígena concretizada no contexto do Estado Plurinacional da Bolívia. Capital da Província de Cordillera, o município de Charagua é o maior do país em termos territoriais com mais de 74 mil km<sup>2</sup> onde a maioria Guarani convive com populações de mestiços, migrantes quecha, aymara e menonitas<sup>2</sup>.

O território de Charagua Iyambae é dividido em seis zonas, sendo quatro zonas rurais (Charagua Norte; Parapitiguasu, Alto Isoso e Bajo Isoso), onde estão localizadas mais de 115 comunidades Guarani; e duas zonas urbanas (Charagua Pueblo e Charagua

---

2 Comunidade de imigrantes alemães, que mantêm sua própria língua (alemão antigo), sua religião (anabatistas do século XV) e que organizam toda a sua vida cotidiana nos âmbitos político e educativo. Sua cultura agrícola é orientada para sua própria subsistência e para o mercado (ALBÓ, 2015).

Estación) onde se concentra uma maioria não indígena, referida pelos Guarani como *karai*. Este território concentra ainda grandes reservas de hidrocarburos (petróleo e gás), além de dois parques nacionais, *Kaa Iya del Gran Chaco* e *Otuquis* e a área de conservação e importância ecológica Ñembi Guasu.

O histórico de conquista da Autonomia Guarani Charagua Iyambae se relaciona estreitamente com a constituição da *Asamblea del Pueblo Guarani – APG*, organização criada, em 1987, com a finalidade de representar a Nação Guarani perante o estado e a sociedade boliviana. Desde a década de 1990, a APG vem pleiteando a autonomia indígena como forma de manter seu modo de ser, ou Ñande Reko, em idioma Guarani, sendo o território a primeira demanda garantida, a partir do qual se mantêm as dinâmicas próprias e ancestrais. Ao longo dos anos, foram empreendidas diferentes iniciativas pela APG para se chegar ao que hoje é a Autonomia Guarani Charagua Iyambae.

A expressiva participação dos Guarani na *Asamblea Constituyente*, em 2006, resultou na inclusão do direito à autonomia indígena na Constituição Política do Estado Plurinacional - CPE da Bolívia, finalizada em 2009 e formalizada em 2010. Em 2009, antes mesmo da formalização da Constituição do Estado Plurinacional que já tinha seu conteúdo definido, e fundamentada na Ley 4021 del 14 de abril de 2009, a APG iniciou o processo de conversão dos municípios de Charagua e Huacaya para a Autonomia Indígena. Se este marco institucional viabilizou a conquista da Autonomia Guarani Charagua Iyambae, concretizada em janeiro de 2017, outros antecedentes legais como a Ley de Participación Popular (Ley nº 1551 de 1994), a Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas (Ley nº 2771 de 2004) e a Ley INRA (Ley nº de 1996) já vinham sendo utilizados para esta finalidade pela APG que há décadas se organiza e desenvolve estratégias com o objetivo central de reconstituir seu território. Representação Guarani no Senado e na *Alcaldía* de Charagua, bem como realização de marchas e fechamento de estradas são exemplos de como a APG vem ao longo de muitos

anos mantendo o foco na busca por reconstituição do território, em uma dinâmica que oscila entre movimentos de visibilidade e latência (MELUCCI in WAHREN, 2012).

A “Marcha por el Territorio y la Dignidad”, em 1990, merece destaque pela articulação Guarani em âmbito nacional, promovendo uma conexão com outros povos e organizações. Nesta mobilização, a problemática do território ganhou mais espaço e relevância, tendo sido elaborado internamente, a partir desta ocasião, o pré-projeto de Ley de Pueblos Originários, aprovado em assembleia na comunidade de *Tapyta*, em Charagua Norte, em dezembro de 1990 e posteriormente apresentado ao Governo. A APG participou também da “marcha indígena de tierras bajas del 2002 cuyo propósito es pedir a la decadente clase política una Asamblea Constituyente para dar una verdadera salida a la crisis multidimensional en Bolivia” (LEDEZMA, 2011).

Para se chegar à conquista da Autonomia Guarani Charagua Iyambae foi necessário superar muitos desafios e romper entraves impostos inclusive pelo próprio Estado Plurinacional (MORELLI, 2015), o que tornou o processo longo e moroso. Em 2009, Charagua ganhou o *referendo aprobatorio* com consulta pública sobre a conversão de Autonomia Municipal para Autonomia Indígena. A aprovação do referendo foi o primeiro passo, seguido da etapa de elaboração e aprovação do Estatuto que foi a que durou mais tempo (2009-2012); além do largo prazo para aprovação do Estatuto por parte do Tribunal Supremo Eleitoral (2013-2014); designação do referendo para aprovação da população (2015); e sete anos depois de iniciado o processo (2016), realizou-se a eleição dos representantes da Autonomia Guarani Charagua Iyambae entre os meses de agosto e setembro de 2016, tendo sido concluído o processo no dia 18/09/2016, com posse dos novos representantes ocorrida em 08/01/2017.

Desde janeiro de 2017, a estrutura organizacional da Autonomia Guarani Charagua Iyambae vem se dando de acordo com a estrutura organizativa da *Asamblea del Pueblo Guarani - APG*, organizada em assembleias comunais e zonais. Cada

comunidade tem seu líder, denominado capitão ou *Mburuvicha* em Guarani, assim como cada zona ou capitania tem um Capitão Grande, *Mburuvicha Guasu*. As decisões que extrapolam o âmbito das comunidades são discutidas com as bases e repassadas pelo capitão comunal ao capitão zonal. No caso de haver demandas comuns a diferentes zonas é convocada uma assembleia interzonal em que os capitães zonais conduzem as discussões nestas reuniões que se dão na presença de lideranças comunais e de quaisquer outros interessados.

É baseada nesta estrutura que se organiza a Autonomia Guarani Charagua Iyambae, que promove uma inversão na lógica anterior em que o *Alcade* – cargo equivalente ao Prefeito Municipal no Brasil – era quem tomava as decisões baseado em reuniões com assessores e *consejales* – cargo equivalente aos vereadores no Brasil e deliberava para então informar as bases. Pelo Estatuto da Autonomia Guarani Charagua Iyambae, a instância de decisão agora está com as bases, representada pelo Ñemboati Guasu, o órgão de decisão coletiva, formado por 27 assembleístas, sendo quatro representantes de cada uma das seis zonas, garantindo-se a equidade de gênero, e mais três responsáveis pelos parques e área de conservação ecológica. A estrutura se completa com o *Mborokuai Simbika Iyapoa Reta*, Órgão Legislativo, com 12 legisladores no total; e o *Tëtarembiokuai Reta* Órgão Executivo, com seis representantes no total e o *Tëtarembiokuai Reta Imborika* - TRI, denominado Coordenador, que tem como papel representar a Autonomia no âmbito externo, bem como buscar fontes de recursos para a Autonomia (ESTATUTO AUTONOMIA, 2014). A atuação do Ñemboati Guasu (Órgão de decisão coletiva) é orientada pelas deliberações encaminhadas nas assembleias comunais ou interzonais, organizadas pelas bases. É um mandato vinculante entre comunidades e autoridades eleitas.

Esta estrutura pode ser considerada uma das significativas mudanças que a Autonomia Indígena apresenta em termos de organização sociopolítica, e ao se dar “la vigencia de formas políticas y sociales no modernas o híbridas” (SCHAVELZON, 2016)

torna-se explícito o conflito ontológico, a oposição entre mundos alternativos.

Mesmo tendo sido viabilizada dentro do marco legal da Constituição do Estado Plurinacional da Bolívia, a Autonomia Guarani enfrenta diversos desafios, sendo destacado neste artigo os que se referem diretamente ao Estado e às empresas multinacionais. A proposta é discutir essas relações entre “modelos antagônicos de intervención territorial” (WAHREN, 2012, p. 77) neste contexto de conquista da Autonomia indígena, partindo das perspectivas da colonialidade do poder e do colonialismo interno que abordaremos a seguir.

## **Horizonte colonial de longa duração**

As lutas por autonomias, estratégia comum a diferentes povos indígenas na América Latina cada um atuando a sua maneira, refletem uma busca por superar a estrutura de poder que sustenta relações seculares de dominação. A permanência de um horizonte colonial de longa duração é um obstáculo a ser vencido, por se manifestar nas dinâmicas de exploração dos recursos naturais visando ao monopólio de acumulação de capital, nas relações de dominação que se estabelecem entre diferentes nações, mas também internamente, entre comunidades e povos.

Visando se aproximar de uma compreensão desta estrutura de dominação, partimos da referência da “modernidad occidental como sistema cultural y a la colonialidad del poder como patrón de dominación global” (QUINTERO, 2014, p. 234). Apesar das divergências e debates existentes entre colonialismo interno e colonialidade do poder, optamos por considerar as interseções entre estas linhas de pensamento para buscarmos compreender o contexto em que se insere a Autonomia Guarani Charagua Iyambae na Bolívia.

A perspectiva da modernidade/colonialidade apresenta uma crítica à construção da narrativa de mundo que desvaloriza saberes e formas de organização diversas para impor um modelo

único de pensamento universal ao qual, todos devem ser submetidos. Isso se dá inicialmente por meio da hierarquização racial, quando no período da invasão a este continente o contato com a diferença gerou uma estrutura de classificação que, para fins de dominação, definiu as categorias étnicas de negro, índio e branco e escalas de superioridade. Os “outros”, os índios, são inferiores e não sendo dotados de cultura (sem lei, sem rei, sem fé) devem ser conduzidos para saírem da condição de primitivos e bárbaros para, na lógica evolucionista, alcançarem então a civilização, expressada pelo mundo dos brancos. A categoria de “europeu” é inventada a partir do contato com esta diferença (PORTO-GONÇALVES, 2002) e definida como superior às demais, como exemplo a ser seguido. A referência é o padrão eurocêntrico, racional, patriarcal, capitalista, o modelo universal da modernidade, base de dominação colonial que permanece orientando as relações no sistema-mundo.

A perspectiva do horizonte colonial de longa duração em diferentes esferas e temporalidades (RIVERA, 2010) nos permite perceber como esse padrão de dominação global vem sendo renomeado, atualizado e aprimorado, mas se sustenta sobre as mesmas bases eurocêntricas de dominação e acumulação, sendo essa uma das premissas do colonialismo interno.

A submissão a esta lógica de mundo “superior” vai se repetindo ao longo dos séculos, configurando os ciclos de reformas culturais e políticas, como proposto por Silvia Rivera Cusicanqui e que dialogam com o que Carlos Walter Porto-Gonçalves classifica como as três colonialidades. Esta perspectiva temporal não se refere a um progresso linear e evolucionista, mas bem ressalta aspectos que foram predominando em cada momento e que na repetição do fato colonial permanecem, compondo até os dias atuais a teia de relações intersubjetivas na qual se sustentam as relações de poder.

Apresentaremos brevemente estes ciclos e colonialidades, mas enfocaremos na “fé no desenvolvimento”, característica que Porto-Gonçalves atribui à terceira colonialidade, que nos possibilita

refletir sobre os desafios existentes nas relações com as multinacionais, presentes no território de Charagua Iyambae.

O período da invasão europeia corresponde ao ciclo colonial, quando se “constituye un sustrato profundo de mentalidades y prácticas sociales que organizan los modos de convivencia y sociabilidad” (RIVERA, 2010, p. 39) relacionados à etnicidade. Neste contexto, as categorias étnicas de negro, índio e branco foram criadas a partir do contato com o “outro”, com as outras civilizações aqui encontradas.

A América representa uma novidade, uma diferença que gera como reação uma reafirmação da tradição europeia e a fundação do conceito de modernidade como orientação para o futuro. “América y su historia no son, como en los analisis postcoloniales, el punto de apoyo excentrico para la construccion de un centro, sino la propia fuente de la que emana el mundo y las categorias que permiten pensarlo modernamente” (SEGATO, 2013, p. 45). A influência do mundo americano na concepção de ideais políticos, filosóficos e científicos sustentadores da modernidade e do capitalismo, explica o deslocamento sintetizado pela ideia de que “a América inventa a Europa” (SEGATO, 2013).

Como citada anteriormente, esta hierarquia racial imposta situa os brancos/europeus como superiores, dando origem ao eurocentrismo que representa um modo distorcido de produzir sentido, explicações e conhecimento (QUIJANO, 2014). As relações na sociedade colonial eram pautadas na manipulação e discriminação em todos os âmbitos, sendo que a esta hierarquização entre culturas nativas e cultura ocidental se acrescentou “la oposición entre cristianismo y paganismo como mecanismo de disciplinamiento cultural” (RIVERA, 2010, p. 39). Estabelece-se o que Porto-Gonçalves denomina de “primeira colonialidade” que “bajo hegemonía ibérica, se afirmó en nombre de la fe cristiana” (PORTO-GONÇALVES, 2009, p. 11).

A relação de dominação étnica que se deu entre colonizadores e colonizados permaneceu nos horizontes históricos posteriores, sendo incorporada nas relações internas. Com a independência

das colônias, a figura do dominador estrangeiro foi substituída no ciclo seguinte pelo proprietário dos bens de produção, um nativo, porém mestiço. A mestiçagem se converteu no padrão de superioridade em relação aos povos indígenas o que “justificou” a reprodução internamente das “dinâmicas coloniales globales asociadas a modalidades específicas de acumulación de capital” (QUINTERO, sem data). As noções de cidadania, unidade nacional e identidade, marcam o ciclo liberal em que há uma ruptura das relações comunitárias, prevalecendo o individualismo e os valores ocidentais.

En esta fase, un nuevo complejo de ideas-fuerza empieza a jugar un papel hegemónico como sustento de las reformas estatales y culturales emprendidas hacia fines del siglo xix, donde el darwinismo social y la oposición civilizado-salvaje sirven —al igual que antaño la oposición cristiano-hereje — para renovar la polaridad y jerarquía entre la cultura occidental y las culturas nativas, y para emprender una nueva y violenta agresión contra la territorialidad indígena, comparable tan sólo a la fase del saqueo colonial temprano (RIVERA, 2010, p. 40).

As relações étnicas entre mestiços e indígenas reproduziam, no contexto da expansão da economia capitalista, as relações coloniais que se davam entre europeus e indígenas, configurando-se o colonialismo interno. O controle do território e a desarticulação de modos próprios de organização social e econômica submeteram os indígenas à lógica do liberalismo econômico, reservando a eles o lugar de maior submissão, como o trabalho escravo ou servil. “Los despojos de tierras de las comunidades indígenas tienen las dos funciones que han cumplido en las colonias; privar a los indígenas de sus tierras y convertirlos en peones o asalariados” (GONZÁLEZ CASANOVA, 2006, p. 202). A forma de exploração do trabalho estruturada a partir da escravidão e da

servidão associadas às raças dominadas (índios, negros, não brancos) reproduz uma dinâmica de exploração e passa a ser critério de distribuição de valor a sujeitos e produtos (SEGATO, 2013, p. 47).

O padrão colonial, portanto, funda e organiza o caminho do capital, sendo seu ambiente de origem e permanência. A exitosa experiência imposta à América inaugura uma dinâmica de monopólio e dominação que se repetiu posteriormente na colonização da África e da Índia (QUIJANO, 2014).

Neste horizonte liberal, que também pode ser referido como a segunda colonialidade, conforme proposto por Porto-Gonçalves, prevalece o saber científico. Neste contexto, o predomínio da razão e a ruptura com a natureza marcam a imposição de uma dualidade radical própria do pensamento moderno europeu: natureza x cultura; sujeito x objeto; matéria x espírito; corpo x mente; razão x emoção; indivíduo x sociedade; ser x pensamento, dentre outras.

Um novo universo intersubjetivo vai se impondo, pautado pelos princípios da modernidade que, segundo Lander, atuam como eixo articulador central dos conhecimentos sociais, posteriormente desenvolvidos e definidos por quatro pressupostos básicos: a ideia de progresso; a naturalização das relações sociais e da natureza humana da sociedade liberal-capitalista; a ontologização das múltiplas separações próprias dessa sociedade, e a superioridade dos conhecimentos científicos dessa sociedade em relação aos outros saberes (LANDER, 2000).

As ciências sociais na América Latina ao adotarem essa referência universal da modernidade, deixando de fora a natureza, impõem essa cosmovisão liberal não permitindo a existência de outras lógicas e cosmovisões próprias e nem reconhecendo a sua contemporaneidade (LANDER, 2000; PORTO-GONÇALVES, 2002). Pelo contrário, tendem a extinguir esses modos de vida alternativos, como tem acontecido com os povos indígenas na América Latina, configurando-se o que Boaventura de Souza Santos define como “epistemicídio”. O modelo civilizatório da modernidade que se apresenta como a única lógica possível vem

sendo sustentado historicamente por todo o aparato do Estado e suas instituições, incluindo a universidade.

O conceito de cultura como referência de superioridade, juntamente com o racismo conformam a criação dos Estados Nacionais. O ciclo populista se consolida sobrepondo os ciclos anteriores e intensificando os mecanismos de exclusão e disciplinamento cultural (RIVERA, 2010). Nesta fase, podemos fazer correspondência também com o que Porto-Gonçalves denomina como a terceira colonialidade: a fé no desenvolvimento.

A noção de desenvolvimento representa a continuidade de uma lógica hegemônica que se impôs desde a colonização subordinando a natureza, gerando impactos na concepção de tempo e de espaço e impondo uma nova subjetividade ancorada na lógica evolucionista que justifica a dominação cultural e a exploração econômica das diversas populações do planeta. Como eixo de reprodução do capitalismo, o desenvolvimento expressa uma forma de saber e fazer oposta às dinâmicas existentes nas territorialidades de povos indígenas, quilombolas e camponeses (BETANCOURT, 2014). Alteram-se os adjetivos relacionados ao desenvolvimento: “industrial, capitalista, socialista, para dentro, para fora, comunitário, desigual e combinado, dependente e, no presente, auto-sustentado ou simplesmente sustentável” (RIBEIRO, 1992, p. 23), mas segue sendo discurso e prática predominantes que omitem o real objetivo: acumulação de poder e riquezas.

As críticas de Milton Santos se confirmam a cada dia com a perversidade da globalização. Os protestos que denunciam lucros privados para prejuízos públicos têm no caso da exploração petrolífera em Charagua um claro exemplo. Os conflitos ecológicos não podem ser compensados com indenizações financeiras, e sequer podem ser traduzidos em linguagem econômica. No entanto, a complexidade e ambivalência do caso de Charagua trazem a esta perspectiva algumas nuances, como aponta Maristella Svampa, referindo-se, no contexto das autonomias, ao direito de consulta prévia no caso de projetos de exploração de recursos naturais, mas

também ao direito de usufruir dos benefícios econômicos resultantes desta exploração, assim como o direito de gestão própria em seus territórios (SVAMPA, 2011).

Dentre estes aspectos brevemente apresentados de um horizonte colonial de longa duração, a perspectiva do desenvolvimento, vinculada à dimensão econômica, é o que destacamos, considerando que os primeiros meses de implantação da Autonomia Guarani Charagua Iyambae foram marcados pela entrada das empresas exploradoras de petróleo interessadas nos abundantes recursos existentes nesta região.

### **Território em disputa**

A região de Charagua Iyambae guarda uma das principais reservas de petróleo da Bolívia sendo esta a principal fonte de receita do Governo atualmente. A existência neste “território insurgente” (WAHREN, 2012) de empresas transnacionais exploradoras de petróleo é uma realidade, tendo sido realizada, em março de 2017, uma Consulta Prévia do Projeto de Sísmica 3D do Ministério de Hidrocarburos que vai afetar mais de cinco comunidades de Charagua Iyambae. Configura-se neste território autônomo uma “territorialidad extractiva”, em que a lógica de acumulação vai impactar a região comprometendo o entorno físico e biológico e provocando alterações também nas dinâmicas sociais da região, de forma que já é conhecida pelas comunidades Guarani, conforme relatos ouvidos na referida consulta.

Há limites impostos à Autonomia Guarani e as relações com o Estado e as transnacionais são exemplo disso. Mesmo conscientes do impacto que a petroleira vai causar em relação à água, por exemplo, não foi possível negar o projeto de exploração de petróleo, uma vez que a legislação nacional garante ao Governo o direito de exploração do subsolo e se eles não concordam com o projeto, “*sí o sí*” o Governo vai entrar e as comunidades não terão como negociar o mínimo de direitos. As consultas prévias são um direito conquistado pelos povos indígenas que, no entanto, na

relação assimétrica com o Estado – reflexo da colonialidade – se tornam limitadas, uma vez que os projetos são levados a cabo e a consulta prévia se torna muito mais uma instância de negociação, do que de garantia das propostas e exigências das comunidades.

Para viabilizar a exploração destes recursos naturais, as multinacionais ofertam compensações e indenizações. Esta questão da gestão dos recursos econômicos é uma das preocupações centrais que se apresenta à Autonomia Guarani Charagua Iyambae, relacionada ainda aos problemas de corrupção de lideranças. Estabelece-se um campo de conflito e de negociação entre os mundos, em que mais uma vez os povos indígenas têm que buscar formas de lidar e resistir diante da predominância de princípios financeiros que resultam em impactos na natureza e consequentemente nos modos de vida e nos princípios de organização das comunidades. O caso Charagua Iyambae explicita a situação em que, conforme Svampa citando a pesquisa de Bebbington y Beggington, se estabelece um “cruce y sobreposición de la nueva territorialidad estatal, las demandas autonómicas de las élites regionales y las demandas territoriales de las organizaciones y pueblos indígenas” (SVAMPA, 2011, p. 202).

O desenvolvimento promete emprego e renda, mas esta remuneração compromete a autonomia e implica na expropriação e desvinculação da terra que será explorada por estes megaempreendimentos que criam toda a infraestrutura necessária para extração até o máximo dos recursos naturais, como é o caso da estrada que também será aberta em Charagua agora em função deste empreendimento. As assembleias zonais e interzonais são o espaço em que estas discussões são travadas seguindo dinâmica própria do modo de organização Guarani e onde os valores indígenas são expressos e reiterados pelos participantes, como foi possível perceber nas reuniões de consulta pública sobre o processo de exploração do petróleo.

O processo é complexo e ambivalente, guarda contradições que podem apresentar “un nivel profundo de la realidad que cesa de obedecer a la lógica clásica o aristotélica” (MORIN, 2004, p.

13). Com diversas contradições e em um processo ambivalente de imposição e resistência, a experiência de Charagua Iyambae apresenta situações que ilustram a colonialidade do poder e o colonialismo interno expressos na forma de controle social por parte do Estado, na atuação conjunta com as empresas multinacionais e no fracionamento do território visando à garantia de exploração de recursos, dentre outros aspectos. Mas também traz seus aportes, por exemplo, ao propor e orientar uma forma de organização baseada nas assembleias *comunales* e *zonales* como instâncias máximas de decisão, o que pressupõe muita escuta, respeito e permanentes espaços de discussão.

### **Considerações Finais**

A sociedade ocidental capitalista está orientada pelo modelo civilizatório da modernidade que se apresenta como a única lógica possível. Esse pensamento universal construído e imposto desde a colonização das Américas, no século XVI, vem sendo sustentado historicamente por todo o aparato do Estado e suas instituições, incluindo a universidade.

A imposição deste novo padrão de poder controlado pela Europa gerou uma dinâmica de dominação que permanece há séculos. No enfrentamento a esta relação de dominação fundamentada no racismo e na deslegitimação de modos de vidas vinculados à natureza, a luta secular dos povos indígenas da América Latina é pela garantia de seu território.

Se o desenvolvimento é parte estrutural deste padrão de poder universal, o desenvolvimento, portanto parte do pressuposto da hierarquização racial, sendo que, nesta lógica, os conhecimentos dos povos indígenas são classificados como inferiores, ou subdesenvolvidos, não havendo conciliação possível, a não ser com a subordinação de um princípio indígena em detrimento da lógica capitalista. A incorporação efetiva de princípios indígenas implicaria uma superação destes fundamentos do poder, porém, se isso não ocorre na prática, gera ao menos a possibilidade de refletir,

conhecer e se aproximar do que seriam estes princípios, buscando a partir desta orientação empreender ações articuladas entre diferentes atores visando se aproximar mais de uma alternativa ao desenvolvimento, do que de um desenvolvimento alternativo.

Retomar visões de mundo indígenas, de modos de viver e fazer política que são diferentes do sistema capitalista é acessar e reconhecer a existência de outras formas de organização social, de saberes ancestrais, a exemplo do que a Autonomia Guarani Charagua Iyambae nos apresenta, de resistência e possibilidades mesmo em meio a este horizonte colonial de longa duração. Sugere uma revisão do modelo civilizatório partindo da referência de outros povos, plurais, sendo por isso, antes de tudo uma crítica ao racismo e à unidade que é a base do pensamento ocidental.

## Referências

AUTONOMIA GUARANI CHARAGUA IYAMBAE. Estatuto, 2016. Território Guarani. 2015.

BETANCOURT, Milson. *Geopolítica de la Integración Suramericana Vía Iirsa: Conflictos y Desafíos en la Amazonía*. Anais do I Congresso Brasileiro de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território, 2014. Rio de Janeiro. Porto Alegre: Editora Letra1; Rio de Janeiro: REBRAGEO, 2014, p. 445-457.

GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo. El colonialismo interno. *En publicación: Sociología de la explotación. Pablo González Casanova*. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina. 2006.

LANDER, Edgardo (editor). La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Buenos Aires: Unesco/Clacso/Faces UCV, 2000.

LEDEZMA, José. “Autonomía Indígena Guaraní. El caso de Huacaya”. *Urüpe, Revista del Consejo Educativo del Pueblo Originario Guaraní*, año 4, núm. 6, diciembre 2011, Territorio Guaraní.

MORELLI I TORA, Pere. *La (difícil) construcción de autonomías indígenas en el Estado Plurinacional de Bolivia. Consideraciones generales y una aproximación al caso de la Autonomía Guaraní Charagua Iyambae*. REAF núm. 22, octubre 2015, p. 94-135, 2015.

MORIN, Edgar. *La Epistemología de la Complejidad*. In: *Gazeta de Antropología* N° 20, 2004 Texto 20-02. Disponível em: [http://www.ugr.es/~pwlac/G20\\_02Edgar\\_Morin.html](http://www.ugr.es/~pwlac/G20_02Edgar_Morin.html). Acesso em: 18 de setembro de 2017.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. *De la geografía a las geo-grafías: Un mundo en busca de nuevas territorialidades* In: *Territorialidades y lucha por el territorio en América Latina Geografía de los movimientos sociales en América Latina*. Instituto Venezolano de Ciencia y Tecnología. Publicado originalmente en: Ceceña, Ana E., Sader, Emir (2002), *La guerra infinita: hegemonía y terror mundial*, CLACSO, Buenos Aires.

\_\_\_\_\_. *Del desarrollo a la autonomía: La reinvencción de los territorios*. In. *América Latina en movimiento*. Año 23, número 445. Junho 2009. Disponível em: <https://www.alainet.org/sites/default/files/alai445w.pdf>. Acesso em: 18 de setembro de 2017.

QUIJANO, Aníbal. *Cuestiones y horizontes: de la dependência histórico-estructural a la colonialidad/descolonidad del poder* – 1ª ed. – Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2014.

QUINTERO, Pablo. *Colonialismo interno*. In: *Proyecto: Diccionario del Pensamiento Alternativo II*. Disponível em:

<http://www.cecies.org/articulo.asp?id=451>. Acesso em: 18 de agosto de 2017.

\_\_\_\_\_. *Las comunidades indígenas frente a la (re) expansión del capitalismo y la colonialidad. Desarrollo y posdesarrollo en el Chaco argentino*. In: Veredas. Revista del pensamiento sociológico. Año 15, número 28, primer semestre de 2014. Universidad Autónoma Metropolitana.

RIBEIRO, Gustavo Lins. *Ambientalismo e desenvolvimento sustentado. Ideologia e utopia no final do séc. XX*. Ci. Inf., Brasília, 21(1): 23-31, jan./abr. 1992.

RIVERA CUSICANQUI, Silvia. *Violencias (re)encubiertas en Bolivia*. La Paz: La Mirada Salvaje – Editorial Piedra Rota, 2010.

SCHAVELZON, Salvador. *Cosmopolítica y Yuxtaposición en la Propuesta de Estado Plurinacional de Bolivia*. In: Revista Chilena de Antropología 33/1er Semestre 2016.

SEGATO, Rita Laura. *La crítica de la colonialidad en ocho ensayos y una antropología por demanda*. 1ª ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Prometeo Libros, 2013.

SVAMPA, Maristella. *Extractivismo neodesarrollista y movimientos sociales. ¿Un giro ecoterritorial hacia nuevas alternativas?* In: Más allá del desarrollo. Fundación Rosa Luxemburg/Abya Yala. Ecuador, 2011.

WAHREN, Juan. *Movimientos Sociales en disputa por el territorio y los recursos naturales. El caso de la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG) en el sureste boliviano*. Sociedades Rurales, Producción Y Medio Ambiente. Año 2012, Vol.12 Núm 23.



# Parecer “normal” para não parecer “suspeito”: jovens subalternizados de Salvador (Brasil) e Medellín (Colômbia) e suas estratégias de resistência às violências

Bruna Pegna Hercog<sup>1</sup>

## Introdução

Jovens moradores de bairros periféricos convivem cotidianamente com violências que sofrem e/ou que lhes são atribuídas. Em sociedades voltadas para a manutenção de privilégios só é possível elaborar o caminho prescrito pelo próprio estigma? Em que medida os jovens resistem e/ou se adaptam à estigmatização? Quais são as possibilidades que os jovens têm diante das inúmeras violências às quais estão submetidos? O que está para além de uma leitura binária do “*caminho do bem*” e do “*caminho do mal*”?

Foi a partir destas – e tantas outras – inquietações que formulamos o problema de pesquisa que desenvolvo no doutorado<sup>2</sup>,

---

1 Programa de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade da Universidade Federal da Bahia (Poscult/UFBA). Doutoranda. Orientador: Prof. Dr. Carlos Bonfim. Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). E-mail: bhercog@gmail.com.

2 *Parecer “normal” para não parecer “suspeito”: um estudo sobre trajetórias e narrativas de jovens moradores de bairros periféricos em Salvador, Brasil e Medellín, Colômbia* é o título da pesquisa que está em sua fase inicial no Poscult/UFBA. Propõe-se a realização de uma pesquisa-ação junto a três grupos: jovens que trabalham para o tráfico de drogas; jovens de projetos governamentais e não governamentais voltados para população em vulnerabilidade social e jovens ativistas, vinculados a coletivos culturais.

tendo como foco de análise duas cidades latino-americanas: Salvador (Brasil) e Medellín (Colômbia). A investigação se dará junto a grupos de jovens<sup>3</sup> (homens e mulheres) que encontram diferentes estratégias de ação e de posicionamento na esfera social para lidar com os contextos de violências e vulnerabilidades aos quais estão submetidos/as<sup>4</sup>. Pretendemos também investigar o que o olhar sobre as juventudes revela sobre as estruturas sociais destes dois países latino-americanos.

Este artigo é parte desta pesquisa. Nele, serão problematizadas três hipóteses iniciais: 1) a participação ativa na violência, principalmente no tráfico de drogas, no Brasil, e nos grupos guerrilheiros, na Colômbia, é uma estratégia dos jovens para ressignificar as violências sofridas por eles; 2) as estratégias de “normalização” dos corpos e das narrativas adotadas por jovens em Salvador e em Medellín – como forma de evitar a suspeição que se materializa muitas vezes em atos violentos cometidos pelas polícias e grupos paramilitares – **não os** deslocam do lugar social estigmatizado de “elementos suspeitos” que ocupam e 3) a participação de jovens em grupos culturais em Salvador e Medellín é um caminho que encontram para “perfurar” o registro do visível que habita o mundo do privilégio e, por meio das expressões artísticas, ecoarem suas narrativas subalternizadas.

Na primeira parte do artigo, serão apresentados dados do contexto social e político atual dos dois países, bem como será feita uma breve reflexão sobre suas problemáticas sociais, identificando semelhanças e diferenças do fenômeno da violência e da criminalidade. Em seguida, serão exploradas as três hipóteses, por meio de uma revisão bibliográfica acompanhada de dados de análise

---

3 O parâmetro etário da juventude mais usado a nível internacional é o da Organização Nacional da Juventude: 15 a 24 anos. No Brasil, no entanto, a lei 11129 de 30/06/2005 - que cria a Secretaria Nacional de Juventude, o Conselho Nacional de Juventude e o Estatuto da Juventude (Lei 12.852/2013) estabelecem a faixa etária de 15 a 29 anos. Optamos pela adoção deste parâmetro.

4 A etapa de definição dos grupos ainda não foi realizada.

obtidos durante a pesquisa que desenvolvemos no mestrado em Cultura e Sociedade<sup>5</sup>, bem como no artigo publicado na II Bienal Latinoamericana de Infancias y Juventudes<sup>6</sup>, promovida pelo Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) em Manizales, na Colômbia.

## **Violência estrutural e estigmatização das populações pobres**

Amplas e complexas formas de violência marcam a América Latina: criminalidade organizada, narcotráfico, violência doméstica, violência sexual contra crianças e adolescentes, entre tantas outras. São países marcados por um processo de estigmatização das populações pobres – que se dá de diversas formas e por meio de diferentes instituições – que contribui para o processo de criminalização da pobreza.

A pobreza, por si só, não explica os fenômenos da violência e da criminalidade. As conflitualidades violentas, principalmente entre os jovens, **não são impulsionadas pela pobreza, mas pelas injustiças sociais que derivam da concentração de renda e da pobreza e dos elevados contrastes sociais. São sociabilidades violentadas, em territórios violentados**<sup>7</sup>. Processos históri-

---

5 V. HERCOG, B. De menino a elemento: onde trajetórias se cruzam. Um estudo sobre juventudes e violências com adolescentes jovens e policiais militares em Itinga, Lauro de Freitas-BA (Mestre). Universidade Federal da Bahia, Salvador-BA, 2016.

6 V. HERCOG, B.; VELOSO, A. M. “Meninos” e “elementos”: o corpo adolescente passível de violência. In: Anais da II Bienal Iberoamericana de Infancias y Juventudes. Manizales, Colômbia, 2016.

7 Por *território violentado*, entendemos as localidades historicamente submetidas a uma série de violências (estruturais, simbólicas e físicas) que perpassa o cotidiano e a construção das trajetórias de seus moradores. Utilizamos esse termo para fazer referência aos bairros periféricos com o objetivo de fazer uma contraposição à expressão “bairros violentos”, na qual, reforça-se uma ideia de que o lugar ou as pessoas que ali vivem é que são por essência violentas ou passíveis de ser. Neste sentido, o termo *sociabilidades violentadas* refere-se às violências

cos distintos originam as causas da criminalidade no Brasil e na Colômbia. Porém, ambos os países compartilham de um modelo colonizatório violento, marcado pela escravidão e extermínio de negros e indígenas. Um cenário de exploração dos recursos naturais que, desde os períodos colonizatórios até os dias atuais, fortalece as elites econômicas e vitimiza a maior parte da população. Esta mesma lógica se dá na estruturação do mercado de drogas e armas que fortalece grupos econômicos e vitimiza populações subalternizadas.

São contextos sociais marcados por históricas taxas de concentração de renda. Ao longo das últimas décadas, a América Latina apresentou índices Gini<sup>8</sup> em torno de 0,50, enquanto os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e os de renda elevada em torno de 0,34. O Brasil é o 10º país mais desigual do mundo e o quarto da América Latina, à frente apenas de Haiti, Colômbia e Paraguai. O percentual de desigualdade de renda no Brasil (37%) é superior à média da América Latina<sup>9</sup>.

Dados que apontam para dimensões várias de uma violência estrutural que baliza as sociedades latino-americanas. Para Santos (2000), a violência estrutural está na base da produção das outras e constitui a violência central original, que resulta da presença e das manifestações conjuntas da globalização, em que a exclusão de acesso ao trabalho e à educação são fatores de grande relevância para o crescimento da criminalidade nas cidades latino-americanas.

---

que perpassam a construção da condição de sujeito social entre crianças, adolescentes e jovens moradores de territórios violentados.

- 8 O Índice de Gini mede o grau de concentração de renda em determinado grupo. Varia de 0 a 1 ou 0 a 100. Zero representa a situação de igualdade e 100, o extremo oposto.
- 9 V. Human Development Report. PNUD (2016). Disponível em: <http://www.br.undp.org/content/dam/brazil/docs/RelatoriosDesenvolvimento/undp-br-2016-human-development-report-2017.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2017.

A representação social da violência é sustentada pela recorrente culpabilização da vítima e por um processo de estigmatização das classes urbanas pobres que acaba por justificar a violência contra setores vulneráveis. São os jovens moradores de territórios violentados as maiores vítimas da criminalidade nos países da América Latina.

De acordo com a UNODC (2012), a taxa de homicídio de vítimas masculinas de 15 a 29 anos na América do Sul e América Central superou em mais de quatro vezes a taxa média global para este grupo de idade. Além disso, é importante destacar que 30% dos homicídios no continente americano estão associados à violência armada organizada e às *pandillas*<sup>10</sup> (GALEANO, 2016). A probabilidade de um jovem da América Latina morrer vítima de homicídio é trinta vezes maior que a de um jovem da Europa (WAISELFISZ, 2008)<sup>11</sup>.

## **Brasil e Colômbia: dinâmicas da criminalidade e vitimização de jovens**

A Colômbia é um país marcado por tensões envolvendo Estado, grupos paramilitares e guerrilhas. Na década de 1960, consolidaram-se **vários grupos guerrilheiros que**, até os dias atuais, mantêm a luta armada contra o Estado. Na década de 1980, os narcotraficantes travaram uma guerra contra o Estado com a pretensão de impor seu próprio sistema legal. Eles emergem das mãos de grupos paramilitares com um discurso inicial de combate à subversão. No entanto, concentram sua atuação no tráfico de drogas (GALEANO, 2016).

---

10 “Gangues urbanas, locais e territoriais de jovens, informalmente organizadas” (DOWDNEY, 2005, p. 25).

11 *Mapa da Violência: Os Jovens da América Latina* (2008). Disponível em: [http://www.mapadaviolencia.org.br/publicacoes/Mapa\\_2008\\_al.pdf](http://www.mapadaviolencia.org.br/publicacoes/Mapa_2008_al.pdf). Acesso em: 27 agosto 2017.

Autores como Silva (2011) defendem que as guerrilhas colombianas surgem da radicalização de alguns movimentos de protesto, cujos modelos organizativos foram estruturados para lidar com os métodos arbitrários utilizados pelo Estado para manter a Frente Nacional (1958-1974)<sup>12</sup>.

É neste contexto que se organizam as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC). Surgem sob orientação do Partido Comunista, no marco das lutas de liberação latino-americanas durante o período da Guerra Fria. Segundo Silva (2001), é em 1964, durante a *Primera Conferencia Guerrillera del Bloque Sur*, que são traçadas as linhas gerais do que mais tarde seriam as FARC.

De acordo com estudo publicado, em 2013, pelo Grupo de Memória Histórica (GMH)<sup>13</sup>, entre 1958 e 2012, o conflito armado ocasionou a morte de aproximadamente 220 mil pessoas e quase 5 milhões de pessoas desabrigadas<sup>14</sup>. O número de crianças e adolescentes vinculados aos grupos armados ilegais é incerto: enquanto Natalia Springer<sup>15</sup> fala em 18.000, a Defensoria del Pueblo estima 6 mil adolescentes e jovens (GMH, 2013, p. 84). São mais de 50 anos de guerra civil que deixaram uma grande quantidade de vítimas diretas e indiretas.

Medellín<sup>16</sup> - a cidade colombiana onde será realizada a investigação da qual este artigo é parte integrante - possui taxas de

---

12 A Frente Nacional foi um governo de coalizão composto pelos partidos Liberal e Conservador que se manteve no poder por 16 anos (1958-1974).

13 V. ¡basta ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad. Grupo de Memória Histórica (GMH). Bogotá: Imprenta Nacional, 2013.

14 De acordo com o informe, os dados foram coletados até 31/03/2013 (GMH, 2013).

15 Natalia Springer, *Como lobo entre corderos. Del uso y reclutamiento de niños, niñas y adolescentes en el marco del conflicto armado y la criminalidad en Colombia* (Bogotá: Springer Consulting Services, 2012), 34-35.

16 Medellín é a capital da Antioquia, um dos 32 departamentos da Colômbia, situado no noroeste do país. É considerada a segunda maior cidade da Colômbia em importância econômica e a terceira em população.

homicídios historicamente altas. Os índices de mortes violentas começaram a aumentar a partir de 1986. Em 1992, a cidade apresentava a taxa mais alta da Colômbia e do mundo, com 381 homicídios a cada 100.000 habitantes. Mais de 78% das vítimas eram jovens entre 15 e 24 anos e 8 em cada 10 eram homens (RIANO, 2006 *apud* GALEANO, 2016, p. 11). Medellín foi foco de uma série de políticas com foco na Convivência e Segurança Cidadã, que contribuiu para redução dos indicadores de violência. No discurso difundido pelos meios de comunicação tradicional, a cidade é constantemente apresentada como aquela que saiu do lugar da capital do narcotráfico para o lugar de cidade pacífica.

No Brasil, é nas décadas de 1970 e 1980 que as dinâmicas da criminalidade começam a ganhar outros matizes. O país entra na lógica do tráfico internacional de drogas, depois do *boom* da cocaína. No Rio de Janeiro, é neste período que o crime começa a se organizar para a venda de drogas via disputa territorial de guerras de facções, alcançando uma presença territorial e paramilitar fortemente armada nas favelas<sup>17</sup>.

Mais de 318 mil jovens foram assassinados entre 2005 e 2015 no país. No que se refere aos assassinatos praticados por armas de fogo, em 2012, morreram proporcionalmente 285% mais jovens (15 a 29 anos) que não jovens. A grande maioria é do sexo masculino (95%) e negros – as armas de fogo vitimaram 10.638 brancos e 28.946 negros (WAISELFIZ, 2016)<sup>18</sup>. Mesmo sem fronteiras ou guerra civil, o Brasil consegue vitimar, por armas de fogo, mais cidadãos do que muitos conflitos armados contemporâneos, como a guerra da Chechênia, a do Golfo, as várias intifadas, as guerrilhas

---

17 Informações disponíveis na entrevista de José Cícero da Silva com o coronel da reserva Ibis Pereira. Disponível em: <http://apublica.org/2017/08/para-ex-comandante-geral-da-pm-do-rio-a-vida-humana-nao-e-uma-prioridade-no-brasil/>. Acesso em: 27 agosto 2018.

18 Disponível em: <https://nacoesunidas.org/unesco-mapa-da-violencia-revela-que-116-brasileiros-morrem-todos-os-dias-por-arma-de-fogo/>. Acesso em: 13 set. 2016.

colombianas ou a guerra de liberação de Angola e Moçambique (WASELFISZ, 2016). É o tráfico de armas e de drogas a dinâmica criminal que mais organicamente se articula à rede do crime organizado, mais influi sobre o conjunto da criminalidade, mais se expande pelo país e está mais apta a recrutar jovens em condição de vulnerabilidade social (SOARES, 2004).

Em Salvador<sup>19</sup> - cidade brasileira onde o estudo será realizado – os indicadores de violência homicida contra jovens moradores de bairros periféricos e, em sua maioria, negros, são crescentes e alarmantes. Salvador é a quinta capital brasileira em homicídio de jovens<sup>20</sup> (WASELFISZ, 2014). A violência policial é uma das causas desses elevados índices. Apesar da dificuldade em se obter os dados estatísticos sobre violência policial no Brasil, estudos sobre o tema e organizações nacionais e internacionais de defesa dos direitos humanos apontam que o número de civis mortos pela polícia (principalmente a Militar) é excessivamente alto se comparado aos números registrados em países democráticos sem guerra civil<sup>21</sup> (HERCOG, 2016). O aumento da capilaridade do tráfico de drogas e suas facções criminosas pelos bairros da cidade são outra problemática que vem sendo denunciada por organizações que atuam na defesa dos direitos humanos e por estudos da área<sup>22</sup>.

De forma geral, no contexto latino-americano, o que se observa é o crescimento sistemático do número de crianças, adolescentes

---

19 Salvador, capital do estado da Bahia, na Região Nordeste. Possui mais de 2,9 milhões de habitantes. É considerado o município mais populoso do Nordeste e o terceiro do Brasil (IBGE, 2016).

20 *Mapa da Violência 2014: Homicídios e Juventude no Brasil*. Disponível em: <<http://mapadaviolencia.org.br>>. Acesso em: 29 mar. 2015.

21 Os relatórios anuais da Anistia Internacional, da Human Rights Watch e do Departamento de Estado dos Estados Unidos trazem denúncias sobre a prática da violência policial no Brasil. Disponível em: [www.amnesty.org](http://www.amnesty.org); [www.hrw.org](http://www.hrw.org) e [www.state.gov](http://www.state.gov). Acesso em: 12 fev. 2016.

22 ALMEIDA, O.; LOURENÇO, L. C (2013); MISSE, M. (2011); CORDEIRO, T.; TAPARELLI, G (2012); UNICEF.

e jovens engajados em violência armada organizada. Apesar de as causas das violências decorrerem de processos históricos distintos na Colômbia e no Brasil, a violência perpetrada por grupos armados e pelo Estado é o parâmetro comparativo para compreender como os jovens desenvolvem suas sociabilidades.

## **Juventudes latino-americanas em contextos de “paz” e “golpe”**

O ano de 2016, em particular, merece nossa atenção. No Brasil, no mês de agosto, tem-se a concretização de um golpe parlamentar que destitui do cargo a presidenta eleita Dilma Rousseff, do Partido dos Trabalhadores (PT). Assume a presidência Michel Temer, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e com ele uma série de práticas políticas que favorecem as elites econômicas e acirram as desigualdades sociais<sup>23</sup>.

Na Colômbia, no mesmo mês, é realizada em Cartagena das Índias uma cerimônia de assinatura do Acordo de Paz entre o Governo colombiano de Juan Manuel Santos e as FARC, representado pelo líder Rodrigo Londoño Echeverri, o “Timochenko”. O acordo propõe pôr fim a mais de 50 anos de guerra civil<sup>24</sup>. Os diálogos foram iniciados em novembro de 2012, em Havana. Em

---

23 Entre as medidas tomadas por Michel Temer, vale destacar a Reforma do Ensino Médio, aprovada por Medida Provisória em fevereiro de 2017; A PEC 241 ou 55 que congela as despesas do Governo Federal, com cifras corrigidas pela inflação, por até 20 anos; a Reforma da Previdência, prevista para ser votada no Congresso ainda em 2017 e a Reforma Trabalhista (PLC 38/2017) aprovada em julho de 2017 pelo Senado.

24 Não é a primeira vez que se tentam firmar acordos de “paz” na Colômbia. Houve tentativas fracassadas em 1991-1992 e outras entre 1998-2002. No Governo do presidente Álvaro Uribe (2002-2010), o Estado lançou uma profunda ofensiva contra as FARC que se estendeu durante o governo de seu sucessor, Juan Manuel Santos até 2012, quando começaram as negociações para o Acordo de Paz. V.: *Por qué empezó y qué pasó en la guerra de más de 50 años que desangró a Colombia?*. Disponível em: <http://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-37181413>. Acesso em: 10/07/2017.

outubro de 2016, no entanto, o acordo foi rejeitado pela população por meio de um plebiscito: 50,2% votaram “não”, contra 49,7% de votos “sim”<sup>25</sup>. Em dezembro, no entanto, o acordo foi ratificado pelo Congresso colombiano, após passar por algumas alterações<sup>26</sup>.

Tem-se uma “paz” negociada entre os líderes do Estado e os líderes guerrilheiros<sup>27</sup>. As aspas reforçam as muitas nuances e desafios desse processo noticiado como “transição para a paz”. Não é nosso objetivo aprofundar o tema, porém é importante destacar alguns aspectos do Acordo como, por exemplo, o processo de reintegração dos guerrilheiros – muitos deles, jovens – à vida civil. Cerca de 7.000 membros da guerrilha das FARC se encontram nas 19 zonas transitórias de normalização e sete pontos transitórios de normalização distribuídos em 14 dos 32 departamentos da Colômbia<sup>28</sup>. É um dos pontos do Acordo, também, a prioridade na liberação pelas FARC dos guerrilheiros menores de 18 anos. De que forma os jovens ex-guerrilheiros estabelecerão novas tessituras sociais, uma vez que os estigmas foram coletivos, ou seja, afetaram povos e comunidades inteiras? Será possível desvincular-se destes estigmas? “Paz” para quem e de que forma?

No Brasil, o cenário é marcado por uma série de retrocessos sociais que impactam a curto, médio e longo prazo as populações jovens. A crescente criminalização dos movimentos sociais

---

25 Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2016/10/02/internacional/1475420001\\_242063.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2016/10/02/internacional/1475420001_242063.html). Acesso em: 30 ago. 2017.

26 *Acuerdo Final Para La Terminación Del Conflicto Y La Construcción De Una Paz Estable Y Duradera*. Disponível em: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2017.

27 Pós-acordo, as FARC passam a se posicionar na arena política como um partido: a Força Alternativa Revolucionária do Comum (FARC), cuja presidência foi assumida por Rodrigo Londoño Echeverri, de codinome Timochenko. Foi eleito em 05 de setembro de 2017.

28 *V. 6.900 guerrilleros de las FARC ya están concentrados en 26 zonas en Colombia... ¿y qué sigue ahora?*. Disponível em: <http://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-38888897>. Acesso em: 10 agosto 2017.

também é um dos fatores a se considerar, uma vez que o ativismo social e a participação de jovens moradores de territórios violentados são uma das estratégias encontradas por jovens em condições de vulnerabilidades para construir sociabilidades dissociadas da lógica da violência e da criminalidade.

De que forma as nuances dos contextos brasileiro e colombiano interferem nas trajetórias de jovens marcados por estigmas que (des)constróem suas sociabilidades? Quais as respostas que os jovens estão dando a estas transformações? São questões para quais não temos respostas, mas é de extrema importância considerá-las ao explorarmos as hipóteses deste estudo.

### **“Conduta ilegal, escolha pessoal”: potências invisíveis**

“Conduta ilegal, escolha pessoal”. Uma simples frase que acoberta uma trama social extremamente complexa. Durante a pesquisa que realizamos no bairro de Itinga, em Lauro de Freitas, junto a policiais militares da Base Comunitária de Segurança e jovens do Serviço de Fortalecimento de Vínculos de Itinga<sup>29</sup>, ela apareceu recorrentemente nas narrativas como afirmação capaz de explicar a causalidade da violência.

Apesar das percepções distintas, policiais e jovens reproduziram um discurso social que associa a participação ativa de adolescentes e jovens em atos violentos e/ou no trabalho para o tráfico de drogas a uma questão de “escolha”, e, acima de tudo, uma “escolha do jovem”. Delinearam uma trajetória para a criminalidade que começa e termina nesse jovem, que, mesmo não

---

29 O Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para Adolescentes e Jovens (Projovem Adolescente) é um programa do Governo Federal “voltado para jovens cujas famílias são beneficiárias do Bolsa Família e para aqueles em situação de risco pessoal e social”. Disponível em: [www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br). Acesso em: 15 maio 2015. As Bases Comunitárias de Segurança (BCS) são equipamentos de policiamento comunitário e integram o Programa Pacto pela Vida, do Governo do Estado da Bahia. Disponível em: [www.pmba.ba.gov.br](http://www.pmba.ba.gov.br). Acesso em: 22 nov. 2013.

escolhendo o “*caminho do mal*”, precisa superar “*barreiras*” para demonstrar que não se trata de um corpo suspeito.

É possível associar este quadro ao que Jessé Souza (2012) define como opacidade da dominação, um processo pelo qual o sujeito estigmatizado incorpora e reproduz as violências às quais está submetido. Na perspectiva goffmaniana, a estigmatização é entendida como um processo de representação que ofusca a possibilidade de se enxergar onde está a identidade e onde está a diferença (GOFFMAN, 1975). Desta forma, as heterogeneidades são apagadas para que representações de discursos, olhares, saberes únicos sejam reproduzidos. Opera-se, portanto, uma violência que deslegitima o conhecimento e a possibilidade de se autorrepresentar da população subalternizada (SPIVAK, 2010).

Há uma invisibilidade da possibilidade de potência das juventudes pobres e periféricas que é decorrente do estigma que lhes é introjetado e que se manifesta em depoimentos como estes: “*meu modo de me vestir, as pessoas olha diferente... o pivete parece da favela*”, “*fala logo que é ladrão*”, “*pensando que eu vou roubar*”, “*quando o cara entra dentro de um buzu... o povo fica com cara de assustado*”<sup>30</sup>.

Jovens moradores de territórios violentados encontram, no entanto, diferentes estratégias para lidar com a invisibilidade ou com a visibilidade do estigma. Para Gurski (2012), a desvalorização da experiência como produtora de subjetividade pode ser considerada um fator de estímulo ao uso de drogas e à lógica do consumo excessivo. A violência, neste contexto de ausências, pode ser compreendida como um ato simbólico que funciona como suporte de um reconhecimento que não aconteceu por outras vias e a delinquência porta a esperança de fundar um lugar de reconhecimento, traz legitimidade para aquele que a comete.

Soares (2004) complementa afirmando que a necessidade de fundar um lugar de reconhecimento nasce de um processo de invisibilidade social do jovem da periferia, que vê nos atos criminosos

---

30 V. HERCOG, B.; VELOSO, A. (2016).

uma tentativa de restaurar o déficit de sentido que estes jovens vivem em seus cotidianos, seja por experiências de rejeição em casa, seja pelo abandono social do poder público. Rosa (2013), por sua vez, associa a participação ativa na violência armada e/ou no trabalho no tráfico de drogas à reprodução da lógica dos estigmas sofridos pelos jovens, que decorrem da vinculação entre pobreza e criminalidade.

Galeano (2016) destaca que a participação ativa de jovens do sexo masculino na violência – a grande maioria entre aqueles que estão engajados com o tráfico de drogas e/ou violência armada e também as maiores vítimas de homicídio no Brasil e na Colômbia – pode estar relacionada às poucas oportunidades de masculinização que encontram. Ambas as sociedades são pautadas em modelos patriarcais que continuam demarcando lugares sociais para os jovens do sexo masculino pautados na assunção de um *ethos* guerreiro no qual cabem aos homens gerenciar suas relações a partir da violência. A associação a grupos armados organizados, muitas vezes, é um caminho de formação de uma masculinidade subalternizada, pouco possível. Já Cappi (2016) pondera:

A escolha das condutas criminalizadas não é algo que acontece naturalmente, mas, ao contrário, depende das condições específicas de cada sociedade, de suas relações de força, dos grupos que detêm o poder, de sua cultura. O crime remete a uma maneira específica de pensar a violência. O crime não é uma realidade natural, não existe por si mesmo, mas é algo socialmente construído. Isto mostra que o crime não é uma realidade em si, definida uma vez por todas, mas que a própria sociedade contribui para mudar esta definição no tempo e no espaço (CAPPI, 2016, p. 107).

Ao levantar a hipótese de que a participação ativa na violência e/ou engajamento com a violência armada organizada funciona como uma estratégia dos jovens para ressignificar as

violências sofridas, é preciso, portanto, considerar o crime como uma maneira específica – e socialmente construída – de pensar a violência que depende das relações de força de cada sociedade. O que contribui para olhar a participação ativa dos jovens na violência para além de uma escolha de conduta. Por outro lado, compactuamos com os autores citados sobre o entendimento dos jovens como sujeitos sociais capazes de tomar as suas decisões. Questões, para as quais não temos respostas, despontam: a participação ativa na violência é um caminho para restaurar o déficit de sentido? Em que medida há a consciência dessa tentativa de restaurar uma visibilidade perdida – ou nunca existente entre jovens que praticam atos infracionais e/ou integram grupos de violência armada? Quais as semelhanças e diferenças dessa participação entre os jovens guerrilheiros e os jovens brasileiros com atuação no tráfico de drogas no que se refere à consciência dessas trajetórias?

Ao suscitarmos essa hipótese, pretendemos investigar, também, como se dá o gerenciamento das proteções entre os jovens. Em que medida a gestão da violência é uma via aceitável de garantir reconhecimento e proteção? Para Galeano (2016), jovens em contextos nos quais são maiores as possibilidades de serem agredidos de maneira frequente, ou de receberem um contexto de proteções a partir de uma gestão da violência tenderão à reprodução ou ao reconhecimento do uso da violência como modo aceitável de gerenciar as proteções.

### **Grupos culturais: um caminho para perfurar o lugar do visível?**

As proteções também são gerenciadas, muitas vezes, pelas associações em grupos culturais, pelo fortalecimento do que Novaes (2008, p. 5) chama de “territórios de resistência e criatividade”, identificados como espaços formais e informais de participação social. Os territórios de resistência e criatividade se configurariam, assim, como espaços de construção de outros tecidos sociais e masculinidades fora das dinâmicas da criminalidade.

Apontariam para possibilidades de o jovem ser sujeito social do seu presente, ressignificando as violências sofridas. Será, portanto, que a participação de jovens em grupos culturais em Salvador e Medellín é um caminho que encontram para “perfurar” o registro do visível que habita o mundo do privilégio e, por meio das expressões artísticas, ecoarem suas narrativas subalternizadas? Essa é outra hipótese que pretendemos testar, indo a campo.

O *hip hop* e o *grafitti* são algumas das expressões culturais que ganham coró em Salvador e em Medellín como possibilidades de participação social dos jovens por meio da arte e da cultura. Principalmente porque são expressões que preveem a ocupação da rua com arte. Em depoimentos de jovens em cumprimento de medidas socioeducativas e jovens vinculados a projetos sociais governamentais em Salvador e Lauro de Freitas (BA), o *grafitti* é citado como uma possibilidade de se materializar em um local (a rua, o próprio bairro onde vive, os bairros onde não é “bem-vindo” etc) onde costuma ser colocado – principalmente, mas não só, pela polícia – na condição de “elemento suspeito”<sup>31</sup>.

Em Medellín, jovens participantes do grupo artístico Zanqui Banqui atrelam sua participação no grupo ao “desejo de ‘querer mudar a imagem do bairro’, uma vez que o bairro onde moram durante certo tempo foi considerado um dos mais violentos da cidade, o que contribuiu para que os jovens tenham crescido com a marca do bairro, como um estigma ou como elemento de criminalização” (GALEANO, 2016, p. 144, tradução nossa). Essas são algumas pistas que alertam para a importância de não reduzir a análise das trajetórias juvenis às estratégias econômicas e individuais, mas sim compreendê-las considerando as estratégias coletivas e organizacionais nas quais os jovens estão inseridos.

Objetivo, nesse sentido, observar se e como a participação de jovens em projetos culturais permite que eles fortaleçam sua

---

31 V.HERCOG, B.; VELOSO, A. (2016).

autoestima e alcancem uma maior consciência crítica acerca da sua existência subalternizada e em que medida isso pode garantir uma maior capilaridade e potência às ações coletivas de resistência.

### **Parecer “normal” para não parecer “suspeito”**

A perfuração do registro do visível é entendida aqui como ato de romper, rasgar, as tessituras da estigmatização que rotulam o corpo do jovem subalternizado como corpo passível de violência e inviabilizam que suas narrativas reverberem. Como perfurar esse registro?

É o que desejamos problematizar com a hipótese de que as estratégias de “normalização” dos corpos e das narrativas adotadas por jovens em Salvador e em Medellín – como forma de evitar a suspeição que se materializa, muitas vezes, em atos violentos cometidos pelas polícias e grupos paramilitares – não os deslocam do lugar social estigmatizado de “elementos suspeitos” que ocupam.

A construção dessa hipótese encontra subsídio nos resultados encontrados em nossa pesquisa de mestrado, mas precisam de um olhar mais aprofundado e ampliado. Os jovens escutados em Salvador falam em uma estratégia adotada de “parecer normal” para não “parecer suspeito”. Relaciona-se ao fato de adotarem certos comportamentos e cuidados com a aparência – como evitar o uso de determinadas marcas de boné, camisa, tênis, bem como colares e outros adereços geralmente associados a grupos criminosos – para não serem abordados de forma violenta pela polícia e grupos armados organizados.

Jovens do grupo Zanqui Banqui<sup>32</sup>, em Medellín, falam sobre os riscos das tatuagens: “apesar de identificarem que ter tatuagem não era um indicador preciso de pertencimento a um grupo armado ilegal, o medo da estigmatização, os fazia considerar as

---

32 O nome do grupo é fictício. Foi uma estratégia utilizada pela pesquisadora para não identificar os grupos culturais escutados em sua pesquisa.

tatuagens como um risco desnecessário” (GALEANO, 2016, p. 140, tradução nossa).

Nos dois casos, o atravessamento da violência aparece em sua dimensão simbólica (BOURDIEU, 2002) como negação do direito à aparência desses jovens. Negação do direito de portarem determinados elementos de vestuário ou marcas inscritas nos seus corpos. Marcas essas que fazem parte da expressão da individualização dos jovens, sejam individualmente, sejam no coletivo. Assim, as marcas que os posicionam na esfera social também são as marcas que os visibilizam pelo estigma.

A negação do direito à aparência é apontada em outros estudos da área de juventudes. Entre a população pesquisada por Silvia Ramos e Leonarda Musumeci (2005, p. 209), 60% mencionam que a polícia escolhe pela aparência física quem será abordado, incluindo a cor da pele (40,1%) e modo de vestir (19,7%). A grande maioria dos entrevistados (80%) também afirma que os jovens são mais parados que as pessoas mais velhas e 60% acreditam que os negros são mais parados que os brancos e os pobres mais do que os ricos. Importante ressaltar que o etiquetamento social não se dá apenas pela polícia e outras instâncias formais de controle social, se expressa de várias formas e a partir de diferentes instituições sociais (mídia, escola, família, igreja...).

## **Considerações Finais**

O objetivo deste artigo foi refletir sobre algumas hipóteses possíveis para o problema de pesquisa em questão: jovens moradores de territórios violentados convivem cotidianamente com violências que sofrem e/ou que lhes são atribuídas. Em sociedades voltadas para manutenção de privilégios só é possível elaborar o caminho prescrito pelo próprio estigma? Em que medida os jovens resistem e/ou se adaptam à estigmatização? O que o olhar sobre a juventude revela sobre as estruturas sociais do Brasil e da Colômbia?

Não pretendemos trazer respostas, mas abriremos leques de possibilidades reflexivas. Neste sentido, é importante observar que em um mesmo território coexistem inúmeras culturas juvenis. Não são culturas rígidas, tampouco identidades rígidas. Há um entrelaçamento das possibilidades e posicionamentos juvenis nas esferas sociais. O estigma, no entanto, parece encaixotar e reduzir as possibilidades de ser jovem para aquelas juventudes que já nascem negativadas no que se refere às possibilidades de estabelecerem-se enquanto sujeitos sociais ativos e conscientes.

Perfurar o registro do visível pode ser, portanto, uma forma de libertar-se das “prisões mascaradas” que condicionam suas sociabilidades:

Prisões mascaradas são formas de sociabilidade com que jovens pobres que vivem em áreas periféricas vivenciam os estigmas a eles atribuídos, pois independente de estarem vivendo em instituições totais sob a aplicação das medidas socioeducativas ou em espaços abertos, como em suas comunidades, ou até mesmo nos centros da cidade, é nítido que sofrem constantemente com a discriminação devido à sua condição social (ROSA, 2013, p. 49).

Sociabilidades violentadas, em territórios violentados que precisam vencer obstáculos físicos, estruturais e simbólicos para construir suas trajetórias. O número de jovens engajados na violência armada certamente é muito menor do que o de jovens que encontraram caminhos para construir sociabilidades não pautadas na violência. Porém, estes também permanecem invisíveis.

## Referências

ALMEIDA, O. L.; LOURENÇO, L. C.; “Quem mantém a ordem, quem cria desordem” Gangues prisionais na Bahia Luiz

Claudio Lourenço e Odilza Lines de Almeida. **Revista de Sociologia Política**. Vol 19. Nº 40. Curitiba: 2011.

BOURDIEU, P. **A dominação masculina**. Tradução Maria Helena Kuhner. 2 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

CAPPI, R. Prevenção de violências: sem fórmula, com formas. p.107-113. In: **Convivência e segurança cidadã: reflexões por uma nova abordagem de segurança pública**. Brasília: PNUD, Conviva, 2016.

CORDEIRO, T.; TAPARELLI, G. Cuidado, atrás da porta tem gente! Reflexão sobre a morte violenta de jovens em Salvador. In: ALMEIDA, A. O.; NORONHA, C. V. (Org.). **Violências Intencionais contra grupos vulneráveis** – crianças, adolescentes, jovens e idosos. Salvador: Edufba, 2012.

GALEANO, N. **Más Allá Del Bien Y Del Mal: Trayectorias De Hombres Y Mujeres Jóvenes Que Padecen Violencia Estructural En Espacios De Prevención Primaria Y Terciaria De La Violencia En Medellín, Colombia**. Centro De Investigaciones Y Estudios Superiores En Antropología Social. México, D.F., 2016.

GMH, Grupo de Memória Histórica. **¡basta ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad**. Bogotá: Imprensa Nacional, 2013.

GOFFMAN, E. **Estigma: notas sobre a manipulação da identidade deteriorada**. Rio de Janeiro, RJ: LTC, 1975.

GURSKI, R. **Três ensaios sobre Juventude e Violência**. São Paulo: Escuta/Clinica Maud Mannoni, 2012.

HERCOG, B. **De ‘Menino’ a ‘Elemento’: onde trajetórias se cruzam. Um estudo sobre juventudes e violências com adolescentes jovens e policiais militares em Itinga, Lauro de Freitas-BA (Mestre).** Universidade Federal da Bahia, Salvador-BA, 2016.

\_\_\_\_\_. De “menino” a “elemento”: onde trajetórias se cruzam. *In: Anais da II Bienal Iberoamericana de Infancias y Juventudes.* Manizales, Colômbia, 2016.

HERCOG, B.; VELOSO, A. M. “Meninos” e “elementos”: o corpo adolescente passível de violência. *In: Anais da II Bienal Iberoamericana de Infancias y Juventudes.* Manizales, Colômbia, 2016.

NOVAES, R. **Juventude, juventudes.** Jovens das “classes C, D e E” frente aos dilemas de sua geração. Subsídios para o Seminário Juventude e Teledramaturgia. Rio de Janeiro: Edital FICTV/ Mais Cultura, 2008.

RAMOS, S.; MUSUMECI, L. **Elemento suspeito:** abordagem policial e discriminação na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

ROSA, P. **Juventude criminalizada.** Florianópolis: Editora Insular, 2013.

SANTOS, M. **Por uma outra globalização:** do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro/São Paulo: Editora Record, 2000.

SILVA, A. C. R. **A frente nacional e os limites à democracia na Colômbia (1958-1974).** 2011. 143 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2011.

SOARES, L. E. Juventude e violência no Brasil contemporâneo. *In*: NOVAES, R; VANNUCHI, P. (Orgs.). **Juventude e sociedade**: trabalho, educação, cultura e participação. São Paulo: Fundação Perseu Abramo/ Instituto Cidadania, 2004, p. 130-159.

SOARES, L. E.; GUINDANI, M. **A violência do Estado e da Sociedade no Brasil contemporâneo**. Nueva Sociedad, 2008.

SOUZA, J. **A construção social da subcidadania** – por uma Sociologia Política da Modernidade Periférica. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

SPIVAK, G. C. **Pode o subalterno falar?** Tradução de Sandra Regina Goulart Almeida, Marcos Pereira Feitosa e André Pereira Feitosa. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

WASELFISZ, J. J. **Mapa da Violência: os jovens da América Latina**. Brasília: 2008.

\_\_\_\_\_. **Mapa da Violência 2014: Homicídios e Juventude no Brasil**. Rio de Janeiro. 2014. Disponível em: <<http://mapadaviolencia.org.br>>. Acesso em: 20 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. **Mapa da Violência 2016: homicídios por armas de fogo no Brasil**. Brasília: FLACSO, 2016.



# Representaciones Sociales sobre democracia en estudiantes universitarios

Ingrid Giovana Rondón Márquez  
Sandra Carolina Buitrago Rivera  
Amalia Priscila Peña Pita

## Introducción

**E**n este trabajo se identifican las representaciones sociales sobre democracia de los estudiantes de la Universidad Industrial de Santander (UIS) y la Universitaria de Investigación y Desarrollo (UDI). En un primer abordaje se realizó una revisión de los referentes conceptuales planteados por Serge Moscovici (1979). Se construye también una significación conceptual frente al tema de democracia vista desde algunos autores representativos, tales como Bobbio (2005) y Touraine (1994) entre otros, esto con el fin de identificar las similitudes y diferencias entre los conceptos de los autores y la representación social de los estudiantes universitarios. De igual forma se presentan los contextos histórico-sociales de los estudiantes y sus universidades, con el fin de entender sus posibles factores influyentes en la construcción de sus representaciones sociales sobre democracia, y su percepción acerca de las limitantes y fortalezas existentes en dichas instituciones académicas, para posibilitar y generar espacios que promuevan abiertamente a la participación democrática de su población estudiantil y determinar la construcción selectiva desarrollada en la formación de representación social sobre democracia.

Para este estudio se entrevistaron estudiantes de la Universidad Industrial de Santander (UIS) y se realizó un trabajo de grupo

entre estudiantes de la Universitaria de Investigación y Desarrollo (UDI), instrumentos que sirvieron para construir el proceso de representación social trabajado desde sus cuatro fases completas: Descontextualización, esquematización, naturalización y anclaje. Se realizó una revisión del contexto experimental que vivencian los estudiantes universitarios desde sus mismos escenarios, que permitieron identificar los espacios de participación democrática que se propician en las Universidades.

Una vez identificados los procesos, con el fin de realizar un acercamiento investigativo, se hace uso del enfoque histórico hermenéutico, para posibilitar los medios para alcanzar una aproximación y comprensión objetiva de la realidad social a interpretar, sin entrar a contaminar o modificar tal realidad y sin olvidar que un fenómeno social se debe analizar anclado a que el significado solo lo da quien lo vive y lo experimenta.

Finalmente, construida la representación social se presentan unas conclusiones donde se reconoce que a partir de la generación de espacios democráticos en las instituciones se logra la construcción de sujetos políticos con mayor sentido de pertenencia y capaces de reaccionar ante acciones democráticas. Se identifica que la construcción selectiva parte a raíz de la influencia familiar y que los medios de comunicación median notoriamente, así como de la responsabilidad que tiene la academia en esa descontextualización. De igual forma, se percibe un inconformismo ante los sucesos acontecidos en la vida política, donde los estudiantes manifiestan que existe una prevalencia del interés privado al interés público, lo que conduce a la existencia de una apatía y la decadencia del sentir democrático.

La importancia del presente estudio radica en que las representaciones sociales son construcciones sociales en las cuales los individuos revelan sus formas de pensar, sentir y ver la vida, por lo tanto, estas permiten un adecuado acercamiento a cómo sienten y ven los estudiantes la democracia en sus diferentes contextos. El enfoque investigativo que orienta el estudio, es histórico hermenéutico con corte cualitativo y con el método de estudios de casos

múltiples. Se analizaron fragmentos del discurso de los estudiantes que dan cuenta de esas producciones de carácter simbólico e imaginario y se plantearon, finalmente, algunas derivaciones de los resultados de la investigación que contribuye al campo educativo.

## **Sobre la Democracia**

En la época actual se observa un elevado interés de los estudiantes por los procesos democráticos realizados en el interior y exterior de las Instituciones. Esto se logra evidenciar a través de las diferentes manifestaciones hechas por estudiantes y cuerpos académicos que exigen mejoras en las condiciones educativas, así como la intensa búsqueda de espacios democráticos que les permita ser tenidos en cuenta de manera participativa y representativa en los diferentes escenarios.

Pese a que en los Proyectos Educativos Institucionales (UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER, 2000) se establecen la necesidad de fortalecer la estructura de aprendizaje que brinde una formación integral (individuo, sociedad y objeto), que visionan una educación en pro de la democracia y con la consigna de la obtención de una amplia participación democrática, se ve como solo en algunas universidades existen precarios espacios académicos que incentivan esa participación, como la iniciativa de votar críticamente, de ejercer autonomía política, de participar activamente de procesos democráticos, y exhortar a la comunidad en general a desarrollar acciones en pro de los derechos y deberes democráticos institucionales. La polémica radica en qué tan conveniente es para las instituciones educativas formar estudiantes y profesionales con un enfoque y un espíritu de participación democrática, con amplios conocimientos en el ejercicio de lo político, crítico y participativo, más como un fin del desarrollo integral de cada individuo, que como un medio para atraer mayor población estudiantil y hacerse galas de instituciones íntegras con una gran responsabilidad social frente a la construcción

de un modo de vida cívico, en comunidad y con una democracia justa.

Los referentes históricos, conceptuales y vivenciales muestran la existencia de una brecha entre la significación construida sobre el tema de democracia, las representaciones sociales de la misma en los estudiantes universitarios, y la tan vivida, real y objetiva democracia actual; al igual, que los posibles espacios de participación democrática que se dan al interior de las universidades.

La participación democrática dentro de las instituciones universitarias ha sido un tema de controversia, pues la mayoría de las veces tiende a ser confundido con “hacer política”, por eso se entiende esta participación como cada una de las formas en que los miembros de la comunidad universitaria ejercen sus derechos y participan en la toma de decisiones que favorecen su mejor desarrollo. Los estudiantes están llamados a contribuir e innovar de diversas formas en la creación de una cultura de participación y prácticas democráticas desde la Universidad, a generar y ganarse espacios que les permitan vivenciar y participar de fenómenos democráticos, toma de decisiones y oportunidades de igualdad y justicia social, aunque esto es un proceso que inicia desde la niñez y transcurre durante toda la vida. En ella se refleja la familia, el sistema educativo y la sociedad, por lo que es necesario plantear este estudio desde el contexto sociocultural desde donde se desenvuelven los estudiantes universitarios, siendo estos los que los han llevado e influenciado a construir sus representaciones sociales sobre democracia. Pero es realmente en estas etapas de la vida donde las instituciones de Educación Superior tienen la misión de ofrecer una formación que permita una trascendencia en el ámbito personal y social, la cual conlleve a una transformación de los conceptos de democracia, a la participación en ella de la población estudiantil, por lo que es necesario que ellas promuevan y propicien espacios culturales, educativos y sociales que inciten a los jóvenes y universitarios a gestar unos mecanismos activos e innovadores, los cuales los vinculen con grupos de iguales y los inmersa en formas y espacios de expresiones de sus propias identidades,

de sus expectativas, posibilidades y capacidades, buscando una igualdad de condiciones, que los lleve a trascender en el terreno de lo político y lo social, tratando de reconstruir la confianza perdida en la democracia, evitando que los jóvenes dejen de creer en ésta, como lo dice el profesor Alfaro (2012), porque la tan llamada participación democrática se ha convertido en una acción automática, en un acto reflejo de la democracia experimentada como letra muerta, como mera consigna mediática, donde solo el voto marca como un ejercicio de la democracia pero el formalismo de la democracia la mayoría de las veces, en el país y en las universidades, es una fórmula vacía que se vive como una pantomima de los procesos burocráticos y autoritarios que hacen funcionar las instituciones; “democracia es una forma de convivencia social en la que los miembros son libres e iguales y las relaciones sociales se establecen de acuerdo a mecanismos contractuales” (CÍRCULO DE EDUCACIÓN, 2015, p. 1), como significante parecería clara la intención o connotación del tema, como vivencia, existen muchos vacíos o falencias para comprenderla y practicarla libremente.

## **El papel de la educación frente a la democracia**

Según los estudiantes universitarios de ambas instituciones, afirman que la academia y el estudiante solamente forman profesionales en determinada área, pero no contribuye en que el estudiante participe y tenga iniciativa propia en la participación democrática, esto ratifica el discurso sobre la educación como eje central de todo proceso formativo requiere que se piense primero en el estudiante, basado en una relación “paternalista”, aludiendo éste término al beneficio que busca el padre con el hijo, ya que se supone que el padre busca siempre lo mejor para sus hijos sin contar su voluntad. Aristóteles dice que el padre manda al hijo buscando el beneficio de su hijo y no el propio (GRACIA GUILLÉN, 2001), que es lo que se entiende por paternalismo.

Aristóteles plantea una democracia social, no ajena a la democracia política, ya que el abuso de cualquier acto lleva a la tiranía

y bajo ella es que se organizan las relaciones políticas, dejando atrás el sentido paternalista. Igual sucede en la educación, cuando las instituciones tienen como premisa fundamental el “enriquecimiento” basado en la prestación de un servicio y no en la consigna de formar mejores seres para la humanidad.

## **La democracia en estudiantes universitarios**

Entre otros hallazgos del presente estudio, se encontró que los jóvenes perciben falencias en el sistema económico, social y político, lo cual se ve reflejado en la inequidad, corrupción y enajenamiento de las realidades más graves del país. Como resultado, los jóvenes aspiran a vivir en una cultura de igualdad de condiciones y que ofrezca las mínimas garantías para ser considerados como seres activos en su sociedad, se respeten sus derechos humanos y, sobre todo, que como ciudadanos tengan mayor capacidad de influir en las decisiones del Estado, consolidándose como verdaderos protagonistas de una sociedad democrática, así como lo expresan los mismos estudiantes “la sociedad colombiana debe reconocer en los jóvenes la oportunidad de un cambio, que no excluya la grandeza que en ellos se deposita, y que se evidencian en el anhelo por una universidad para todos”.

La estructura de representación social que formaron los estudiantes tiene su origen en la llamada voz colectiva, de aquí surge el tema de Colectividad que puede ser analizada desde el punto de vista de Bobbio (1986, p. 14), para quien la democracia no es otra cosa que el “conjunto de reglas que determinan los actores que toman las decisiones colectivas y los procedimientos para su ejecución”. Para este autor las decisiones deben darse siempre a nivel grupal para que puedan ser asumidas como colectivas y aceptadas por la gran mayoría, a este pensamiento hacen referencia los estudiantes al manifestar que el colectivismo es el inicio de cualquier democracia “los espacios democráticos están dado dentro y fuera de las instituciones educativas, pero no se participa en ellos, ya sea por falta de interés o desconocimiento, sin tener en cuenta que

estos espacios son los que van a permitir intercambiar opiniones y compartirlas con los miembros de su comunidad, para generar debates y compartir experiencias importantes”.

Por otra parte, para los estudiantes universitarios la democracia no consiste solo en votar, sino en el incidir en el ir y devenir de las decisiones, que de manera grupal afecta a todos los individuos. Es así como para estos estudiantes una democracia se da solamente cuando el individuo está representado por una voz y se tiene el poder de ser partícipes de esos espacios; sin embargo, para este grupo objeto de estudio el abstencionismo no permite que exista una democracia. En esta investigación se evidencia este abstencionismo y se afirma con mayor intensidad como producto de las “promesas no mantenidas” y que según Bobbio (1986) es uno de los principales desafíos de la democracia, afectando la legitimidad de la misma, pues este proceso se mide a través de los resultados, y que no se han podido cumplir por los obstáculos físicos que existen y no necesariamente a nivel técnico sino influenciado con mayor intensidad por razones políticas.

Estas vivencias permiten que los estudiantes creen su propio núcleo figurativo, relacionando la palabra democracia con la frase “solo funciona a favor de unos cuantos”. Sin embargo, Bobbio (1986), abre el debate haciendo referencia a que la propia experiencia permite identificar que la política (que directamente está relacionada con la democracia) interesa de manera directa solamente a ciertos grupos minoristas. Esta teoría no está alejada de la vida estudiantil, pues el tema de democracia no es precisamente el más hablado en los pasillos de las Universidades.

Por otra parte, los términos “libertad” e “igualdad” se encuentran esquematizados en la objetivación de la Democracia, pues para los estudiantes existe libertad de elegir a quien los represente y esta elección se hace de manera autónoma mediante el sufragio como herramienta de participación democrática. Este pensamiento va acorde a algunos autores representativos como Bobbio y Touraine, quienes afirman que para que exista una democracia

debe existir la libertad y estas dos son inseparables y a su vez contribuye al mejoramiento de cualquier proceso democrático que conducen a la democracia real.

De igual forma esta estructura de Naturalización va acompañada en los estudiantes por el término “autoridad”, lo cual refleja que el dominio de una Democracia se encuentra familiarizado en el discurso de los estudiantes mediante un lenguaje común, que viven de acuerdo a su entorno y para ellos la autoridad debe ir acompañada de unas reglas o normas que contribuyan al bienestar de todos los individuos y abra las puertas a la posibilidad de elegir y ser elegido. Sin embargo, los estudiantes hacen referencia al hablar de Democracia en el uso de la expresión elegir el menos peor, naturalizando en ellos la creencia de que a nivel general todos son malos, pero hay unos menos malos que otros y son ellos quienes deben representar los intereses de la sociedad. Esta conceptualización está objetivada en los estudiantes, pues contrario a lo que manifiesta la teoría de que la democracia debe ser sinónimo de transparencia, ya hay una aceptación de la corrupción, pero esta se tolera hasta cierto punto, sólo si se evidencia el cumplimiento de algunas promesas o se visiona en mínima proporción una acción democrática.

La estandarización arrojó términos que los estudiantes argumentaron en sus discursos, tales como; voz colectiva, empoderamiento, autonomía, movilizaciones, libertad, autoridad, entre otras, los cuales fueron contrarrestados con los autores Bobbio y Touraine con el fin de originar un análisis sobre lo escrito por los autores y el núcleo figurativo de los estudiantes.

## **Consideraciones Finales**

Se identifica que, para los estudiantes universitarios de modo general, el concepto va alineado con el término movilizaciones, porque a través de éstas se tiene más libertad. Igualmente, la democracia permite elegir un representante por medio de un voto, se abre el espacio a una forma de elegir, ser elegido y es

ese representante quien tendrá el empoderamiento para buscar la igualdad de derechos y buscando solo el bien común.

El termino autoridad también se identificó en el discurso, lo que deja entrever que efectivamente hay una familiarización del concepto de autoridad que debe ser representada por un líder y la existencia de reglas y normas que permita el correcto desarrollo de los procesos democráticos. Sin embargo, algunos estudiantes perciben ese término de autoridad solo en el aula de clase bajo el dominio de un docente. Para estos estudiantes, el hablar de un representante se basa en la posibilidad que tiene un colombiano a elegir el menos peor, identificando que para ellos todos son malos y los que son menos malos son quienes deben representarlos. Al no existir confianza ni transparencia de nuestros dirigentes, sencillamente la confianza no existe.

la Educación Superior, con la ayuda de los medios de comunicación, debe ser forjadora de la conciencia colectiva: “el hombre que deben formar es un ente democrático humano, consciente de la necesidad del cambio, razón que desde el trasfondo tiene serias implicaciones en lo que para la democracia representa el papel tanto del educador como del educando” (PARRA GARCÍA, MARTÍNEZ CORSA e VILLALOBOS MONTAÑO, 2006, p. 2).

Finalmente, es posible reconocer que el concepto de democracia es un tema que será planteado con mayor fortaleza al interior de las Instituciones, mediante la cátedra de Paz que debe ser incluida dentro del pensum académico de los programas ofertados en las universidades, no obstante se pretende que los resultados de la presente investigación contribuya de manera sustancial, mediante el reconocimiento de la misma representación social que tienen los estudiantes sobre democracia, y con base a ello, tomar medidas de fondo que permitan generar en las instituciones mayor empoderamiento de la comunidad académica, entendiendo ésta no solo como el estudiantado, sino también la labor docente, mediante la generación de espacios institucionales y en la misma aula de clase.

## Referências

ALFARO MOSQUERA, C. *Autonomía y democracia participativa en la Universidad del Cauca: nada ha cambiado*. Universidad del Cauca. Popayán, 2012, p. 2.

Bobbio, N. (1986). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.

CÍRCULO DE EDUCACIÓN. Democracia. *Revista Laberinto*, v. 45, 2015.

GRACIA GUILLÉN, *Democracia y Bioética*. Acta Bioethica, Santiago, v. VII, n. 2, p. 1-12, 2001.

MOSCOVICI, S. *Teoría de las representaciones sociales*. Barcelona: Paidós. (1979).

PARRA GARCÍA; MARTÍNEZ CORSA; VILLALOBOS MONTAÑO, S. *El estudiante de nivel superior y su participación electoral utilizando la instrumentación metodológica*. Escuela Superior de Ingeniería y Arquitectura U. Zacatenco. México, p. 1-5, 2006.

TOURAIN, *¿qué es la democracia?* México: Fondo de Cultura Económica, 1994.

# La interminable vocación de sectores políticos en Argentina por usar a sus militares como policía para el control social

Pablo Martínez<sup>1</sup>  
Luis Eduardo Tibiletti<sup>2</sup>



## Introducción

La participación militar en funciones policiales intentando ejercer el control social frente a una ciudadanía movilizada en reclamos de derechos que los sectores dominantes se niegan a aceptar, es un asunto clave en Argentina no sólo a partir de la recuperación democrática en 1983.

- 1 Abogado, periodista, ex secretario de la Comisión de Defensa del Senado por 20 años, profesor Universidad de la Defensa.
- 2 Lic Relaciones del Trabajo, Cap (RE) Ejército, asesor parlamentario, director Revista SER en el 2000, ex secretario de Seguridad de la Nación (2005/2007), profesor Universidad de la Defensa, Profesor USAL .

Mucho se ha escrito ya sobre el largo proceso que desde el inicio mismo de la transición a la democracia post Malvinas hizo confluír a sectores militares pero especialmente a los sectores políticos mayoritarios en desterrar la Doctrina de Seguridad Nacional vigente desde la década de los '60 en el país.

Así por ejemplo lo describe SOPRANO (2010):

*“En ese escenario de transición y consolidación democrática, los partidos políticos mayoritarios con representación en el Congreso Nacional (Unión Cívica Radical y Partido Justicialista) alcanzaron un amplio consenso en torno de una cuestión decisiva: la definición y diferenciación de las políticas de defensa nacional y seguridad interior, estableciendo el fin de la Doctrina de la Seguridad Nacional cuya vigencia se extendió desde su enseñanza a los oficiales argentinos a partir de la segunda mitad de la década de 1950 y se incorporó a la Ley Nº16.970 promulgada por el gobierno de facto del General Juan Carlos Onganía en 1966. Ese consenso democrático se plasmó en la Leyes Nº23.554 de Defensa Nacional(1988), Nº24.059 de Seguridad Interior (1992) y Nº25.520 de Inteligencia Nacional(2001). Los debates en torno de esas leyes no sólo estuvieron informados por decisiones de dirigentes políticos, Diputados y Senadores nacionales; también por intervenciones de académicos universitarios, funcionarios civiles del Ministerio de Defensa y oficiales.”<sup>3</sup>*

---

3 SOPRANO Germán, “La definición de una agenda de defensa para la democracia en Argentina. Trayectorias individuales y experiencias colectivas de políticos, militares y expertos civiles en el seminario y la revista Seguridad Estratégica Regional en el 2000, en “Miradas desde la historia social y la historia intelectual: América Latina en sus culturas: de los procesos independistas a la globalización” / Hugo Cancino ... [et al.], Universidad Católica de Córdoba; Universidad Veracruzana, México. Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales, 2012. E-Book

Pero describir el proceso por el cual el tema de las funciones policiales para las FFAA vuelve recurrentemente exige mirarlo en una doble perspectiva histórica y de contexto. Comenzaremos precisamente por el contexto de aquello que PARADISO Y LUNA PONT (2002) señalan como elemento identitario de la América Latina como es la coexistencia con el hegemón del Norte, y luego veremos cómo eso se refleja en nuestra propia latitud desde los orígenes de la nación y en especial en los últimos 35 años.

## **Seguridad y defensa para los propios EEUU y para América Latina**

Los antecedentes democráticos de los Estados Unidos (EE. UU.) en esta recurrente confusión entre seguridad y defensa, son tan intachables como la persistencia en su intento de alinear a América Latina detrás de una orientación diametralmente opuesta, que lleva – en términos generales- a las fuerzas armadas de la región a convertirse en inexpertos policías, al mismo tiempo que poco confiable herramienta para la defensa.

En 1878 se sancionó en EEUU la ley Posse Comitatus que prohíbe a los militares estadounidenses utilizar su poder para obligar a sus conciudadanos al cumplimiento de la ley. En el plano doméstico, pese a los recurrentes intentos de borrar esa prohibición, que se han multiplicado desde los atentados a las Torres Gemelas y a los desvíos que propone la nueva legislación en la materia, es elogiada la resistencia del sistema político a modificar esa ley y abrir las puertas a la participación militar en asuntos de seguridad interior.

En América Latina las cosas son bien distintas desde el punto de vista de los EE.UU, y es que el grueso de las políticas que la potencia del Norte propone para la región, se implementan a través del Comando Sur, con parcial excepción de aquellas que tienen íntima relación con la economía, y que se planean y ejecutan a través del Departamento del Tesoro, la Reserva Federal o los organismos donde EE.UU. tiene mayoría indiscutida como el

FMI, el BID o el Banco Mundial. Esto no sucede en otras regiones del mundo y ello se debe a que la superpotencia considera a América Latina como una extensión de su propio territorio. La vieja concepción del “*patio trasero*”, nos muestra que el tosco corolario de la Doctrina Monroe no ha abandonado la escena y el resultado es que el relacionamiento con el Hemisferio Occidental, tal como lo define el Departamento de Estado a América Latina, se hace con el registro ya establecido.

El último documento dado a publicidad por el Comando Sur, la “*Estrategia de Teatro*” que fue publicada el 4 de abril próximo pasado, reitera que el área de responsabilidad del Comando incluye a 31 países y 16 dependencias en Sudamérica, Centroamérica y el Caribe. Cerca de 500 millones pueblan ese enorme espacio, donde se hablan más de 100 idiomas y dialectos. En esa área de responsabilidad el Comando “*promueve la seguridad regional y la estabilidad, al mismo tiempo que sostiene los objetivos de seguridad nacional de los EE.UU. y facilita las relaciones de esos países con los EE.UU.*”<sup>4</sup>.

Ahora el foco de la atención del Comando se desplaza hacia la construcción de “*una organización en red, más ágil*” para dar respuesta a un ambiente de seguridad que consideran amenazado por la actividad criminal del narcotráfico y el terrorismo, pero que también incluye como peligro la creciente presencia de China, Rusia e Irán. Para enfrentar esas *amenazas*, tal como las conciben los responsables de la política estadounidense para la región, el Comando Sur se dispone a “*operacionalizar su Estrategia de Teatro*” y organizar sus actividades militares y no militares “*como parte de un esfuerzo comprensivo que incluye una red de Fuerzas Conjuntas, interagenciales, intergubernamentales, multinacionales y no gubernamentales*”.<sup>5</sup> Semejante dimensión de los medios que se proponen utilizar está al servicio de: “*defender el acercamiento del Sur hacia*

---

4 United States Southern Command. 2017-2027 Theater Strategy. P. 1.

5 Ibidem, p 2.

*los Estados Unidos y promover la seguridad regional frente a las redes transregionales y transnacionales de las cuales provienen las amenazas (T3Ns.), respondiendo rápidamente a las crisis y construyendo relaciones para abordar los cambios globales*<sup>6</sup>.

¿Cuáles son las amenazas, que como se sabe las define unilateralmente Washington? *“El flujo ilícito de personas y de mercaderías, la violencia y corrupción que estos fenómenos alimentan en los países del Sur y también en el exterior, son la manifestación de una compleja y adaptativa red generadora de esas amenazas*”<sup>7</sup>.

Para no abrumar con las citas, se impone un abordaje conceptual de la Estrategia de Teatro. Ella nos remite a un universo ya conocido. A saber: esas redes traspasan las fronteras nacionales, violan la regla de la ley y acumulan enormes ganancias. Los efectos deletéreos de su actividad afectan tanto a los EE.UU. como a sus socios regionales. Aprovechan la debilidad institucional y explotan la naturaleza interconectada de los sistemas financieros, tecnológicos y de transporte.

Lo más jugoso viene a continuación y ello exige la cita textual para darle exactitud a los términos usados, *“Las T3Ns se extiende más allá de las organizaciones criminales y de las bandas delictivas, hacia organizaciones ideológicamente motivadas por el extremismo violento como el Estado Islámico en Irak y en el Levante y el Hezbollah libanés. Estas últimas organizaciones están expandiendo su influencia y también están construyendo una red de partidarios y adherentes —que incluye combatientes terroristas extranjeros— cuya actividad es más peligrosa en las poblaciones vulnerables del Caribe y en partes de América del Sur y de América Central. Sus partidarios trafican armas y dinero y desarrollan el contrabando... ”*<sup>8</sup>.

Como el rango de las amenazas continúa creciendo, siempre según el Comando Sur, también se afirma que la región es

---

6 Ibidem, p. 2.

7 Ibidem, p. 2.

8 Ibidem, p. 2.

extremadamente vulnerable a las consecuencias de los desastres naturales y a la aparición de enfermedades infecciosas. El desafío que presentan estas calamidades se acrecientan por la ausencia de medidas de prevención y de capacidades de respuesta rápida y eficiente por la endeble gobernanza y por la pobreza.

El cuadro se completa con una referencia explícita al marco internacional. Otra amenaza a la estabilidad regional y la seguridad viene de actores conocidos. Para el Comando *“los Estados Unidos y sus naciones aliadas también enfrentan desafíos estratégicos. En la última década, China, Rusia e Irán han ganado una mayor presencia en la región. Esas acciones y esa retórica requieren una seria y específica consideración. Esos actores globales visualizan el escenario regional en su aspecto económico, político y de seguridad como un campo fértil para alcanzar sus objetivos de largo plazo y potenciar sus intereses, que pueden ser incompatibles con los nuestros y los de nuestros socios”*<sup>9</sup>.

Allí advierten los estrategas del Comando Sur el surgimiento de un orden internacional alternativo que plantea un cuestionamiento a los valores del sistema interamericano de paz y seguridad. La vigencia del estado de derecho, el rechazo a las agresiones y el respeto por los derechos humanos estarían cuestionados por la política de China, Rusia e Irán.

Frente a tamaños desafíos la Estrategia de Teatro ofrece, hasta el momento, un enfoque instrumental, el trabajo en redes. De ahí que resulte crítico la construcción de redes que sirvan para confrontar exitosamente con las amenazas transregionales, multidimensionales y multidominio (TMM transregional, multi-dimensional and multi-domain) que han sido definidas en la Estrategia Militar de los Estados Unidos del 2016.

Las nuevas tareas son incrementar la información y el intercambio entre los expertos, la construcción de sistemas que faciliten la coordinación interagencial e intergubernamental, para expandir

---

9 Ibidem, p. 2.

las redes que incluyan tanto al sector público como a los socios del sector privado, a fin de fortalecer la calidad, capacidad e interoperabilidad del sistema de seguridad.

Curiosamente en todo el documento no se hace la más mínima alusión al sistema financiero internacional *offshore* que ofrece seguro refugio no sólo a los fondos originados en la evasión fiscal, sino también de actividades ilícitas como el tráfico de personas, el contrabando, la venta de armas y equipos bélicos, la producción y comercialización de drogas, entre otros.

Tampoco se incluye ninguna precisión sobre el creciente flujo de armas y de medios de transporte hacia las zonas del mundo donde se desarrollan los conflictos bélicos de mayor amplitud como Irak, Siria, Afganistán, Libia, Somalia, Yemen, entre otros. Algo parecido ocurre en nuestra región en esa porosa frontera que comparten México y los Estados Unidos, por donde pasan las armas que nutren a los carteles de la droga de armamentos letales y de gran sofisticación.

En esta ocasión, la Theater Strategy del Comando Sur apunta a una completa reorganización de los medios a su disposición, no sólo los militares. Estos tienen una magnitud considerable e incluyen tanto a los que están ubicados en el territorio estadounidense, como en el exterior. En Arizona tienen el componente aéreo, el terrestre en Texas, mientras que la IV Flota, los marines y las fuerzas especiales se ubican en Florida, estado que alberga la sede Comando Sur y la Fuerza de Tareas Interagencial.

En América Latina están a su disposición las bases en Guantánamo (Cuba) y en Soto Cano (Honduras), además de la cooperación con las fuerzas de seguridad de los EE.UU. en cada una de las embajadas. A ello se suman las capacidades de las guardias nacionales que han comenzado a jugar un rol cada vez más activo en la capacitación de los militares y policías latinoamericanos.

Hacia el final del documento la prosa se torna algo grandilocuente, cuando se identifican los valores compartidos con los países de la región, y se ratifica el objetivo de *“asegurar para el*

*Hemisferio Occidental su condición de faro del progreso compartido, así como la prosperidad y los valores democráticos*<sup>10</sup>

Tal amplitud de objetivos como los que enumera la Estrategia aludida, generalmente suelen terminar en algo más terrenal y práctico, la así llamada “*guerra contra el narcotráfico*” generando condiciones propicias para involucrar a las FFAA después en la seguridad interior, con particular énfasis en un todavía indefinido enfrentamiento con el “*terrorismo internacional*”.

Es curioso, aunque no inesperado, el alambicado intento de explicar una confusa asociación del narcotráfico con las organizaciones terroristas de Oriente Medio. Según la Estrategia, las amenazas “*se extienden más allá de las organizaciones y pandillas criminales transnacionales hacia organizaciones extremistas violentas ideológicamente motivada (VEO), como el Estado Islámico en Irak y en el Levante y el Hezbollah libanés. Las VEO se han enfocado en la ampliación de su influencia, construyendo redes de adherentes radicalizados – para incluir combatientes terroristas extranjeros – especialmente en las poblaciones vulnerables del Caribe y partes de Sudamérica y América Central*”<sup>11</sup>

La amplitud del diagnóstico y la ausencia de precisiones exige una alta dosis de prudencia en la aceptación de ese vaticinio. No basta con aludir al movimiento de fondos y de armas vehiculizados mediante el contrabando, cuando no se aporta información consistente y comprobable.

El Comando Sur admite que la motivación inicial de las organizaciones criminales es el lucro, pero luego avanza sobre “*objetivos financieros o ideológicos que pueden sustentar algunos grupos terroristas*”. No es fácil aceptar que las organizaciones criminales, como las mexicanas por ejemplo, vean interés alguno en vincularse, así sea en forma oportunista para el logro de ganancias extraordinarias, a grupos terroristas islámicos, fanáticamente motivados,

---

10 Ibídem, p. 11.

11 Ibídem, p. 2.

con ambiciones políticas y de poder en limitadas y precisas áreas del mundo como el Oriente Medio, Afganistán, Filipinas y varias regiones de Africa.

El narcotráfico tiene aceitadas relaciones con los proveedores de armas, con los vendedores de los insumos que requiere la fabricación de su *mercancía*, con las redes de distribución de la droga y con el sistema financiero que le permite ocultar sus fondos y después convertirlos en dinero limpio, tras el correspondiente lavado, para convertirse finalmente en inversiones legalmente aceptadas.

Los jefes del narcotráfico suelen ser más proclives a manejarse en estrechos círculos familiares. No se entiende entonces porque avanzarían sobre un territorio desconocido, cargado de ideología, cuando esto último es precisamente lo contrario del entorno cultural donde se desarrollan los narcotraficantes.

En la actualidad hay un engañoso debate en torno al contenido y la forma de los conflictos que autoriza a considerarlos simplemente una guerra, sin tan siquiera demandar precisiones sobre la aplicación de las leyes que regulan esos enfrentamientos, ni menos aún establecer los límites en la aplicación de la fuerza en su máxima expresión.

El uso y abuso de las identificaciones de los conflictos armados, como guerras irregulares, asimétricas, híbridas, entre otras, no ayuda a categorizar la verdadera esencia de esos conflictos. En rigor se trata de guerras anticolonialistas, de liberación, de rechazo a la invasión extranjera, de salvación nacional, de defensa de la identidad y - en varios casos actuales - guerras religiosas mezcladas con la oposición al dominio de las potencias que buscan someter a las naciones y a los pueblos a su dominio omnímodo, usurpando el poder constituido, violentando la cultura, la historia y la identidad de las naciones y pueblos agredidos por la violencia de las armas más modernas y sofisticadas, a las que se agregan casi siempre las sanciones políticas y económicas en muchos casos convalidadas por los organismos internacionales.

El así llamado *derecho a intervenir*, ya sea en defensa de la vigencia de los derechos humanos, de la protección de algunas

minorías políticas o religiosas, de la redefinición de límites geográficos y políticos cuestionados por algunas o todas las partes en conflicto, o a la lucha por el mantenimiento de las esferas de influencia, ha trastocado la escena internacional.

El consagrado derecho a la no intervención en los asuntos internos de las naciones, el respeto de la soberanía del estado, la legítima oposición a las múltiples formas de agresión definidas por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), vienen siendo ignoradas. Incluso han reaparecido en la escena internacional aberraciones como la legitimación de la guerra preventiva, que nos retrotrae a las épocas más negras de la historia. Pero la realidad es testaruda y demuestra que la resistencia a los avances sobre los derechos de los estados y de los pueblos, son la materia prima de la amplísima mayoría de los conflictos armados actuales. Entonces a esta nueva realidad hay que responder y se hace necesario encontrar respuestas apropiadas para encontrar instrumentos políticos que permitan darle salida política a tales conflictos que, por el momento no tienen otra salida que su persistencia en el tiempo, prolongando los daños humanos y materiales.

El general norteamericano Martín Dempsey, jefe del Joint Chiefs of Staff (una suerte de Estado Mayor Conjunto o Estado Mayor Interarmas), previno recientemente que *“ya desde 2011, cuando se aprobó la Estrategia Militar (de los Estados Unidos) que nuestra (su) ventaja militar ha comenzado a erosionarse porque afrontamos múltiples desafíos de actores tradicionales y de redes trans-regionales de grupos que han constituido sub estados”* Para enfatizar su preocupación culminó diciendo que *“los conflictos se presentarán más rápido, durarán más, se desarrollarán en un desafiante campo de batalla y no se resolverán rápido”*.

Como un dato a tener en cuenta, no es sólo el general Dempsey, sino también varios de sus colegas en los más altos escalones de la jerarquía que han venido señalando las características de los conflictos en que se ven involucrados. Ello los lleva a explorar la necesidad de utilizar todos los instrumentos que tiene el poder para evitar el desemboque en un conflicto prolongado

y de incierto resultado. Los guerreros parecen estar más preocupados que los conductores políticos en las implicancias legales de su actividad cuando incursionan en el terreno de la seguridad y comienzan a tropezar con las limitaciones al uso de la fuerza extrema. Por eso hacen respetuosas sugerencias tendientes a buscar soluciones políticas, a dar resguardo legal a los combatientes en el terreno, a medir con cuidado la magnitud de los recursos humanos comprometidos y a considerar la diplomacia como una herramienta imprescindible.

El realismo sigue dominando a escena, pero ahora tiene algunos feligreses más sofisticados entre los militares de los Estados Unidos que, aunque no lo digan se referencian en Hans Morgenthau, y entienden la necesidad de usar la diplomacia, el compromiso político, el *softpower* y no solamente el poder militar en su máxima expresión.

La Estrategia del Comando Sur no puede ir más allá de los límites que le impone su condición de documento oficial, que debe respetar las reglas de la diplomacia. Surge entonces la pregunta inevitable ¿Dónde están en la región los puntos sensibles que podrían ser aprovechados por el terrorismo internacional para atacar la seguridad de los Estados Unidos y sus socios regionales?

Para responder con más franqueza esa pregunta se hace necesario recurrir a otras fuentes. Para adentrarse en el tema, entre otros instrumentos que abordan la misma temática, nació en el 2015 el Small Wars Center (Centro de las Guerras Menores) que depende de la Small Wars Foundation Como no podría ser de otra manera, esa fundación vio la luz en los mismísimos Estados Unidos, en los suburbios de Washington DC, aunque está registrado en el vecino estado de Maryland. Ubicado en Bethesda, dispone de fluidas comunicaciones con el DOD y se puede acceder al mismo con el moderno metro de la capital.

Su objetivo es claro y definido: problematizar sobre el marco legal y de las políticas relacionadas con conducción de las guerras menores, insurgentes e irregulares. Desde 1945, afirma el SWR han sido y son las más comunes en los 70 años pasados. El sitio

del SWR se ocupa de informar a los jefes militares y políticos sobre los temas que deberán abordar relacionados con asuntos legales y políticos que deberán enfrentar en el desarrollo de las guerras menores a fin de alcanzar la eficiencia en la etapa operativa de esos conflictos.



## Y por casa como andamos en eso de tomar la sopa?

Cuando el maestro Quino dibujaba a la inefable Mafalda en su bronca por “Otra vez sopa” hacía una inevitable referencia al comportamiento de las FFAA en Argentina que repetidamente reprimían a su pueblo y volteaban a los gobiernos democráticos. Quino completaba la “queja” de Mafalda con otra inolvidable figura que era cuando le preguntaba al policía si su arma (la tonfa) era “el palito de abollar ideología”.

Pero esta vocación por utilizar a las fuerzas armadas para la función de “control social” estuvo siempre en el centro de las políticas oligárquicas en la Argentina y no ha merecido el mismo estudio que el difícil proceso que describíamos al inicio de eliminar todos los vestigios de la seguridad nacional en la transición democrática y donde el Congreso jugara un rol central tal como describiera MARTINEZ (2002).

Ya para eso en los albores de la nación el Libertador San Martín se negó a usar el Ejército Libertador para intervenir en el control social y ese triste rol le tocó a Lavalle fusilando al líder de

los sectores populares bonaerenses que habían conseguido entre otras cosas el voto masivo que tardaría un siglo en sancionarse nuevamente.<sup>12</sup>

Medios siglo después el gobierno central de MITRE recurrió a los coroneles “orientales” (uruguayos)<sup>13</sup>, para dominar la rebelión contra sus políticas centralistas de los caudillos federales, que terminaron muertos o en la cárcel.

*“Además, las consecuencias políticas y sociales de la crisis financiera de 1890 -que se prolongaron hasta entrado el siglo XX- establecieron una línea de continuidad en la acción interna de los militares, que fueron llamados otra vez a cubrir el papel de guardianes del orden interno”.<sup>14</sup>*

Años después el gobierno radical iba a enviar a los militares a “pacificar” la Patagonia en aquella barbarie que brillantemente describiera Osvaldo Bayer en “Los vengadores de la Patagonia trágica”<sup>15</sup> con los fusilamientos de peones alzados contra el maltrato de los dueños de las estancias, hoy aún dueños ellos de muchas cosas más que estancias como los Braun y tantos otros apellidos conocidos de la oligarquía vernácula...

---

12 FEINMANN Jose Pablo, “Claves de la historia argentina” diario PAGINA 12, contratapa, 20/08/2017.

13 CHRISTENSEN Juan Carlos *“los coroneles uruguayos de Mitre, Paunero, Riva, Arredondo, Sandes, iniciaban su campaña final contra el general Angel Vicente Peñalosa, el “Chacho”, en La Rioja”*, en: “La democracia imperfecta”. Páginas 514 a 520. Colección “Temas”. Grupo Editor Latinoamericano, Bs As, 1990.

14 FORTE Riccardo, *“Militares, cultura política y proyecto económico en la Argentina de la primera mitad del siglo XX”*, UAM, también *“Los militares argentinos en la construcción y consolidación del estado liberal, 1853-1890”*, Marcello Carmagnani (coord.), *“Constitucionalismo y orden liberal. América Latina, 1850-1920”*, Torino, Octubre, 2000.

15 BAYER Osvaldo, *“Los vengadores de la Patagonia Trágica”* Editorial Galerna Tomos I y II, Bs As, 1968.

Al mismo tiempo, podría decirse que ciertas formas de gestión de la conflictividad social — evidentes en la “semana trágica” en 1919, en la represión militar contra las movilizaciones obreras en la Patagonia en 1921, en la voluntad declarada de eliminar al otro en las campañas al desierto en el siglo XIX, en la percepción del anarquismo como una fuerza “subversiva” contra el orden social en las primeras décadas del siglo y en las amenazas al orden como un problema de “seguridad nacional” a comienzos del siglo XX forman parte de la trama represiva extrema del Estado argentino.<sup>16</sup>

Ya en tiempos más cercanos (1959) el gobierno de Arturo Frondizi, utilizó una herramienta pensada por Perón para casos de guerra externa como el Plan de Conmoción Interior (CONINTES)), para enfrentar las huelgas de bancarios y otros gremios, lo que consta a los autores en un caso por haberlos visto al ingresar a cumplir con su servicio militar haciendo “movimientos vivos” en el playón del Regimiento Patricios, incluyendo hombres que tenían la edad de su padre.

En el otro caso en 1971 tras 5 años de colegio militar egresa como subteniente de infantería instruido para formar a sus soldados en la guerra clásica contra un enemigo estatal externo y al llegar a su primer destino (Regimiento de Infantería 9 en Corrientes) le cambiaron el reglamento de conducción de las fuerzas terrestres por uno de operaciones de seguridad; le equiparon la sección con pistolas lanza-gases escudos y “palitos de abollar ideología” y se entrenaba con la mitad de la sección vestidos como

---

16 Águila, Gabriela; Garaño, Santiago; Scatizza, Pablo, coordinadores (2016). *“Represión estatal y violencia paraestatal en la historia reciente argentina: Nuevos abordajes a 40 años del golpe de Estado”*. La Plata, Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. (Estudios/ Investigaciones, disponible en: <http://www.libros.fahce.unlp.edu.ar/index.php/libros/catalog/book/63>).

civiles arrojando piedras y naranjas de los árboles del cuartel y sus soldados disparando gases...

Luego la tragedia iba a ser de dimensiones tan mayúsculas que sin duda hoy todavía tienen un peso ineludible en cualquier análisis sobre la resistencia tanto de fuerzas democráticas como de los propios militares a asumir funciones policíacas como las que pretenden los EEUU para ellos, como ya vimos antes. La dictadura militar de 1966 y sobre todo la que gobernó el país a sangre y fuego desde el 24 de marzo de 1976, subordinaron a las policías a su poder omnímodo y asumieron plenamente esas facultades.

Pero esta terrible experiencia no ha sido óbice para que amplios sectores políticos y no solo de la más cerril derecha o las dictaduras sino ex presidentes y ministros de la democracia insistan permanentemente en el tema y lo mencionaremos brevemente aunque merecería sin duda un tratamiento más extensivo y minuciosos.

Por otra parte no nos debemos olvidar que más allá de los puntos oscuros que mencionaremos en cada uno de esos gobiernos se fueron jalando las leyes y acciones ejecutivas que consolidaron el proceso de conducción política de la defensa y ayudaron a construir la zona de paz regional y la cooperación que finalmente desembocó en la creación del Consejo de Defensa del Sur, en el marco de la Unión de Naciones del Sur.<sup>17</sup>

## **Gobierno de Raúl Alfonsín (1983/1989)**

Cuando en enero de 1989 se produce el ataque al Regimiento de La Tablada por parte de una fracción desprendida del ERP

---

17 Para una visión más amplia del proceso ver TIBILETTI Luis, *“El impacto de la conducción política de la defensa en los esfuerzos de cooperación regional en los países del Cono Sur a partir de las transiciones democráticas en los ‘80”* en el panel de FUCCILLE Alexander en Semana Relações Internacionais UNESP, Franca (SP), 11/14 agosto 2014. - *“Dilemas para a Segurança Internacional e a Defesa no Hemisfério Sul: uma agenda imposta?”*.

conocida como Movimiento Todos por la Patria (MTP) la respuesta del entonces presidente Raul Alfonsín y su Ministro de Defensa Horacio Jaunarena fue crear un Consejo de Seguridad por decreto (83/89 del 23/1/89):

*ARTICULO 1.- Créase en el ámbito de la Presidencia de la Nación el Consejo de Seguridad.*

*ARTICULO 2.- El Consejo a que se refiere el artículo precedente estará integrado por los Ministros del Interior, de Defensa y de Relaciones Exteriores y Culto, el Secretario de Inteligencia de Estado de la Presidencia de la Nación y los Jefes del Estado Mayor Conjunto y de los Estados Mayores Generales de las Fuerzas Armadas*  
*Firmantes: ALFONSIN - NOSIGLIA - CAPUTO - SABATO - JAUNARENA.*

Resulta claro que establecer un Consejo de Seguridad para enfrentar las actividades de subversión contra un gobierno constitucional integrado por los 4 jefes de la fuerza frente a 4 funcionarios políticos, constituía un clarísimo retroceso en relación con lo establecido en la ley N° 23554 de Defensa Nacional, sancionada meses antes - tras años de discusión en el congreso - y reestablecía la Doctrina de Seguridad Nacional.

## **Gobierno de Carlos Menem (1989/1999)**

En febrero de 1990 el Presidente Carlos Menem, confirma “que estudian modificaciones a la Ley de Defensa” y luego su vocero Humberto Toledo aclaró **“que se refieren al artículo sobre la participación de las FFAA en la seguridad interior”**<sup>18</sup>. Posteriormente y a lo largo de toda la gestión del presidente Menem hubo numerosísimas oportunidades en que el tema fue motivo de debate interno en el gobierno (como cuando Domingo

---

18 Diario CLARIN, 9 de febrero de 1990, p. 13.

Cavallo, verdadero superministro quiso crear una superfuerza de seguridad haciendo jugo de uniformes) o durante las discusiones del Libro Blanco de 1997 cuando sectores militares y del propio Ministerio de Defensa pretendían colocar a las nuevas amenazas en el foco de la defensa. Sería muy tedioso enumerar la enorme cantidad de artículos con datos precisos que durante muchos domingos el periodista Horacio Verbitsky en el diario PAGINA 12 denunciaba uno tras otros estos intentos, que se frenaban sólo para ser retomados meses después.

### **Gobierno de Fernando de La Rúa (1999-2001)**

Aunque en un muy sesudo artículo titulado “Defensa Nacional, política de Estado”<sup>19</sup> poco antes de ganar las elecciones el entonces jefe de gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y luego presidente - Fernando de la Rúa- no arriesgaba ninguna opinión sobre las nuevas amenazas y solo proclamaba la necesidad de “*respuestas unificadas del MERCOSUR frente a “los nuevos desafíos de la época”*”, no pensaban lo mismo los hombres que estaban tanto en Cancillería que conducía el ex militar Adalberto Rodríguez Giavarini, luego presidente del influyente Consejo Argentino de Relaciones Internacionales (CARI) y su Ministro de Defensa del ala más conservadora del UCR Ricardo López Murphy.

Incluso este último debió responder un interrogatorio del Defensor del Pueblo en junio de 2000 por haber sostenido en la inauguración de un curso para las FF.AA. que “*las migraciones, las luchas étnicas y las migraciones masivas eran temas de interés para la defensa*” y si pensaba en alguna modificación de las leyes a lo que obviamente respondió elusivamente y negó que estuviera en sus planes hacerlo.<sup>20</sup>

---

19 Diario LA NACION , 8 de setiembre de 1999, p. 11.

20 DEFENSOR DEL PUEBLO, Nota nro 11638 folio 11 firmada por Eduardo Mondino y respuesta del Ministro de Defensa Ricardo Lopez Murphy Folio 13, del 8 de junio de 2000.

Es conocido que al sucederse la crisis final de este Gobierno en diciembre de 2001 y frente al desmadre de la situación se intentó involucrar al Ejército en la represión de las manifestaciones, a lo que su jefe el general Ricardo Brinzoni, respondió solicitando se enviara previamente al Congreso un proyecto modificatorio de las leyes vigentes. El Presidente consideró inviable su permanencia y renunció.

### **Gobierno de Eduardo Duhalde (2002-2003)**

Fue quizás uno de los períodos donde las presiones de los EEUU se hicieron sentir más fuertemente tras los atentados terroristas del 11/9/2001 y la reacción del presidente Bush reclamando solidaridad activa de todos sus amigos en la lucha contra el terrorismo. Aquí nacen las primeras manifestaciones de lo que veíamos al principio de involucrar los problemas del crimen organizado transnacional – cualquiera fuese su actividad criminal y espacio geográfico – con el financiamiento de los grupos terroristas. Pero también aquí es donde por primera vez el frente político de defensa de la diferenciación entre seguridad y defensa empieza a resquebrajarse por la contumaz ofensiva de los sectores conservadores del radicalismo encarnados en la figura de Jaunarena (nuevamente Ministro de Defensa) y sus seguidores. Entre ellos revistaban piezas importantes en el espacio de la propia comunidad epistémica de defensa. Al respecto sólo dos ejemplos de algo que fue mucho más reiterado y persistente:

- a) En junio del 2002 el Presidente se vió obligado a desautorizar a su ministro de Defensa y al Jefe del Ejército (seguía el general Brinzoni) que habían manifestado en público que *“la diferencia entre defensa y seguridad Interior era anacrónica”* y proponían un accionar conjunto de las FF.AA. y policiales especialmente en el anillo de criminalidad desde el sur del gran Buenos Aires hasta el gran Rosario”. La fuerte reacción de un gran amigo del Presidente, como era el Presidente de la Comisión de Defensa del Senado,

el senador bonaerense Jorge Villaverde y del entonces Secretario de Seguridad Juan José Álvarez abortaron el intento.

- b) Para graficar lo que señalábamos sobre la comunidad epistémica, dos miembros relevantes de la misma presentaron en la “*Conferencia sobre Educación en Defensa y Estudios de Seguridad*” en Brasilia en agosto 2002 una ponencia titulada “La Triple Frontera desde la perspectiva argentina: EL PRINCIPAL FOCO TERRORISTA EN EL CONO SUR” y decían “*que la separación entre seguridad y defensa probablemente sea insuficiente para las nuevas amenazas*”. Como dato significativo lo mismo iban a sostener en el 2015 o sea 13 años después el ex presidente y su ex ministro Jaunarena.

## **Gobierno de Nestor Kirchner**

Si bien durante su campaña el Presidente organizó un área de defensa con la participación de algunos militares retirados, ex militares y especialistas en el tema cuando asumió dejó el Ministerio en manos de José Pampuro, exdiputado de la comisión de defensa y amigo de su mentor el ex presidente Eduardo Duhalde.

Este organizó con apoyo del PNUD un Programa que el presidente aprobaría por decreto llamado “La defensa en la agenda democrática”. En el manejo del mismo el entonces Secretario de Defensa – después presidente de la HCD – Julin Domínguez cometería algunos errores de manejo permitiendo que algunos militares “dinosaurios comenzaran una fuerte ofensiva contra el marco legal heredado con el inevitable tema de las nuevas amenazas o sea terrorismo y narcotráfico. Esto le fue señalado el secretario por algunos amigos, pero al continuar ese camino desde las columnas de Verbitsky en el diario Página 12 se denunció lo sucedido y el Ministro fue obligado a cambiar a su equipo incorporándose académicos de renombrado prestigio como Ernesto Lopez y Rut Diamint y operadores parlamentarios de

mucha experiencia en defensa como Jaime Garreta en reemplazo de Domínguez. Finalmente, en 2005 el Presidente colocaría el Ministerio en manos de otra exdiputada de la comisión de defensa, Nilda Garré que comenzaría un proceso de construcción de un ministerio con gran capacidad de conducción sobre la política de defensa.

## **Gobierno de Cristina Kirchner**

Si bien ya hacia el final de la gestión en Defensa de Garré en 2010 apareció una excesiva delegación de funciones en el Jefe del Ejército y algunas operaciones de patrullaje en zonas de frontera norte poco claras, el ministerio fue desde 2005 un baluarte frente a las presiones por militarizar la seguridad interior. Ella fue luego designada como la primera Ministra de Seguridad, cartera que se potenció frente a los reclamos sociales y la necesidad de ejercer una mayor conducción política de las fuerzas policiales y de seguridad tanto nacionales como provinciales.

Distinto fue cuando su sucesor - un exgobernador de la provincia de Santa Cruz antes que el Presidente Kirchner y luego senador el Arturo Puricelli - constituyó un equipo que - para frenar el excesivo poder acumulado dentro del ministerio por parte del Jefe de Ejército,- entregó la conducción ideológica a la inteligencia naval y ésta - a cargo de la Dirección de Inteligencia Estratégica Militar - comenzó a plantear al equipo de conducción política claras opciones de alineamiento con la agenda de los EEUU en temas de terrorismo y narcotráfico. Fue necesaria una nueva batería de artículos<sup>21</sup> de los domingos en Pagina 12 para que finalmente la Presidenta reemplazase en octubre de 2013 al

---

21 Ver los siguientes artículos del diario PAGINA 12 todos del columnista Horacio Verbistky: 20.2.11 "*Lo más pronto posible*", 22.7.12 "*Alguien entendió mal*", 9.9.12 "*Wellcome back, boys y las Nuevas viejas amenazas*", 30.9.12 "*Las cartas sobre la mesa*", 8.10.12 "*Los nuevos desafíos*", 15.10.12 "*Seguro que no*" 21.10.12 "*Una estrella fugaz*".

ministro por el ex jefe del bloque en la Cámara de Diputados, Agustín Rossi, con lo que estas presiones cesaron hasta el final del mandato de la presidenta Cristina Kirchner.

## **Gobierno de Mauricio Macri**

Desde el inicio de su gestión el presidente Mauricio Macri demostró su afán tanto durante la gestión Obama como la de su sucesor Trump un especial interés en alinear su agenda de seguridad internacional con la de los EEUU. Sus dos discursos ante las FFAA en ocasión de la habitual Cena de Camaradería de los festejos independentistas – los 9 de julio – fueron llamados a involucrar a las FFAA en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo en el país y el mundo.

Sin embargo esto nunca fue plasmado en normas ni propuesta de modificaciones legales, lo que claramente sabía imposible su equipo en defensa compuesto por algunos hombres de las primeras gestiones democráticas como el viceministro Angel Tello o el subsecretario de asuntos exteriores de defensa Jose Luis Vila. Sí en cambio hubo innumerables reuniones protocolares y/o eventos pseudos académicos con organizaciones de los EE.UU. donde el tema se mantuvo presente. Todo eso se podía verificar hasta hace poco en la propia página del Ministerio que era muy locuaz en detallar las conversaciones del ministro con las autoridades de los EE.UU. pero repentinamente la página fue hace ya más de un mes limpiada de todo ello, previo al reemplazo del ministro para asumir una candidatura a senador por su provincia.

Además, las autoridades argentinas encargadas del tema en Justicia y Seguridad parecen haber comprado la existencia de este vínculo entre los narcotraficantes y el terrorismo. En una reciente vista del ministro de Justicia, Germán Garavano, a los Estados Unidos para analizar con su equivalente norteamericano el caso Nisman, fue acompañado por el Secretario de Seguridad, Eugenio Burzaco y por el Subsecretario de Seguridad Interior, Gerardo Millman. Este último afirmó en una entrevista que la

Agencia Oficial de Argentina, Telam, envió a los medios el 6 de junio próximo pasado que “*la droga genera el lavado de activos y parte del dinero termina financiando el terrorismo*” (sic)<sup>22</sup>. Así de simple es el tema para el funcionario argentino quien no parece estar avisado de las implicancias que tiene convalidar este enfoque de la “*Guerra contra la Droga*” que el presidente Mauricio Macri ha emprendido desde la llegada a la presidencia.

Finalmente, y como en el título original del panel hacíamos mención al impacto mundial, señalaremos sólo este ejemplo de un reciente informe del Reino de Bélgica:

Por último, no hay realmente controversia sobre si el desdibujamiento de la seguridad de Bélgica en los papeles de cada quien eran deliberados o involuntarios. Al principio, tras los atentados terroristas que requerían una reacción rápida que justificara el compromiso del ejército, la presencia de los soldados en las calles eran ciertamente involuntarios. Hoy, 30 meses después, nadie puede negar que los responsables de la toma de decisiones hayan tenido tiempo suficiente para tomar las medidas adecuadas y devolver las fuerzas armadas a sus misiones regulares. Cualquier uso deliberado y sostenido de los militares en las calles es inapropiado; la seguridad de los ciudadanos en el territorio nacional es competencia de la policía. La presencia de soldados en las calles es tanto como una cataplasma en una pierna de madera.<sup>23</sup>

El reclamo a las autoridades es ortodoxo, se justifica en la buena biblioteca y en las experiencias democráticas, especialmente

---

22 Agencia Telam. Buenos Aires, 6 de junio del 2017.

23 STRUYS Wally, “*The blurring of belgium’s security: deliberate or unintended?*”, EGMONT PAPER, Nro 95, The Royal Institute for International Relations. Bruselas Junio 2017.

en las más avanzadas. Como la atribución de funciones policiales a las FF.AA. y hasta los equipamientos con los que en más de un caso se las dota para encarar las funciones de corte policial, se torna esencial requerir una fundamentación acabada para el involucramiento militar en la seguridad interior.

Las razones de emergencia son atendibles, es necesario asegurar la paz interior. Pero, ¿esa presencia en las calles y medios de transporte tiene un plazo determinado, mientras se encara la transformación de las fuerzas de seguridad? ¿Estas últimas actúan con protocolos que aseguren la conducción política y la protección de la vida de los ciudadanos y aún de los mismos delincuentes y/o terroristas, pues en la búsqueda de mayor seguridad no puede aceptarse la lógica de exterminio que sólo se justifica cuando hay un interés superior en juego, como lo es la preservación de la vida y de la integridad del ciudadano inocente? ¿Y los mismos militares salen a las calles con reglas de empeñamiento supervisadas por el poder político y capacitación apropiada para administrar el poder su violencia letal en las condiciones de excepción en que deberán actuar?

Los interrogantes siguen y por ejemplo cabe interrogarse acerca de las responsabilidades en el campo de la inteligencia. Aquí se requiere la máxima responsabilidad política en la conducción del área y se exige además coherencia entre la política exterior, de defensa y de seguridad, además de la atención que demandan el manejo de las cuestiones religiosas, educativas, de empleo, de vivienda y salud, entre otras.

Advertimos con preocupación que la lucha contra el terrorismo se va enclaustrando cuando mucho en la administración de la violencia, y en la mayoría de los casos ni tan siquiera eso. Finalizado el atentado terrorista el foco sigue siendo la identificación de los autores y sus cómplices, la desarticulación de las redes, las restricciones a la privacidad de la población para obtener información en condiciones de emergencia. Todo eso debe hacerse rápido y bien. En cambio se subutilizan las herramientas de la política, el diálogo, la colaboración de las autoridades

religiosas y las de las comunidades que pudieran aportar cuando menos el acercamiento a la población potencialmente relacionada con los hechos de violencia.

Este unilateralismo conceptual sólo encuentra parangón en la época de la Guerra Fría, cuando todo tipo de conflicto se ordenaba en torno a uno de los bandos y todo servía para aportar a ese combate entre las dos superpotencias. La consecuencia señala Héctor Saint Pierre fue que:

la Guerra Fría homogeneizó el pensamiento militar y el sentido de la defensa del continente con dos fundamentos estratégicos impuestos: 1) la idea de un enemigo internacional, el comunismo internacional y su instrumento militar: el Pacto de Varsovia. Este fundamento estratégico dividía al mundo ideológicamente (capitalismo y comunismo) y en torno a los polos de decisión concentradores de las relaciones de fuerza mundiales y 2) la idea del enemigo interno que funcionaría como la cabecera de puente del comunismo internacional. Obviamente con este principio estratégico se rompió el pacto societario que no admite enemigos internos ya que la función del soberano es justamente despolitizar y garantizar la seguridad del ciudadano...<sup>24</sup>

Desde el atentado a las Torres Gemelas y la saga de conflictos que le siguieron, todos ellos sin solución a la vista (Afganistán, Irak, Siria, Libia, Palestina, diversos países de África y hasta en Filipinas e Indonesia) son considerados como parte de la “Guerra contra el Terrorismo”. Y lo mismo sucede con las prolongaciones

---

24 HECTOR SAINT PIERRE. *“La identidad estratégica de América del Sur en el contexto Latinoamericano”* en “Bicentenario de la Independencia de América Latina. Cambios y Realidades”, Katarzyna Krzywicka, coord. Edición Universidad Marie Curie-Sklodowska, Lublin, 2012.

de esos conflictos hacia varios países de Europa y aún de las amenazas sobre los mismos Estados Unidos. Se ha hecho tabla rasa con la necesaria distinción que exige un análisis particularizado y las correspondientes políticas específicas para cada uno de ellos.

En América Latina la realidad es muy distinta pero las políticas predominantes son las mismas. Siempre en el énfasis en la “*guerra*”. El peligro más evidente es la creación de un clima de guerra, algo que siempre evoca el conflicto de características bélicas.

La línea de defensa más inmediata frente a esta carrera hacia la guerra, seguirá siendo la imprescindible separación entre defensa y seguridad interior, para alejar así a las FF.AA. del cumplimiento de misiones que nada tienen que ver con sus misiones y funciones y que, al mismo tiempo, las alejan de sus verdaderas responsabilidades.

## Referências

LUNA PONT Mariana y PARADISO José, “*Paz y Guerra en la trayectoria Latinoamericana*”, en Revista en Universidad & Integración 1/03, publicación de la Asociación de Universidades de América Latina y del Caribe para la Integración (AUALCPI); Buenos Aires; 2003; p. 35-81.

MARTINEZ Pablo, “*La reestructuración de las FF.AA y el rol del Congreso*”, UAPDE-CHDS, La Paz marzo 2002.

TIBILETTI Luis, “*Parlamento y relaciones cívico-militares en la transición y consolidación democrática en Argentina (1983-1995)*” en Revista de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, noviembre de 1995, p. 175-192.

TIBILETTI Luis “*La importancia de la identidad estratégica para la construcción de la paz en la región y su relación con la identidad nacional en los países sudamericanos*” REVISTA REFLEX Nro 4, Bs As, SAAP, 2014.



Parte 4

# Comunicação, Poderes e Saberes

---





# A mídia brasileira e a ressignificação do discurso colonizador: o caso da reeleição de Evo Morales

Patrícia Paixão de Oliveira Leite

## Introdução

O presente estudo debruçou-se sobre os discursos que emergem do entrecruzamento de vozes da mídia, do líder latino-americano Evo Morales, e de certas narrativas que circulam sobre as colonizações dos países ao Sul do continente. O *corpus* é composto por matérias e reportagens publicadas na Revista Veja e no Jornal Folha de S. Paulo, durante a cobertura da reeleição de Evo Morales à Presidência da Bolívia, no ano de 2009, que serão analisadas à luz de teorias sistematizadas em pesquisa bibliográfica.

Interessou, aqui, revelar como a comunicação é condicionada por uma *práxis* social, política, econômica, ideológica e cultural, discorrendo sobre o funcionamento do poder midiático, que é, sobretudo, simbólico. Sabe-se que os veículos de comunicação comerciais nasceram e foram legitimados por um modelo capitalista de concentração e, portanto, em geral estão vinculados a um poder dominante, em detrimento dos interesses das classes subalternas. São eficientes mantenedores do modelo capitalista, fazendo alastrar narrativas discursivas construídas a partir de uma parcela hegemônica da sociedade.

Assim sendo, como afirma José Arbex Jr (2008, p. 385), “O monopólio da comunicação exercido pelas corporações da mídia tem consequências políticas, culturais, sociais e econômicas de longo alcance e profundidade”. Estabelecendo filiações com as

elites econômicas, religiosas e políticas oligárquicas, não é raro observar veículos de comunicação comercial – principalmente de países como Brasil, Bolívia, Argentina e Venezuela – utilizando estratégias discursivas para demonizar ou “desqualificar” os líderes latino-americanos progressistas, que adotaram um discurso contra-hegemônico. Esse procedimento midiático fica mais claro durante a cobertura dos momentos eleitorais nesses países, pois esses eventos levam a mídia a dar maior enfoque à região, trazendo a política e a América Latina para a “arena” de suas páginas.

Para deslindar os sentidos submersos no *corpus* de pesquisa, o presente trabalho apoiou-se no aporte teórico-metodológico da Análise do Discurso, reconhecido como apropriado para investigar objetos oriundos da interface entre comunicação e política. Afinal, há vínculos “[...] entre a memória discursiva e a atualização de temas que estão constantemente sendo recolocados nos textos que circulam em um dado momento histórico.” (GREGOLIN, 2000, p. 22). Mesmo porque, “Uma das grandes contribuições da análise do discurso para o estudo de texto é articular o linguístico ao sócio-histórico, este entendido como exterior constitutivo daquele.” (GREGOLIN e BARONAS, 2001, p. 109). Mais:

[...] para constituir-se, a AD inscreve-se em um campo epistemológico interdisciplinar, o que faz com que sua relação com estes campos de conhecimento seja sempre crítica: do Marxismo, interessa-lhe saber como se dá o encontro do ideológico com o linguístico; da Linguística, procura descrever os funcionamentos responsáveis pela produção de efeitos de sentido, considerando as línguas como processo; na enunciação, vai procurar o sujeito, mas interessa-se por um sujeito dotado de simbólico e de imaginário, cujo discurso mostra as condições de sua produção. (INDURSKY, 1997, p. 30).

Logicamente, não será realizada neste estudo uma revisão bibliográfica sobre a Análise do Discurso, pois isso não seria possível nos limites de um artigo; mas a proposta é utilizar esse campo para analisar os discursos imersos nos textos. A Análise do Discurso propicia a observação dos sentidos das palavras e como elas foram rearranjadas no enunciado, como foram presentificadas. “Na análise do discurso, procura-se compreender a língua fazendo sentido, enquanto trabalho simbólico, parte do trabalho social geral, constitutivo do homem e da sua história.” (ORLANDI, 2003, p. 15).

Por essa ótica, é possível enxergar como a mídia referencia a América Latina, desvendando-se, assim, o trabalho simbólico da língua sendo ressignificada no discurso, e os efeitos de sentido possíveis, oriundos desse entrecruzamento de vozes. Pode-se dizer que a Análise do Discurso permitiu reconhecer o funcionamento do discurso midiático sobre Evo Morales, no cenário eleitoral da Bolívia, em 2009, fazendo conexão com a matriz discursiva da época das colonizações. Concorde-se aqui com Gregolin (2000, p. 20), quando a autora reforça que, ao passo que os sentidos se constituem na materialização do histórico nas formas linguísticas, “a produção e a interpretação dos textos que circulam na mídia dependem do reconhecimento do interdiscurso que oculta ou revela significados; [...]” (GREGOLIN, 2000, p. 20). Constitutivamente, a política abarca discursos outros que, historicamente, são ressignificados e rerepresentados pela/na mídia.

O presente estudo foi conduzido a partir dessa problematização, norteado pelo objetivo principal de entender como o discurso da Veja e da Folha de S. Paulo referenciou Evo Morales, deixando escapar a “voz” do colonizador, que é parte da memória discursiva da América Latina, fruto da relação de exploração entre a *casa grande* e a *senzala*. Os países ao Sul do continente, como a Bolívia, são foco de toda uma pressão política, econômica e cultural que pesa sobre a região, direcionada por parte do mundo eurocêntrico e dos Estados Unidos. Mas a nova “dominação” midiática não

precisa de inimigos de fora: é da América Latina para a América Latina. E é isso que mostra esse estudo.

Para chegar a essas considerações, foi fundamental trazer ao debate autores que discutem sobre o lugar de fala da mídia comercial tradicional, como Dênis de Moraes, Venício Lima, Valério Brittos, Pascual Serrano e José Arbex Jr, que se colocam no campo do Pensamento Crítico, ressaltando o perfil oligopolizado e elitista da mídia. Além disso, o presente estudo recorreu a pesquisas e reflexões sobre a constituição e a formação da América Latina, utilizando como alicerces as teorias de Florestan Fernandes, Boaventura de Sousa Santos, Eduardo Galeano, Aníbal Quijano, Tzvetan Todorov, entre outros. Dessa forma, metodologicamente este artigo lança mão de pesquisa bibliográfica e análise do *corpus* composto por matérias e reportagens da Revista Veja e do Jornal Folha de S. Paulo, durante a cobertura da disputa eleitoral na qual Evo Morales foi reconduzido à Presidência da Bolívia.

### **O contexto latino-americano: as vozes da colonização e a busca por emancipação**

O historicamente recente fenômeno da emergência da América Latina tem suscitado muitos debates e, sobretudo, tem reacendido teorias (novas e antigas) que tentam dar conta dos jogos e interesses políticos, econômicos e sociais que estão por trás dessa busca por hegemonia dos países latino-americanos, e a reação contrária dos chamados “países ricos”. Nomeada de “periferia”, a América Latina encontrava-se à margem do desenvolvimento, muito distante dos países do “centro”, como são chamados os Estados Unidos e as nações europeias. Alguns autores atribuem as mudanças na região à própria desestruturação do neoliberalismo. “O evidente fracasso social do projeto neoliberal é, em parte, responsável pela mudança ideológica que se deu na região nos últimos anos.” (GAITÁN, 2011, p. 72). Os países ao Sul do continente começaram a se destacar economicamente e

politicamente no contexto mundial, sobretudo na primeira década dos anos 2000.

Mas não foi sempre assim. Voltando um pouco ao tempo, vê-se que os anos 1980 e 1990 foram marcados pela forte investida do projeto estadunidense de globalização neoliberal, com a desregulamentação da economia, favorecendo o livre mercado, a abertura dos países ao capital estrangeiro, as privatizações de serviços essenciais e a devastação ambiental pela venda de recursos naturais, entre outros fatores. Dava-se continuidade à aceleração da exploração capitalista, não sem fortificar a violência material e simbólica pela qual passa a região, desde os ciclos das colonizações. Sem contar as ditaduras civil-militares que marcaram a América Latina, principalmente nos anos 1960 e 1970, com o apoio dos Estados Unidos. As ditaduras sobreviveram até os anos 1980, sendo que “Esse encerramento também recebeu contribuições estadunidenses, seguindo o rumo da restauração dos Estados democráticos de direito, importante ao pleno funcionamento da nova conformação do capitalismo na contemporaneidade: o neoliberalismo.” (GOMES; LEITE, 2017, p. 1-2).

A dominação neoliberal trouxe consequências sérias e cíclicas aos países da América Latina e suas populações, retratados em aculturação, exclusão social, desemprego, pobreza, miséria, desagregação social e ambiental e baixa politização. Nesse lastro, emergem líderes latino-americanos com forte posicionamento político e de busca de soberania nacional, refletido no discurso antiamericano e antineoliberal, para vencer o fosso histórico – simbólico e material. Entre esses líderes, despontou Evo Morales, na Bolívia.

Mas a origem da dominação hegemônica externa sobre as nações do Sul está sediada na fase das “descobertas”, quando esses países passaram a existir no mapa, como terras e povos a serem explorados. O neoliberalismo na América Latina não nasce apenas da reconfiguração do modelo capitalista: é fruto de uma condição de colônia gestada no chamado “antigo sistema colonial” (LEITE, 2016, p. 113). O sociólogo Aníbal Quijano defende que

“[...] a colonialidade<sup>1</sup> é um dos elementos constitutivos e específicos do padrão mundial do poder capitalista. Sustenta-se na imposição de uma classificação racial/étnica da população do mundo como pedra angular do referido padrão de poder [...]” (QUIJANO, 2010, p. 84). O autor acredita que a colonialidade se origina e se mundializa a partir da América, e opera em meios e dimensões, materiais e subjetivos, da existência social cotidiana e da escala societal. (QUIJANO, 2010, p. 84).

Boaventura de Sousa Santos e Maria Paula Meneses, em “Epistemologias do Sul”, teorizam que o colonialismo tentou promover um apagamento dos saberes dos povos do Sul, pois “[...] para além de todas as dominações já conhecidas, houve também uma dominação epistemológica, uma relação extremamente desigual de saber-poder que conduziu à supressão de muitas formas de saber próprias dos povos e/ou nações colonizados.” (SANTOS; MENESES, 2010, p. 19). Como se vê, são várias as faces da colonização sobre os povos latino-americanos.

Há, portanto, uma batalha em curso por um lugar de fala latino-americano. Mas há, acima de tudo, uma luta por libertação dos paradigmas e discursos ainda coloniais que pairam sobre a região. Em primeira instância, a América Latina vivencia, ainda hoje, legados de um modelo colonial que impera a partir dos discursos do Norte para o Sul. Assim, a contundente ascendência neoliberal

---

1 “Colonialidade é um conceito diferente de, ainda que vinculado a Colonialismo. Este último refere-se estritamente a uma estrutura de dominação/exploração onde o controle da autoridade política, dos recursos de produção e do trabalho de uma população determinada domina outra de diferente identidade e cujas sedes centrais estão, além disso, localizadas noutra jurisdição territorial. Mas nem sempre, nem necessariamente, implica relações racistas de poder. O colonialismo é, obviamente, mais antigo, enquanto a Colonialidade tem vindo a provar, nos últimos 500 anos, ser mais profunda e duradoura que o colonialismo. Mas foi, sem dúvida, engendrada dentro daquele e, mais ainda, sem ele não poderia ser imposta na intersubjetividade do mundo tão enraizado e prolongado” (QUIJANO, 2010, p. 84).

sobre os países da América Latina não pode ser descontextualizada de todo o processo de colonizações.

Concorda-se aqui com Eduardo Galeano, quando ele afirma no clássico “As veias abertas da América Latina”, que a região sofreu processos de “rapinagem” e espoliação, tanto no passado mais distante como no tempo mais recente: pelas *mãos* dos “conquistadores nas caravelas” e os “tecnocratas nos jatos”. (GALEANO, 2010, p. 25). Para Florestan Fernandes, o colonialismo latino-americano foi iniciado “[...] com a ‘Conquista’ – espanhola e portuguesa – e adquiriu uma forma mais complexa após a emancipação nacional daqueles países”. (FERNANDES, 2009, p. 21).

Fernandes reforça a sua tese quando diz que esse modo de colonização “[...] experimentado por quase todas as nações latino-americanas, durante pelo menos três séculos, foi construído de acordo com os requisitos econômicos, culturais e políticos do assim chamado ‘antigo sistema colonial’”. (FERNANDES, 2009, p. 22-23). E a “razão dessa persistência é a evolução do capitalismo e a incapacidade dos países latino-americanos de impedir sua incorporação dependente ao espaço econômico, cultural e político das sucessivas nações capitalistas hegemônicas.” (FERNANDES, 2009, p. 21).

O livro “América Latina: males de origem”, de Manoel Bomfim, traz uma reflexão sobre os estragos da dominação eurocêntrica. Seguindo o estatuto construído para reificar preconceitos e discriminações em relação às populações da América Latina, o europeu categorizava os povos do continente como “preguiçosos”, “mestiços”, “degenerados”, “bárbaros”. (BOMFIIM, 2005, p.43). Segundo Bomfim (2005), há uma evidente intenção dos europeus em demonstrar que a constituição cultural identitária de raça dos colonizados está vinculada a valores e modo de vida “menores” ou de uma subespécie. O autor avalia como “parasitária” a atuação do colonizador contra os colonizados.

Aníbal Quijano (2010, p. 120) explicita como as identidades raciais foram inclusivas ou excludentes para a separação entre dominantes e dominados, sendo os europeus considerados como

“superiores” e os dominados não europeus como “inferiores”. O autor também referencia as características fenotípicas para denominar o que se chamava de “superiores” e “inferiores”, assim como a “raça branca” para os europeus e a “raça de cor” para os não europeus. Para Quijano, essas determinações racistas e etnicistas fizeram com que os países a elas submetidos não conseguissem sair da “periferia colonial” e pudessem disputar o “desenvolvimento”. (QUIJANO, 2010, p. 121). Ele sustenta, ainda, que “[...] a colonialidade do poder implica, nas relações internacionais de poder e nas relações internas dentro dos países, o que na América Latina foi denominada de dependência histórico-cultural.” (QUIJANO, 2010, p. 122).

E não é só isso. O domínio eurocêntrico no seio do descobrimento da América gerou consequências irreversíveis na construção do *ethos* latino-americano, com a subjugação da língua, da linguagem dos nativos indígenas. A intervenção da palavra dos dominantes sobre os dominados é um tipo de coação que repercute em toda a formação social, cultural e política de um povo. É a partir da palavra que se constitui uma nação, com suas nomeações e sentidos. Quando se “proíbe” o ato de dizer a palavra – como faz a mídia comercial –, por quaisquer motivos, o dito é disciplinado, podendo silenciar o contraditório. É o que Boaventura (2010, p. 539) denomina “injustiças cognitivas”, ou seja, impede-se a livre circulação dos bens simbólicos, a exemplo da informação, do conhecimento, dos valores culturais, inibindo os sujeitos da comunicação.

Tzvetan Todorov acrescentou consistentes reflexões sobre essa subjugação dos povos indígenas e suas identidades, em “A conquista da América: a questão do outro”. Basta observar “[...] a pouca percepção que Colombo tem dos índios, mistura de autoritarismo e condescendência; a incompreensão de sua língua e de seus sinais; a facilidade com que aliena a vontade do outro [...]; a preferência pela terra, e não pelos homens.” (TODOROV, 2010, p. 46). Segundo o autor, “Fisicamente nus, os índios também são, na opinião de Colombo, desprovidos de qualquer propriedade

cultural: caracterizam-se, de certo modo, pela ausência de costumes, ritos e religião [...]” (TODOROV, 2010, p. 48-49). A situação de soberania do europeu sobre o índio era tamanha que Colombo revelou que os nativos eram uma “página em branco à espera de inscrição espanhola e cristã [...]”. (TODOROV, 2010, p. 49). Houve uma verdadeira imposição de saberes, com a intolerância em relação às formas de comunicação, de “ser” e de “estar” dos primeiros habitantes da América, configurando-se uma repressão e consequente imposição de saberes: do “detentor de cultura” – o europeu – para o “aculturado” – os nativos.

### **A mídia e o discurso sobre Evo Morales: a análise do *corpus***

O pleito presidencial na Bolívia foi realizado no dia 6/12/2009, no qual Evo Morales foi reeleito presidente pela sigla “MAS - Movimento ao Socialismo”, com cerca de 63% dos votos. O opositor Manfred Reyes Villa, do “Plano Progresso-Convergência Nacional”, ficou em segundo lugar na disputa. Um forte traço discursivo observado na referência e na designação de Morales pela mídia – nas notas, matérias e reportagens – foi a associação à sua origem indígena: ele descende dos povos *aimará*, que somam, em média, dois milhões de pessoas, na Bolívia, Sul do Peru e alguns grupos ao Norte do Chile e da Argentina.

A Revista Veja e o Jornal Folha de S. Paulo, ao cobrirem a eleição boliviana, reforçaram o lugar de fala da mídia brasileira: vinculação às narrativas hegemônicas e demonização e desvalorização do líder progressista latino-americano, que adota um discurso antineoliberal. Afinal, Veja e Folha fazem parte da mídia comercial brasileira, que guarda profundas vinculações com as elites. A Folha de S. Paulo, por exemplo, foi fundada em 1921 (na época foi denominada Folha da Noite) e desde 1931 está sob o comando da família Frias, e atualmente tem como presidente Luiz Frias e, diretor editorial, Otavio Frias Filho.

Já a revista Veja, que teve a sua primeira edição lançada em setembro de 1968, pertence ao Grupo Abril, da família Civita,

com um leque diversificado de operações empresariais, entre elas, gráfica, editora com conteúdo digital multiplataforma, marketing e eventos, além de operações logísticas de distribuição de publicações. O presidente da Abril Mídia é **Giancarlo Civita, tendo Victor Civita Neto como presidente do** Conselho Editorial da Editora Abril e membro do Conselho de Administração do grupo.

Os dois veículos lucram com a “venda” da informação veiculada nas suas páginas, pois fazem parte de um sistema mercadológico que, ao longo dos anos, passou a ser incorporado a indústrias concentradas. E os meios de comunicação, que deveriam existir para melhorar a vida em sociedade, democratizar o conhecimento e a informação, promover intercâmbio cultural, auxiliar no desenvolvimento dos países, transformaram-se em instrumentos de exploração e opressão (LEITE, 2016, p. 46).

Assim, no Brasil, os veículos de comunicação comerciais migraram para um modelo oligopolizado. Dênis de Moraes (1998, p. 59) considera que essa oligopolização pressupõe “[...] a) amplos mercados consumidores; b) concorrência intensa entre um número cada vez menor de megagrupos; [...] c) reformulação estratégica das corporações transnacionais, que passam a centralizar as funções de decisão e os planos de inovação [...]”. O objetivo é a “[...] maior acumulação de capital ao menor custo possível.” (MORAES, 1998, p. 59). Sem contar uma peculiaridade que marca a mídia brasileira, que é o histórico domínio de grupos familiares e das elites políticas. “O resultado é um sistema que privilegia o capital financeiro, presente nos principais negócios, e um mercado global oligopolizado, o que exacerba a dificuldade de tomada de decisões autônomas.” (BRITTOS, 2010, p. 55).

Pascual Serrano (2009), na publicação “Desinformación: cómo los medios ocultan el mundo”, apresenta uma análise robusta sobre o comportamento da mídia, inclusive, na América Latina, revelando como os jornais, rádios, televisões e internet “desinformam” a opinião pública, com o propósito de promover a sua adesão à classe dominante. E quando se fala em classe dominante reporta-se a um modelo hegemônico patriarcal, elitista e

mantenedor de uma classe subalternizada por grupos detentores de poder e dinheiro – e, porque não dizer, controle midiático (LEITE, 2016, p. 50).

De acordo com Moraes (2010, p. 95), a mídia anula o fluxo de ideias contestadoras, esvaziando análises críticas contraditórias e excluindo outras vozes no debate. Serrano reforça, em relação à América Latina, que “Na medida em que os governos – e em especial os seus líderes, em quem se focaliza toda a informação negativa – mostram-se mais irreverentes com o pensamento econômico neoliberal, a cobertura informativa se amplia e se torna mais fortemente hostil”. (SERRANO, 2009, p. 137, tradução nossa). Serrano destaca, ainda, que dentre as estratégias construídas pela mídia para sabotar as boas notícias sobre a América Latina e veicular sempre um “lado” negativo, está a demonização dos seus líderes.

Mas, como disse Venício Lima (2006, p. 52), quando se fala sobre a mídia está se falando da “indústria da cultura”, e a produção da notícia segue a escala industrial, a partir dos centros oligopolizados. Para o autor, o imbricamento entre os campos da política e da mídia não é simples. “É através da mídia – em sua centralidade – que a política é construída simbolicamente, adquire um significado”. (LIMA, 2006, p. 55). “Todavia, o papel mais importante que a mídia desempenha decorre do poder de longo prazo que ela tem na *construção da realidade* através da representação que faz dos diferentes aspectos da vida humana [...]” (LIMA, 2006, p. 55, grifo do autor). Ou seja, “das etnias (branco/negro), dos gêneros (masculino/feminino), das gerações (novo/velho), da estética (feio/bonito) etc. e, em particular, da política e dos políticos.” (LIMA, 2006, p. 55).

Martín-Barbero (2004, p. 63) explica que a comunicação é tida como o cenário cotidiano do reconhecimento social e da constituição e expressão dos imaginários. Assim, a mídia começou a “[...] fazer parte decisiva dos novos modos como nos percebemos latino-americanos. [...] O que significa que neles não apenas se reproduz ideologia, mas também se faz e refaz a cultura das maiorias [...]”

(MARTÍN-BARBERO, 2004, p.63). Disso decorre o fundamental papel da mídia em ajudar a desconstruir ou reificar paradigmas e modelos, inclusive os coloniais e hegemônicos, que pairam sobre a América Latina e seus povos. No entanto, a mídia comercial brasileira, em geral, está filiada aos grandes grupos nacionais e internacionais, exercendo o poder simbólico e material de garantir a supremacia de uma classe sobre a outra.

## **Evo Morales e o Jornal Folha de S. Paulo**

A pesquisa utilizou o sistema de “busca” no acervo impresso da Folha de S. Paulo como método de captura dos arquivos, utilizando as palavras-chave “Bolívia” e “Evo Morales”. O período recortado foi um mês antes e um mês depois do dia do pleito, sendo encontrados 39 arquivos, a maioria publicada na seção “Mundo”. Os temas estritamente sobre economia, problemas de segurança na fronteira entre o Brasil e a Bolívia e com foco em outros países do Sul não foram analisados. É importante destacar que não houve uma cobertura sistemática das eleições da Bolívia pela Folha, tendo apenas seis matérias que repercutiram o processo eleitoral. Títulos e subtítulos de matérias e reportagens foram considerados nesta análise, uma vez que os sentidos, muitas vezes, são apreendidos pela opinião pública nessas chamadas de textos. Para efeito de amostragem, foi selecionada, aqui, uma “Sequência Discursiva (SD)”, ou seja, um trecho de matéria com sentidos recorrentes no *corpus* e do foco de interesse deste estudo.

### **Sequência Discursiva (SD) analisada**

Entre as matérias de interesse desta pesquisa, uma chama mais atenção: refere-se à que está sob o título “Morales leva Presidência e Senado na Bolívia”, publicada um dia após a eleição. A matéria “vinculada” à principal, e que será analisada aqui, traz o título “Divisão de apoios em bastião evista reflete país em transformação”.

**SD1** – *El Alto é uma metrópole majoritariamente indígena, a 4.100 metros de altitude, ao lado (e acima) de La Paz. É um enorme tabuleiro coalhado de casas sem pintura externa, colorido aqui e ali pelas roupas das mulheres indígenas e por propagandas de celular. É símbolo da fortaleza política dos movimentos sociais bolivianos e do aimará Evo Morales, que sempre abocanha mais de 80% dos votos da quinta maior cidade do país. Mas até lá se pode captar os desafios e transformações da complexa sociedade boliviana, que assiste ao fortalecimento de Morales no poder. [...] Num colégio no bairro de classe média de Sopocachi, a jornalista aposentada Jaqueline – ela não quis dizer o sobrenome – disse que não voltaria a votar em Morales, como em 2005. “Tinha esperança na conciliação, mas ele incentiva o ressentimento. Todos os países têm sua história, mas é preciso esquecer a parte ruim.” Jaqueline se queixa porque diz que, agora, os indígenas tratam mal os brancos. “Não sorriem. Quando estão reunidos, nos ofendem. É verdade que eram maltratados por pessoas do meu nível social, mas essa não é a solução”. (Matéria – 7/12/2009).*

**Análise:** A sequência discursiva acima, rica em sentidos, esconde-revela o âmago da relação branco-índio nos processos de colonização da América Latina. Ao selecionar os entrevistados e os trechos das entrevistas publicadas, o jornal fincou bases profundas na memória discursiva da colonização e, de resto, no seu lugar de fala hegemônico. A narrativa traz uma entrevistada – jornalista aposentada que “não quis dizer o sobrenome” – revelando que “agora, os indígenas tratam mal os brancos”, segundo ela, graças a Evo Morales no poder, porque ele “incentiva o ressentimento”, pois os índios “Não sorriem. Quando estão reunidos, nos ofendem”. A Folha traz o discurso do índio que deve ser dócil com o seu “colonizador” – o hegemônico, o “branco”. Por que o índio boliviano não sorri? Por que trata mal os brancos?

Há, na verdade, um misto de incompreensão, autoritarismo e descaso em relação aos índios, tal como ocorria com os colonizadores. Quando a Folha destaca, também, que Morales “incentiva o ressentimento”, em vez de investir na “conciliação”, reforça-se o discurso da “conciliação de classe”, amplamente defendida por grupos políticos de direita ou moderados para impedir conflitos entre classes sociais. O “sonho” da mulher branca entrevistada é manter a harmonia entre classes, perdurando a submissão dos índios pelos brancos. Por não querer dizer o sobrenome, não seria motivo para a entrevista ser descartada, seguindo o padrão de técnica jornalística dos veículos? Ou será que a jornalista entrevistada não disse o que a pauta da Folha recomendava, mesmo subliminarmente? É, por isso, que se defende, neste estudo, que não há neutralidade da mídia e, por isso, ao pautar, selecionar e editar entrevistados/trechos das entrevistas, os veículos estão se posicionando, mesmo que involuntariamente. Como diz Pascual Serrano (2009, p. 25-26, tradução nossa), “A seleção das notícias é o argumento mais contundente para recordar que não existe a neutralidade e a imparcialidade informativa”.

## **Evo Morales e a Revista Veja**

A Revista Veja publicou uma reportagem, uma matéria e uma nota no período de um mês, anterior e posterior à eleição da Bolívia. O sistema de busca na plataforma virtual da revista seguiu o mesmo padrão da Folha de S. Paulo, com a utilização de palavras-chave. Aqui serão analisadas a reportagem e a nota, como mostram as sequências discursivas abaixo.

## **Sequências Discursivas (SD) analisadas**

Primeiro será analisado o discurso da reportagem publicada no dia 2/12/2009, apenas quatro dias antes do pleito na Bolívia. Os textos ocupam três páginas: 174, 175 e 176. A abertura da reportagem traz a vinheta em letras maiúsculas “DROGAS”, no

alto, e é estampada com a foto grande de Evo Morales em campanha. Ao fundo da imagem do candidato com o microfone na mão, há um quadro com uma foto sua com a faixa presidencial. O título vem na página seguinte: “Coca para ele; cocaína para nós”. Seguem os trechos selecionados na SD1, SD2 e SD3.

**SD1** – *Com Evo Morales na Presidência da Bolívia, mais droga passou a entrar pela fronteira brasileira. Nas próximas eleições, ele ganhará mais cinco anos.* (Subtítulo – 2/12/2009)

**SD2** – *EVO VIU A FOLHA. A ideologia oficial do presidente é promover o uso tradicional da coca. Problema: nem se mascassem uma montanha andina os bolivianos consumiriam tanta planta.* (Legenda da foto principal – 2/12/2009)

**SD3** – [...] *No poder desde 2006, Evo Morales prega uma versão local do socialismo, o indigenismo e o bolívarianismo. [...] Outro recurso natural que Morales defende com veemência é a coca, planta típica da região andina usada desde os tempos pré-colombianos. [...] O presidente da Bolívia trabalhou como plantador de coca e já mascarou as folhinhas até em encontro da ONU em Viena. [...] No próximo dia 6, Evo Morales deverá se reeleger presidente praticamente sem oposição. A vida da maioria dos bolivianos melhorou muito pouco, ou nada, mas o estilo populista e a identidade aimará – um dos grandes grupos indígenas da Bolívia – alimentam a sua popularidade. A defesa da coca também. O principal reduto eleitoral de Morales é a região do Chapare, onde está a maior parte do cultivo da coca. [...] A mais drástica medida adotada como parte da política de promoção da coca foi expulsar a agência antidrogas americana, a DEA, em novembro do ano passado, sob a falsa acusação de fomentar o golpismo.* (Reportagem – 2/12/2009).

**Análise:** Há dois pilares que emergem da representação simbólica que a *Veja* constrói de Evo Morales e a Bolívia: espetacularização da notícia e “derrisão”<sup>2</sup> (associação do humor e agressividade). Ao oferecer um *status* de reportagem ao tema da droga, com três páginas, presume-se que o assunto será tratado com seriedade. Mas há o uso do sensacionalismo, da ironia e do humor. O discurso vincula a gestão de Evo Morales na presidência ao tráfico de drogas na fronteira Brasil-Bolívia, pois, com ele, “mais droga passou a entrar pela fronteira brasileira”. Ironiza, ainda, o investimento na produção da folha de coca no país: “A ideologia oficial do presidente é promover o uso tradicional da coca. Problema: nem se mascassem uma montanha andina os bolivianos consumiriam tanta planta”. Ou seja, o não dito revela que a produção é para tráfico, já que não há volume de consumo da folha de coca na Bolívia. A revista não explica a cultura tradicional de produção de folha de coca no país, deixando um vácuo informativo sobre o tema. Há no subtexto a abordagem de conflito entre a Bolívia e o Brasil, em contradição à proposta progressista de regionalização latino-americana, de maior irmandade e cooperação entre os países ao Sul do continente, muito forte em 2009, época da reeleição de Morales. O discurso derrisório está também ocultado na expressão “Evo viu a folha”, ativando, na memória discursiva, a antiga frase usada nas cartilhas de alfabetização de crianças “Ivo viu a uva”. A postura do líder teria a inconsequência de uma criança – um ser que tudo está ainda por aprender ou uma “página em branco à espera de inscrição espanhola e cristã [...]”. (TODOROV, 2010, p. 49). Há, portanto, um sentido de idiotização do índio, do líder boliviano. Esse mesmo tom irônico

---

2 Para Simone Bonnafous (2003, p. 35), derrisão é a “[...] associação do humor e da agressividade que a caracteriza e a distingue da pura injúria.” Ela diz que esse tipo de discurso é tradicional na política, há muito tempo, mas que chegou também à imprensa. Entre as características desses jogos discursivos de derrisão estão o “argumento de distinção” e de “desqualificar o outro”. (BONNAFOUS, 2003, p. 35).

segue em outro trecho, sobretudo pelo diminutivo “folhinha”: “O presidente da Bolívia trabalhou como plantador de coca e já mascou as folhinhas até em encontro da ONU em Viena”. O discurso de exaltação ao “colonizador” atual está presente, ainda, nas sequências discursivas selecionadas. Afinal, a Veja considera que a “mais drástica medida adotada como parte da política de promoção da coca” está embutida na “expulsão”, pelo governo Morales, da agência antidrogas americana, a DEA, “sob a falsa acusação de fomentar o golpismo”. A revista não apura se houve mesmo o fomento ao golpe ou se é falsa a acusação. O que surge, como efeito de sentido, é a recorrente atribuição aos Estados Unidos de país “legitimado” pela mídia para resolver os problemas da América Latina.

A seguir, outra sequência discursiva (SD4), na qual, a Veja associa – desta vez, claramente – Evo Morales à propagação da cocaína, na seção Panorama/Datas:

**SD4** – *Reeleito. Presidente da Bolívia por mais cinco anos o líder cocaleiro Evo Morales. No poder desde 2006, Morales teve 63% dos votos, e seu partido, o Movimento para o Socialismo (MAS), obteve a maioria das cadeiras no parlamento. Além de incentivar a produção de cocaína, Morales segue a cartilha do perfeito idiota latino-americano e se inspira no modelo totalitário do caudilho bolivariano Hugo Chávez.* (Nota – 16/12/2009).

**Análise:** A sequência acima, além de adotar o discurso explícito de vinculação de Evo Morales à produção de cocaína, mais uma vez associa o presidente da Bolívia ao “bolivarianismo”, como ocorreu na SD3. Já que o “índio bobo” “Morales segue a cartilha do perfeito idiota latino-americano e se inspira no modelo totalitário do caudilho bolivariano Hugo Chávez”. A investida em desqualificação e demonização dos líderes progressistas latino-americanos ganha reforço, ao trazer Hugo Chávez para o enunciado, que, em tese, não é tema do processo eleitoral na Bolívia. O discurso é

recheado de violência simbólica ao designar e referenciar líderes de países latino-americanos.

## Considerações Finais

Nos dois veículos aqui estudados – a Revista Veja e a Folha de S. Paulo –, observa-se a reificação dos discursos que circularam na era das colonizações na América Latina, promovendo um apagamento das identidades dos povos nativos, com o reforço da supremacia do “branco” europeu ou do “branco” estadunidense. A proposta político-ideológica de Evo Morales é ignorada pelos veículos, quando silenciam sobre a postura de um presidente de origem indígena que defende a inversão dos paradigmas colonizadores, sobretudo, a superação da relação desigual branco-índio, da opressão simbólica atual da *casa grande* sobre a *senzala*. Pode-se dizer que a mídia brasileira funciona, simbolicamente, como uma moderna *casa grande* oprimindo a *senzala*, por meio de narrativas hegemônicas unilaterais e verticalizadas, que demonizam um líder latino-americano que luta pela emancipação regional, defendendo novos pilares para as relações sociais, políticas, econômicas e culturais no seu país.

É discursivizada a ideia de um líder que “incentiva o ressentimento” entre brancos e índios na Bolívia, induzindo o entendimento de que os conflitos sociais e entre etnias devem ser minimizados, apagados, harmonizados. Até porque, para o discurso do jornal, “Todos os países têm sua história, mas é preciso esquecer a parte ruim”, como disse uma das entrevistadas. Ou seja, manter a hegemonia de uma classe sobre a outra, do branco sobre o índio, da mídia hegemônica sobre um líder latino-americano. E assim a mídia presentifica o discurso *casa grande* x *senzala*, significando as relações coloniais entre opressores e oprimidos.

Há, claramente, uma negação do outro, uma indiferença e des-caso para compreender o “colonizado” como sujeito de vontades e direitos. O que se observa é uma violência simbólica encravada na formação do *ethos* latino-americano. Evo Morales, o indígena,

é referenciado em dois polos de desconstrução e demonização: como fomentador do tráfico de drogas; e como “índio bobo, inocente, idiotizado”, desprovido de responsabilidade para assumir a presidência de um país. Para isso, lança-se mão do discurso irônico e derrisório, desqualificando o personagem Evo Morales.

Nessa construção/desconstrução midiática, percebe-se o compromisso dos veículos com o discurso hegemônico, sobretudo quando “toma partido” (no caso da Veja) em relação à decisão de Evo Morales em expulsar do país a agência antidrogas americana. A regra básica jornalística de ouvir os dois lados é burlada, à medida que o governo boliviano não é convocado para emitir a sua versão sobre os temas da cocaína e da expulsão da DEA do país. Aliás, de forma recorrente, os dois veículos analisados violam técnicas jornalísticas nas sequências discursivas analisadas, claramente para priorizar argumentações que indicam a própria ideologia das linhas editoriais da Veja e da Folha.

Isso traz a reflexão de que não é possível avançar nas lutas emancipatórias da América Latina com a mídia comercial “(re) construindo realidades” distorcidas. Como defende Boaventura de Sousa Santos, é preciso descolonizar o saber. E descolonizar o saber, para este estudo, significa descolonizar as narrativas midiáticas na América Latina. Não seria exagero dizer que a mídia comercial do Brasil é uma barreira às lutas antineoliberais latino-americanas, ao bloquear a voz dos diferentes sujeitos sociais da região. Um discurso midiático que coloniza o outro.

## Referências

ARBEX JR. José. *In*: MORAES, Dênis. **Por uma outra comunicação: mídia, mundialização cultural e poder**. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Editora Record, 2008.

BOMFIM, Manoel. **América Latina: males de origem**. Rio de Janeiro: Topbooks Editora, 2005.

BONNAFOUS, Simone. Sobre o bom uso da derrisão em J. M. Le Pen. *In*: GREGOLIN, Maria do Rosário (org). **Discurso e mídia: a cultura do espetáculo**. São Carlos: Claraluz: 2003.

BRITTOS, Valério Cruz. Mídia e produção tecnológico-simbólica no capitalismo contemporâneo. *In*: MORAES, Dênis. **Mutações do visível: da comunicação de massa à comunicação em rede**. Rio de Janeiro: Pão e Rosas, 2010.

FERNANDES, Florestan. **Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina**. 4ª Edição. São Paulo: Global, 2009.

GAITÁN, Flavio. O desenvolvimento esquivo e as tensões do desenvolvimentismo – Reflexões sobre a América Latina. *In*: BOSCHI, Renato R. (org.). **Variedades de Capitalismo, política e desenvolvimento na América Latina**. Belo Horizonte: Humanitas/UFMG, 2011.

GALEANO, Eduardo H. **As Veias Abertas da América Latina**. Porto Alegre: L&PM, 2012.

GREGOLIN, Maria do Rosário; BARONAS, Roberto. (Orgs.). **Análise do Discurso: as materialidades do sentido**. São Carlos: Claraluz, 2001.

\_\_\_\_\_. Introdução. *In*: GREGOLIN, Maria do Rosário (org). **Filigranas do discurso: as vozes da história**. Araraquara: FCL/Laboratório Editorial/Unesp. São Paulo: Cultura Acadêmica Editora, 2000.

\_\_\_\_\_. Recitações de mitos: a história na lente da mídia. *In*: GREGOLIN, Maria do Rosário (Org). **Filigranas do discurso: as vozes da história**. Araraquara: FCL/Laboratório Editorial/Unesp; São Paulo: Cultura Acadêmica Editora, 2000.

INDURSKY, Freda. **A fala dos quartéis e outras vozes.** Campinas: Editora da Unicamp, 1997.

LEITE, Patrícia Paixão de O. A mídia impressa brasileira e o discurso colonizador sobre a América Latina: a casa grande discursivizando a senzala. Tese de Doutorado. PPGCOM. Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), 2016.

LEITE, Patrícia Paixão de O.; GOMES, Raimunda Aline Lucena. 2017. A mídia brasileira na contramão da descolonização do saber. Observatório dos Movimentos Sociais na América Latina/III Seminário Internacional, **UFPE/Campus Caruaru**, 2017, p. 1-2. Disponível em: <https://www.doity.com.br/iiiseminariointernacionaldoobservatorio>.

LIMA, Venício A. de. **Mídia: crise política e poder no Brasil.** São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2006.

MARTÍN-BARBERO, Jesús. Globalização comunicacional e transformação cultural. *In*: MORAES, **Dênis. (Org.) Por uma outra comunicação: mídia, mundialização cultural e poder.** 2ª Edição. Rio de Janeiro: Editora Record, 2004.

MORAES, Dênis de. **Planeta mídia: tendências da comunicação na Era Global.** Campo Grande: Letra Livre Editora, 1998.

\_\_\_\_\_. (Org.). **Mutações do visível: da comunicação de massa à comunicação em rede.** Rio de Janeiro: Pão e Rosas, 2010.

ORLANDI, Eni P. **Análise de discurso: princípios e procedimentos.** Campinas (SP): Pontes, 2003.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder e classificação social. *In*: SANTOS, Boaventura de Sousa; MENESES, Maria Paula (Orgs.). **Epistemologias do Sul.** São Paulo: Cortez, 2010.

SERRANO, Pascual. *Desinformación: cómo los médios ocultan el mundo*. Barcelona: **Ediciones Península**, 2009.

SOUSA SANTOS. Boaventura. Um ocidente não-ocidentalista? A filosofia à venda, a douda ignorância e a aposta de pascal. *In*. SOUSA SANTOS, Boaventura de; MENESES, Maria Paula. **Epistemologias do Sul**. São Paulo: Cortez, 2010.

\_\_\_\_\_. Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes. *In*. SOUSA SANTOS, Boaventura de; MENESES, Maria Paula. **Epistemologias do Sul**. São Paulo: Cortez, 2010.

TODOROV, Tzvetan. **A conquista da América: a questão do outro**. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2010.

# El escándalo como forma de construcción de la política

Beatriz Alem

## Introducción

Entre los años 2013/2017 los programas de debate e información política producidos por la TV comercial a través de los canales de la Ciudad de Bs. AS. (Argentina) han desarrollado una modalidad estilística cuya escenificación se construye, fundamentalmente, con situaciones escandalosas. Estos espectáculos periodísticos priorizan argumentaciones que apelan a componentes melodramáticos que tienen como finalidad la conmoción antes que la información. A partir del año 2013, en particular los canales privados enfocan las noticias políticas y los programas denominados de “debates políticos” desde un lugar que excede el mero espectáculo televisivo. Lejos de constituir una excepción en la programación, el modo en que se presentan las discusiones sobre temas políticos se relaciona con un estilo dominante en el conjunto de la TV argentina.

Podemos decir que ese inicio de “ilusión de realidad” que significó la *neotelevisión*, en los tiempos actuales se define como un modelo de *reality* TV (CARLÓN M., SCOLARI, C; 2009). Siguiendo estas pautas estilísticas, los presentadores son personajes y los panelistas expresan la exageración, la indignación más que una idea o una opinión en torno a determinados temas políticos. En esta modalidad de presentación se desvanece la idea de política como acción de gobierno o como conflictividad social. En consecuencia, la política sólo se puede narrar desde cierta

concepción que califica de delincuentes a los actores políticos, ya sean integrantes de movimientos sociales que protestan frente a la situación económico/social o dirigentes políticos cuya actividad se enfoca, principalmente, en hechos de corrupción. En este trabajo nos interesa describir la escena mediática que construyen los diversos canales televisivos en torno a la política, quiénes y cómo se denomina a los actores que participan de acciones políticas, qué diferencias y recurrencias se pueden reconocer en los diversos programas. Para ello, nos enfocamos en un corpus seleccionado de canales de aire y cable de la Ciudad de Bs. As. entre los años 2012/2017 y analizamos los casos a partir de una metodología sociosemiótica. Desde un punto de vista teórico retomamos conceptos desde la perspectiva de autores posestructuralistas que plantean el consenso y el conflicto como dos dimensiones indivisibles de la acción política (ERNESTO LACLAU, 2004; CHANTAL MOUFFE, 2007; OLIVIER MARCHART, 2009).

## Una vuelta de página

Para establecer las líneas que definen esta modalidad enunciativa, es necesario retomar ciertos acontecimientos – no haremos un recorrido histórico, pero sí mencionamos ciertos cambios de estilo en programas<sup>1</sup> que se definen de información política – y que de algún modo señalan un camino hacia la construcción de cierta concepción de la política como un ámbito desprestigiado. Estas diferencias se pueden resaltar con respecto a cierto clima de época que se expresa en el año 2010. Momento cargado de reconocimiento político visible, entre otros acontecimientos, por las mayoritarias concentraciones en las plazas, principalmente, de

---

1 Steimberg, O. (2013:60) define al estilo del siguiente modo: “las definiciones de estilo han implicado, en sus distintas acepciones, la descripción de conjuntos de rasgos que, por su repetición y su remisión a modalidades de producción características, permiten asociar entre sí objetos culturales diversos, pertenecientes o no al mismo medio, lenguaje o género”.

la Ciudad de Bs. As. y de otros centros capitales del interior del país. Por otro lado, ciertos acontecimientos sociales y mediáticos que surgen en el período 2012 refuerzan un camino a la individualización en detrimento de la acción colectiva como forma de manifestación política.

El inicio del año 2010 marcaba una serie de acciones en las que se ponían en juego un conjunto de decisiones asumidas por el gobierno nacional como la implementación de la Ley Servicios de comunicación audiovisual (SCA) 26.525 promulgada en octubre de 2009<sup>2</sup>. El 12 de marzo la red social Facebook, del programa periodístico 6, 7, 8<sup>3</sup> realizó una convocatoria a la Plaza de Mayo. Se trató de una marcha en apoyo a la aplicación de la Ley SCA. Según el análisis de algunos medios, esta convocatoria sorprendió a los propios organizadores por el nivel de participación<sup>4</sup>. Los datos que dan cuenta los medios gráficos van entre cinco y diez mil participantes<sup>5</sup>. Más allá de los números tan dispares,

---

2 La promulgación de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual el 10 de octubre de 2009, llevó una larga discusión desde el inicio de la democracia en el año 1983. Después de un largo período (veintiséis años) se presentaron una serie de proyectos legislativos para eliminar la ley heredada de la dictadura militar de 1976. Ninguno de estos proyectos prosperó. Durante el gobierno del presidente Néstor Kirchner se renuevan los aires de discusión y así, en 2004 se crea la Coalición por una Radiodifusión democrática. Dicha coalición planteaba 21 puntos a tener en cuenta en la elaboración de un nuevo proyecto sosteniendo como eje central la comunicación como un derecho. Durante el año 2008 se debatió en diversos ámbitos: académicos, gremiales, organizaciones de la Sociedad Civil hasta la elaboración de la actual Ley SAC. Véase Baranchuk, M. (2016).

3 El programa 6,7,8 es un programa periodístico que se emitía por Canal 7 de lunes a viernes de 21 a 22hs. Inició su programación el 06/04/2009 y finalizó el 23/12/2015. En sus inicios y en este período que estamos analizando tuvo un *rating* considerable tratándose de una programación de la TV pública.

4 Según *Página 12* asistieron a la marcha 10.000 personas <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-141927-2010-03-13.html> [Consultado el 15/09/2016].

5 Según el diario *Perfil* asistieron a la marcha 5.000. personas [http://www.perfil.com/contenidos/2010/03/12/noticia\\_0039.html](http://www.perfil.com/contenidos/2010/03/12/noticia_0039.html) [Consultado el 16/09/2016].

lo cierto es que se trató de una de las primeras modalidades de convocatoria por las redes sociales que tuvo amplia respuesta. La implementación de dicha ley pasó por una serie de tras piés. Uno de ellos fue cuando la Cámara Federal de Apelaciones de la provincia de Mendoza dictaminó una medida cautelar en contra de la aplicación de dicha ley. Un mes más tarde, el 9 de abril, también el mismo programa y organizaciones civiles convocaban a defender, nuevamente, la Ley SAC en diferentes centros urbanos del país. Esta convocatoria tuvo amplia repercusión en distintos puntos del país: C.A.B.A. Paraná, Posadas, Rosario<sup>6</sup>.

El mes de mayo fue otro momento de consolidación del gobierno nacional. Se realizaron los festejos del Bicentenario. La conmemoración duró cinco días (del 21 al 25 de mayo). La avenida 9 de Julio, de la ciudad de Buenos Aires - lugar donde se desarrollaron las actividades - estuvo colmada por la asistencia permanente de la población que concurrió a cada uno de los eventos programados en esos días. También contó con la participación de delegaciones de las 24 provincias del país y la presencia de los presidentes que integraban el Mercosur<sup>7</sup>. El año 2010 finalizó con los sucesos de la ocupación de terrenos privados y fiscales que los medios televisivos denominaron “La toma del Indoamericano”<sup>8</sup> (ALEM, 2015).

El año 2011 fue un año electoral. En el mes de octubre se realizaron las elecciones nacionales para presidente de la Nación, gobernadores de provincias junto con la renovación de

---

6 <https://www.youtube.com/watch?v=XHtLubitm5w> [Consultado el 15/11/2016].

7 <https://www.youtube.com/watch?v=hUDzVpzFXCQ> [Consultado el 15/02/2017].

8 Se trató de la ocupación de una población que habita en su mayoría en Villas Miserias de la CABA (95% según el censo poblacional que realizó el Ministerio de Desarrollo Social). Esta ocupación se inició el 3 de diciembre y culminó el 17 de diciembre de 2010, con el saldo de dos muertes. El suceso estuvo signado por una serie de acusaciones en torno a que dicha ocupación estuvo organizada por punteros políticos que responden a grupos de barras bravas de clubes de fútbol.

las cámaras de diputado y senadores. La fórmula que encabezó Cristina Fernández de Kirchner ganó las elecciones con el 54,11% de los votos<sup>9</sup>. A partir de la contundente victoria electoral con que asume el segundo mandato la presidenta Cristina Kirchner - acompañada de una gran movilización de apoyo a su gestión - indicaba que los ciudadanos volvían a confiar, particularmente, en los dirigentes políticos<sup>10</sup>. Sin embargo, las circunstancias fueron otras. En los inicios del año 2012, el 22 de febrero, ocurre un suceso que los medios definieron como “la tragedia de Once”. Se trató de un accidente de trenes suburbanos de la línea Sarmiento que une el noroeste de la provincia de Buenos Aires con la CABA. En este accidente murieron 52 pasajeros. Una de las tragedias más importantes en esta década, por la cantidad de víctimas. Pero también, porque entre las causas que originó el accidente se cuestionó la falta de modernización del servicio de transporte y la responsabilidad en la concesión y administración del servicio ferroviario. Uno de los integrantes cuestionados fue el secretario de Transporte de la Nación: Juan Pablo Schiavi<sup>11</sup>. El gobierno

---

9 En segundo lugar, muy lejos, salió el Frente Amplio Progresista (FAP) con el 16,81 y en tercer lugar la Unión para el desarrollo Social (UDESOS) con 11,14%. [https://www.pjn.gob.ar/cne/documentos/2011\\_escrutinio\\_definitivo.pdf](https://www.pjn.gob.ar/cne/documentos/2011_escrutinio_definitivo.pdf) [Consultado 16/09/16].

10 Los sucesos ocurridos en diciembre de 2001 -que culminan con la renuncia del presidente Fernando De La Rúa- modificó el escenario público. La población argentina se manifestó, masivamente, por las principales calles y plazas del país. La consigna que unificaba (mayoritariamente) dicha movilización fue “que se vayan todos”, en rechazo a la dirigencia política. Véase, en este sentido, los trabajos de Gordillo, M (2010) *Piquetes y cacerolas... el “argentínazo” del 2001*. Bs. As. Sudamericana; Pereyra, S; Vommaro, G; Pérez, G. (2013) *La grieta. Política, economía y cultura después de 2001*. Bs. As. Editorial Biblos.

11 El 28 de diciembre de 2015 fueron condenados por la Cámara Federal 2 de la CABA, el ex concesionario de Trenes de Buenos Aires (TBA), Sergio Claudio Cirigliano, y el ex secretario de Transporte de la Nación, Juan Pablo Schiavi a nueve años y ocho años, respectivamente. La condena también recayó en el anterior secretario del área, Ricardo Jaime. El maquinista Marcos Córdoba fue condenado a tres años y seis meses, con siete de inhabilitación para conducir,

nacional fue acusado en distintos medios gráficos y televisivos por la responsabilidad en la gestión (extensión) sin control del servicio público de transporte. Como respuesta a la crisis que originó este suceso, ese mismo año la secretaría de Transporte pasó a formar parte del Ministerio del Interior. En la sesión inaugural de la asamblea legislativa del 1 de marzo de 2015 la presidente de la Nación anunció la nacionalización de la mayor parte de los ferrocarriles argentinos que cubren la zona del conurbano de Bs. As. y la CABA: Belgrano Sur, Mitre, San Martín, Roca y Sarmiento. En este recorrido los medios masivos de comunicación, en particular la TV ocupó un rol central no solo por la masividad de su alcance, sino también, por el crecimiento de los canales de cable de noticias.

## Los medios televisivos y el vuelco hacia los temas políticos

La TV por cable argentina contaba, en 2012, con 6 canales de noticias de producción y alcance nacional, el último inaugurado en abril de 2010<sup>12</sup>. Hacemos esta referencia porque no solo existen los noticieros televisivos, sino que, la competencia informativa se constituye en una carrera por el *rating*. En particular, los canales de noticia llevan la disputa al extremo a partir de la instalación de casos que se reiteran durante todo el día y se prolongan a lo largo de una semana o más tiempo. Dichos casos son noticias que se presentan en el marco del género policial, aunque, en realidad, la mayoría de los mismos se trata de violencia de género: casos

---

ya que se dio por probado que no frenó a tiempo para impedir la embestida de la formación contra los paragolpes del andén. [www.telam.com.ar/notas/201512/131399-tren-once-veredicto.htm](http://www.telam.com.ar/notas/201512/131399-tren-once-veredicto.htm) [Consultado 15/08/2016].

12 El primero fue *TN* que se inauguró en junio de 1993, le siguió *Crónica TV* en enero de 1994, y luego *Canal 26* en marzo de 1996. En la década del 2000 se inauguraron tres canales más: *América 24* en marzo de 2005, *C5N* en agosto de 2007, *CN23* en abril de 2010 y, por último *LN+* en noviembre de 2016.

“Ángeles”, “Candela”, etc <sup>13</sup>. En el marco de esta competencia por ofrecer la noticia más “cautivante” para el telespectador los noticieros televisivos no dejan de buscar la atracción a partir del uso de ciertos géneros como el melodrama. El temor y la piedad, tal como refiere Eric Bentley (1982 [1964]) conforman un juego que se relacionan mutuamente en las figuras del melodrama. Así, la construcción en la que se integran el sufrimiento de los personajes y el placer que provoca una situación dolorosa se conjuga en la pantalla televisiva en una escena “apasionante” para el espectador ¿cómo se relaciona esta modalidad estilista de la cultura mediática y la información política? Porque la narración de ciertos acontecimientos políticos, también, adquieren condiciones de figuras antagónicas como los personajes del melodrama: el héroe y el villano (ALEM, 2016).

En el año 2012 se inicia y/o retoman temáticas políticas en programas de periodismo de espectáculo, al menos se destacan dos de ellos. Uno es el programa *Animales Sultos* que se inicia en 2009 como un programa de *magazine* nocturno con personajes de la TV, vedettes del espectáculo. A poco tiempo de iniciado, cambia en parte su rutina semanal y vuelca su programación algunos días de la semana a entrevistas con figuras del ámbito político como gobernadores, ministros, diputados, intendentes, etc. El ciclo se define *Mano a Mano*, con un promedio de audiencia importante para el programa general<sup>14</sup> y comienza, de este modo, una secuencia de análisis de la situación política.

El 15 de abril de 2012 se inicia otro programa de espectáculo periodístico/investigación que tendrá un nivel de *rating* por

---

13 Se trató de dos casos de violencia de género. Las víctimas: jóvenes y adolescentes como así también un sin número de casos como los mencionados llevó a los medios televisivos a narrar la historia durante más de una semana. Los canales televisivos toman el nombre de la víctima y agregan en los *videographs* la palabra Caso para referir al suceso.

14 El *rating* promedio de ese año fue de 3.9, puntos, el ciclo *Mano a Mano* tuvo un promedio de 2.6 puntos. Fuente: Anuario de la Televisión Argentina.

momentos importante en la grilla televisiva, aunque no con una audiencia estable<sup>15</sup>. Se trata de *Periodismo para Todos* (PPT) conducido por el periodista Jorge Lanata en canal 13. Este programa trabaja durante los años que se transmite en base a denuncias de corrupción política. La segunda emisión, el 21 de abril, se tituló “*La ruta del dinero K*” obtuvo el 30,1% de *rating*, un porcentaje elevado para lo que es el estándar de la programación de televisión abierta<sup>16</sup>. Los noticieros televisivos que analizamos también han modificado su estructura informativa. En *Telefé Noticias*<sup>17</sup>, el escritorio principal lo siguen ocupando los conductores y se incorpora en el análisis de noticias en política nacional un especialista, Reinaldo Sietecase junto con un experto en noticias internacionales, Andrés Repetto<sup>18</sup>. De esta manera se van produciendo cambios en las estructuras de los noticieros televisivos y en la nueva programación de periodismo político. También el espacio público se va transformando a partir de las diferentes modalidades que adoptan las marchas de protesta y los modos de construcción de estos acontecimientos.

## La protesta viene marchando

En el inicio del año 2012 se visibiliza una programación de debate de temas políticos, en concordancia con la constitución de un espacio público de confrontación. En el transcurso del año se organizan por las redes sociales, como en el año 2010, dos marchas. Esta vez, se orientan contra el gobierno nacional. Estas

---

15 El promedio general del año 2012 fue de 15.7 de *rating*. Fuente: Anuario de la Televisión Argentina.

16 El mayor porcentaje de programa lo ocupa un clásico de canal 13 “ShowMatch” con un promedio anual de 22.2 puntos. En el debut obtuvo 38.8 puntos de *rating*. Fuente: Anuario de la Televisión Argentina.

17 [https://www.youtube.com/watch?v=o1K\\_QZZ\\_FP4](https://www.youtube.com/watch?v=o1K_QZZ_FP4) [Consultado el 10/11/1013].

18 Consultado en Anuario de la Televisión Argentina.

marchas adoptaron la denominación de la fecha y la primera letra del mes, consigna que imita a las cadenas internacionales cuando se trata de acontecimientos conmocionantes. Una de las primeras marchas fue el 13 de septiembre (13S). Una masiva convocatoria ocupó las calles de las principales ciudades del país: Córdoba, Rosario, Bariloche, Mar del Plata y fue ampliamente cubierta por los medios televisivos. Según los datos aportados por *Telefé Noticias* se estimó la participación en Plaza de Mayo entre cincuenta a sesenta mil asistentes. La escena que construye el noticiero es una advertencia al gobierno nacional: “tiene que escuchar” y cuenta al menos con dos tipos de tramas<sup>19</sup>. Una de las tramas, en relación con el 13S es mostrar la magnitud de la movilización con una característica particular; la misma no es convocada por partidos políticos, razón por la cual el gobierno nacional debería tomar en cuenta este acontecimiento<sup>20</sup>. En este mismo bloque se presenta parte del discurso de la presidenta de la Nación que en simultáneo (a la misma hora que ocurren los hechos en varias ciudades del país) mientras se mostraba la manifestación, la mandataria asistía a un acto en la provincia de San Juan inaugurando obras públicas. En el *videograph* (zócalo), además del audio de su discurso, se podía escuchar y leer la siguiente frase: <<No me voy a poner nerviosa>>, en relación con la marcha autoconvocada. Para remarcar la multitud que concurría a la plaza, la mayoría de las tomas son

---

19 Entendemos la trama -tal como la define Umberto Eco (1993)- es la historia tal como se la narra. Esta narración no significa una linealidad temporal -según Eco- sino que puede presentar *flashbacks*, anticipaciones, descripciones, reflexiones, es decir, ciertas dislocaciones en el tiempo, por eso se trata de una narración tal cual aparece en la estructura discursiva. La trama da cuenta de una serie de acontecimientos a partir de los cuales se pueden inferir líneas de causalidad.

20 Conductores (CP): “voluntades sin que las llame nadie que las represente desde un liderazgo, simplemente unificadas por consignas” (RB): “la gente se movilizó no se quedó pasiva [...] cualquier político inteligente debe leerlo” y especialista (RS): “Es un reclamo genuino, hay un descontento que el gobierno debería leerlo” [https://www.youtube.com/watch?v=o1K\\_QZZ\\_FP4](https://www.youtube.com/watch?v=o1K_QZZ_FP4) [Consultado 30/10/2016].

aéreas, planos generales que muestran la Plaza de Mayo cubierta por una multitud de personas y planos medios de los manifestantes con carteles, banderas argentinas y protestas contra ciertas medidas del gobierno nacional. La segunda trama que se presenta es la heterogeneidad de los manifestantes y la amplitud de la convocatoria: “cepo al dólar, intento de re-reelección de la presidenta, escándalos de corrupción que salpican al gobierno nacional y, también, por hechos de inseguridad<sup>21</sup> – según la narración de los periodistas –. Sobre este último tema de la convocatoria, el noticiero recalca que las personas que allí asistieron no solo son vecinos en condiciones económicas con poder adquisitivo (condiciones para comprar dólares), sino los vecinos de Lugano 1 y 2 – una población con menores recursos económicos- que reclaman por casos de inseguridad<sup>22</sup>.

El canal de noticias del 13<sup>23</sup>, *TN*, construye una escena que tiene que ver con la presencia masiva de la población en rechazo a las políticas del gobierno nacional. Esta presencia cobra relevancia

---

21 El “cepo al dólar” es una medida económica que se implementó el 1 de noviembre de 2011, ante el incremento en la llamada fuga de capitales, es decir, la compra de dólares y otras divisas extranjeras por parte de familias y empresas. Se trató de una medida oficial para evitar la fuga masiva de capitales a partir de la compra de dólares. Para la compra de la moneda estadounidense había que solicitar permiso a la AFIP. Otras de las medidas impulsadas fue el recargo del 15% en compras en el exterior con tarjetas de crédito. Fuente: <http://www.economistaamerica.com.ar/economia-eAm-argentina/noticias/5364147/12/13/>. El tema de re-reelección surgió a partir de una declaración de la diputada Conti del FPV, expresada en un medio de comunicación, que luego fuera desmentido por la presidenta. Con respecto a hechos de corrupción la noticia más destacada era la expropiación de la Empresa Ciccone. Se trata de una imprenta que se encargaba de imprimir los billetes, pasaportes, patentes de auto, boletas de partidos políticos para las fechas electorales, y que en agosto de 2012 fue intervenida por el Estado y luego estatizada. La sospecha que fue difundida por los medios es que la misma era propiedad del entonces vice-presidente Amado Boudu.

22 Conductor (RS) “La inseguridad es la consigna que unifica a todas las clases sociales”.

23 <https://www.youtube.com/watch?v=t1Xn-ZIzXus> [Consultado 02/11/2016].

por la cobertura que realiza la cadena. Así, la pantalla presenta distintas ciudades donde se congrega la población, compuesta por dos o cuatro tipos de imágenes partida y tomas aéreas que permiten reconocer la masividad de la marcha. Los conductores hacen referencia que se trata de una protesta contra el gobierno nacional, en distintos puntos de la Ciudad de Bs. As. y del país<sup>24</sup>. El canal cubre la noticia desde distintos lugares con corresponsales en las provincias y en diferentes puntos de concentración en la Ciudad de Bs. As.: Santa Fé y Callao, Acoyte y Rivadavia, la Plaza de Mayo. La preeminencia la tienen las imágenes por sobre la palabra. Mientras se muestran los distintos puntos del país y la masividad de la concurrencia se visibilizan algunas de las consignas<sup>25</sup> y se escucha en *off* la voz de los conductores principales<sup>26</sup>. Del mismo modo, como lo hace *Telefé Noticias*, el noticiero construye una de sus tramas como la negación del gobierno a reconocer esta marcha y/o a considerar que la misma ha sido organizada en su contra<sup>27</sup>.

Esta protesta también tuvo repercusión en otros países. En New York. Desde allí un corresponsal envía días posteriores, a la marcha en la CABA, un material relacionado con el descontento de argentinos que viven en dicha ciudad porque rechazan los argumentos que la presidenta brinda en relación con el panorama del país. Se trata, según la noticia, de una percepción diferente de la población que vive en EE.UU.<sup>28</sup>. Esta movilización generó

---

24 Zócalos “Protesta en Acoyte y Rivadavia”; “Protesta y Movilización”, “Protesta en Sante Fé y Callao”.

25 “Se va a acabar la dictadura de los K”, “Libertad, libertad, libertad”.

26 Conductores: “Esta es una protesta contra algunas medidas del gobierno nacional”, “hay quejas que la pobreza sigue igual”, “en contra de la imposibilidad de comprar dólares” (FC): “Se convoca contra la re-reelección” <https://www.youtube.com/watch?v=t1Xn-ZIzXus> [Consultado 021/11/2016].

27 <https://www.youtube.com/watch?v=t1Xn-ZIzXus> [Consultado 021/11/2016].

28 <https://www.youtube.com/watch?v=F1NNA4-HirU> [Consultado 05/11(2016)].

repercusión en la TV argentina, al punto que otros programas exclusivamente dedicados al entretenimiento se hicieron eco de esta convocatoria. En esta oportunidad el conductor Marcelo Tinelli en su programa *ShowMatch* de mayor *rating* en la TV abierta ocupó casi siete minutos en el inicio del mismo para referir a estos acontecimientos. En un primer plano y hablando directamente al telespectador, el conductor se refirió a un tema central - si bien reconoció la masiva concurrencia de la población a dicha convocatoria, como lo hicieron la mayoría de los medios privados - su discurso se centró en la violencia y la división entre argentinos que se advirtió en la marcha del 13S. Se dirigió al televidente para apelar a la unidad nacional<sup>29</sup>. Incorporamos este dato porque, si bien, el programa no responde a un género periodístico, resulta relevante dado la popularidad del mismo, del conductor y el tiempo que utilizó en la TV para referirse a un acontecimiento que excede el ámbito del puro entretenimiento.

La segunda marcha se realiza el 8 de noviembre del mismo año, el “8N”. Dos mundos diferentes se presentan en este acontecimiento. Por una parte, el canal de noticias *TN* - de canal 13 - da cuenta, nuevamente, de la masiva convocatoria y las consignas contra el gobierno nacional: independencia de la justicia, contra la corrupción. En todo momento se escucha la voz de la conductora principal rescatando que la marcha se realizó con total

---

29 (MT) “Lo que yo siento esta noche es que hay una gran división en la Argentina”, “se dicen cosas terribles [...] y parece que cuando uno reclama de un lado u de otro se siente juzgado [...] si sos del pueblo, si sos gorila” “Hay una violencia tan grande, que me preocupa” “Es válido todo tipo de reclamo, desde el 2001 hasta aquí lo ha sido, lo que no es válido es irnos en algunas frases fuera del sistema democrático” “Hay una presidenta electa por el voto de las urnas y hay que respetarlo, y me parece bien que se esté en desacuerdo [...] lo terrible es la violencia” “Los políticos del gobierno y de la oposición tienen que apaciguar la violencia” “el mensaje tiene que ser de paz, de amor, desde un lugar donde nos podamos unir los argentinos”. El discurso duró seis minutos y cincuenta y tres segundos. <https://www.youtube.com/watch?v=YxtwLhqHTRw> [Consultado 15/11/2016].

tranquilidad<sup>30</sup>. Por otra parte, en el noticiero nocturno de *Telefé* el conductor comenta la agresión a periodistas del canal de noticias *C5N* y al camarógrafo de canal 13. Los hechos de violencia y agresión verbal y física lo recogen los programas de canal 9: *Duro de Domar* y *TVR*. El primero es un *magazine* de análisis de la realidad política que incluye *sketch* con humor. El segundo es el recorte de una compilación semanal de sucesos presentada por los dos conductores (también con contenido humorístico, de parodia) y un invitado especial que es el encargado de comentar los sucesos. En ambos programas se destaca que la movilización tuvo organizadores y que ocurrieron hechos de violencia e intolerancia hacia ciertos periodistas que no pertenecen a la “corporación mediática”: los conglomerados *Clarín*, *Telefé*, *La Nación*, entre otros. También es destacable la construcción que realiza el programa periodístico de canal 13 *Código Político*<sup>31</sup>. El conductor entrevista al escritor y periodista Martín Caparrós, en un segmento que dura nueve minutos. En este programa uno de los zócalos sintetiza el pensamiento del entrevistado: “Hoy fue una gran movilización pre-política y antipolítica”<sup>32</sup>. El camino hacia la despolitización, hacia la primacía del individuo por contrapartida a un modelo de representación política, programática, es la construcción que los canales privados, en su mayoría inician en el periodo 2013 y se consolida en los años que asume el nuevo gobierno de Cambiemos en 2015. Así, algunos programas definidos como de “debate político” adquieren más la condición de un tipo de argumentación *ad*

---

30 (MLS) “No hay agresión, ni violencia”, “Todo se realiza con total normalidad”.

31 Es un programa de periodismo político semanal que se emite por el canal de noticias *TN*. Los conductores son Eduardo Van der Kooy y Julio Blanc, ambos columnistas del diario *Clarín*.

32 El entrevistado refiere en todo momento que no había dirigencia política y que lo que allí se notaba era un vacío político. “Se escuchaban consignas, pero no se entendía el sentido”, dice Caparrós y agrega: escuche decir “si esto no es el pueblo, el pueblo donde está”, “¿eso era el pueblo?” se interroga el escritor. <https://www.youtube.com/watch?v=oSBbt9qi3Rk> [Consultado 13/02/2017].

*hominen*<sup>33</sup>, antes que el debate de ideas. En este tipo de programas correspondientes a un corpus del año 2016, los debates se centran en las características personales de los panelistas (positivas o negativas) antes que en la discusión en torno a ideas programáticas. En esta escenificación se consagran las personas en su rol de personajes de un drama en detrimento de las concepciones políticas como construcción colectiva (ALEM, 2017). La modalidad estilística que caracteriza la cultura mediática en los años 2016/17 se construye con discusiones altisonantes, acusaciones entre panelistas y el descrédito de los sujetos que se manifiestan en torno a algún reclamo político/social. Una manifestación que difiere, en algunos aspectos, de los grandes escándalos de corrupción de fines del siglo XX, en Argentina.

## **El escándalo, la sospecha, lo escandaloso**

A fines del siglo XX, el escándalo fue uno de los carriles por los cuales transitó la política (SEBASTIÁN PEREYRA, 2013; JOHN, B. THOMPSON, 2002). Esta modalidad reúne, en ambos autores, ciertas características comunes y difiere en función de las particularidades que adquieren los contextos desde los cuales se describen las experiencias. Uno de los aspectos de coincidencia tiene que ver con la condición de que requiere un hecho para constituirse en escándalo. En ambos trabajos se plantea que la transgresión de ciertas normas es una categoría fundamental para constituir un suceso en escándalo, siempre y cuando altere ciertos valores morales y, además, sea reconocido y rechazado por terceras personas<sup>34</sup>. Un segundo aspecto es la condición de ser

---

33 Se trata del argumento que trata de confundir al adversario oponiéndole sus propias opiniones o actos, o, más frecuentemente hoy, al argumento que va dirigido contra la persona y no contra sus tesis. [lema.rae.es/dpd/srv/search?id=xHMmI92VWD6OVGJvsY](http://lema.rae.es/dpd/srv/search?id=xHMmI92VWD6OVGJvsY). [Consultado el 10/11/2016].

34 Pereyra, S. (2013) *Política y Transparencia. La corrupción como problema público*. Editorial Siglo XXI, Bs. As. Pp. 140/194. El autor plantea una serie de

reconocido públicamente. La desaprobación pública, es un factor que en términos mediáticos se reconoce exitosa por el nivel de *rating*. En este sentido, una denuncia en sí misma no se constituye en escándalo si la misma no genera controversias entre denunciantes y denunciados, entre aliados y público (PEREYRA, 2013). En estas condiciones existen ciertas *dramaturgias de ocultación y revelación* que los individuos despliegan para evitar que las mismas no se conozcan y/o se visibilicen. Por ello el escándalo está relacionado con la reputación pública de los personajes involucrados (THOMPSON, 2002). Finalmente, otra de las características que diferencian el escándalo de las denuncias son los elementos de prueba: el carácter plausible de la prueba y, en este sentido, aquellos aspectos como la “credibilidad del denunciante”, “los testimonios” y “los documentales” – como es el uso de los videos de cámara oculta que fueron utilizados en casos de corrupción en Argentina – (PEREYRA, 2013). Las características que definen al escándalo político en la década de los años '90 y que vuelven escandalosas ciertas circunstancias de los personajes de la política, difiere en la etapa actual. En todo caso aquello que era necesario para construir un escándalo como es la prueba, adquiere otros matices. En las etapas que estamos analizando la programación televisiva (2013/2017) se trata más bien de una acción escandalosa que incluye la “sospecha” como eje relevante de cualquier denuncia. Así, la prueba se plantea como un tipo de argumentación que a modo de péndulo oscila entre la “verdad” y la “sospecha”, entre lo que es visible y lo que se oculta, lo que no es “claro”. La sospecha es una niebla que recubre las denuncias y la sostiene como intriga hasta que se devela o se deja sin efecto cuando el *rating* se agota.

---

categorías que corresponden a los escándalos de corrupción en la prensa argentina en la década de los años '90. Entre ellos la trasgresión, a ciertas normas que involucra la moral de los participantes. Por ello, agrega el autor, no sólo el escándalo demuestra el status moral del denunciado, sino también, las cualidades morales del denunciante.

El ciclo que se inicia con el gobierno de la alianza Cambiemos, en diciembre de 2015, refuerza mayoritariamente el nivel de denuncias cruzadas por casos de corrupción. La mayoría de los canales privados se hacen eco de la corrupción del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, a excepción de algunos programas y, en particular, el canal *C5N*, que visibiliza hechos de corrupción del gobierno de Cambiemos. El eje de la prueba pasa por situaciones de denuncias y de sospechas -escandalosas, por cierto - y lo que se pone en cuestión es la credibilidad de la prueba. Así frente a una denuncia, en su mayoría son denuncias que se presentan en los medios, se ofrecen otras pruebas, otras denuncias, en un círculo que se retroalimenta constantemente.

### **Tres sospechas, tres**

El primero de agosto del 2017, un grupo de integrantes de la comunidad Mapuche, siete en total, ocuparon la ruta Nacional N°40, en la provincia de Chubut, en reclamo por las tierras que pertenecen a dicha comunidad. La Gendarmería Nacional, a partir de una orden judicial, procedió al desalojo de dicha ruta. Ese mismo día desapareció uno de los manifestantes: Santiago Maldonado. Desde ese momento los organismos de Derechos Humanos del país e internacional se hicieron eco del reclamo de aparición con vida de Santiago. El viernes 11 de agosto una masiva concurrencia en la Plaza de Mayo reclamó al gobierno nacional pronta respuesta e investigación a la gendarmería nacional, ya que algunos testimonios habían reportado que Santiago fue, supuestamente, llevado en una de las camionetas de dicha fuerza. El programa el “*Diario de Victor Hugo*” del canal de cable *C5N* – perteneciente al grupo INDALO –, dedicó la mayor parte de su programación a la transmisión en vivo de dicha marcha<sup>35</sup>. Un zócalo acompañaba el relato del conductor principal y

---

35 Es el único canal privado que en la mayoría de sus programas de periodismo político es crítico al gobierno de Cambiemos. En uno de los programas de

el especialista en temas judiciales: “Marcha por la aparición con vida de Santiago Maldonado”; “Hallaron cabellos y sangre en una camioneta de Gendarmería”. Por su parte el canal de cable *TN* – perteneciente al grupo *Clarín* –, también daba cuenta de la magnitud de la marcha y una toma aérea mostraba la multitud que llegaba a la Plaza de Mayo, sin embargo, la diferencia estaba entre otros textos en el zócalo: “Marcha por la desaparición de Santiago Maldonado”. En el primer caso del *videograph* se hace alusión al reclamo de aparición con vida, porque Santiago Maldonado es considerado una víctima, cuya desaparición es responsabilidad de las Fuerzas de seguridad del Estado Nacional; pero además, es una consigna que los movimientos de Derechos Humanos levantaron como reclamo por los desaparecidos de la última dictadura cívico-militar de 1976. En el segundo caso del zócalo (de *TN*) es una marcha que apoyan sectores de la sociedad civil.

Desde el momento en que se conoció la desaparición de Maldonado los canales de información privada levantaron, al menos, tres tipos de sospechas que contradicen la denuncia de los organismos de DDHH. La primera de ellas fue – y no es la primera vez que estos acontecimientos son contruidos con las mismas características en Argentina – que un supuesto camiónero y/o un conductor habría trasladado, presuntamente, a dicha persona hasta la provincia de Entre Ríos, a miles de kilómetros de distancia del lugar de la desaparición. De este modo el canal de noticias *TN* pasaba un video poco legible de una persona en un kiosco realizando compras. Mientras, los conductores hacían una serie de conjeturas: <<yo hablé con la persona que trasladó a esta persona que estamos viendo en el video [...] cuando vio las imágenes por *TN* lo vinculó con la persona que estaban buscando, me contó que iba en bicicleta [...] nos llamó y aportó

---

periodismo político *Minuto1* el conductor inicia la programación con el siguiente slogan: <<Mostrar aquello que otros medios te ocultan>>, <<Mostrar la realidad>>.

datos [...]>>><sup>36</sup>. La segunda sospecha (intriga) es que otra persona lo podría haber asesinado y no se trata de un integrante de las Fuerzas de Seguridad. Así, en otro canal de noticias A24 – también fue reiterado por otros canales privados –, los conductores comentan que: “días previos a la desocupación de la ruta [...] hubo un ataque a un puestero de la estancia de los Benetton y, en esa oportunidad, esta persona habría herido a uno de los atacantes”. De este modo un zócalo anunciaba: “Testimonio Clave. El caso Maldonado”. Dicho testimonio era una entrevista al puestero (de la estancia Benetton) que reconocía haber herido a uno de los atacantes, pero, ante la insistencia del periodista, reiteraba que no podía certificar que se tratara de Maldonado. En el transcurso de los dos minutos que dura la noticia en todo momento se ponía en suspenso si en todo caso (Santiago Maldonado) se habría ido herido con los otros “Mapuches” y estaría escondido en algún lugar<sup>37</sup>. La tercera sospecha la aporta un periodista al canal de noticias LN+, perteneciente al diario *La Nación*, en el programa *Odisea Argentina*, cuyo conductor es uno de los columnistas del diario: Carlos Pagni. El zócalo que permanece durante la entrevista con el periodista invitado, Francisco Olivera, es el siguiente: “Santiago Maldonado: ¿lo mató un Mapuche?”. También aquí se reitera la idea que: “el puestero quien es de origen Mapuche, podría ser su presunto asesino”. Pero la diferencia en esta ocasión, para el periodista, es que existen una serie de indicios (dudas) para pensar que Maldonado no estuvo en el lugar de los hechos. En primer lugar, porque los sucesos del ataque al puestero ocurrieron el veintiuno de julio (la desaparición de Maldonado, el 1 de

---

36 Al día siguiente la persona que aparece en el mencionado video declara en distintos canales televisivos, previo a escribir en su cuenta de *twitter*, que la persona que supuestamente vinculaban con Maldonado, en realidad era quien hablaba: Francisco Maestre y había postado su indignación ante semejante “pista falsa” <https://www.youtube.com/watch?v=WbHDLJ1OhHs> [Consultado el 18/08/2017].

37 <https://www.youtube.com/watch?v=z5ddOJx64L4> [Consultado el 17/8/2017].

agosto). Segundo porque Maldonado tenía tres líneas de teléfono y, según la narración de su hermano (acota el periodista) <<se había comunicado con su madre el día treinta y uno de julio (un día antes de la represión y desaparición en Chubut), pero [...] no hay llamada al celular de la madre. ¿Qué pasa? están forzando la idea que el tipo estaba por la zona>>, <<La justicia le pidió a la madre, el viernes, una muestra de ADN y se negó a ir, dijo que se sentía mal>>, <<¿por qué la familia se niega dar más prendas a la Justicia?>>. Se trata, en todos los casos de sospechas: si la persona está desaparecida, si estuvo en el lugar de los hechos, o si viajó a otra provincia u otro país. Por una parte, son pruebas extra-técnicas. Es decir, no son aportadas por el periodista, sino por terceras personas que, en ciertos casos revisten cierta reputación: fuentes judiciales; o entrevista a terceras personas que no desmienten el suceso: hubo un herido, trasladé a una persona. Este tipo de pruebas tal como la expresa Roland Barthes, (1982 [1970]) tienen por finalidad convencer al destinatario, se sustentan en un tipo de razones probatorias, porque aparecen como citas: no las produce el periodista. Por otra parte, la sospecha, reviste el carácter de intriga, algo está poco claro, oculto y como tal solo aparecen indicios: ¿lo mató otro mapuche? Intriga que deja de existir ante la declaración del puestero y se devela una verdad no se puede confirmar que Maldonado está muerto, entonces se construye otra intriga: ¿por qué no se aporta el ADN?. Paolo Fabbri (1995) plantea que un suceso es aquello que aparece con forma de enigma y puede ser una manera de “construcción” de verdad. Remarcamos esta idea de construcción porque es la condición de cierto verosímil y, como tal, se sostiene en los márgenes de la credibilidad. Cuando esa credibilidad se pone en cuestionamiento, se construye otra verdad.

## **Consideraciones Finales**

En los párrafos anteriores describimos los cambios de estilo en los programas periodísticos de información en la TV argentina. Estos cambios están en relación con ciertas formas de

manifestación pública, podemos decir, de cierta cultura política que se fue delineando en los últimos años y que se consolida en un modelo de gestión gubernamental y comunicacional. La construcción de la escena mediática, en el período que va del 2012 al 2015 en la mayoría de los canales privados, inició un camino de desprestigio de la política como administración de los bienes públicos y como conflicto político. En la argumentación de acontecimientos y paneles de discusión se privilegió un tipo de narración melodramática en desmedro de la información. Por una parte, los sujetos que participaban en conflictos sociales se constituyeron en antagonistas del orden y nos se escatimaron formas estigmatizantes para nombrarlos. Por otra parte, la gestión de gobierno fue construida como una acción incapaz de resolver los problemas de la “gente”, los “vecinos”. Desde este lugar el individuo cobra relevancia por contraposición con la noción de pueblo o ciudadano. Esta tendencia de descrédito se generaliza en la mayoría de los canales privados a partir del nuevo gobierno de la alianza Cambiemos en 2015. Los paneles de debate se constituyen en un verdadero aquelarre, en el mejor estilo de la *reality TV* cuando se trata de confrontar ideas. Lo que prevalece es la voz altisonante, la descalificación, la imposibilidad de escucha. Los sucesos que mayoritariamente azoran las pantallas televisivas tienen que ver con denuncias. Algunas de ellas se materializan en acusaciones judiciales, otras en simples denuncias que no pasan más allá del escándalo mediático. En este sentido, se delinea una diferencia con los casos de escándalo que tienen como hecho la transgresión moral de alguna norma en la década de los años ´90, porque la legitimidad de la prueba acusatoria era un factor importante en la resolución del suceso. La prueba, en ciertos casos, pasa a ser en la etapa actual una sospecha: se presentan indicios, presunciones en torno a algo o alguien y cuando esta prueba que funciona sobre la base de cierta credibilidad cae, se presentan otros indicios, intrigantes y, por lo tanto, cautivante para un telespectador que continúa la saga del espectáculo.

Las convocatorias públicas son una fuerte tendencia social en la Argentina, aún por fuera de ciertos marcos institucionales: partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil y, en tal sentido engloba la participación de ciudadanos, individuos o vecinos, según el interés que está en juego. Pero este es tema de otro trabajo. Si podemos concluir que el espacio público, a diferencia de la TV, sigue siendo el espacio de representación política y los medios aún cuando sus zócalos –que funcionan a modo de titulares – sigan marcando sus diferencias estilísticas, ideológicas, no pueden suprimir lo que ocurre en las calles.

## Referências

ALEM, B. “Las noticias televisivas como campo de disputa en la narración de la política” V **Jornadas de Historia Política**, Montevideo (Uruguay), 2015.

ALEM, B. “La narración de la política en los noticieros televisivos. Historias de un melodrama con final ¿infeliz? en Cremonte, JP (comp.) *Avances y retrocesos en las políticas de comunicación en Argentina: Del consumo a los derechos y de los derechos a la incertidumbre*. **Editorial UNGS**, en prensa. 2016.

ALEM, B. “Entre la opacidad y la visibilidad: la televisión pone en jaque la política como identidad colectiva”, en Alem, B; Elizabeth Martínez de Aguirre, Lucía Masci (comp.) *Arte, política y comunicación*. **Editorial UNGS**. En prensa. 2017.

BARANCHUK, M. *Los trabajadores de los Medios y sus Organizaciones*. **Editora Patria Grande**, Bs. As. 2016.

BARTHES, R. *Investigaciones Retóricas I Ediciones Bs. As.*, Bs. As. 1982.

CARLÓN, M., Scolari, C. A. (Eds) *El fin de los medios masivos. El comienzo de un debate* **La Crujía**, Bs. As. 2009.

Eco, U. *Lector in fábula. La cooperación interpretativa en el texto narrativo*. **Lumen**, Barcelona. 1993.

FABBRI, P. *Táctica de los signos*. **Gedisa**, Barcelona. 1995.

GORDILLO, M. *Piquetes y cacerolas... el "argentino" del 2001*. **Sudamericana**, Bs. As. 2010.

LACLAU, E. Mouffe, Ch. *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*. **FCE**, Bs. As. 2004.

MOUFFE, Ch. *En torno a lo político*. **FCE**, Bs. As. 2007.

MARCHART, O. *El pensamiento político posfundacional. La diferencia política en Nancy, Lefort y Laclau*. **FCE**, Bs. As. 2009.

PEREYRA, S. *Política y Transparencia. La corrupción como problema político*. **Siglo XXI**, Bs. As. 2013.

PEREYRA, S.; VOMMARO, G.; PÉREZ, G. *La grieta. Política, economía y cultura después de 2001*. Bs. As. **Editorial Biblos**, 2013.

STEIMBERG, O. *Semióticas. Las semióticas de los géneros, de los estilos, de la transposición*. **Eterna Cadencia**, Bs. As. 2013.

THOMPSON, J. B. *El escándalo político. Poder y visibilidad en la era de los medios de comunicación*. **Paidós**, Ibérica, Barcelona. 2002.

# Cine e hibridación: ontología de su imagen y sujeto de regulación ¿qué se pierde del cine en la convergencia digital?

Stella Maris Puente

## Presentación

El reciente debate ocurrido en el Festival de Cannes, es su 70 edición, respecto a la pertinencia de premiar una película de la Plataforma Netflix sin previo estreno en sala, dio luz a una problemática presente en el panorama de la producción cultural y de sus industrias: la convergencia y la digitalización de contenidos culturales está reconfigurando todo el mapa cultural tal como se lo conocía hasta el momento. Un cambio que no sólo afecta la cartografía y caracterización de sus principales actores, sino que también hibridiza lenguajes y formatos poniendo en crisis todo un modelo de producción y de consumo cultural consolidado desde mediados del siglo XX.

El suceso de Cannes pone en primer plano la pregunta respecto a la vigencia de la sala cinematográfica como dispositivo central en la definición del cine como lenguaje audiovisual. Al mismo tiempo interpela el lugar que tiene esa misma sala como ventana de explotación y de exhibición de esa industria. Los cambios en el comportamiento de las audiencias que migran, de manera acelerada, hacia las nuevas propuestas de plataformas de contenidos por internet, como las OTT<sup>1</sup>, o el video bajo demanda, reconfiguran la experiencia de ver cine.

---

1 *Over-The-Top Streaming*, es una forma de transmitir señales de video y audio a diferentes dispositivos, a través del uso de internet.

Nos interesa analizar lo expresado anteriormente desde distintas perspectivas con el fin de complejizar una mirada hacia una industria en plena mutación. En este sentido, tomando al cine como exponente, observar los puntos de encuentros, si los hubiera, entre los estudios sobre la ontología de su imagen, su pertinencia al campo productivo como industria cultural y aspectos vinculados a su regulación como sector específico.

Tomaremos algunos debates respecto a las nuevas regulaciones presentes en Argentina y Brasil, en especial los referidos a las nuevas plataformas de contenidos audiovisuales.

Argentina se encuentra en un interesante momento para este análisis. Su Congreso Nacional está a la espera de una Ley de Convergencia, que el Poder Ejecutivo promete enviar en breve, la cual sentaría las bases y reglas de juego para este cruce entre tecnología, contenidos culturales y mercado.

Brasil tiene una importante trayectoria en esta temática y antecedentes que pueden iluminar el camino de su vecino país.

La ponencia que se presenta forma parte del proyecto de Investigación en curso: “Las Industrias culturales en la convergencia digital. Debates, prácticas y nuevos actores” de la Universidad Nacional de Tres de Febrero.<sup>2</sup>

## **Cine, hibridación y después**

Todas las industrias culturales han sido tocadas por la varita mágica de internet. Algunas prematuramente, como la industria discográfica, cuando todavía no se entendía muy bien el cambio paradigmático que traería consigo esta nueva tecnología. No es que en la actualidad se tengan tantas certezas, pero estos años de experiencia entre entramados digitales, nuevos dispositivos y lenguajes, parecerían asentar algunas variables desde donde comprender un

---

2 Proyecto de investigación dirigido por la Licenciada Stella Puente en el marco del curso de la Especialización en Industrias Culturales en la Convergencia Digital.

terreno por demás movedizo: la tendencia a un consumo cultural omnívoro<sup>3</sup> y en red, la experiencia de lo colaborativo, la producción transmedial y las modificaciones en las estrategias de negocio, ahora pensadas en 360<sup>4</sup>, entre otras variables.

Los cambios en el consumo cultural, donde el espectador decide por dónde y cuándo desea serlo, explica, en gran parte, la crisis de formatos basados en lo masivo (el *broadcast*) y el ascenso, por ello, del *streaming* y el bajo demanda como nuevo modelo de acceso a los contenidos. Esto último ha tenido un impacto importantísimo en el modelo de negocio de cada una de estas industrias y todavía se siguen ensayando propuestas acordes con los nuevos tiempos que corren.

Pero no sólo es en el mercado donde estas industrias sienten el temblor. Sus ámbitos de pertenencia como lenguajes y narrativas visuales también se redefinen. Podríamos afirmar que asistimos a una hibridación que impacta en los formatos productivos (en toda su cadena de valor) y en sus lenguajes. La misma plantea interesantes desafíos en la reflexión sobre la visualidad en las sociedades contemporáneas.

El cine, por ejemplo, se disputa entre su delimitación como ámbito específico productivo/ artístico/ estético o su hibridación como fragmento de un campo audiovisual ampliado o expandido, sin contornos muy definidos.

---

3 El consumo cultural omnívoro es un concepto desarrollado por el sociólogo Richard A. Peterson, de la Vanderbilt *University*, que sostiene que los gustos ya no tienen una pertenencia a determinada clase social como lo establecía el sociólogo francés Pierre Bourdieu. El omnívoro es un consumo cultural más ampliado que toma contenidos de distintos formatos y géneros más allá del lugar que ocupe el consumidor en la estructura social.

4 El negocio 360 se refiere a los nuevos modelos de negocios que toman todas las ventanas posibles de explotación de cualquier producto. Muy utilizado en la industria de la música frente a la crisis del fonograma como unidad de negocio, cuando debió ampliar sus recaudaciones a la explotación de derechos, editorial y shows.

¿Qué define, hoy, al cine como objeto visual y como reproductor de la visualidad contemporánea? ¿Cuáles de los rasgos que formaron su especificidad visual, perduran en este comienzo de siglo XXI?

En su texto “Convergencia y divergencia de los medios”, Arlindo Machado (2016), recuerda que hasta finales del siglo XX, los medios eran pensados y practicados de forma independiente, por gente diferente, y esos grupos casi nunca se comunicaban o intercambiaban experiencias. Las escuelas o los cursos donde esos medios eran enseñados eran independientes unos de los otros (MACHADO, 2016, p. 3).

De hecho, este autor, identifica al gran teórico de los medios, Marshall McLuhan, como un pensador de la especificidad donde si “el medio es el mensaje, entonces cada medio debe ser claramente distinguido de los otros, pues de lo contrario no habría ningún mensaje que transmitir” (MACHADO, 2016, p. 3).

Más enfáticamente, Lev Manovich (2008) afirma que la época de los medios puros de las imágenes en movimiento ha finalizado, siendo éstos una excepción en el mundo de los medios híbridos. Según este mismo autor la década del noventa trajo consigo un *remix* profundo que ya no consistía en tomar contenidos de un medio e incorporarlo a otro, como se había ya experimentado, sino todas sus formas.

Unidos por el entorno común del software, el cine, la animación, la animación por computadora, los efectos especiales, el diseño gráfico y las tipografías han llegado a formar un nuevo *metamedium* (metamedio). Una obra producida en este nuevo metamedio puede usar todas las técnicas, o cualquier subconjunto de ellas, cuando antes, pertenecían exclusivamente a cada uno de esos medios. (MANOVICH, 2008, p. 5).

En esta línea podría pensarse que una plataforma como Netflix<sup>5</sup> formaría parte de estos nuevos medios híbridos. En ella se conjugan una suerte de presencia de toda la cadena de producción de cualquier obra, dado que no sólo exhibe, sino que también produce, pero modificando los vínculos tradicionales entre soportes de exhibición y lenguaje. Por nombrarlos rápidamente: *software/web/* computadora; cine/sala; serie/tv. Se erige, entonces, como actor híbrido que cabalga entre la televisión, el cine, el video y la web, desdibujando, en esa misma operación, a los tradicionales formatos.

## De qué hablamos cuando hablamos de cine

Frente a la hibridación de medios ¿hay algo específico en el cine como dispositivo de visualidad que lo defina y distinga del resto de las artes audiovisuales?

Bazin (1990) se preguntaba, en los años 50, cuáles eran las características del cine, como nueva técnica superadora de la fotografía. La idea de representación de la realidad/ verdad y su relación con el desarrollo de la técnica es un punto importante en el pensamiento de este teórico que advertía sobre la confusión entre estética y psicología de las imágenes: “la fotografía se nos aparece, así como el acontecimiento más importante de la historia de las artes plásticas (...), ha permitido a la pintura occidental liberarse definitivamente de la obsesión realista y recobrar su autonomía estética” (BAZIN, 1990, p. 30).

Lo que dice el autor, es que esa obsesión por el realismo fulmina la funcionalidad estética de la obra: su simbolismo es derrotado por el “deseo psicológico de representar el mundo real por su doble” (BAZIN, 1990, p. 25). Podríamos decir que la fotografía, huella de lo real, se transformaba en índice, según la semiología

---

5 En ella queremos representar a las plataformas de bajo demanda por internet, con banda ancha.

peirceana<sup>6</sup>, siendo ella misma lo real y devolviendo así a la pintura al mundo del arte y la estética.

La racionalidad técnica que se consolida a mediados del siglo XX devuelve algo del “aura”, al decir de Walter Benjamin, a la pintura.

Contemporáneos a Bazin, los filósofos de la Escuela Crítica de Frankfurt, Adorno y Horkheimer (2013), se referían a la Industria Cultural como la masificación de los procesos culturales de las sociedades capitalistas de posguerra. En su crítica respecto al rol funcional de estas industrias con los regímenes autoritarios, denunciaban en su célebre obra “La dialéctica del iluminismo”, el riesgo de la estandarización de los contenidos simbólicos. La cultura, que debería ser un factor de diversidad y disputa, se convierte en un mecanismo de reproducción del sistema capitalista.

La vieja esperanza del espectador cinematográfico, para quien la calle parece la continuación del espectáculo que acaba de dejar, debido a que éste quiere precisamente reproducir con exactitud el mundo perceptivo de todos los días, se ha convertido en el criterio de la producción. Cuanto más completa e integral sea la duplicación de los objetos empíricos por parte de las técnicas cinematográficas, tanto más fácil resulta hacer creer que el mundo exterior es la simple prolongación del que se presenta en el film (...) El ideal consiste en que la vida no pueda distinguirse más de los films (...) no deja a la fantasía ni al pensar de los espectadores dimensión alguna en la que puedan moverse por su propia cuenta sin perder el hilo, con lo que adiestra a sus propias víctimas para identificarlo inmediatamente con

---

6 En la semiótica peirceana, la imagen como signo puede ser: ícono, índice o símbolo.

la realidad. (ADORNO; HORKHEIMER, 2013, p. 142).

El cine aparece aquí en su dimensión ideológica y política. En este análisis, deja de ser obra de arte, para convertirse en espectáculo de la industria, siendo esta una discusión que se instalará en este medio a lo largo de su historia.

El cine tiene desde esta perspectiva, responsabilidades en las políticas que determinan lo visible y lo invisible. Deviene en un actor clave en la construcción de esta visualidad y de la realidad que esa visualidad construye. En este punto el vínculo con el espectador y la percepción del cine como objeto temporal, se torna importante. Con similares argumentos, pero desde una perspectiva más optimista, el teórico y cineasta francés, Jean Louis Comolli (2016), se hace cargo del tema. El autor plantea que una de las características de importancia del cine es su capacidad de superponer momentos: el momento en que se filma (lo que se representa), el presente con el espectador (cuando está sucediendo la exhibición del film) y lo que no está explícito, lo que no se ve, lo que está por venir (el futuro).

El cine juega con lo que no se ve porque está por fuera de la pantalla, pero también, con lo que no se ve porque es lo que vendrá y lo que el espectador construirá. Más allá del *off* de la pantalla, es en el desarrollo entre las relaciones de los cuerpos filmados, con los cuerpos que ven y con los cuerpos que podrían ser lo que constituye, según este autor, la capacidad transformadora del cine. Capacidad que, nuevamente, se discute y se reflexiona con la llegada de las técnicas digitales. El pase de lo fotoquímico a lo digital acrecienta la capacidad de manipulación y cálculo donde “La nueva apariencia de poder total sobre la imagen significa exactamente que ya no se trata de cambiar el mundo, la realidad visible, sino de cambiar solamente la imagen de ese mundo” (COMOLLI, 2016, p. 22).

Tanto Comolli como los pensadores de la Escuela Crítica entienden al cine como dispositivo político y de crítica social. La transformación del cine en mercancía/ espectáculo, lo relega

al servicio del capital y ensombrece su capacidad en pos de la transformación social. Hecho que no implica, de ningún modo, la pérdida de su potencial político.

Nos preguntamos cuánto de esta capacidad crítica del cine está vinculada a la sala cinematográfica como dispositivo de exhibición. Podríamos decir que en este devenir del cine como objeto de visualidad hay algo que ha permanecido, casi intacto, hasta hace unos pocos años y es la sala cinematográfica. Esta última es parte constitutiva del cine como objeto estético, económico y político.

Su antepasado vinculado al espectáculo teatral instala un formato de pantalla para la visualización del cine en teatros desde donde deviene toda una forma de pensar el encuadre y la relación entre los diversos planos de un filme. La pantalla, entonces es parte constitutiva de la definición del cine como lenguaje y como organizador de su visualidad.

Si bien la aparición de la televisión pone en crisis la hegemonía de la sala cinematográfica como ventana de explotación, no llega a hacer mella en su presencia como dispositivo de visualidad. La televisión, el video y la reproducción de película en los hogares, no desplaza de plano al imaginario que vincula el cine con la sala. La sala involucra la dimensión del cine como objeto de consumo, pero también su especificidad como dispositivo de comercialización y parte de su ontología. Al entrar en crisis el consumo en sala, nos preguntamos: ¿Qué se pierde del cine?

Sí podemos identificar un quiebre, en lo dicho anteriormente, en años muy recientes. Por ejemplo, cuando en el 2014, Netflix anuncia el estreno de la secuela de “El tigre y el dragón” de manera simultánea en la plataforma con las salas cinematográficas.

Este hecho, que hoy se resignifica con lo acontecido en el Festival de Cannes, mencionado al principio de este texto, cambia la lógica de exhibición que acompañó a esta industria desde lo económico y desde su imaginario social.

Al respecto, Ted Sarandos, director de contenidos de Netflix decía:

Lo único que queremos es modernizar el modelo de distribución cinematográfico por-que lo consideramos bastante anticuado para el consumidor *on demand* al que apunta nuestro servicio. No queremos matar el sistema actual de ventanas, sino enriquecer las elecciones y opciones para los espectadores, actualizando las fechas de estreno. (MARCELO STILETANO, 2014).

## Al Cine lo que es del Cine

Observamos cuan poco se ha analizado, por parte de los estudios teóricos del cine, el lugar que tiene la sala en su constitución como lenguaje; a pesar de que la idea de la inmersión del espectador a oscuras, con sonido envolvente, frente a una gran pantalla, ha definido la experiencia de *ver cine* a lo largo de toda su historia.

Frente a la migración de las audiencias a nuevos formatos de visualidad, Pedro Almodóvar, presidente del jurado del Festival de Cannes decía, en defensa del cine, “El tamaño de la pantalla no debe ser más pequeño que la silla en la que te sientas. Debes sentirse pequeño y humilde frente a la imagen” (LOZANO, 2017).

¿Qué rol desempeña, entonces, la pantalla en sala, en la caracterización del cine como ámbito específico de visualidad? El reconocido productor de cine argentino Pablo Rovito, decía en este sentido:

Un espacio en *off*, no se lee igual en una pantalla de cine de 4,5 metros de alto x 8,5 metros ancho, que en la pantalla de un televisor de 21 pulgadas. Un plano general de un vaquero atravesando el cañón del colorado, no se ve igual en la pantalla de cine que en el *iPod*. El sonido no se percibe igual en el recinto de la sala y con los dispositivos tecnológicos que en ella se encuentran, que en los pequeños parlantes de una computadora personal. Y, si bien puede

decirse que esto tiene una incidencia relativa en determinado tipo de películas está claro que, para quienes trabajan con la generación de imágenes, el proceso creativo es absolutamente diferente si tomamos en cuenta esta realidad. (LA FERLA; QUEVEDO, 2012).

Lo cierto es que, si desaparece la sala del imaginario del cine, ya casi no queda desde dónde sostener su especificidad como lenguaje. Parecería entonces que los directores y productores cinematográficos reclaman para el cine la prioridad de la sala como primer espacio de visibilidad, antes que la película pueda saltar a otras ventanas. Este no es un tema menor para la economía del cine, dado que parte de los recursos destinados a sus Fondos de Fomento, dependen de los gravámenes aplicados a sus entradas.

Si no hay cine en salas, no hay entradas. Si no hay cine no hay sector específico para regular y para solventar desde una política pública. Gran parte de este debate se hizo presente recientemente en la Argentina y en ocasión de la demora del Poder Ejecutivo en enviar al Congreso una ley de Convergencia de la cual, entre otras cuestiones, dependerá el destino del Fondo de Fomento del Instituto Nacional de Cine.

## **La regulación como dispositivo de visibilidad**

Los marcos regulatorios constituyen un buen indicador para dar cuenta, en diversos contextos históricos, del lugar que tiene determinado sector en la agenda pública. Toda regulación es el producto de las disputas entre los actores de un sector y define de qué manera el Estado estará presente y qué maniobras de juego dejará al accionar del mercado.

Si, hasta ahora, hablamos del cine como organizador de la visualidad, nos preguntamos cómo opera la regulación para dar visibilidad a este sector; cómo intervienen las políticas y las legislaciones en la construcción del cine como actor productivo, sabiendo que en la trama política de esa definición se dirimen

espacios de poder acorde a las posiciones en pugna de los diferentes actores del audiovisual y de la radio y telecomunicación. ¿Qué lugar ocupan, entonces, las plataformas de producción y distribución de contenidos por internet?

Argentina tiene una importante trayectoria en políticas vinculadas al cine. Estas han sido bastante permanentes, con algunos altibajos, debido a variables socioeconómicas del momento, pero han consolidado un sector organizado con claridad y capacidad de *lobby*.

Esta política data de los años 40 con la obligatoriedad de exhibir películas argentinas en las salas del país, la creación del Instituto de Cinematografía en 1957 y la ampliación de su Fondo de Fomento en el año 1993 que llevó un importante incremento en el número anual de películas producidas.

Desde ese momento, el cine se financia con recursos genuinos provenientes de un 10 % al precio de las entradas, 10% comercialización de videograma y un 40% del total, percibido del gravamen a la publicidad en TV.<sup>7</sup>

Este esquema regulatorio y de fomento a la actividad seguramente sufrirá alguna modificación con la nueva ley de Convergencia que, en breve, reemplazaría a las leyes 26.522/09 de Servicios de Comunicación Audiovisual (SCA) y la 27.078/14 Argentina Digital. Ambas leyes junto con la de Cine, regularon el audiovisual hasta fines del 2015.

Más allá de los debates que pudiera provocar el marco normativo precedente o su decreto de modificación posterior<sup>8</sup>, lo cierto es que ninguno de ellos hace referencia a la regulación de las nuevas plataformas por internet. Sí establecen pautas para la actividad de los prestadores de servicios de radiodifusión y el transporte

---

7 Ley 17741. art. 2. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/17938/norma.htm>.

8 Decreto 267/2015. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/25500-259999/257461/norma.htm>.

de datos a través de infraestructuras de telecomunicaciones, pero nada vinculado a las OTT.

Brasil, en cambio, se encuentra en medio de un intenso debate liderado por su Agencia Nacional do Cinema (ANCINE) con el objetivo de tipificar a estos nuevos actores caracterizando, de este modo, un mercado audiovisual que se viene reconfigurando día tras día.

Es así como dicha institución elabora una Consulta Pública que llevó a cabo entre diciembre de 2016 y marzo de 2017, donde participaron diversidad de actores y referentes vinculados a la temática.

En su informe denominado “*Relatório de Consulta Pública sobre a Notícia Regulatória sobre a Comunicação Audiovisual sob Demanda e Recomendações da ANCINE para uma regulação da Comunicação Audiovisual sob Demanda*”, presentado, en mayo de 2017, se recomienda la definición de un mercado de Comunicación Audiovisual bajo demanda (CAvD) como segmento y objeto de regulación específica. No es menor sumar el dato que este mercado está superando en recaudación a los ingresos proveniente de la mayoría de los operadores de televisión abierta.

En este sentido, ANCINE aclara que ante la ley brasileña no debería importar el lugar de origen o radicación de las empresas que presten servicios de estas características. Eso se debe a que existen mecanismos legales que aprovechan las OTTs radicadas en el extranjero para saltarse obligaciones impositivas.

Por otro lado, el regulador sugiere que se establezca un impuesto denominado Contribución al Desarrollo de la Industria Cinematográfica Nacional (CONDECINE), sujeto al nivel de ingresos de cada uno de estos proveedores.

Se sugieren también cuotas pantallas de un 20% de contenidos audiovisuales brasileños de espacio calificado en los catálogos, siendo, al menos la mitad, producidos por productora brasileña independiente. Y que los proveedores realicen inversiones anuales en producción o licenciamiento de obras brasileñas independientes.

## Consideraciones Finales

El cine es un dispositivo visual con relevantes dimensiones económicas y políticas. En el devenir de esa tridimensionalidad (lenguaje/económico/político) intentamos identificar alguna marca que lo rescate del actual mar audiovisual.

La pantalla en sala aparece, entonces, como rasgo distintivo capaz de seguir proyectando al cine como lenguaje específico. Y ese es, no casualmente, el reclamo de sus principales actores.

Como hemos visto, también, la sala forma parte de su cadena de valor y, aunque en crisis, sigue resistiendo los desafíos que plantea la convergencia digital. Por lo menos hasta la fecha y nos sabremos cuánto tiempo más.

También es probable, como plantean algunos productores, que esa pantalla termine siendo el formato de exhibición para un tipo de cine más espectacular y de efectos especiales.

Desde el paradigma de los estudios de la imagen, la pantalla en sala, aunque pocas veces mencionada, seguramente influye en la construcción de imaginarios de espectadores capaces de dar forma y relato a aquello que no está dado, a aquello que no se muestra, lo que no “se ve”. Como bien describe Barthes en su libro “La Cámara Lúcida”, a diferencia de la fotografía, “la pantalla no es un marco sino un escondite” (BARTHES, 1989, p. 94).

Por otro lado, y en relación con la dimensión política y económica del cine, lo que suceda en materia de regulación no es un tema menor. El cine, como industria, depende mucho para su subsistencia de la regulación del Estado en un mercado que ha sido, históricamente, desequilibrado.

Al mismo tiempo la falta de regulación dirigida a los nuevos actores vinculados a internet genera nuevas desigualdades en este ecosistema audiovisual.

Sin normativas específicas para los prestadores nativos de Internet, está claro que éstos contarán con varias ventajas competitivas. Brasil ha realizado un importante avance en este sentido

y es deseable que la experiencia oriente una política regional en el tema.

En un mundo donde las imágenes intervienen, como nunca, en la construcción del imaginario social, la organización de sus dispositivos es un tema importante que seguir y develar.

En este sentido, la inmersión en la sala cinematográfica construirá subjetividades y sociabilidades bien diferentes de aquellas recortadas por el control remoto. Paradójicamente, donde algunos autores ven la libertad y empoderamiento del espectador, otros, la ausencia del vacío necesario para superar la inmediatez de lo dado.

Como sea, en este mundo de imágenes, el cine sigue siendo clave y su destino o reconfiguración, todavía, está por verse. Si como plantea Comolli (FIEL, 2013), la gran disputa contemporánea se da entre las políticas de la imagen, el cine seguirá siendo un actor importante que fortalecer.

## Referencias

ADORNO, T. Y HORKHEIMER, M. **La dialéctica del Iluminismo**. Buenos Aires: Terramar, 2013.

BAZIN, A. **Qué es el cine**. Madrid: Rialp, 1990.

BARTHES, R. **La cámara lúcida: Nota sobre la fotografía**. Barcelona: Paidós, 1989.

BENJAMIN, W. **La obra de arte en la era de la reproductibilidad técnica**. Distrito Federal de México: Itaca, 2003.

COMOLLI, J.L. Y SORREL V. **Cine, modo de empleo: de lo fotoquímico a lo digital**. Buenos Aires: Manantial, 2016.

FIEL, C. Jean Louis Comolli: El cine será la próxima guerra. [Versión electrónica]. Revista Ñ. Recuperado el 23 de agosto de

2017, de [https://www.clarin.com/escenarios/jean-louis-comollicine-guerra\\_0\\_Sk6ZKyfv7g.html](https://www.clarin.com/escenarios/jean-louis-comollicine-guerra_0_Sk6ZKyfv7g.html).

MACHADO, A. Convergencia y divergencia de los medios. Recuperado el 20 de agosto de 2017 de <http://mediosexpresivoscampos.org/wp-content/uploads/2016/04/Convergencia-y-divergencia-de-los-medios-Arlindo-Machado.pdf>.

MANOVICH, L. Comprender los medios audiovisuales. Cátedra de Artes Audiovisuales de la Facultad de Bellas Artes, Universidad de La Plata, Buenos Aires. 2008.

LA FERLA, J. Y QUEVEDO, L.A. El cine hace escuela, Coloquio internacional Educar en Medios Audiovisuales en Espacio Fundación Telefónica, Buenos Aires, 2008.

LOZANO, V. El cine enfrenta a Cannes con Netflix, Diario electrónico El Mundo. Recuperado el 22 de agosto de 2017, de <http://www.elmundo.es/opinion/2017/05/25/5925ded1e2704ea-17f8b466d.html>.

STILETANO, M. Primeras imágenes del futuro. [Versión electrónica] Diario La Nación. Recuperado el 3 de agosto de 2017, de <http://www.lanacion.com.ar/1738663-primeras-imagenes-del-futuro>.

VoD. Relatório de Consulta Pública sobre a Notícia Regulatória sobre a Comunicação Audiovisual sob Demanda. Recuperado el 29 de agosto de 2017, de [https://www.ancine.gov.br/sites/default/files/Vod%20Documento%20P%C3%BAblico%20Final%20v3\\_2.pdf](https://www.ancine.gov.br/sites/default/files/Vod%20Documento%20P%C3%BAblico%20Final%20v3_2.pdf).



# Produção de conhecimento sobre integração latino-americana no Brasil

Andréa Freire de Lucena

## Introdução

**E** escrever sobre produção de conhecimento em uma área específica nos remete diretamente para a discussão sobre conhecimento científico. Thomas Kuhn (2013), ao definir ciência normal, afirma que o conhecimento científico é aquele gerado a partir de pesquisas que são resultados de atividades desenvolvidas no passado por comunidades reconhecidamente científicas. De antemão, cabe destacar que concordamos com a afirmação de Max Weber (2001, p. 130) de que o conhecimento das leis sociais é apenas um dos meios disponíveis que podem ser usados por nós para que consigamos ter um conhecimento do “socialmente real”.

O conhecimento científico, portanto, é apenas um dos tipos de conhecimentos possíveis de ser adquirido, e o saber, definido por Foucault (2013) como o domínio de diversos objetos que podem ou não ser científicos, consegue nos aproximar mais do conhecimento “socialmente real” porque ele constitui a ciência, e não o contrário. Há saberes, inclusive, que não dependem das ciências; mas não existe ciência sem saber (FOUCAULT, 2013).

Quando estudamos o sistema científico contemporâneo, percebemos que ele tem tido três funções principais. A primeira função é a de produção de conhecimento, que significa desenvolver novos conhecimentos. A segunda função é a de transmissão de conhecimento, que acontece por meio da formação educacional, e,

por fim, a terceira função é a transferência de conhecimento, que ocorre quando transbordamos para a sociedade o conhecimento produzido (OCDE, 1996).

A universidade, no Brasil, pode ser considerada a principal instituição produtora de conhecimento científico, que se encontra concentrado nas pós-graduações *stricto sensu* nas diversas áreas de conhecimento definidas pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Entende-se, por conhecimento científico, aquele que é produzido com o objetivo de compreender os fenômenos de acordo com uma hipótese preliminar e que pode utilizar, para a sua obtenção, processos indutivos e/ou dedutivos e metodologias qualitativas e/ou quantitativas. Espera-se, com a criação de uma pós-graduação, que o conhecimento naquela área seja ampliado, já que haverá pesquisadores próximos e comprometidos com a área, bem como discentes que estão sendo formados e que devem, necessariamente, apresentar um trabalho final (dissertação e tese) que comprove o domínio do conhecimento em um tema. Espera-se, ainda, que o egresso dessas pós-graduações continue produzindo ou difundindo conhecimento na sua área de formação e que, de alguma forma, contribua para o aperfeiçoamento da área, no específico, e da sociedade, no geral.

Os programas de pós-graduação em Relações Internacionais acadêmicos cresceram muito nesses últimos anos. O Brasil, atualmente, possui 13 mestrados acadêmicos reconhecidos pela CAPES. Os programas mais antigos são os que estão na Universidade de Brasília (UnB), mestrado (1984) e doutorado (2002), e na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), mestrado (1987) e doutorado (2001). Cabe destacar que os dois programas têm linhas de pesquisas voltadas para integração.

O objetivo desse artigo é levantar e analisar a produção científica que tem sido desenvolvida pelos egressos dos mestrados em Relações Internacionais da UnB e da PUC-Rio que decidiram produzir conhecimento na área de integração da América Latina, bem como conhecer os seus perfis. Pretende-se saber se

o egresso desses mestrados continua produzindo conhecimento na área de integração. A lista com os nomes dos egressos e de suas dissertações foi retirada das páginas eletrônicas das respectivas universidades. Com a lista completa, elaborou-se uma amostra com as dissertações que têm no título alguma palavra relacionada com integração latino-americana. Os demais dados sobre os egressos foram retirados dos currículos *Lattes* disponibilizados pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (Cnpq).

### **Qual conhecimento científico?**

Muitos livros que discutem metodologia científica disponíveis no mercado possuem uma estrutura parecida. Primeiro, eles descrevem a história da ciência a partir da Idade Moderna, omitindo fatos relevantes que aconteceram antes da Idade Moderna, inclusive a contribuição da filosofia. Aliás, a separação dos conhecimentos em filosófico e científico tem como objetivo deixar bem claro que o conhecimento científico é mais importante que o filosófico. Outra questão que também se observa é a tentativa de descartar todo e qualquer pensamento que não seja científico. No meio de toda essa discussão histórica, nós vamos deixando de entender que um dos objetivos da ciência é trazer bem-estar.

Depois, os livros destacam os principais métodos disponíveis e, por fim, tentam convencer que a neutralidade do pesquisador é algo que deve ser buscado. O que se percebe é uma ênfase exagerada em simplificar o processo de investigação científica, limitando-o às atividades que reduzam o objeto que deve ser investigado. O exercício do reducionismo e a busca pela neutralidade do pesquisador têm uma grande consequência: o pesquisador acredita que consegue compreender o todo complexo a partir de um pequeno fragmento. Para conseguir isso, basta que ele consiga limitar o seu objeto de estudo e selecionar um método capaz de levar à verdade.

O reducionismo simplifica o objeto de estudo e cria leis que costumam ser aceitas como verdades inquestionáveis. Entretanto,

a verdade existe dentro de um contexto e, portanto, existem muitas verdades, já que existem muitos contextos. Dentro de cada contexto, temos uma infinidade de interações que nem sempre podem ser percebidas e analisadas. Os fenômenos, portanto, são complexos.

## Sistema clássico

O sistema clássico é comumente chamado de modelo cartesiano. A mecânica clássica foi estudada inicialmente por Newton e, depois, por Laplace. A ideia central desse modelo é que as observações podem ser reduzidas às leis da mecânica. O paradigma mecanicista de Newton foi incorporado por áreas como Biologia e Economia devido a sua simplicidade e completude. A possibilidade de estudar apenas uma parte do todo deixa a pesquisa mais simples e a defesa de uma verdade universal leva a crença de que se pode fazer uma análise completa. Segundo Heylighen (1990), o modelo cartesiano tem algumas características que merecem destaque:

- **Reduccionismo:** acredita-se na possibilidade de dividir o sistema em partes e, assim, chegar a uma compreensão mais ampliada. O pesquisador retira uma parte do todo. Depois, ele divide essa parte em outra parte. Ele vai decompondo a primeira parte que ele tirou até não conseguir mais fazer a divisão. Quando ele chega nessa etapa, ele faz a sua análise e, depois, generaliza a explicação para todas as partes que ele não analisou.
- **Determinismo:** as mudanças seguem trajetórias lineares, pois seguem leis fixas da natureza. Portanto, a previsibilidade é possível.
- **Informação completa:** o pesquisador pode conseguir ter um conhecimento completo do sistema.
- **Racionalidade:** como o pesquisador tem o conhecimento completo do sistema, ele pode tomar decisões que maximizarão a sua utilidade.

Vamos entender essas características a partir de um exemplo. Imaginemos o sistema econômico. Em uma economia fechada, o sistema possui três agentes: consumidor, produtor e governo. O pesquisador pretende estudar a interação desses três agentes, mas existem milhões desses agentes espalhados pelo mundo. Portanto, ele deve reduzir a sua quantidade de observação. Ele pode, por exemplo, limitar seu estudo a um país. Depois, a um governo (ao invés de estudar o governo estadual ou municipal, ele decide estudar o governo federal).

O próximo passo é limitar a quantidade de consumidores e de produtores. Ele decide, então, analisar um setor (setor agrícola, por exemplo). Depois, ele escolhe trabalhar com os produtores de soja. Todavia, o pesquisador acha difícil analisar todos os produtores de soja de um país. Assim, ele reduz para um estado e, depois, para um município. No final, ele analisa apenas um produtor e alguns poucos consumidores.

Qual interação o pesquisador vai analisar? Na relação entre governo e os outros agentes (consumidores e produtores), ele pode analisar a questão tributária. Os agentes pagam tributos ao governo e querem serviços públicos de qualidade. Na relação entre produtores e consumidores, ele pode analisar a questão do mercado de trabalho. Os produtores contratam mão de obra no mercado, pagam salários e esperam obter lucros satisfatórios com as suas vendas. Os consumidores trabalham, recebem salários e compram os produtos fabricados pelos produtores.

O pesquisador, portanto, consegue reduzir suas observações. Ao observar um único fenômeno, ele consegue estabelecer leis naturais, criar axiomas e determinar regularidades. Os agentes acreditam nos axiomas criados pelo pesquisador e passam a reproduzir conhecimentos considerados verdadeiros. O sistema econômico torna-se lógico, eficiente e de fácil funcionamento. O consumidor busca maximizar sua utilidade no consumo, o produtor procura maximizar sua utilidade na produção e o governo garante a sua arrecadação.

Um dos aspectos mais perversos do modelo cartesiano é a ideia de que a descoberta científica é um processo que não envolve

a criatividade: o fenômeno existe hoje porque existiu ontem e existirá amanhã (PRIGOGINE; STENGERS, 1997). Assim, não se cria nada, apenas se compreende o que já existe. Essa concepção de linearidade, portanto, pode levar à acomodação, já que o conhecimento é o resultado de uma lógica que já existia.

## Sistema complexo

O modelo cartesiano foi responsável pelo avanço científico em várias áreas do saber. Todavia, com o passar do tempo, ele se mostrou inadequado. Os avanços científicos trouxeram novos desafios sociais, econômicos e culturais. Esses novos desafios, de acordo com Gershenson (2011), aumentaram as variáveis que interagem e os cientistas, por não terem condições de acessar todas as informações disponíveis, não têm capacidade de selecionar a melhor solução. Além do mais, muitos problemas de investigação também mudaram e as respostas ficaram ultrapassadas. Essas constatações incentivaram o aparecimento de novas abordagens, como o holismo.

O holismo mostrou que há uma tendência de o todo ser maior que a soma das partes. Neste caso, não é possível conhecer o todo a partir das partes. Heylighen, Cilliers e Gershenson (2007) afirmam que o todo tem propriedades emergentes que não podem ser reduzidas às propriedades das partes. Essa constatação possibilitou a compreensão de que o sistema é algo dinâmico e aberto que precisa interagir com o ambiente. Cada sistema está localizado em um ambiente, tem uma fronteira que o separa de outros sistemas, tem sua própria identidade e é interdependente com outros sistemas. Surge, então, a ciência da complexidade que tem como características:

- **Complexidade:** as partes do todo estão ligadas de uma maneira tal que não se pode separá-las. A separação das partes afeta a capacidade de conhecermos as partes e o todo.

- **Indeterminação:** de acordo com Heylighen (1990), a mecânica quântica nos mostra que o elétron, algumas vezes, é uma partícula e, outras vezes, ele é uma onda. A partícula e a onda formam o elétron. Portanto, elas complementam o elétron. Sabe-se que as duas fazem parte do elétron, mas elas não podem ser vistas juntas. O princípio da indeterminação nos diz que quanto mais conseguimos conhecer as propriedades da partícula menos conheceremos as propriedades da onda.
- **Não linearidade:** o modelo cartesiano afirma que causas iguais geram efeitos iguais. A ciência da complexidade, ao contrário, mostra que os efeitos dão *feedbacks* às causas e, portanto, modificam o processo (HEYLIGHEN; GERSHENSON, 2005).
- **Não previsibilidade:** a complexidade torna a previsão uma tarefa bastante difícil. O grande número de variáveis e de interações que podem ser analisadas acaba por tornar os resultados de pesquisa menos previsíveis. A solução apresentada pela ciência complexa é a adaptação às mudanças (GERSHENSON, 2011).

A ciência complexa, em um primeiro momento, pode assustar os pesquisadores que buscam verdades. A simplificação de processos procura construir um lugar seguro e muitos pesquisadores sentem-se confortáveis nesse lugar seguro. A segurança completa nunca existiu e nunca existirá. Não precisamos, todavia, sentir medo do caos. A complexidade nos mostra que podemos nos adaptar e conhecer mais um fenômeno. Ela tira das nossas costas a responsabilidade de conhecer tudo.

Quando passamos em muitos corredores de institutos de pesquisas e de universidades, deparamo-nos constantemente com grupos de discentes e pesquisadores concentrados nos seus bancos de dados. Eles dominam técnicas e procuram modelos que comprovam suas hipóteses. Se o modelo escolhido conseguiu comprovar a hipótese, eles estão certos. Muitos esquecem o

conselho básico de Karl Popper (2001): a ciência avança com ou sem comprovação de hipótese.

A diferença apresentada por Gershenson (2011) entre modelo e modelado nos ajuda a entender a situação acima. Quem elabora um modelo é o pesquisador. Portanto, há uma relação entre modelo e pesquisador. Não é possível elaborar um modelo independente do pesquisador. Alguns pesquisadores até tentam se esconder atrás de seus modelos, mas os modelos mostram aquilo que o pesquisador selecionou como prioridade. O modelo é uma simplificação que mostra quem é o pesquisador. O modelo é objetivo e exato e o pesquisador subjetivo e inexato. O pesquisador prefere ser seu próprio modelo a lidar com seus limites. Essa situação faz lembrar a afirmação de Max Weber (2001, p. 115): “A permanente confusão entre a elucidação científica dos fatos e a reflexão valorativa é uma das características mais difundidas em nossas disciplinas, e também uma das mais prejudiciais”.

## **Produção de conhecimento sobre integração latino-americana no Brasil**

A Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) reconhece os programas de pós-graduação em Relações Internacionais acadêmicos de treze universidades brasileiras<sup>1</sup>, que oferecem 13 mestrados e 08 doutorados. Cabe destacar que 61% dos programas estão concentrados na região Sudeste do país e que houve um crescimento de cursos na região Nordeste

---

1 Universidade de Brasília (UnB), Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), Universidade Federal da Paraíba (UFPB), Universidade Federal da Bahia (UFBA), Universidade Federal de Uberlândia (UFU), Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), Universidade de São Paulo (USP), Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUCSP), Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUCMG), Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho/Marília (UNESP/Marília) (CAPES, 2017).

do país, que possui atualmente 23% dos cursos. Os dois primeiros programas implantados no país são o da Universidade de Brasília (UnB) e o da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) (CAPES, 2017). Como esses programas, por serem mais antigos, possuem uma série maior de dados disponíveis, decidimos trabalhar com essas duas instituições de ensino superior.

O mestrado da UnB entrou em funcionamento em 1984, e o doutorado, em 2002. O programa, atualmente, possui duas áreas de concentração: Política Internacional Comparada, com as linhas de pesquisa Estudos de Economia Política Internacional, Cooperação, Integração e Instituições Internacionais, Política Exterior e Segurança Internacional e Democracia; e História das Relações Internacionais, com as linhas de pesquisa História das Relações Internacionais Contemporâneas e História da Política Exterior do Brasil (UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, 2017). O mestrado da PUC-Rio entrou em funcionamento em 1987, e o doutorado, em 2001. O programa possui uma área de concentração, Política Internacional, e, três linhas de pesquisa, Globalização, Governança e Desenvolvimento, Arquitetura do Sistema Internacional e Conflito, Violência e Pacificação (PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO, 2017). Tanto o programa da UnB quanto o da PUC-Rio têm produzido dissertações e teses com a temática integração latino-americana. Como os programas de mestrado são mais antigos e têm mais trabalhos defendidos, decidimos analisar apenas as dissertações desses programas que foram defendidas até 2015.

A lista das dissertações defendidas foi elaborada a partir das informações disponibilizadas pelas páginas eletrônicas das universidades selecionadas e os dados dos seus autores foram coletados dos currículos *Lattes* divulgados pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (Cnpq). Cabe destacar que foram excluídas da lista as dissertações cujos autores não possuem currículo *Lattes*.

312 discentes defenderam suas dissertações até 2015. Dessa população, selecionamos as dissertações que informavam no seu

título expressões que pudessem ser associadas com a temática integração latino-americana. A amostra, no final, foi formada por 31 dissertações e isso significa que 10% das dissertações defendidas trataram da temática. O banco de dados foi elaborado na planilha do Microsoft Office *Excel* 97-2003 e as estatísticas descritivas dos dados coletados foram criadas no programa Gretl versão 1.9.4.

Os dados coletados mostram que 80,65% das dissertações que tratam da temática foram defendidas na Universidade de Brasília (UnB) e também destacam que 87,1% das dissertações foram defendidas a partir de 2003. A concentração das dissertações na UnB pode ter como explicação o fato de ela possuir uma linha específica que trata de integração e isso acaba influenciando a decisão dos discentes de pesquisar o tema. É também interessante verificar que a maioria das dissertações começou a ser defendida após a posse do governo Lula, que tinha como uma das orientações de política externa o fortalecimento das relações do Brasil com a América Latina.

64,52% dos discentes que defenderam essas dissertações são do sexo masculino e 48,39% tiveram bolsa de estudo. Acreditamos ser relevante ter algumas informações sobre a atuação profissional deles e verificamos que 41% são funcionários públicos federais, excetuando-se docentes e diplomatas, 19% são docentes de universidades federais, 15% são docentes de faculdades privadas, 7% são pesquisadores e 7% são diplomatas. Portanto, 89% deles atuam em atividades diretamente relacionadas com a elaboração e a execução de políticas públicas e/ou com a realização de pesquisas científicas e formação profissional. Além disso, 25,81% deles continuaram seus estudos e fizeram ou ainda estão fazendo doutorados.

Ao olharmos o comportamento dos 31 discentes nas atividades de pesquisa, percebemos que 48,39% têm linha de pesquisa definida, 38,71% desenvolvem atividade de pesquisa e 29,03% participam de grupo de pesquisa. O desenvolvimento de atividades de pesquisa pode ser um dos motivos que explica o elevado

percentual de publicação desse grupo. De acordo com o nosso levantamento, 61,29% publicaram em periódicos científicos, sendo que 25,81% publicaram em periódicos considerados Qualis A pelo Comitê de Ciência Política e Relações Internacionais da CAPES, 25,81% em periódicos B e 9,68% em periódicos que não possuem Qualis. Além disso, 45,16% publicaram capítulos de livro e 48,39% publicaram trabalho completo em anais de eventos nacionais e/ou internacionais. Por fim, 22,58% participam de conselho editorial de periódicos científicos.

Com a finalidade de conhecer um pouco mais sobre essas dissertações que foram selecionadas como amostra, especificadamente saber que tipo de integração regional seus autores escolheram estudar, decidimos analisar seus resumos e palavras-chave. Cinco delas não tinham palavras-chave e, por isso, as retiramos da amostra. Das 26 dissertações que possuem resumo e palavras-chave, 65% escolheram a palavra integração (regional, energética, física). Se acrescentarmos a esse grupo aqueles que mencionaram as experiências de integração (Mercosul, por exemplo), esse percentual sobe para 80%.

Apenas duas dissertações definiram especificadamente a América Latina como local de estudo, e quatro delas delimitaram a América do Sul. Algumas dissertações, apesar de usarem integração regional como palavra-chave, não menciona América Latina tampouco América do Sul ou outra região, preferindo citar países (Brasil, Bolívia, Peru, Colômbia, Chile, Paraguai, Venezuela) ou região fronteira (Região Amazônica).

Que tipo de integração as dissertações estão tratando? Não foi fácil fazer essa distinção, especialmente porque alguns trabalhos são multidimensionais. Assim, quando foi possível, destacamos o tipo de integração. Quando não foi possível, preferimos trabalhar com o assunto. Percebemos que 24% tratam de integração política e 17% abordam segurança, 14% integração econômica e 14% integração social. Dando sequência, 7% tratam de integração física (infraestrutura), 7% das questões de fronteiras e 7% abordam integração energética.

## Considerações Finais

A produção científica da área de Relações Internacionais, no Brasil, cresceu muito desde o início do século XXI e esse crescimento tem relação direta com a expansão das pós-graduações *stricto sensu* no país, que, além de aumentar o número de discentes matriculados e de profissionais que possuem mestrado, ampliou o quantitativo de dissertações elaboradas e defendidas. Esse material produzido, que está dentro de linhas de pesquisas previamente definidas pelos programas de pós-graduação, é uma fonte bibliográfica que organiza dado coletado, expõe reflexões e possibilita o avanço de temas, como integração regional.

Apesar dos avanços acima destacados, o conhecimento que produzimos ainda é fragmentado porque a integração que tem sido estudada é aquela particular (política, econômica) e localizada (país A ou B). Não há problema em particularizar e localizar se, depois, conseguimos compreender a relação dessa parte com o todo. A questão é que se selecionam partes de um todo, que não é compreendido. A integração regional é um conjunto de todas as modalidades possíveis de integração, e a sua compreensão necessariamente deve nos impulsionar a buscar entender as relações entre a parte analisada e o todo, que é a integração regional propriamente dita.

A busca pelo conhecimento científico em um ambiente, reconhecidamente caracterizado como complexo, mostra-nos quantas possibilidades de investigação nós temos ao nosso alcance. Além de entendermos as variáveis, nós podemos compreender as relações entre as variáveis, e, inclusive, percebermos que o entendimento pode estar na interação entre as variáveis. Não precisamos romper com o modelo cartesiano que simplifica processos de análise, já que ele contribuiu e ainda contribui para o avanço de várias áreas do conhecimento. Precisamos ampliar os horizontes e incluir a complexidade como nova estrutura científica. Estamos diante de uma revolução paradigmática e precisamos nos adaptar a ela. Aliás, a ciência da complexidade nos mostra que a adaptação é o

melhor caminho. Que consigamos a simplicidade em um mundo complexo!

## Referências

CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **Plataforma Sucupira**. Disponível em: <https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/programa/lista-Programa.jsf>. Acesso em: 14 ago. 2017.

CNPQ – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. **Buscar currículo Lattes (busca simples)**. Disponível em: <http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/busca.do?metodo=apresentar>. Acesso em: 10 ago. 2017.

FOUCAULT, Michel. **A arqueologia do saber**. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

GERSHENSON, Carlos. Enfrentando a la complejidad: predecir vs. Adaptar. In: MARTORELL, X.; MASSIP, A. (Eds.). **Complejidad y lenguaje**, 2011. Disponível em: <http://arxiv.org/ftp/arxiv/papers/0905/0905.4908.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2017.

HEYLIGHEN, Francis. Classical and NonClassical representations in Physics: Physics I. **Cybernetics and Systems**, v. 21, n. 4, p. 423-444, 1990.

HEYLIGHEN, Francis; GERSHENSON, Carlos. How can we think the complex? In: RICHARDSON, Kurt A. (Ed.). **Managing organizational complexity: philosophy, theory and application**. Charlotte: Information Age Publishing, 2005, p. 47-61.

HEYLIGHEN, Francis; CILLIERS, P.; GERSHENSON, Carlos. Complexity and Philosophy. In: BOGG, Jan; GEYER,

Robert (Ed.). **Complexity, science and society**. Oxford: Radcliffe Publishing, 2007.

KUHN, Thomas S. **A estrutura das revoluções científicas**. São Paulo: Perspectivas, 2013. (Debates, 115).

OCDE. **The Knowledge-based economy**. Paris: OCDE, 1996.

POPPER, Karl. **A lógica da pesquisa científica**. São Paulo: Cultrix, 2001.

PRIGOGINE, Ilya; STENGERS, Isabelle. **Order out of chaos**. New York: Bantam Books, 1984.

WEBER, Max. **Metodologias das Ciências Sociais**. São Paulo: Cortez/ Campinas, SP: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 2001. (Parte 1).

# Pluralidade e Interseccionalidade de Saberes: combate ao racismo epistêmico na pós-graduação *stricto sensu* no Brasil

Luciana de Oliveira Dias<sup>1</sup>

## Introdução

No Brasil, o racismo é um resultado contemporâneo de uma traumática experiência de dominação colonial que fora exercida por Portugal e fundada sobre a exploração do trabalho escravo. Durante a vigência do lucrativo, para a coroa portuguesa, período escravocrata (1530 - 1888), pessoas oriundas e descendentes do continente africano, e em menor proporção indígenas autóctones, foram violentamente subjugadas por conta do trabalho degradante e desumanizante que desenvolviam. Uma das características mais marcantes do trabalho escravo é que, nesse formato de produção de bens, alguns seres humanos assumem direitos de propriedade sobre outros seres humanos, que são cruelmente convertidos em mercadorias e peças fundamentais para a realização do sistema de produção e reprodução de bens. No Brasil, não foi diferente!

Com o fim do regime escravocrata, no ano de 1888, as pessoas africanas e afrodescendentes foram liberadas da condição de escravizadas, todavia não encontraram uma estrutura socioeconômica e política que conseguisse absorver aqueles indivíduos, que

---

1 Professora da Universidade Federal de Goiás - Antropóloga e Pós-Doutora em Direitos Humanos e Interculturalidades. E-mail: professoralucianadias@gmail.com

apresentavam pouca, ou quase nenhuma, qualificação profissional e nenhum prestígio social (DOMINGUES, 2007). O cenário histórico que se delineou permitiu que sujeitos marginalizados por um sistema – o escravista – que não vislumbrou qualquer tipo de equidade, ou justiça social, nas relações trabalhistas entre escravizados e escravocratas, herdassem todo o estigma atribuído ao trabalho degradante que exerceram. De acordo com Erving Goffman (1988), o estigma implica em uma sutura que se faz entre o atributo e o estereótipo, promovendo uma marcação em situações e sujeitos. O sistema escravista marcou com o estigma o trabalho exercido e os sujeitos que desenvolveram o trabalho escravo.

A partir de uma perspectiva sociológica, o panorama histórico desenhado possibilitou uma atribuição ao biológico de elementos que são de ordem estritamente sociocultural, econômica e ideológica. Atualmente, os estereótipos que rotulam as pessoas negras são justificados pelo fato destas apresentarem em seu próprio corpo sinais eleitos como signos de negritude, por exemplo, a cor da pele, a textura do cabelo, o formato dos lábios e do nariz... e não somente pelo fato de terem sido marginalizadas, e estigmatizadas, pelas representações socioculturais que se sedimentaram, de maneira absurdamente violenta, durante o regime escravocrata (GUIMARÃES, 1999). Desta forma, ao aceitar compreender aprofundada e criticamente o racismo à brasileira, há que se considerarem os elementos sincrônicos que ativam as intolerâncias raciais e buscar a compreensão da forma como o racismo opera contemporaneamente. É importante destacar que sem compreender a forma como o racismo opera, qualquer prática antirracista fica inviabilizada.

Estabelecidos estes pressupostos compreensivos e explicativos, seguimos informando que, neste texto, estão apresentadas algumas discussões sobre o racismo à brasileira que oprime, neste século XXI, mais da metade da população. Também é apresentado um estudo do processo de adoção de ações afirmativas na pós-graduação *stricto sensu* da Universidade Federal de Goiás - UFG,

considerando o pioneirismo desta instituição de ensino superior na adoção de cotas para pretos, pardos e indígenas em todos os cursos de mestrado e doutorado, a partir do ano de 2015. O objetivo desse último esforço foi afirmar a importância de ações de combate ao racismo e ao machismo, que são também epistêmicos, no âmbito das universidades, estas que são legítimas produtoras de conhecimento e, particularmente, no âmbito dos programas de pós-graduação *stricto sensu*.

Os documentos que foram analisados para estudar o caso são aqueles que subsidiaram a construção da resolução aprovada pelo CONSUNI - Conselho Universitário da UFG, em 25 de abril de 2015. Essa resolução é a que versa sobre a política de ações afirmativas para pretos, pardos e indígenas na pós-graduação *stricto sensu* da universidade em tela. Ressalte-se inicialmente que as ações afirmativas têm por finalidade combater os efeitos acumulados de uma discriminação praticada no passado e que segue se realizando contemporaneamente (DIAS, 2007). As cotas, uma espécie de ação afirmativa, buscam, durante o seu tempo de aplicação, uma equidade por meio da inserção forçada de sujeitos discriminados no meio em que elas são aplicadas, buscando a emergência de um ambiente sociocultural, político e econômico novo que suscitará, por sua vez, novas interações, novas reflexões, novas análises, novas medidas.

### **Racismo à brasileira: por um entendimento do racismo epistêmico e institucional**

O racismo, tal qual se manifesta no Brasil, contém especificidades que desafiam esquemas explicativos mais simplistas, lançando quem busca sua compreensão para o terreno da complexidade que marca a dimensão das interações e também das epistemologias. O racismo pode ser entendido como uma doutrina que remete a um conjunto de teorias, crenças e práticas responsáveis pela hierarquização entre raças, estas entendidas como fundamentadas na biologia, mas que são culturalmente condicionadas. Racismo é um

preconceito extremado, ou atitudes de hostilidade, contra indivíduos pertencentes a categorias diferentes, consideradas também inferiores, de pessoas (MUNANGA, 2004).

As especificidades do racismo à brasileira compõem o repertório explicativo apresentado pelo sociólogo Oracy Nogueira (1998) ao estudar comparativamente o racismo no Brasil e nos Estados Unidos. Esse sociólogo propõe a reformulação da expressão “preconceito de cor”, avançando na proposta de entender o “preconceito de marca”. O preconceito de marca se opõe ao “preconceito de origem”, este que, por sua vez, é empreendido ao tomar como suposição o fato de que um indivíduo qualquer descenda de um grupo étnico específico e inferiorizado. Desta forma, as consequências do preconceito de origem atingem todo o grupo e são sentidas por todo e qualquer sujeito que, independentemente de seus traços físicos e aparentes, seja pertencente a determinado grupo de origem.

Já o “preconceito de marca” ajuda a entender mais minuciosamente o preconceito racial no Brasil. O preconceito de marca toma a aparência do indivíduo como elemento ativador da reação de hostilidade, intolerância e discriminação racial (NOGUEIRA, 1998). Neste sentido, o preconceito de marca para que seja tornado ação deve considerar os traços físicos, a fisionomia, a fenotípiã, o que é aparente, o sotaque, os gestos, determinando uma preterição mais individual, e menos grupal. No Brasil, o racismo se realiza a partir da consideração de elementos mais estéticos e intelectivos, que sejam apreensíveis ao olhar e à percepção. A noção de preconceito de marca abre brechas para o assimilacionismo e altos níveis de miscigenação provocando uma espécie de cruzamento entre fronteiras raciais.

Ainda que o racismo à brasileira permita a miscigenação, o que dificultaria uma segregação, o mesmo apresenta elevados índices de crueldade contra sujeitos que acumulam, em seu próprio corpo, as marcas raciais socialmente degradadas. Inegável é o aprisionamento dos indivíduos negros em um corpo com sinais estigmatizados e em lugares marginalizados, desprestigiados,

empobrecidos e criminalizados que são geoestrategicamente reservados aos corpos negros, convertendo estes corpos em territórios (SEGATO, 2016). E, assim como as nações exercem um controle soberano e legislador sobre os territórios, recai sobre os corpos negros toda a potência controladora da nação que se pretende além de hegemônica, homogeneizadora. Convém realçar que a perda da dignidade humana, com uma forte incidência sobre os corpos negros, afeta duplamente os corpos das mulheres negras, violentando também qualquer forma de saber daí advindo. O racismo à brasileira promove, desta forma, não somente a eliminação do ser, mas também do saber.

Boaventura de Sousa Santos (1995) esclarece que o epistemicídio é um processo de destituição do saber, da racionalidade, cultura e civilização do Outro. Este mesmo autor segue afirmando que: decorrente de um *modus operandi* da empresa colonial, o epistemicídio é mais abrangente e devastador que o genocídio que fora perpetrado pelos invasores europeus durante a colonização. Isto porque o epistemicídio subalternizou práticas e grupos sociais que representassem qualquer ameaça à expansão capitalista colonial, subjulgando “[...] os trabalhadores, os índios, os negros, as mulheres e as minorias em geral (étnicas, religiosas, sexuais).” (SANTOS, 1995, p. 328).

Sueli Carneiro (2005) avança nas reflexões acerca do epistemicídio e propõe pensarmos criticamente sobre o “racismo epistêmico”, que tem se constituído como instrumento operacional que tem colaborado fortemente para a consolidação das hierarquias raciais. Essas hierarquizações são produzidas pelo próprio epistemicídio, este que tem sido responsável pela negação, ocultamento ou desvalorização da visão de mundo e dos saberes de povos e grupos afrodescendentes (CARNEIRO, 2005). Ressalte-se que o racismo epistêmico tem encontrado na educação uma forte aliada na reprodução de situações que operam em perfeita consonância com dispositivos de dominação racial, destituindo de racionalidade segmentos da população histórica e politicamente construídos como inferiores e que têm como

referência o continente africano ou sua diáspora. Destacamos que diante de quadros de destituição de racionalidade, além do epistemicídio e do racismo epistêmico, o ontoepistemicídio adquire consistência e se responsabiliza por eliminar o saber e também o ser.

No Brasil, o racismo epistêmico tem sido responsável pela consolidação de campos de saberes altamente higienizados, ou seja, consolidam-se dia após dia campos de saberes nos quais toda uma racionalidade afrodescendente ou negra é ausente, sub-representada ou estereotipada. De maneira geral, os campos de conhecimentos presentes, sobretudo, nas universidades, quando estudados de maneira mais detida, revelam uma arena de disputas na qual se digladiam um corpo de conhecimentos, alocados em áreas específicas, disciplinadas e legitimadas; e um conjunto de saberes que reclamam por reconhecimento e validade, mas que tende a ser estereotipado, deslegitimado, destruído e na melhor das alternativas ser classificado como “discurso militante” (CARNEIRO, 2005).

Nessa arena de disputas, tem galgado vitórias o saber instituído, legitimado e que se afirma e reafirma na própria invenção da tradição. E as forças que digladiam no espaço de produção de conhecimento, localizado nas universidades, recebem explícitos marcadores raciais, sendo que os conhecimentos associados a populações afrodescendentes e negras, bem como a povos indígenas, são aqueles que têm sua racionalidade degradada. Em contextos assim consolidados, o racismo epistêmico solidifica o racismo institucional que conta com eficazes mecanismos de manutenção de estatutos de privilégio racial nas instituições.

O racismo institucional pode ser entendido como toda e qualquer forma de discriminação ou desigualdade baseada em raça que acontece, e atua de maneira cotidiana e difusa, nas mais variadas instituições, tais como empresas, corporações, universidades etc. Laura Cecília López (2012, p. 121) entende que o racismo institucional provoca desigualdades “na distribuição de serviços, benefícios e oportunidades aos diferentes segmentos da população

do ponto de vista racial”. A mesma autora realça ainda que para a superação do racismo institucional, as políticas públicas, pontuais e específicas, devem ser implementadas, já que as mesmas têm o potencial de promover uma espécie de “desracialização” (LÓPEZ, 2012). A desracialização, que pode ser entendida como uma ação antirracista, pressupõe a evidenciação do racismo e de seus mecanismos de operação, bem como a demanda por ações, sobremaneira governamentais, antirracistas.

As universidades brasileiras, eficazes reprodutoras do racismo institucional e epistêmico, começaram a se reposicionar a partir dos anos 2000. Em 2003, começaram as primeiras experiências de ações afirmativas na graduação, despontando as experiências da UNEB - Universidade do Estado da Bahia e da UERJ - Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Logo depois, a UnB - Universidade de Brasília também adota cotas raciais na graduação e os anos que se seguem apresentam a adesão de quase todas as universidades públicas do país nos empreendimentos de ações afirmativas para estudantes oriundos das escolas públicas, negros, indígenas e quilombolas. A UFG - Universidade Federal de Goiás adota, desde 2008, ações afirmativas e sua institucionalização ocorreu com a implantação do Programa UFGInclui, que antecipou a política nacional de reserva de vagas, definida na Lei 12.711/2012.

### **Ações afirmativas na Pós-Graduação: a experiência da UFG**

O CONSUNI - Conselho Universitário da UFG aprovou, no dia 24 de abril de 2015, a resolução para estabelecimento de cotas raciais e ações afirmativas para todos os programas de pós-graduação *stricto sensu* da instituição de ensino superior. A minuta foi elaborada por uma comissão de docentes da UFG e foi apreciada e discutida nos conselhos e câmaras competentes. A demanda pela elaboração da minuta surgiu, sobretudo, das experiências acontecidas no Programa de Pós-graduação em Antropologia Social e também no Programa de Pós-graduação Interdisciplinar

em Direitos Humanos. As constantes reprovações de candidatos negros, indígenas e quilombolas nestes dois programas, e a aprovação do primeiro mestrando indígena da UFG, no ano de 2014, no âmbito do Programa de Pós-graduação Interdisciplinar em Direitos Humanos, despertaram docentes dos mesmos programas para a necessidade de criar mecanismos mais eficientes de ingresso para os segmentos étnico-raciais não representados. A partir das experiências e sensibilidades nesses dois programas, toda a universidade foi envolvida em discussões mais elaboradas sobre ações afirmativas na pós-graduação.

A minuta da resolução que estabelece cotas raciais nos programas de pós-graduação da UFG foi aprovada na Câmara de Pesquisa e Pós-graduação e no Conselho de Ensino, Pesquisa, Extensão e Cultura (Cepec) da UFG e determinou que, pelo menos 20% das vagas oferecidas, devem ser reservadas para pretos, pardos e indígenas. A aprovação da resolução coloca a UFG como a primeira universidade pública do país a adotar cotas para pretos, pardos e indígenas em todos os cursos de mestrado e doutorado que são oferecidos na instituição. A resolução em vigor terá vigência por dez anos, podendo ser prorrogada após futura avaliação caso a flagrante sub-representação não tenha sido equacionada no âmbito no qual a política se aplica.

De acordo com o pró-reitor de pós-graduação à época: “em alguns cursos de algumas instituições isso já é feito, mas de forma isolada, não como uma política institucional” (UFG, 2015). O avanço que se experimentou ao instituir cotas étnico-raciais como uma política institucional diz respeito ao reconhecimento de que as desigualdades geradas a partir de discriminação racial e étnica se refletem em todos os níveis de formação, bem como no mercado de trabalho. A partir desta compreensão se chegou à consideração de que “a pós-graduação está situada em uma posição intermediária entre as cotas iniciais na graduação e a inserção no mercado de trabalho, por isso a necessidade da criação de cotas para o mestrado e o doutorado” (UFG, 2015). A adoção de cotas étnico-raciais evidenciou também que políticas de acesso

são fundamentais, todavia há que se propor e efetivar também as políticas de permanência, haja vista o fato de que os mestrados e doutorandos chegam à universidade, muitas vezes, sem condições financeiras e emocionais adequadas à sua permanência.

Nestes primeiros anos de aplicação das ações afirmativas na pós-graduação da UFG ainda não é possível um diagnóstico com resultados, todavia algumas evidências começam a se delinear e podem ser descritas para que as reflexões críticas acerca do processo avancem. A partir de observações individuais na composição do corpo discente dos mestrados e doutorados é possível notar que já há uma sensível presença, ainda no formato de exceção, nos programas de pós-graduação, de estudantes negros, indígenas e quilombolas. Informações adquiridas junto à Pró-Reitoria de Pós-Graduação demonstram que a UFG conta hoje com dezoito estudantes negros, indígenas e quilombolas, cotistas, em algum (a universidade conta com mais de uma centena de cursos de pós-graduação *stricto sensu*) programa de mestrado ou doutorado. Iniciativas tais quais grupos e núcleos de estudos e pesquisas têm se consolidado, o que tem auxiliado na superação de incompatibilidades entre o saber instituído na universidade e os demais saberes que chegam à universidade por intermédio desses sujeitos que trazem consigo outras culturas, outras cosmologias e outras epistemologias.

É resguardada a autonomia de cada programa de pós-graduação durante a realização do próprio processo seletivo discente. Desta forma, há ações que merecem destaque por se apresentarem como esforços que buscam a adequada obediência à resolução de ações afirmativas na pós-graduação. Vale destacar o caso do Programa de Pós-Graduação em Letras e Linguística que, em seu edital de seleção de 2017, acrescenta o subitem 4.1.1.1, que diz que “Candidatos surdos e indígenas estarão dispensados de exames de suficiência em língua estrangeira em nível de Mestrado e de uma das línguas estrangeiras em nível de Doutorado, devendo ser obrigatória, entretanto, a comprovação de suficiência em língua portuguesa, por meio de certificado.” Acrescentamos que uma

das eficazes formas de racismo são o preconceito e discriminação linguística. No caso em destaque, tanto pessoas surdas quanto indígenas adquirem o português como segunda língua e nada mais adequado que entendê-la desta forma em um processo seletivo.

Destacamos, mais uma vez, que a autonomia de cada programa de pós-graduação na realização do próprio processo seletivo de discentes foi assegurada com a aprovação e aplicação da resolução. Há a recomendação geral de que os programas se sensibilizem e repensem os critérios de seleção discente de modo a torná-los mais ajustados à realidade dos candidatos cotistas que, muitas vezes, chegam ao processo seletivo com outras cosmologias que pouco dialogam com uma perspectiva ocidental. Um aprendizado adquirido junto à aplicação de cotas étnico-raciais na graduação, na UFG, acentua a importância da atuação de bancas de verificação. Para que uma determinação ou uma resolução legal garantam a efetivação de direitos e o exercício da cidadania, fundamental é o acompanhamento atento da execução da resolução. Neste sentido, as bancas, compostas por docentes, de verificação de autodeclaração do pertencimento étnico-racial têm o imprescindível papel de verificar se os indivíduos que estão fazendo uso da política afro-reparatória são as vítimas cotidianas do racismo. Finalmente, destacamos que é no corpo negro, ou indígena, que, no Brasil, as intolerâncias étnico-raciais se manifestam, ainda que expandam seu campo de atuação para dimensões epistêmicas, culturais e linguísticas.

## **Considerações Finais**

As especificidades do racismo no Brasil permitem comunicar um alto grau de miscigenação inter-racial a uma intolerância aos corpos e saberes negros concretizando uma ausência, ou sub-representação, de corpos negros e um racismo epistêmico que eliminam a possibilidade de uma pluralidade de saberes. Com os povos indígenas não é diferente. Urgente é reconhecer que os saberes são múltiplos e não se acomodam, sem resistência, em um

conjunto disciplinado de conhecimentos gerado a partir de uma ciência ocidental. Somente a partir do reconhecimento dessa pluralidade de saberes, qualquer interseccional idade pode acontecer, sendo que esse campo dialógico interseccional tem o potencial de converter-se ações antirracistas.

As ações afirmativas nas universidades brasileiras evidenciaram presenças (e existências) múltiplas, com origens e crenças diversas, intelectualidades e valores próprios e distantes daqueles eleitos pelas próprias universidades como sendo universais. Sobremaneira, a presença de corpos e saberes de indígenas aldeados e de remanescentes de quilombolas desmascararam a perversa elevação dos conhecimentos ocidentais como universais e únicos. O desafio encarado no dia a dia de estudantes negros e indígenas para alcançar êxito em seus projetos acadêmicos e de intelectualidade conclamou docentes, pesquisadores e pesquisadoras, sujeitos produtores de conhecimentos, a uma revisão da violência que emana de um saber tornado hegemônico. O que a experiência de ações afirmativas na UFG tem demonstrando é que ser negro ou indígena não deve aprisionar indivíduos em um estigma, tal qual o de raça ou etnia, tampouco deve determinar destinos. O destino nada mais é que um complexo conjunto de ações socioculturais, políticas, econômicas e ideológicas que tem o poder de alocar, em um cenário social qualquer, sujeitos diferenciados em posições diferenciadas.

Quanto às ações afirmativas na pós-graduação, nestes seus primeiros dois anos de aplicação na UFG, a consideração que mais se evidencia é aquela que indica sua extrema necessidade. Fundamental também é que sua aplicação seja acompanhada de maneira atenta com vistas a evitar possíveis fraudes por parte de oportunistas que se desesperam objetivando alcançar o escasso bem que é a pós-graduação. Elementar também é evitar, por meio de debates robustos, as indisposições, ignorâncias e até perseguições individuais a estudantes cotistas durante a seleção, ingresso e permanência na universidade. Diante do atual contexto acadêmico político e societário e de escolarização da população brasileira, a

pós-graduação de fato apresenta-se como intermediária entre as cotas na graduação e inserção de estudantes negros, indígenas ou quilombolas no mercado de trabalho.

Finalmente, é urgente a compreensão de que as ações afirmativas devem ser sempre no plural, e interseccionadas, como uma forma de alcançar maior eficácia na realização de um projeto antirracista. A experiência da UFG evidencia que um cenário consolidado nas universidades que consideraram, por meio de várias ações, as diferenças étnico-raciais que foram inseridas por conta das políticas específicas para esses seguimentos na graduação colaboraram para a aprovação das ações afirmativas na pós-graduação. Contar com servidores qualificados e também sensibilizados para a necessidade de democratização étnico-racial de espaços como a universidade foi fundamental em todo o processo. E, também, uma certa pressão exercida pelo movimento social organizado, que reivindica inclusão e permanência em todos os espaços de tomada de decisão e poder, fez com que o processo fosse ativado. O que indica, por sua vez, que “nossos passos vêm de longe” (WERNECK, 2010). Nestes dois primeiros anos de aplicação das ações afirmativas na pós-graduação *stricto sensu* na UFG, já pode ser notada uma diferença numérica, com a presença de alguns corpos negros e indígenas – ainda imperceptíveis, embora já intoleráveis às pessoas mais obtusas. Que venham as diferenças epistêmicas!

## Referências

CARNEIRO, Sueli. **A Construção do Outro como Não-Ser como Fundamento do Ser**. 2005. 274f. Tese (Programa de Pós-Graduação em Educação) – Universidade de São Paulo / USP. São Paulo. 2005.

CARVALHO, José Jorge. **Inclusão étnica e racial no Brasil: a questão das cotas no ensino superior**. São Paulo: Attar, 2005.

DAVIS, Angela Yvonne. **Women, race and class**. New York: Random House, 1981.

DIAS, Luciana de Oliveira. Ação Afirmativa: Superando Desigualdades Raciais no Brasil. *In*: SILVA, Marilena & GOMES, Uene José. África, Afrodescendência e Educação. Goiânia: Editora UCG, 2007.

DOMINGUES, Petrônio. Movimento Negro Brasileiro: alguns apontamentos históricos. **Revista Tempo** [online]. vol. 12, nº 23, 2007, p. 100-122.

FANON, Frantz. **Pele negra, máscaras brancas**. Tradução de Renato da Silveira. Salvador: EDUFBA, 2008.

FOUCAULT, Michel. **A Ordem do Discurso**: aula inaugural no Collège de France, pronunciada em 2 de dezembro de 1970. São Paulo: Edições Loyola, 1999.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da Autonomia**: saberes necessários à prática educativa. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

GILROY, Paul. **O Atlântico Negro**: modernidade e dupla consciência. São Paulo: Editora 34; Rio de Janeiro: Universidade Cândido Mendes, 2001.

GOFFMAN, Erving. **Estigma**: notas sobre a manipulação da identidade deteriorada. Rio de Janeiro, Guanabara, 1988.

GONZALEZ, Lélia. Racismo e Sexismo na Cultura Brasileira. **Revista de Ciências Sociais Hoje**, Anpocs, São Paulo, p. 223-244, 1984.

GUIMARÃES, Antônio Sérgio Alfredo. **Racismo e Anti-Racismo no Brasil**. São Paulo: Editora 34, 1999.

HOOKS, bell. *Alisando o nosso cabelo*. In: SANTOS, Maria Lia (Trad.) **Revista Gazeta de Cuba – Unión de escritores y Artistas de Cuba**, 2005. Acessível em: <http://www.criola.org.br/mais/bell%20hooks%20%20Alisando%20nosso%20cabelo.pdf>.

LÓPEZ, Laura Cecília. The concept of institutional racism: applications within the healthcare field. **Interface - Comunic., Saúde, Educ.**, v.16, n.40, p.121-34, jan./mar. 2012.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Direito Constitucional Interpretado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

MUNANGA, Kabengele. Uma abordagem conceitual das noções de raça, racismo, identidade e etnia. *In*: BRANDÃO, André Augusto P. (Org.) Niterói: UFF. **Cadernos PENESB**, 2004, p. 15-35.

MUNANGA, Kabengele. **Estratégias e Políticas de Combate à Discriminação Racial**. São Paulo: EDUSP, 1996.

NOGUEIRA, Oracy. **Preconceito de Marca**: as relações raciais em Itapetininga. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998.

SANTOS, Sousa Boaventura. **Pela Mão de Alice**. São Paulo: Cortez Editora, 1995.

SEGATO, Rita Laura. O Édipo brasileiro: a dupla negação de gênero e raça. **Série Antropologia**. Universidade de Brasília, 2006, p. 1- 21.

SPIVAK, Gayatri Chakravorty. **Pode o subalterno falar?** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

UFG, Jornal da. Publicação da Assessoria de Comunicação da Universidade Federal de Goiás. Ano IX, nº 72, maio de 2015.

WERNECK, Jurema. Nossos passos vêm de longe! Movimentos de mulheres negras e estratégias políticas contra o sexismo e o racismo. **Revista da ABPN** v.1, n.1, 2010, p. 08-17.



# Saberes subalternizados da América Latina e o pensamento de fronteira

Carla de Oliveira Espanhol<sup>1</sup>

## Introdução

O presente artigo é parte de uma pesquisa iniciante de Mestrado em Relações Internacionais, que busca analisar o debate sobre epistemologias do Sul em sua área, notadamente as abordagens latino-americanas. Neste intuito, o objetivo aqui é analisar a noção de Walter Mignolo (2012) sobre o pensamento de fronteira, como possibilidade aos saberes que foram subalternizados, neste caso, com olhar sobre a América Latina. A finalidade, no entanto, não é enunciar a diversidade de saberes da região, mas sim a constatação da subalternização destes ante os discursos hegemônicos e, diante desta condição, apresentar a proposta do pensamento de fronteira. Dessa forma, será exposta a perspectiva decolonial, presente no debate contemporâneo do pensamento latino-americano, da qual o autor argentino compartilha e que, de acordo com as noções desta perspectiva, possibilita a ideia do pensamento de fronteira. Para a discussão deste tema, serão encaminhados dois conceitos. O primeiro seria o que Aníbal Quijano afirma como colonialidade do poder. Em seguida, será discutida a proposta trabalhada por Dussel de transmodernidade, uma proposta de correalização da modernidade com a sua Alteridade negada, o mundo periférico colonial, que

---

1 Mestranda pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da UERJ.

levaria à transcendência de uma única modernidade eurocentrada. A discussão destes conceitos reflete sobre como o pensamento de fronteira viabiliza dupla crítica da modernidade, desde a própria modernidade, ou seja, internamente e desde a perspectiva da colonialidade e indica, juntamente, a possibilidade de uma enunciação entre o que o autor afirma como *projeto local e histórias locais*, em situações dialógicas com a cosmologia territorial e hegemônica.

## **O Pensamento Latino-Americano e o Giro Decolonial**

A América Latina tem se mostrado ativa na construção de estudos que reflitam sobre a região, sobre a conjuntura global e a reflexão sobre a amenização das consequências de séculos de dominação, em que destaca o papel dos estudos relacionados à Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), a Teoria da Dependência e a Filosofia da Libertação. No decorrer deste movimento, no final dos anos 1990, um grupo heterogêneo e transdisciplinar de autores buscaram escrever a partir de um referencial latino-americano, com radicalização do argumento pós-colonial na América Latina através da noção de “giro Decolonial” (BALLESTRIN, 2013, p. 94). As origens do grupo se relacionam com a formação do Grupo Latino-Americano dos Estudos Subalternos, em 1992, nos Estados Unidos, inspirado no Grupo Sul-Asiático de Estudos Subalternos. A reivindicação de um estudo pós-colonial voltado para a América Latina corresponde ao fato de que tiveram um passado colonial distinto do que foi, por exemplo, nos territórios asiáticos e africanos. Por esta razão, os elementos de análise não são os mesmos, evidenciando a necessidade de uma investigação que leve em conta os aspectos históricos e sociológicos da região nos estudos pós-coloniais. O Grupo Latino-Americano publica, em 1993, seu manifesto inaugural, em que expõe o Grupo Sul-Asiático como inspiração e situa o panorama político da década de 1990 que, com o fim da Guerra Fria e de regimes autoritários da região, impulsionou o movimento em busca de novas formas de pensar e agir politicamente:

A redefinição das esferas políticas e culturais na América Latina nos últimos anos levou muitos intelectuais da região a rever algumas epistemologias previamente estabelecidas nas ciências sociais e humanas. A tendência geral no sentido da democratização dá prioridade a uma reconceitualização do pluralismo e as condições de subordinação dentro das sociedades plurais<sup>2</sup> (Grupo Latinoamericano de Estudios Subalternos, 1998, p. 70).

A abordagem decolonial surge após divergências teóricas do Grupo de Estudos Subalternos na América Latina em 1998, de onde saíram alguns dos principais autores do atual giro. Grosfoguel (2008, p. 394) aponta que dentre as muitas críticas que levaram à desagregação do Grupo Latino-americano de Estudos Subalternos,

[...] uma delas foi a que veio opor os que consideravam a subalternidade uma crítica pós-moderna (o que representa uma crítica eurocêntrica ao eurocentrismo) àqueles que a viam como uma crítica decolonial (o que representa uma crítica do eurocentrismo por parte dos saberes silenciados e subalternizados).

Grosfoguel, assim como Walter Dignolo, “a voz mais crítica e radical do grupo”, argumenta que nenhum dos grupos subalternos obteve êxito na crítica ao pensamento ocidental e, com isso, engajam-se em estudos que tenham como referência os estudos produzidos na América Latina (BALLESTRIN, 2013, p. 95). No

---

2 “La redefinición de las esferas política y cultural en América Latina durante los años recientes ha llevado a varios intelectuales de la región a revisar algunas epistemologías previamente establecidas en las ciencias sociales y las humanidades. La tendencia general hacia la democratización otorga prioridad a una reconceptualización del pluralismo y de las condiciones de subalternidad al interior de sociedades plurales”. Tradução da autora.

final dos anos 1990, ocorrem os primeiros encontros entre os autores que compartilham desta perspectiva e acreditam ser necessário transcender epistemologicamente – ou seja, de descolonizar – a epistemologia e cânones ocidentais (GROSFUGUEL, 2009, p. 394). Eventos como seminários e palestras promovidos por estes autores, assim como livros e publicações amadureceram a ideia da perspectiva decolonial. O trabalho deste grupo de pesquisadores foi denominado como “programa de investigação da modernidade/colonialidade”, visto que estes autores apresentam um novo entendimento sobre modernidade, indicando que modernidade e colonialidade são fenômenos mutuamente dependentes e constitutivos (ESCOBAR, 2003, p. 52). Escobar (2003, p. 54) afirma que esta visão sobre a modernidade objetiva ressaltar a diferença substantiva que a perspectiva decolonial introduz em relação aos enfoques dominantes acerca do conceito e que, em última instância, esse propósito é político.

Enrique Dussel, neste sentido, expõe dois entendimentos acerca da modernidade.

O primeiro deles é eurocêntrico, provinciano, regional. A modernidade é uma emancipação, uma saída da imaturidade por um esforço da razão como processo crítico, que proporciona à humanidade um novo desenvolvimento do ser humano. Este processo ocorreria na Europa, essencialmente no século XVIII. [...] Chamamos esta visão de “eurocêntrica”, porque indica como pontos de partida da “modernidade” fenômenos intra-europeus, e seu desenvolvimento posterior necessita unicamente da Europa para explicar o processo (DUSSEL, 2005, p. 27).

A outra visão da modernidade se daria “num sentido mundial, e consistiria em definir como determinação fundamental do mundo *moderno* o fato de ser (seus Estados, exército, economia, filosofia, etc.) ‘centro’ da História Mundial”. Para o autor, até

1492, como data do início da operação do sistema-mundo, não existia História Mundial e os impérios e sistema culturais coexistiam entre si. A modernidade da Europa seria, então, a operação das possibilidades que se abriram por conta de sua centralidade da História Mundial, que constituiu todas as outras culturas como periféricas, o que nos permite compreender que o etnocentrismo europeu é o único que pode pretender identificar-se com a “universalidade-mundialidade” (DUSSEL, 2005, p. 28). Dessa forma, “a modernidade *realmente* pôde nascer quando se deram as condições históricas de sua origem *efetiva*: 1492 - sua empírica mundialização, a organização de um mundo colonial e o usufruto da vida de suas vítimas, num nível pragmático e econômico” (DUSSEL, 2005, p. 29). Neste sentido, Mignolo (2012, p. 49-50) pontua que colonialidade e modernidade são duas faces da mesma moeda, em que a marca da emergência deste novo sistema mundial com a “descoberta” da América ao mesmo tempo significou a emergência da modernidade/colonialidade, o que se relaciona com a construção do imaginário do sistema mundial moderno.

Diante do entendimento de que a modernidade é originária do processo colonial, Escobar (2003, p. 61) afirma que a América Latina, enquanto *locus* geográfico em que se deu a confirmação desse processo, é espaço epistemológico e político propenso a pensar formas de superação da modernidade eurocentrada. Neste aspecto, é importante o debate acerca do conceito de geopolítica do conhecimento, que mostra que o conhecimento situado “não tem a ver apenas com valores sociais na produção de conhecimento nem com o fato de o nosso conhecimento ser sempre parcial. O essencial aqui é o *locus* da enunciação, ou seja, o lugar geopolítico e corpo-político do sujeito que fala” (GROSFUGUEL, 2009, p. 386).

Consoante com este cenário, Mignolo estabelece a importância de colocar o que ele chama de diferença colonial no centro do processo de produção de conhecimento (MIGNOLO, 2012, p. 405). A noção de diferença colonial se refere ao conhecimento e às dimensões culturais do processo de subalternização efetuado

pela colonialidade do poder e ressalta as diferenças culturais nas estruturas globais de poder, projetando a importância do *locus* de enunciação desta diferença (ESCOBAR, 2003, p. 62). A diferença colonial é o espaço onde as *histórias locais* inventam e implementam os *projetos globais*, o espaço em que estes projetos são adaptados, adotados, rejuntados, integrados ou ignorados (MIGNOLO, 2012, p. xxv). É, portanto, o espaço onde a restituição do conhecimento subalterno ocorre, onde também o “ocidentalismo”, como imaginário abrangente do mundo moderno/colonial, foi articulado, e onde o pensamento de fronteira está emergindo (MIGNOLO, 2012, p. xxv-xxvi). O pensamento de fronteira é, então, uma consequência da diferença colonial e este conceito, articulado por Mignolo, é o foco seguinte deste trabalho.

### **Projetos globais e histórias locais: o pensamento de fronteira**

O pensamento de fronteira é impensável sem entender a diferença colonial, tratada anteriormente. Além disso, é o reconhecimento da diferença colonial das perspectivas subalternas que exige o pensamento da fronteira (MIGNOLO, 2012, p. 6).

Mignolo examina a emergência e potencial epistemológico do pensamento de fronteira, do qual as condições planetárias e locais que estão ligadas à diferença colonial articulada em sua variância ao longo da história do mundo moderno/colonial. O que Mignolo quer dizer com essas condições planetárias e locais é um movimento duplo: de um lado, a expansão do sistema moderno mundial desde o fim do século XV; do outro lado, uma construção paralela de seu imaginário tanto de “dentro” como “fora” do sistema. Por condições históricas locais, o autor se refere tanto às de “dentro” do sistema, como as histórias locais e de suas margens (MIGNOLO, 2012, p. 64). Uma questão a ressaltar é que, nesta construção entre projetos globais e histórias locais, Mignolo não quer dizer que histórias locais são as dos estados colonizados e que o projeto global corresponde aos países colonizadores. O projeto global é fabricado nas histórias locais dos países metropolitanos

e que são implementadas, exportadas e promulgadas diferentemente em lugares particulares (MIGNOLO, 2012, p. 65).

O pensamento de fronteira é, neste sentido, mais que uma enunciação híbrida e é possibilitado pela diferença colonial, que cria condições para situações dialógicas em que uma enunciação fraturada é pronunciada pela perspectiva subalterna como resposta ao discurso e perspectiva hegemônicos (MIGNOLO, 2012, p. xxvi). Neste processo,

As histórias locais não-ocidentais (e conhecimentos) não podem ser constituídas sem entredos com a história local Ocidental. O pensamento de fronteira torna-se, então, a epistemologia necessária para desvincular e descolonizar o conhecimento e, no processo, construir histórias locais decoloniais, restaurando a dignidade que a ideia ocidental da história universal tirou de milhões de pessoas<sup>3</sup> (MIGNOLO, 2012, p. x).

Neste contexto, Mignolo questiona o “conhecimento absoluto” que para ele é um conhecimento que esconde sua base geopolítica. Por isso, o autor considera urgente confrontar o “conhecimento absoluto” com sua própria geopolítica do conhecimento, focando também na enunciação em vez do enunciado (MIGNOLO, 2012, p. xiii). O argumento de Mignolo é sobre a necessidade em descolonizar a ideia imperial de história universal, a fim de contribuir e legitimar a pluridiversidade do conhecimento e enunciações que foram desconsideradas pelas ambições epistêmicas imperiais (MIGNOLO, 2012, p. xiv).

---

3 Nevertheless, non-Western local histories (and knowledges) cannot be constituted without entanglements with Western local history. Border thinking becomes, then, the necessary epistemology to delink and decolonize knowledge and, in the process, to build decolonial local histories, restoring the dignity that the Western idea of universal history took away from millions of people. Tradução da autora.

Diante disso, o pensamento de fronteira requer habitar na fronteira da modernidade/colonialidade, que é condição necessária, mas não suficiente para engajar-se no pensamento de fronteira. Engajar no pensamento de fronteira requer engajar em projetos políticos epistemológicos e éticos. Requer antes de tudo fazer o que Mignolo chama de *delink* da epistemologia hegemônica (“saber absoluto”) e da monocultura da mente em sua diversidade ocidental (MIGNOLO, 2012, p. xvi-xvii). Dessa forma, o envolvimento no pensamento de fronteira equivale a se envolver em pensar e fazer a descolonialidade, o que significa desvelar a lógica da colonialidade e fazer o *delinking* da retórica da modernidade.

## **A Colonialidade de Poder e o Projeto da Transmodernidade**

Ao notar sobre exemplos de pensamento de fronteira, Mignolo aponta para o conceito de “colonialidade de poder”, desenvolvido por Aníbal Quijano e de “transmodernidade” pensado por Dussel, como respostas aos projetos globais das histórias e legados coloniais na América Latina (MIGNOLO, 2012, p. 51). Para o autor, essas perspectivas contribuem para repensar criticamente os limites do sistema moderno mundial e “trazem uma nova dimensão epistemológica: uma epistemologia *de e das* fronteiras do sistema mundial moderno/ocidental” (MIGNOLO, 2012, p. 52). O autor ainda afirma que estes conceitos apresentados por Quijano e Dussel compartilham o senso de que a modernidade está sendo pensada fora e através do “outro fim”, isto é, das “modernidades coloniais” (MIGNOLO, 2012, p. 52).

Sobre o conceito de colonialidade de poder, Quijano atenta para que não se confunda período colonial com a colonialidade. Sua reflexão pretende mostrar que com o fim do colonialismo, marcado pela existência da administração colonial, passamos para um período de colonialidade, como condição de continuidade do colonialismo sob outras formas, que seria a colonialidade do poder e também do saber (FERREIRA, 2014, p. 276). Assim, o processo de independência e descolonização dos países não

significou o fim das consequências que o colonialismo promoveu em seus territórios. A ideia de colonialidade, dessa forma, “ajuda como instrumento processual de crítica – epistemológica e discursiva –, como uma lente que explicita as contradições e retrocessos dos processos de descolonização e inserção no sistema mundial imperialista-capitalista” (MIGNOLO, 2012, p. 283).

Nesse sentido, Mignolo nos mostra que o conceito de colonialidade de poder é útil para entender a atual reconfiguração da economia mundial e do imaginário mundial, uma vez que sublinha a organização geoeconômica do planeta que articula o sistema mundial moderno/colonial e conduz a diferença colonial na análise.

Quijano também aponta que “colonialidade de poder” e “dependência histórico-estrutural” são palavras-chave inter-relacionadas que traçam a história particular e local da América Latina, ao apontarem uma série de eventos particulares que tornaram a América Latina o que ela é hoje (MIGNOLO, 2012, p. 53).

Neste ponto, Mignolo notabiliza a Teoria da Dependência e sua marca no imaginário do sistema mundial moderno/colonial em dois aspectos. O primeiro, por ser uma das respostas, da América Latina, para a mudança da ordem mundial que na Ásia e África tomou forma de “descolonização”. E que a teoria “precedeu” uma série de reflexões (na filosofia e ciências sociais) como uma abordagem da perspectiva da colonialidade. Dessa forma, o autor afirma que tanto Quijano quanto Dussel estão em dívida com o impacto da Teoria da Dependência em suas críticas ao “desenvolvimento” com o novo formato tomado pelo projeto global uma vez que a “missão civilizadora” estava liquidando com o crescente processo de “descolonização” (MIGNOLO, 2012, p. 54). Mignolo (2012) aponta que, ainda que esta teoria esteja na mira de várias críticas, é importante não perder de vista o fato de que a partir de uma perspectiva da América Latina, a teoria claramente e com força põe na agenda os problemas envolvidos no desenvolvimento do Terceiro Mundo (MIGNOLO, 2012, p. 54).

Em relação ao conceito de transmodernidade de Enrique Dussel, este autor propõe a transcendência da modernidade eurocentrada, em que “o ‘eurocentrismo’ da modernidade é exatamente a confusão da universalidade abstrata com a mundialidade concreta” (DUSSEL, 2005, p. 28). Desse modo, Dussel propõe a superação do que chama *mito da modernidade*, que implica em a civilização moderna autodescrever-se como mais desenvolvida e superior. Com isso, pode-se superar a “razão emancipadora” quando se descobre o eurocentrismo e “quando se define a ‘falácia desenvolvimentista’ do processo de modernização hegemônico” (MIGNOLO, 2012, p. 29). Neste processo, Dussel expõe a necessidade de afirmar a Alteridade do Outro negado, a fim de que se descubra a outra-face oculta e essencial à modernidade e a realização dessa passagem se daria em um projeto de correalização entre a modernidade e sua Alteridade negada (MIGNOLO, 2012p. 29). Neste aspecto, a América Latina entra na modernidade como “‘a outra face’, dominada, explorada, encoberta” (MIGNOLO, 2012, p. 28).

Dussel sugere, com isso, que o acesso à modernidade reside hoje não necessariamente em um processo que transcende a modernidade do interior (por exemplo, a pós-modernidade), mas neste *processo de transmodernidade* (MIGNOLO, 2012, p. 118).

Vemos a proposição de um projeto que, em lugar de uma única modernidade, centrada na Europa e imposta ao redor do mundo, em sua correalização englobaria uma multiplicidade de respostas críticas decoloniais que partam das culturas e lugares epistêmicos subalternos com o objetivo de um diálogo na forma horizontal, o que exige uma transformação nas estruturas de poder globais e a descolonização das relações de poder no mundo moderno (GROSFOGUEL, 2009, p. 408).

Mignolo interpreta a noção de transmodernidade proposta por Dussel que seria equivalente à “diversalidade enquanto projeto universal”, que é resultado do “‘pensamento crítico de fronteira’ enquanto intervenção epistêmica dos diversos subalternos” (MIGNOLO *apud* GROSFOGUEL, 2009, p. 408). Deste modo, as epistemologias subalternas poderiam fornecer respostas

para os problemas da modernidade em direção à transmodernidade. Para este fim,

[...] o pensamento fronteiroço, desde a perspectiva da subalternidade colonial, é um pensamento que não pode ignorar o pensamento da Modernidade, mas que não pode tampouco subjugar-se a ele, ainda que tal pensamento moderno seja de esquerda ou progressista. O pensamento fronteiroço é o pensamento que afirma o espaço de onde o pensamento foi negado pelo pensamento da Modernidade, de esquerda ou de direita (MIGNOLO, 2003, p. 52 *apud* BALLESTRIN, 2013, p. 106).

Os saberes subalternos são, então, modos de resistência “que reinvestem de significado e transformam as formas dominantes de conhecimento do ponto de vista da racionalidade não-eurocêntrica das subjetividades subalternas, pensada a partir de uma epistemologia de fronteira” (GROSGUÉL, 2009, p. 405). Dessa forma,

[...] ao invés de rejeitarem a modernidade para se recolherem num absolutismo fundamentalista, as epistemologias de fronteira subsumem/redefinem a retórica emancipatória da modernidade a partir das cosmologias e epistemologias do subalterno, localizadas no lado oprimido e explorado da diferença colonial, rumo a uma luta de libertação decolonial em prol de um mundo capaz de superar a modernidade eurocentrada. Aquilo que o pensamento de fronteira produz é uma redefinição/subsunção da cidadania e da democracia, dos direitos humanos, da humanidade e das relações econômicas para lá das definições impostas pela modernidade europeia. O pensamento de fronteira não é um fundamentalismo antimoderno.

É uma resposta transmoderna decolonial do subalterno perante a modernidade eurocêntrica (GROSFUGUEL, 2009, p. 407).

O pensamento de fronteira é, portanto, uma manifestação da decolonialidade possibilitada pelos subalternos. Este pensamento opera como resposta crítica aos fundamentalismos, sejam eles hegemônicos ou marginais, que têm em comum “a premissa de que existe apenas uma única tradição epistêmica a partir da qual pode alcançar-se a Verdade e a Universalidade” (GROSFUGUEL, 2009, p. 385). Sobre este cenário, Grosfoguel (GROSFUGUEL, 2009, p. 406) afirma que, em face da imposição colonial, os nacionalismos e fundamentalismos do Terceiro Mundo surgem como respostas, o que, para o autor, são “forças ‘modernas antimodernas’ que reproduzem as oposições binárias do pensamento eurocêntrico”. Dessa forma, expõe que os fundamentalismos respondem à imposição da modernidade eurocentrada com uma modernidade antimoderna, que é “tão eurocêntrica, hierárquica, autoritária e antidemocrática como aquela” (GROSFUGUEL, 2009, p. 407).

Esse panorama traz importantes reflexões em relação à produção do conhecimento, alertando para risco de uma teorização pretensiosa que repita ou reproduza os mesmos parâmetros de uma perspectiva universalista.

## Considerações Finais

De acordo com o reconhecimento de uma conjuntura de discursos hegemônicos, vemos que “a epistemologia moderna, capaz de subalternizar outras formas de conhecimento, construiu-se assumindo uma perspectiva universal de observação e um *locus* privilegiado de enunciação<sup>4</sup>” (CASTRO-GÓMEZ, 1996 *apud* MIGNOLO, 2012, p.122). Dessa forma,

---

4 “Thus, modern epistemology, which was able to subalternize others forms of knowledge, built itself assuming a universal perspective of observation and a privileged locus of enunciation”. Tradução da autora.

[...] ao mesmo tempo que a dominação colonial estava se afirmando, um complexo cultural sob o nome de racionalidade estava sendo implementado e estabelecido como o paradigma universal do conhecimento e das relações hierárquicas entre a humanidade racional (Europa) e o resto do mundo<sup>5</sup> (QUIJANO, 1991, 440 *apud* MIGNOLO, 2012).

No caso da América Latina, Mignolo (2012, p. 56) afirma que Dussel e Quijano, mesmo vindo de trajetórias diferentes e trabalhando independentemente um do outro, chegaram a conclusões similares de que as genealogias são regularmente interrompidas por uma nova onda de ideias e produções intelectuais vindas do centro do sistema mundial (em alemão, francês e inglês).

Através da discussão dos conceitos trabalhados por Dussel e Quijano, conforme visto neste texto, Mignolo (2012, p. 87) mostra que o pensamento de fronteira se estrutura em uma consciência dupla, de uma crítica dupla operando no imaginário do sistema moderno/colonial, que seria estabelecer aliança com a crítica interna – a crítica monotópica da modernidade desde a própria perspectiva da modernidade – ao mesmo tempo que marca a diferença irreduzível do pensamento de fronteira como uma crítica desde a diferença colonial. No âmbito da América Latina, Mignolo (2012, p. 99) destaca a Teoria da Dependência e a Filosofia da Libertação como respostas críticas para a diferença colonial desde os anos 1960.

A ideia de Mignolo (2012) é situar que esses outros locais de enunciação não são, no entanto, opostos dialéticos ao *locus* de enunciação criado pela modernidade na constante invenção e reconstrução do conceito monotópico da razão, mas, em vez disso,

---

5 “At the same time that the colonial domination was asserting itself, a cultural complex under the name of rationality was being put in place and established as the universal paradigm of knowledge and of hierarchical relations between the ‘rational humanity’ (Europe) and the rest of the world”. Tradução da autora.

lugares de intervenção, interrupções da autoinvenção da modernidade (MIGNOLO, 2012, p. 118).

Mignolo (2012, p. 125) ainda destaca como necessário acrescentar que “se a produção do conhecimento foi orientada para a emancipação humana (como os projetos do Renascimento e do Iluminismo reivindicaram), deve-se fazer a qualificação que as teorias pós-coloniais promovam a ‘libertação’ social e epistêmica”<sup>6</sup> e que a emancipação como libertação significa não só o reconhecimento de subalternos, mas o apagamento da estrutura de poder que mantém hegemonia e subalternidade.

## Referências

BALLESTRIN, Luciana. “América Latina e o giro decolonial”. In: *Revista Brasileira de Ciência Política* (11). Brasília, 2013.

CASTRO-GOMÉZ, Santiago. *Crítica de la razón latinoamericana*. Barcelona: Puvill Libros, 1996.

DUSSEL, Enrique. “Europa, modernidade e eurocentrismo”. In: LANDER, Edgardo (org). *A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latinoamericanas*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Colección Sur Sur, CLACSO, 2005.

ESCOBAR, Arturo. “Mundos y conocimientos de otro modo: El programa de investigación de modernidad/colonialidad latinoamericano”. In: *Tabula Rasa* (1). Bogotá, 2003.

FERREIRA, Andrey Cordeiro. “Colonialismo, capitalismo e segmentaridade: nacionalismo e internacionalismo na teoria e

---

6 “It should be added that if production of knowledge was always driven toward human emancipation (as the Renaissance and Enlightenment projects claimed), one should make the qualification that postcolonial theories promote “liberation” both social and epistemic”. Tradução da autora.

política anticolonial e pós-colonial”. In, *Revista Sociedade e Estado*, 29(1). Brasília, 2014.

GROSGOUEL, Ramon. “Para Descolonizar os Estudos de Economia Política e os Estudos Pós-coloniais: transmodernidade, pensamento de fronteira e colonialidade global”. In: SANTOS, Boaventura de Sousa e MENESES, Maria Paula (orgs.). *Epistemologias do Sul*. Coimbra: Almedina, 2009.

GRUPO LATINOAMERICANO DE ESTUDIOS SUBALTERNOS. “Manifiesto inaugural”. In: CASTRO-GOMEZ, Santiago & MENDIETA, Eduardo (orgs). *Teorías sin disciplina: latinoamericanismo, poscolonialidad y globalización en debate*. Mexico: Miguel Angel Porrua, 1998.

MIGNOLO, Walter. *Local Histories/Global Designs: Essays on the Coloniality of Power, Subaltern Knowledges and Border Thinking*. Princeton: Princeton University Press, 2012.



Parte 5

# Políticas Públicas no Mercosul

---





# Políticas públicas migratórias na Argentina e no Brasil: uma questão de segurança nacional ou de direitos humanos

Lana Rodrigues Araújo  
Antônio Walber Matias Muniz

## Introdução

**D**iante da complexidade apresentada pelo tema dos migrantes e sua adaptação em consonância com as políticas do Estado que o recebe, o presente artigo se desenvolve em quatro tópicos além da conclusão. No primeiro, faz-se uma explanação acerca das origens das migrações de indivíduos ao longo da História, da forma como as justificativas para o deslocamento foram se modificando ao longo do tempo, até o surgimento da figura dos refugiados, tendo por base livros e artigos científicos específicos sobre a matéria. No segundo, analisa-se como ocorre a formulação de políticas públicas nos Estados brasileiro e argentino no que se refere à questão da migração, de acordo com os dispositivos legais correspondentes em cada país, bem como no posicionamento de estudiosos em publicações científicas. No terceiro, faz-se um paralelo entre a forma como as mencionadas políticas são aplicadas e os desafios encontrados pelos países na tentativa de equilibrar a preservação da segurança nacional e da sua soberania ao mesmo tempo em que deve haver a defesa dos direitos humanos referentes aos migrantes. Encerrando as considerações, desenvolve-se um breve relato sobre os reflexos iniciais apresentados a partir das mudanças nos diplomas legais pelos governos brasileiro e argentino.

## Origem das migrações, dos refugiados e dos deslocados no mundo

As migrações são movimentos de deslocamento de indivíduos de uma região para outra, por motivos voluntários ou por movimentos/razões que ocasionaram sua saída forçada. Não representam estas um fenômeno recente, pelo contrário, as migrações constituem a base da formação das sociedades diversas em várias partes do globo que até hoje marcam a miscigenação cultural perante o cenário internacional.

About 1200 or 1300 B.C. a Nordic people, the Osco-Umbrians, sweeping down from the northeast, entered Italy. They were kindred to the Achseans and were the ancestors of the Latin tribes, including the early Romans. The aboriginal Mediterraneans were driven into southern Italy, where, in Calabria and Apulia, they persist to this day. [...] The contrast between the peoples of North and South Italy is still profound. (GRANT, 1933, p. 39-40).

Os povos nórdicos, nas suas viagens em direção ao nordeste, acabaram por chegar à Itália por volta dos anos 1000 a.C., e, com isso, promoveram a miscigenação entre os povos do mediterrâneo que ali viviam e os que migravam, fato que fez com que o contraste entre os povos do norte e sul da Itália continuasse marcante. Além do mais, o deslocamento dos nórdicos tornou-os representantes dos antepassados das tribos latinas, assim como dos romanos primitivos, considerando que estes interferiram também na composição de outros povos.

A colonização dos países, em especial, dos latino-americanos, demonstra que a migração dos indivíduos advindos de diferentes continentes, principalmente o europeu, influenciou diretamente a formação dos povos latinos em virtude da mistura de culturas, costumes e os reflexos dos contextos históricos que cada país estava enfrentando à época quando resolveram migrar para a América.

A desordem política, a perseguição religiosa e a insegurança econômica determinaram o fluxo da emigração. Nessa época, homens e mulheres pensavam seriamente que era melhor viver no Novo Mundo. A instabilidade das condições de vida na Inglaterra ajuda a explicar a diversidade do povoamento da América. Independente de onde viessem, os novos colonos traziam consigo uma variedade de ideias, crenças e convicções pelos quais eles viam e consideravam o novo ambiente. (DIVINE et al., 1992, p. 39).

Estabelecendo um parâmetro, em síntese, os primeiros deslocamentos aconteciam de modo voluntário, com o intuito de conhecer e conquistar novos territórios, enquanto, em momentos seguintes, havia a fuga dos indivíduos em virtude de questões religiosas ou conflitos armados. O que se mantém hoje são os dois casos simultaneamente, a depender da região de origem da migração, a razão pode ser por questões pessoais ou em decorrência de guerras.

No primeiro caso, quando os meios de deslocamento e circulação de pessoas evoluíram em decorrência dos avanços tecnológicos e da facilitação dos meios de comunicação, as possibilidades de migração começaram a crescer. Outro ponto que impulsionou o crescimento foi a participação do Estado, ocupando importante papel ao auxiliar, em termos de fornecimento de recursos, mediante a concessão de bolsas de estudos e programas criados para estimular a capacitação e qualificação de profissionais nas áreas com déficit.

A maioria dos migrantes contemporâneos desloca-se por razões econômicas, em busca de uma “vida melhor”. Respondem aos chamados fatores de atração (*pull factors*), como a perspectiva de melhores condições de vida que encontrarão nos países de destino, em termos de oferta de empregos, padrões salariais e

trabalhistas e possibilidade de ascensão econômica. (FARIA, 2015, p. 38).

No segundo caso, a quantidade de pessoas que migram de um lugar para outro de maneira forçada, sem ter muitas opções de escolha para onde podem ir e tentarem recomeçar a vida, aumentou exponencialmente em decorrência da dimensão que as guerras adquiriram nas últimas décadas, em especial no Oriente Médio.

Em ambas as situações, é necessário que o Estado receptor esteja preparado para acolher os indivíduos migrantes, independentemente de ter origem de natureza política ou que seja por questões ligadas a mudanças voluntárias nas condições de vida. Nesse contexto, surgem as políticas migratórias, inseridas no âmbito das políticas públicas, conforme será explanado a seguir.

### **Formulação da Migração como política pública do Estado**

O Estado, enquanto ente criado para representar o povo, precisa estruturar políticas de modo a organizar as atividades atribuídas a ele pelas normas constitucionais em torno de diversas searas públicas, dentre elas a saúde, a educação, o trabalho, assim como a migração. Nesse sentido, o deslocamento de pessoas, em especial os imigrantes, tem interferência na construção do crescimento do país, portanto, merece atenção especial por parte do Estado.

Existe acuerdo en señalar que las políticas migratorias son parte de las políticas públicas y, por tanto, corresponde al gobierno de cada Estado tomar las decisiones básicas para definir las y poder aplicarlas. En este sentido, incluso los organismos de protección de derechos humanos a nivel internacional han reconocido que – en el ejercicio de su facultad de – jar las políticas migratorias, los Estados pueden establecer mecanismos de control de ingreso a su territorio y salida de él con respecto

a personas que no sean nacionales suyas, siempre que dichas políticas sean compatibles con las normas de protección de derechos humanos. (OIM; IPPDH, 2016, online).

Dentre os países integrantes do Mercosul, Brasil e Argentina são os que recebem o maior volume de migrantes. Mesmo levando em consideração a instabilidade interna de cada país, muitos migrantes veem neles oportunidades de conseguir melhorar de vida através do trabalho e do estudo, por exemplo. Em virtude deste fato, os Estados argentino e brasileiro precisaram elaborar meios de regulamentar as relações dos migrantes com os mencionados Estados.

A intensificação dessa prática entre os países latino-americanos não é muito díspar do que ocorre no contexto internacional. A proximidade geográfica e cultural, a maior facilidade para driblar a necessidade de documentos e vistos, a existência de redes sociais consolidadas, entre outros motivos, é favorecedora dos deslocamentos sul-sul [...] (TOMAZ, 2010, p. 156).

A formulação de políticas públicas, sua estruturação e peculiaridades podem variar entre os países, tendo em vista que cada um possui necessidades próprias e enfrenta problemáticas com métodos de solução diferenciados, entretanto, nos instrumentos de integração regional, tais como o Mercosul, pode haver estratégias semelhantes a serem adotadas.

De acordo com dados do Trading Economics (2017, *online*), em comparação com as taxas de crescimento econômico e índices populacionais, o Brasil tem menor taxa de crescimento do PIB (-0,5%) em relação à Argentina (0,7%), porém possui cerca de 206 milhões de habitantes, enquanto a Argentina possui apenas 43.59 milhões e, ainda assim, é um dos países sul-americanos a receber mais migrantes em seu território.

Esses dados levam a crer que as discussões das políticas migratórias vão requerer de cada Estado a disponibilidade de

recursos, assim como o equilíbrio com as políticas direcionadas aos seus nacionais, logo, não podem ser baseadas em ideias sem um mínimo grau de planejamento.

## **Caso Brasil**

Desde muito antes das discussões acerca do tratamento legal da questão migratória, as fronteiras brasileiras já se constituíam como alvo de atenções merecidas, principalmente nas áreas onde o território brasileiro ainda não estava consolidado, motivo pelo qual Dom João VI estimulou a vinda de migrantes para o Brasil, estando concentrados em cidades do Sul, tais como Bento Gonçalves, Farroupilha e Caxias do Sul.

A questão da imigração é regulamentada enquanto política pública pelo Brasil de modo mais específico desde 1980, quando então foi criado o Conselho Nacional de Imigração (CNIg), pela Lei nº 6.815, como um organismo vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), tendo por atribuições “formular políticas públicas para migração; incentivar estudos relativos a esse tema; estabelecer resoluções normativas para organizar e dar diretrizes a migração brasileira, e, ainda, busca solucionar os casos omissos” (CNIg, 2014, *online*).

Instituído na época em que o Brasil vivia em um período de ditadura militar, o Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/80) tinha por objetivo trazer disposições referentes aos tipos de vistos, nas hipóteses temporária e permanente, que poderiam ser concedidos aos estrangeiros a depender do caso de acordo com as condições exigidas, como por exemplo, estudantes, atletas e pesquisadores. Todavia, a visão do migrante era a de uma figura que poderia vir a representar ameaças à integridade do território nacional, como afirma Sprandel (2015, p. 41):

A legislação em vigor, Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980 (Estatuto do Estrangeiro), por sua vez, foi produzida no contexto de

uma ditadura militar, norteadas por princípios de segurança nacional, na qual o estrangeiro é visto como uma ameaça em potencial, sendo negados seus direitos de organização e representação.

O referido instituto trouxe também questões relativas à saída compulsória de estrangeiros, não necessariamente vinculadas ao porte do visto em situação de irregularidade. Cumpre salientar que os tipos comuns de visto previstos no Estatuto não autorizavam ao migrante trabalhar em território nacional, pois esses vistos eram destinados a finalidades específicas e diferenciadas, portanto, se ainda assim o estrangeiro o fizesse, estaria em condição de irregularidade perante o ordenamento jurídico brasileiro, assumindo o risco de ser deportado.

A Lei de Migração (Lei nº 13.445) propriamente dita foi promulgada e publicada em maio de 2017, buscando promover uma mudança na legislação atual para atender aos anseios sociais e políticos na esfera jurídica requeridos pelo país, vindo a substituir o Estatuto do Estrangeiro até então vigente. Dentre as mudanças previstas pela Lei, é possível observar a forma como os estrangeiros passam a ser vistos, deixando de ser considerados em sua totalidade como uma ameaça à segurança nacional.

#### Caso Argentina

[...] Argentina como parte de América Latina reproduce algunos de los fenómenos que hacen a la interculturalidad y produce otros que le son propios. La cuestión intercultural forma parte de la propia identidad latinoamericana, tanto de su historia como de su presente, lo cual le otorga un status preferencial al momento de analizar social, económica y políticamente esta extensa área. Más aún, resulta muy poco fecundo en el campo de las ciencias sociales estudiar con amplitud y profundidad la realidad latinoamericana sin dar cuenta de esa cuestión. Esto no significa que estemos

ante un fenómeno simple; todo lo contrario, se trata de una cuestión compleja y atravesada por diferentes circunstancias. (COHEN, 2016, p. 165).

Desde 2003, quando foi sancionada a *Ley de Migraciones* (*Ley* nº 25.871) pelo *Congreso Argentino*, a regulamentação da política migratória argentina passou por diversas alterações nos anos seguintes, como pelo Decreto 616/2010. A mencionada lei tem como base um rol de onze objetivos, dentre eles, o da preservação dos direitos humanos, a promoção da mobilidade e integração dos imigrantes e a garantia do direito de inserção destes no mercado de trabalho.

Tida como uma legislação de referência, os dispositivos da lei de migração são bem claros ao definir as condições inerentes às formas de ingresso e permanência no território argentino e os tipos de visto reconhecidos, esclarecendo os impedimentos de ingresso e as medidas compulsórias.

Quando da época da edição da mencionada Lei, os migrantes estrangeiros não eram considerados como ameaças à segurança nacional, tanto é que, através da análise do texto legal, é possível observar a preocupação do Estado argentino em reconhecer os direitos dos migrantes, dentro das compatibilidades possíveis, do mesmo modo como reconhecia os direitos aos seus nacionais.

*ARTICULO 6° — El Estado en todas sus jurisdicciones, asegurará el acceso igualitario a los inmigrantes y sus familias en las mismas condiciones de protección, amparo y derechos de los que gozan los nacionales, en particular lo referido a servicios sociales, bienes públicos, salud, educación, justicia, trabajo, empleo y seguridad social.*

Como exemplo das previsões legais, uma vez que o estrangeiro tenha residência em situação legal regular, teria este o direito a ingressar em atividade laboral, e, ainda que em situação irregular,

é atribuído o direito de acesso à educação, em ensino público ou privado.

Contudo, como será mencionado mais adiante, quando o Presidente Mauricio Macri assumiu a governança da Argentina, modificou algumas das políticas garantidoras antes largamente defendidas na lei de migração, especialmente no que se refere ao prazo de concessão da cidadania argentina e as causas de expulsão dos estrangeiros do território argentino indicando a mudança proposta pelo governo na forma de ver o imigrante.

### **Desafios: políticas de proteção aos direitos humanos versus a preservação da soberania**

Levando em consideração que se mostrou imprescindível o estabelecimento de regras mínimas para a entrada regular em território nacional, especialmente em virtude da problemática das fronteiras, no caso brasileiro e argentino, verifica-se então de que forma as políticas migratórias têm sido aplicadas.

As dimensões atuais das migrações impõem desafios e contradições também em termos políticos e incidem na formulação das políticas nacionais, bilaterais e regionais de desenvolvimento e segurança. Nacionalmente, o tema migratório cresce como elemento central do debate político-eleitoral e vem crescentemente influenciando resultados eleitorais, sobretudo nos países desenvolvidos de destino de migrantes. (FARIA, 2015, p. 39).

Os estados brasileiros que fazem fronteiras com outros países são diretamente afetados pela migração, pois, ainda que os migrantes sejam realocados para outros estados, o contato inicial exige procedimentos mediatos, levando em consideração que os estrangeiros quando entram no território brasileiro vêm em transportes irregulares, sem disponibilidade de alimentos no percurso, com problemas de saúde e assim por diante.

O estado do Acre conseguiu estabelecer um procedimento com parceria da Força Aérea Brasileira, possibilitando o transporte de produtos de primeira necessidade através de voos diários de aviões da FAB e também no transporte dos imigrantes para fora do Estado do Acre. [...]. Condições humanas precárias devido ao grande número de imigrantes no abrigo, além de conflito entre eles próprios, principalmente entre os haitianos e senegaleses. [...]. De 2010 até o dia 26 de março passaram pelo abrigo 19.108 imigrantes, sendo 17.682 haitianos e 1.231 senegaleses. (CNIg, 2014, *online*).

No que se refere às restrições quanto ao acesso no território, tanto argentino, quanto brasileiro, a autorização do ingresso ocorre mediante concessão do visto, permitindo a circulação do indivíduo, com respectivas hipóteses de restrições ou impedimentos para cada país, partindo da ideia de que “as fronteiras territoriais podem ser concebidas como eticamente fundamentais na expressão e na preservação da diversidade na política internacional e operar como mecanismos de sustentação da tolerância à diferença. Seria fundamental, assim, repensar as fronteiras com base no seu significado ético como práticas sociais” (JESUS, 2010, *online*).

No Brasil, de acordo com a Lei de Migração (Lei nº 13.445/2017), o período de validade do visto, bem como o tempo de prorrogação do mesmo, varia de acordo com o tipo de visto inerente a determinada finalidade, a ser definido por um regulamento, conforme o artigo 9º.

Art. 12. Ao solicitante que pretenda ingressar ou permanecer em território nacional poderá ser concedido visto:

I - de visita;

II - temporário;

- III - diplomático;
- IV - oficial;
- V - de cortesia.

Na Argentina, de acordo com a Ley nº 25.871, os estrangeiros possuem três categorias de visto: permanentes, temporários e transitórios, e em alguns casos autorização de residência precária. Até o Decreto nº 70/2017, a redação da mencionada lei era a seguinte:

ARTÍCULO 20. — Los extranjeros serán admitidos para ingresar y permanecer en el país en las categorías de “residentes permanentes”, “residentes temporarios”, o “residentes transitorios”. Hasta tanto se formalice el trámite correspondiente, la autoridad de aplicación podrá conceder una autorización de “residencia precaria”, que será revocable por la misma, cuando se desnaturalicen los motivos que se tuvieron en cuenta para su otorgamiento. Su validez será de hasta **ciento ochenta (180) días** corridos, pudiendo ser renovables hasta la resolución de la admisión solicitada, y habilitará a sus titulares para permanecer, salir e ingresar al territorio nacional, trabajar y estudiar durante su período de vigencia. (Grifo nosso) (ARGENTINA, 70/2017).

Quanto às restrições quanto ao acesso ao trabalho, no Brasil agora é permitido o trabalho dos migrantes, incluso como um dos princípios defendidos pela Lei de Migração, o que até então não ocorria, somente em casos especiais, após procedimentos burocráticos que, se não fossem feitos de modo regular pelo estrangeiro e este mantivesse alguma ocupação laboral, seria deportado.

Art. 3º A política migratória brasileira rege-se pelos seguintes princípios e diretrizes:  
[...]

XI - acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social;

Art. 4º Ao migrante é garantida no território nacional, em condição de igualdade com os nacionais, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, bem como são assegurados:

[...]

XI - garantia de cumprimento de obrigações legais e contratuais trabalhistas e de aplicação das normas de proteção ao trabalhador, sem discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória; (BRASIL, 2017).

Na Argentina, a Lei de Migração defende também a proteção aos direitos do imigrante enquanto trabalhador do mesmo modo como aplica aos seus nacionais.

ARTÍCULO 3º — Son objetivos de la presente ley: [...] h) Promover la inserción e integración laboral de los inmigrantes que residan en forma legal para el mejor aprovechamiento de sus capacidades personales y laborales a fin de contribuir al desarrollo económico y social de país; (ARGENTINA, 70/2017).

Nos casos de restrições quanto ao acesso à saúde, o Brasil garante aos migrantes estrangeiros o acesso à saúde que a própria norma constitucional reconhece como sendo um direito fundamental a qualquer pessoa, sendo reafirmado pela nova lei referente aos imigrantes.

Art. 4º Ao migrante é garantida no território nacional, em condição de igualdade com os nacionais, a inviolabilidade do direito à vida, à

liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, bem como são assegurados:

[...]

VIII - acesso a serviços públicos de saúde e de assistência social e à previdência social, nos termos da lei, sem discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória; (BRASIL, 2017).

O Estado argentino reconhece que não pode haver, sob nenhuma hipótese, restrição do acesso à saúde ou questões sanitárias conexas a qualquer estrangeiro que requeira, devendo as autoridades públicas respeitar as exigências dispostas na lei, assegurando aos imigrantes a prestação de serviços médicos.

ARTÍCULO 8° — No podrá negársele o restringírsele en ningún caso, el acceso al derecho a la salud, la asistencia social o atención sanitaria a todos los extranjeros que lo requieran, cualquiera sea su situación migratoria. Las autoridades de los establecimientos sanitarios deberán brindar orientación y asesoramiento respecto de los trámites correspondientes a los efectos de subsanar la irregularidad migratoria. (ARGENTINA, 70/2017).

O governo argentino, sob a presidência de Mauricio Macri, com a justificativa de preservação contra crimes internacionais, atribui a mobilidade humana, no tocante à migração “sem controle”, como sendo uma das principais causas dos riscos que os governos atualmente enfrentam, levantando questões acerca da insegurança e outros problemas socioeconômicos, o que gerou grandes impactos sob a perspectiva da visão dos estrangeiros.

Organizaciones de derechos humanos, como el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Amnistía Internacional y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, además de un importante número de organizaciones

de migrantes, consideraron el nuevo decreto presidencial “una iniciativa que no respeta los derechos humanos” y lo calificaron como una “política regresiva” (CAGGIANO, 2017, online).

Por meio do Decreto 68/2017, publicado em 26/01/2017, o governo argentino instituiu a *Comisión Nacional de Fronteras*, sob a justificativa de poder haver maior controle das fronteiras do Estado facilitando o processo de integração e a diminuição nos crimes internacionais naquelas regiões.

ARTÍCULO 1° — Créase la COMISIÓN NACIONAL DE FRONTERAS, en el ámbito de la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS, como organismo regulador y coordinador del funcionamiento de los Pasos Internacionales y Centros de Frontera que vinculan a la REPÚBLICA ARGENTINA con los países limítrofes, a fin de armonizar su funcionamiento desde una perspectiva interministerial que aumente la integración fronteriza, facilite el tránsito de personas, agilice el comercio internacional y prevenga el delito transnacional. (ARGENTINA, 2017, online).

## **Reflexos iniciais após a vigência das alterações na legislação argentina e na brasileira**

As mudanças mais radicais na esfera jurídica ocorreram no Brasil, levando em consideração que desde 2003 a Argentina já era reconhecida como uma nação dotada de aspectos protecionistas e que atendia às necessidades dos migrantes estrangeiros, contudo, esta pode demonstrar sinais iniciais de mudanças com as “sutis” políticas implementadas pelo governo de Mauricio Macri a partir de 2015.

Até o momento das alterações legislativas, o governo brasileiro realizava arranjos de acordo com portarias ou resoluções do

Ministério das Relações Exteriores nos limites autorizados pelo Estatuto do Estrangeiro.

Em razão da estruturação da Lei de Migração, a margem de atuação dos ministérios, em especial das Relações Exteriores e do Trabalho, foi ampliada, oportunizando potenciais condições de parcerias de investimentos entre entidades estatais e privadas, ainda que certos institutos normativos nacionais imponham certos controles que acarretam problemas burocráticos, eventualmente.

Agravam-se as tragédias humanitárias associadas aos fluxos de migrantes e seu número cresce em uma ordem econômica e política internacional claramente injusta. A construção de muros e barreiras, as leis e medidas adotadas para impedir as ondas de refugiados e migrantes demonstraram ser cruéis e ineficazes. Proliferam políticas excludentes e xenófobas que violam direitos humanos de milhões de pessoas e não resolvem os problemas de subdesenvolvimento, a pobreza e os conflitos, causas principais da migração e da solicitação de refúgio. (SZMUKLER, 2018, *online*).

A presença de institutos legais divergentes em certos pontos decerto que eventualmente enseja alguns conflitos em relação à medida a ser adotada. O Brasil pode ser tido como exemplo de um país que vai de encontro a políticas injustas, conforme mencionado por Szmukler, levando em consideração as mudanças que têm sido propostas.

O fato de os estrangeiros estarem vindo trabalhar no Brasil não significa dizer que estão ocupando postos de trabalho que seriam “dos nacionais”, haja vista que, na grande maioria dos casos, a contratação está enraizada justamente na ausência de nacionais capacitados para exercer determinada função, ou seja, acaba por suprir lacunas imediatas. Representam, portanto, mudanças significativas para melhor, promovendo contribuições internas sem afetar os nacionais: estrangeiro visto como sujeito possuidor de

direitos humanos em mesma condição de igualdade como um nacional.

No caso brasileiro, além de não ser mais visto como uma ameaça à segurança nacional tal como o era na época da ditadura e de certo modo tem sido nos últimos trinta anos, o estrangeiro é visto como uma possível solução temporária no que se refere à ausência de mão de obra qualificada nos postos de trabalho que a exigem, especialmente quando se trata de investimentos estrangeiros.

Como as mudanças iniciais da nova lei de migração acarretaram perspectivas diferentes na elaboração de políticas públicas no Brasil, de acordo com o MRE, a lei que vigia anteriormente passou 30 anos regendo a política internacional em relação aos migrantes, sendo difícil de operacionalizar as alterações, modelando-as no ambiente recém-constituído; portanto, os efeitos das alterações começam a ser sentidos, porém expressados de forma gradual.

Tem gerado bastante dor de cabeça em conseguir modificar anos de políticas não adequadas ao regime globalizado, não sendo possível modelar a aplicação da lei nacional – Estatuto do Estrangeiro – para estar em consonância com o contexto mundial de globalização, intercalar interesses entre países e auxiliar a promoção do desenvolvimento interno mediante os fluxos de capacitação e qualificação de pessoas em âmbito acadêmico e profissional. Em síntese, constituía-se um malabarismo jurídico internacional.

Existem conflitos da aplicabilidade de normas e parâmetros para a necessidade de adequação sob o aspecto do grande deslocamento de pessoas. A sociedade tem evoluído nas últimas décadas e, mesmo assim, não era “simples” promover o estímulo à entrada de migrantes no país, ainda que este fosse signatário de diversos tratados internacionais, os quais, todavia, aplicavam-se de forma mais restrita, abrangendo situações bastante específicas, o que deixava um grande número de pessoas impedidas de traçar objetivos e metas profissionais ou de mudança de vida em outro

lugar que não o de sua origem. A forma de obtenção de visto tem agora características mais fáceis em termos de operacionalização do processo, a exemplo do visto eletrônico (MRE, 2017, *online*).

Na Argentina, diante dos estudos promovidos pela Organização Internacional para Migrações e estudando os diplomas legais – Ley nº 25.871 e Decreto de necesidad y urgencia nº 70/2017 –, não se pode dizer que a principal mudança sentida foi em relação ao tipo de vistos, considerando que estes em si não foram alterados. Os elementos rigorosos para a obtenção de vistos voltam-se para a questão dos criminosos, de aplicação, nesse aspecto jurídico, de restrições utilizadas por diversos países, especialmente na América do Sul, haja vista que possuem problemas semelhantes no que se refere à questão de posse de armas, tráfico de entorpecentes e proteção de fronteiras.

Embora inicialmente pudessem ser vistas como mudanças sutis, as justificativas para circunstâncias de proibição de entrada no território argentino são limitadas.

La reforma impuesta por el presidente argentino dilata el plazo necesario para acceder a la ciudadanía nacional, amplía las causas de denegación y de cancelación de residencia en el país, así como amplía las de expulsión, debilita el derecho de defensa, y extiende o acelera notablemente las posibilidades de detención de migrantes sujetos a un trámite de expulsión. (CAGGIANO, 2017, *online*).

Com a edição do Decreto de necesidad y urgencia – Decreto nº 70/2017, o período de permanência validada e autorizada após a obtenção dos vistos foi reduzido, sendo as conjunturas atuais impostas da seguinte forma:

ARTÍCULO 20 - Los extranjeros serán admitidos para ingresar y permanecer en el país en las categorías de “residentes permanentes”, “residentes temporarios”, o “residentes transitorios”.

Hasta tanto se formalice el trámite correspondiente, la Autoridad de Aplicación podrá conceder una autorización de “residencia precaria”, que será revocable por la misma, cuando se desnaturalicen los motivos que se tuvieron en cuenta para su otorgamiento. Su validez será de hasta **NOVENTA (90) días corridos**, pudiendo ser renovables hasta la resolución de la admisión solicitada, y habilitará a sus titulares para permanecer, salir y reingresar al territorio nacional, trabajar y estudiar durante su período de vigencia.

La extensión y renovación de la residencia precaria no genera derecho a una resolución favorable respecto de la admisión solicitada, ni resulta residencia válida a los efectos del arraigo, necesario para la obtención de la residencia permanente, o para la adquisición de la nacionalidad por naturalización.

Podrá otorgarse a pedido del interesado, autorización de residencia precaria, a los extranjeros sobre los cuales, por disposición judicial, recayera un impedimento de hacer abandono del país, o a aquéllos sobre quienes dicha autoridad hubiera manifestado su interés en su permanencia en la República. (MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, 2017, online) (Grifo nosso).

Diante de tal contexto, os demais migrantes, desde que não figurem nessas circunstâncias, não representando riscos para a integridade no país, nem apresentando problemas em relação às questões criminais, quer tenham ocorrido em território argentino ou estrangeiro, não terão seus direitos afetados, tanto é que, a título exemplificativo, no relatório sobre a migração de senegaleses, haitianos e ucranianos para Buenos Aires mostra números significativos de entrada no território argentino, visando especialmente

trabalhos e estudos em razão das condições e qualidade ofertadas para os migrantes nas mesmas condições que os nacionais.

Las cadenas migratorias también suelen actuar como fuente de comunicación de los cambios económicos, sociales y políticos que se producen en la sociedad receptora, afectando los planes de los potenciales migrantes. Generalmente, se estructuran sobre la base de una fuerte presencia del grupo étnico-cultural en el lugar de llegada, lo que si bien suele actuar facilitando el “aterrizaje” en destino, también puede contribuir a limitar los procesos de decisión entre los recién llegados, fomentando muchas veces la imitación de estrategias de integración desplegadas por sus coterráneos con anterioridad. (ÁGUILA, 2017, p. 51).

Por intermédio da análise das políticas migratórias, tanto argentina quanto brasileira, percebe-se que, diante do atual contexto internacional, no qual se questiona sobre os acontecimentos que interferem na preservação dos direitos humanos inerentes aos indivíduos, independentemente da sua nacionalidade, surge a necessidade de os países protegerem os seus territórios de eventuais ameaças contra os seus nacionais.

Apesar de todos os avanços logrados no campo da salvaguarda internacional dos direitos humanos nas últimas décadas, por um lado persistem violações destes e surgem novos desafios ao labor de proteção. Mas, por outro lado, as reações a tais violações dos direitos humanos e a mobilização para enfrentar os novos desafios são em nossos dias imediatos. Isto se deve, em meu entender, ao despertar e à evolução da consciência jurídica universal para a necessidade de assegurar a proteção eficaz do ser humano em todas e

quaisquer circunstâncias [...]. (CANÇADO TRINDADE, 2007, p. 280).

Por outro lado, mesmo com todos os desafios e a necessidade de proteção da soberania, os demais Estados devem considerar não ver todo e qualquer estrangeiro como ameaças. Ainda que no cenário atual se verifiquem guerras e conflitos dos quais vários migrantes buscam uma fuga, não implica dizer que o comportamento adotado por seus países de origem será replicado nas suas respectivas condutas ao ingressarem em outro país, já que uma minoria defende os mesmos princípios, a maioria migra na tentativa de reconstrução dos meios de vida, merecendo, portanto, a tutela do Estado, nesses casos, através das políticas públicas.

## **Considerações Finais**

O que se defende, portanto, não é a (des)preservação das fronteiras dos Estados, mesmo porque cada qual é um ente soberano, juridicamente ocupam o mesmo patamar, mas sim o equilíbrio e bom senso na limitação da aplicabilidade de atos de soberania, conservando o direito de exercício de poder por parte do ente público, levando em consideração o respeito ao indivíduo enquanto ser humano porque, uma vez que este buscou amparo em outro país, o fez – de modo geral – com a perspectiva de reconstruir sua vida, tendo em vista que por questões políticas, sociais ou econômicas e pessoais se tornou inviável no seu país de origem.

## **Referências**

ÁGUILA, Álvaro del. **Trayectorias socio-educativas y socio-laborales de migrantes haitianos, senegaleses y ucranianos en la ciudad de Buenos Aires**. Disponível em: <<http://argentina.iom.int/co/sites/default/files/publicaciones/Estudio%20exploratorio%20sobre%20las%20trayectorias%20socio-educativas%20y%20socio-laborales%20de%20migrantes%20haitianos%2C%20senegaleses%20y%20ucranianos%20....pdf>>. Acesso em: 03 jun. 2018.

ARGENTINA. **Decreto 68/2017**. Creación. Comisión Nacional de Fronteras. Disponível em: <<https://www.boletinoficial.gob.ar/#!DetalleNorma/158309/20170126>>. Acesso em: 25 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. **Ley nº 25.871**. Migraciones. Sancionada: Diciembre 17 de 2003. Promulgada de Hecho: Enero 20 de 2004.

\_\_\_\_\_. MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. **Decreto 70/2017** - Modificación Ley N° 25.871. Disponível em: <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/270000-274999/271245/norma.htm>>. Acesso em: 05 jun. 2018.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO - CNIg. 2014. **Ações do Conselho Nacional de Imigração Políticas Públicas para Migração**. Disponível em: <[http://acesso.mte.gov.br/data/files/8A7C816A4CD725BD014CE13452222F85/Acoes\\_do\\_Conselho\\_Nacional\\_de\\_Imigracao\\_2014.pdf](http://acesso.mte.gov.br/data/files/8A7C816A4CD725BD014CE13452222F85/Acoes_do_Conselho_Nacional_de_Imigracao_2014.pdf)>. Acesso em: 26 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 6.815 de 19 de agosto de 1980**. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.445 de maio de 2017**. Institui a Lei de Migração no Brasil.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES - MRE. **Inauguração do programa de visto de visita por meio eletrônico - E-VISA**. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/17908-inauguracao-do-programa-de-visto-de-visita-por-meio-eletronico-e-visa>>. Acesso em: 04 jun. 2018.

CAGGIANO, Sergio. EL PAÍS. **La nueva política migratoria argentina: control y exclusión**. 2017. Disponível em: <[https://elpais.com/elpais/2017/07/24/contrapuntos/1500861895\\_103072.html](https://elpais.com/elpais/2017/07/24/contrapuntos/1500861895_103072.html)>. Acesso em: 28 ago. 2017.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. Desafios para a Efetiva Proteção Internacional dos Direitos Humanos. In: **Desafios do direito internacional contemporâneo** – Jornadas de Direito Internacional Público no Itamaraty. Org. Antônio Paulo Cachapuz de Medeiros. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

COHEN, Néstor. La diversidad cultural a través del tiempo. In: **Los inmigrantes en la construcción de la Argentina**. Republica Argentina: Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 2016.

DIVINE, Robert A., et al. **América** – passado e presente. Rio de Janeiro: Nórdica, 1992.

FARIA, Maria Rita Fontes. **Migrações internacionais no plano multilateral**: reflexões para a política externa brasileira. Brasília: FUNAG, 2015.

GRANT, Madison. **The conquest of a continent**. New York: Charles Scribner's sons. 1933.

JESUS, Diego Santos Vieira de. **O baile do monstro**: O mito da Paz de Vestfália na história das relações internacionais modernas. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/his/v29n2/v29n2a12.pdf>>. Acesso em: 27 ago. 2017.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA MIGRAÇÕES – OIM. **Migración, derechos humanos y política migratória**. Disponível em: <<http://www.ippdh.mercosur.int/wpcontent/uploads/2017/02/Migraci%C3%B3n-derechos->

humanos-y-pol%C3%ADticamigratoria.pdf>. Acesso em: 17 ago. 2017.

SMUKLER, Beiusz. CONSELHO FEDERAL DA OAB. VII Conferência de Direitos Humanos: **Beiusz Smukler profere palestra sobre retrocessos**. Disponível em: <<http://s.oab.org.br/arquivos/2018/05/conferencia-fortaleza-palestra-beiusz-sz-mukler-docx-revisado.pdf>>. Acesso em: 05 jun. 2018.

SPRANDEL, Marcia Anita. Marcos legais e políticas migratórias no Brasil. *In: Migrações e trabalho*. Org. Erlan José Peixoto do Prado, Renata Coelho. Brasília: Ministério Público do Trabalho, 2015.

TOMAZ, Marcela. **Fluxos migracionais entre Brasil e Bolívia: imigração irregular, causas, vítimas e políticas migratórias**. Universitas Relações Internacionais. vol.8. no.1. Brasília: UniCEUB, 2010.

TRADING ECONOMICS. **Argentina – Indicadores econômicos**. Disponível em: <<https://pt.tradingeconomics.com/argentina/indicators>>. Acesso em: 30 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. **Brasil – Indicadores econômicos**. Disponível em: <<https://pt.tradingeconomics.com/brazil/indicators>>. Acesso em: 30 ago. 2017.



# O Sistema de Acreditação de Cursos Superiores do MERCOSUL e a construção de um conceito de qualidade

Leonardo Kazuo dos Santos Serikawa  
Leides Barroso de Azevedo Moura

## Introdução

As transformações mundiais ocorridas desde o fim do século XX, definidas especialmente pela internacionalização das economias sob a égide das inovações tecnológicas e pela constituição de mecanismos de integração entre países, apresentaram desdobramentos importantes (CASTELLS, 1999). Entre esses, os mais lembrados são a presença de novas condições de estabelecimento de unidades e arranjos produtivos regionais; os avanços nos campos das comunicações, informática e transporte; as novas ondas migratórias específicas e a própria redefinição do papel dos Estados (KNIGHT, 2005; FLECHA & TORTAJADA, 2000).

Frente a esses novos desafios globais, surgem novas dinâmicas de interação entre os povos com o objetivo de buscar soluções conjuntas para problemas comuns. Com o propósito de compartilhar conhecimentos e experiências, formam-se as redes de cooperação internacional, constituídas a partir dos esforços de países e organismos internacionais, que visam à colaboração mútua em diversas áreas, entre essas a educação superior (TIDD, BESSANT & PAVITT, 2008).

Nesse contexto, o conceito de “sociedade do conhecimento” ganha destaque frente aos novos processos socioeconômicos, que cobram

uma nova “qualidade” uma vez que o conhecimento se converte no principal fator de produção na economia global (TEDESCO *et al.*, 2008; VIGLIERCHIO & WILLIAMSON, 2015).

A fim de promover a criação de espaços regionais de conhecimento por meio da harmonização de sistemas de ensino, foram criados novos projetos na década de 1990, tais como o Processo de Bolonha da União Europeia (UE) e o Sistema de Acreditação de Cursos de Graduação do MERCOSUL, ambos voltados para as temáticas da avaliação e acreditação de cursos (VERGER & HERMO, 2010). No entanto, apesar da semelhança na intenção da UE e do MERCOSUL de criar espaços regionais favoráveis à integração do conhecimento, esses dois processos apresentam-se como alternativas/modelos distintos de sistemas de acreditação regionais.

Na visão de Theiler (2005), assim como a UE, o MERCOSUL tem como prioridade, que consta em seu discurso, criar um espaço comum de Educação Superior que permita promover o desenvolvimento social e econômico da região, mediante o estabelecimento de uma sociedade baseada no conhecimento, na investigação e na inovação. Para isso, os Estados-Membros estabeleceram redes de cooperação e coordenação que foram justificadas pelos discursos que apoiavam a revisão de valores e estruturas na busca pela flexibilização, supressão de formas de discriminação entre os países e delegação de competências em favor de objetivos comuns (SANTOS & DONINI, 2010; VELHO, 2001; AGUILLAR, 1999). Além disso, mencionase ainda a necessidade de reformular os sistemas nacionais de ensino e de avaliação institucional em busca de uma maior convergência (LAMARRA, 2004).

Entre as medidas adotadas pelo MERCOSUL, mais especificamente pelo Setor Educacional do MERCOSUL (SEM), deve-se citar a Rede de Agências Nacionais de Acreditação (RANA), uma rede de instituições especializadas na avaliação de cursos universitários, que foram unidas em torno do objetivo de desenvolver um sistema de acreditação de cursos de graduação no marco do Setor Educacional do MERCOSUL (SEM). Por

meio da troca de informações e experiências entre essas agências, espera-se que haja o crescimento da cultura de avaliação institucional permanente e formativa nos países do MERCOSUL.

Criada em 2009, a RANA deveria desempenhar uma importante função no contexto regional, tanto para a integração no Cone Sul, como para o desenvolvimento da qualidade da educação superior nos países do Bloco. Entre alguns resultados mencionados pela Rede, estão aqueles atingidos por meio do Mecanismo Experimental de Acreditação de Cursos Superiores (MEXA) e do Sistema de Acreditação do MERCOSUL (ARCU-SUL): estabelecimento de critérios regionais de qualidade de cursos de graduação para a melhoria permanente da formação terciária; e desenvolvimento de capacidades institucionais de avaliação.

Oficialmente, o Sistema ARCU-SUL “oferece garantia pública, entre os países da região, do nível acadêmico e científico dos cursos” e assume que o nível acadêmico será definido conforme “critérios e perfis tanto ou mais exigentes que os aplicados pelos países em seus âmbitos nacionais análogos” (Portal ARCU-SUL, 2013). O sistema representa o ideário de um espaço gerador de desenvolvimento de conhecimento regional (MISA, 2018).

Ante sua importância na integração dos sistemas educacionais do MERCOSUL, este trabalho objetiva analisar o sistema ARCU-SUL, a partir de pesquisa documental e de narrativas de representantes da agência responsável pela administração do sistema Rede de Agências Nacionais de Acreditação (RANA). Para isso, o foco da pesquisa encontra-se na interação entre instrumentos e avaliadores e nos impactos dessa relação sobre os resultados do sistema de acreditação regional.

Em relação ao marco conceitual, é usada a Teoria Ator-Rede (TAR), cujos expoentes principais são Bruno Latour, Michel Callon e John Law. O referencial teórico da TAR de elementos *humanos e não-humanos*, assim como o de caixa-preta, foram aplicados para compreender como a interação entre os instrumentos e os avaliadores tem ajudado a construir um padrão de qualidade ARCU-SUL.

## Método

Trata-se de uma pesquisa exploratória, de caráter descritivo e delineamento transversal, com adoção da metodologia qualitativa e ênfase na análise de conteúdo (BARDIN, 2011), utilizando-se a técnica de análise temática baseada na TAR (LATOURE, 2012; LAW, 1992). A abordagem qualitativa busca a compreensão dos processos estudados a partir dos seus contextos, e não somente do objeto (BAUER & GASKELL, 2008). Para tanto, foram coletados dados e informações em documentos oficiais, materiais eletrônicos e por intermédio de entrevistas semiestruturadas. Todo o material coletado foi analisado por meio do *software* Atlas T.I.

Quanto ao perfil dos entrevistados, a pesquisa contou com a participação de cinco representantes da RANA, de três países diferentes (TABELA 1).

Realizou-se amostra por conveniência com atores da rede que aceitaram participar da pesquisa e assinaram o TCLE. Justifica-se essa opção, por ser esta uma pesquisa exploratória que servirá de fundamento para a elaboração de hipóteses no futuro (GIL, 1999, p. 94). Quanto à representatividade, foi incluído pelo menos um representante dos países-membros efetivos do MERCOSUL, com exceção do Paraguai, que não foi incluído na amostra porque estava suspenso do bloco no momento da coleta de dados.

**Tabela 1** - Perfil dos/as representantes da RANA no Sistema Regional de Acreditação de Cursos Universitários (ARCU-SUL) no MERCOSUL

País	Nome*	Tempo na RANA**	Cargo/Função	Tempo de contato com os temas Acreditação/ Avaliação**
Argentina	Ângela e Bruna	2 e 5 anos	Diretor e Coordenador	10 e 14-15 anos
Brasil	Daniel	1 ano	Professor/Conselheiro	30 anos
	Hugo	6 anos	Professor/Conselheiro	5 anos
Uruguai	Fernando	3 anos	Professor/ Membro de Comissão	3 anos

**Fonte:** Os autores.

\*Para manter o sigilo dos entrevistados, adotaram-se nomes fictícios para os participantes.

\*\*Tempo aproximado.

## Marco teórico e conceitual

Pretende-se realizar uma reflexão acerca das possibilidades metodológicas que a abordagem teórica das potencialidades da TAR permite. *A priori*, far-se-á uma caracterização dessa teoria, cujos conceitos ajudam a entender a realidade construída, indicando um processo de inerente transformação. Em seguida, discute-se a sua aplicação no estudo da RANA.

Divulgada, em 1981, pelos sociólogos Callon e Latour, por meio do artigo *Unscrewing the Big Leviathan: how do actors macrostructure reality*<sup>1</sup>, a Teoria do Ator-Rede (TAR ou ANT *Actor-Network Theory*, em inglês) desenvolveu-se nos estudos da Ciência e Tecnologia (STALDER, 1997). Inicialmente, ela surgiu como alternativa às abordagens que apreciavam, em separado, o papel desempenhado pelos fatores humanos e não humanos no desenvolvimento e nas mudanças tecnológicas.

A TAR assume que as ordenações sociais são produto de uma rede heterogênea, constituída por atores humanos e não-humanos, os quais não podem ser vistos em separado, uma vez que a sociedade é considerada uma realização em curso. As “redes são compostas não apenas por pessoas, mas também por máquinas, animais, textos, dinheiro, arquiteturas – enfim quaisquer materiais” (LAW, 1992, p. 2).

O argumento principal da TAR é que o social não é formado por aquilo que é só humano, mas também material. Em outras palavras, o social é constituído de redes de materiais heterogêneos marcadas pelas desigualdades e relações de poder:

[...] nós não teríamos uma sociedade, de modo algum, se não fosse pela heterogeneidade das redes do social. Portanto, nesta visão, a tarefa da sociologia é caracterizar estas redes em sua heterogeneidade, e explorar como é que elas

---

1 O artigo contou com a participação, como crítico, de John Law, que posteriormente se firmou também como grande divulgador da Teoria Ator-Rede.

são ordenadas segundo padrões para gerar efeitos, tais como organizações, desigualdades e poder (LAW, 1992, p. 2).

Na TAR, a noção de rede indica movimentos, fluxos, alianças, circulações e não uma entidade fixa. Assim, uma rede não pode ser representada por um único ator, mas por uma série de elementos animados e inanimados, os quais sofrem o impacto da agência humana.

Com base nisso, a TAR despontou com a proposta de acompanhar o desempenho de atores sociais envolvidos em projetos específicos, a fim de entender os seus papéis, as razões e o modo como eles agem em um determinado contexto espaço-temporal, que varia em cada caso e de acordo com as práticas da rede (LAW, 1999).

Nesse sentido, a TAR não procura explicar as razões da existência de uma rede, mas, sim, entender como os atores se relacionam (infraestrutura) e como redes heterogêneas são feitas ou desfeitas (BIJKE & LAW, 1992). De outra forma, a TAR tenta compreender como algumas associações se mantêm estáveis ou dominantes, enquanto outras falham ou não são bem-sucedidas (LATOURE, 1991).

Acredita-se que as redes têm funções específicas, que dependem dos interesses, das necessidades dos meios (recursos), dos objetivos e das estratégias dos atores envolvidos (WAARDEN, 1992). Assim, esse conceito relaciona ator individual (*parte*) com a estrutura na qual ele age (*todo*).

Nessa ótica, os atores são formados e adquirem suas características a partir de um conjunto de relações que estabelecem uns com os outros, seja de maneira hierárquica, cooperativa ou conflitiva (LAW, 1999). Essas relações são preservadas ou desfeitas, segundo o grau de estabilidade ou instabilidade existente dentro da rede (LAW, 2002).

Sobre a perspectiva de análise da TAR, esta não parte de premissas sobre os fatores sociais, econômicos ou técnicos, uma vez que um de seus fundamentos é exatamente o de desconstruir

a ideia de que é possível usar conceitos ou definições rígidas em todas as situações.

A TAR, desde sua fundação, possui alguns conceitos básicos, que ajudam a compreender a construção das redes e da própria sociedade, bem como seus componentes. O principal deles é o de caixa-preta.

Segundo Latour & Callon (1981, p. 285), uma caixa-preta contém aquilo que não precisa mais ser reconsiderado pelos atores, quais sejam: pensamentos, hábitos, forças e objetos:

[...] those things whose contents have become a matter of indifference. We end up with actors of different size even though they are all isomorphic, because some have been able to put into black boxes more elements durably to alter their relative size.

No entanto, as caixas-pretas não são apenas aparatos. Pode ser considerado caixas-pretas qualquer ator fixo de um sistema que obteve uma posição quase indiscutível. Uma caixa preta é formada quando um enunciado ganha solidez. Assim, toda vez que uma nova ideia é reiterada por outros atores, sem maiores controvérsias, ela se torna mais rígida.

### **Abrindo a caixa-preta: o Sistema ARCU-SUL**

Diante dos resultados do MEXA, a Comissão Regional Coordenadora da Educação Superior (CRCES) decidiu criar o Sistema de Acreditação de Cursos Superiores do MERCOSUL (ARCU-SUL), cujo desafio é a harmonização dos sistemas de educação superior dos países- membros e associados, permitindo a mobilidade de estudantes, pesquisadores/as e trabalhadores/as. Seu objetivo é avaliar permanentemente a qualidade da educação superior em nível de graduação nos países-membros do MERCOSUL e associados e, conseqüentemente, o progresso do processo de integração regional com vistas ao desenvolvimento

educacional, econômico, social, político e cultural dos países da região.

Para alcançar seus objetivos, o ARCU-SUL precisa ser dotado de instrumentos que permitam a comparação entre os processos de formação da qualidade acadêmica, atualmente muito distinta em termos curriculares, carga horária, modos de seleção de alunos/as, entre outros pontos. Para estabelecer essa comparação, portanto, a RANA deve construir indicadores qualitativos e quantitativos capazes de revelar essas diferenças, os quais são aplicados por avaliadores pré-selecionados.

De acordo com a Decisão do CMC, as etapas principais para a acreditação são: autoavaliação (quatro meses) e avaliação externa visita de comissão internacional constituída por um especialista nacional e dois estrangeiros/as.

Nesse sentido, nota-se que existem dois elementos importantes neste “jogo”: os instrumentos e os avaliadores. Pela ótica da Teoria Ator-Rede, a relação entre essas duas variáveis pode ser definida como uma interação entre *não-humanos* e *humanos*, em que o resultado é uma construção/implicação social, que neste caso é o padrão de qualidade regional do ARCU-SUL.

Na avaliação realizada pelo Sistema ARCU-SUL, existem dois instrumentos utilizados na análise avaliativa de um curso. O primeiro é o *Relatório de Autoavaliação*, o qual é preparado pela própria Instituição de ensino Superior (IES) que avalia sua adequação aos critérios de qualidade estabelecidos pelo Sistema de Acreditação. Nesse documento, a IES aponta seus pontos fortes e fracos, assim como os meios preparados para suprir suas carências e manter ou aprimorar seus aspectos positivos. O segundo instrumento é o *Formulário de Coleta de Dados*, usado pelos avaliadores *in loco* que avaliarão quatro dimensões específicas, quais sejam: *Contexto Institucional, Projeto Acadêmico, Recursos Humanos e Infraestrutura*.

Por decisão da RANA, os instrumentos aplicados no ARCU-SUL são abertos e qualitativos. Ou seja, todas as dimensões avaliadas, quando de uma visita do Comitê de Pares Avaliadores,

são relatadas pelos avaliadores no *Formulário de Coleta de Dados*, onde cada avaliador é responsável por preencher com suas impressões acerca dos parâmetros de qualidade referência definidos pela RANA e do *Relatório de Autoavaliação* preparado pela IES.

Quanto aos avaliadores, foi determinado pela RANA que a Comissão de Avaliação deve ser composta por três indivíduos: dois estrangeiros e um nacional. É importante ressaltar que a “montagem” dessa comissão é discricionária de cada país. Isto é, cada Estado participante é responsável pela escolha dos avaliadores, os quais são selecionados a partir do *Banco Único de Avaliadores do MERCOSUL*<sup>2</sup>.

Segundo o Relatório da *Oficina de Autoavaliação do Sistema ARCU-SUL* (2012), nas últimas oficinas de formação de pares realizadas ao longo de 2012, foram capacitados cerca de 582

---

2 Para fazer parte os/as docentes devem cumprir os seguintes requisitos (Ata MERCOSUL/CMC/GMC/CCR/CRCES/RANA N° 2/08):

- a) Ser docente universitário, atendendo ao mais alto nível acadêmico nacional e capacidade de comunicação nos idiomas oficiais do MERCOSUL e ter participado dos seminários nacionais e regional de capacitação de pares avaliadores do Sistema ARCU-SUL;
- b) Ter no mínimo dez anos de exercício continuado como docente no ensino superior;
- c) Titulação em nível de doutorado ou mestrado;
- d) Experiência de quatro anos em gestão da educação superior de pelo menos quatro anos, em cargos equivalentes à reitoria, pró-reitoria, presidência, diretoria, coordenação, chefia, assessoria, membros de comissões e colegiados;
- e) Experiência em processos de avaliação externa de instituições ou cursos ou ter participado de processos de capacitação para avaliação em educação superior;
- f) Experiência internacional;
- g) Experiência em pesquisa e extensão;
- h) Experiência ou estar vinculado ao exercício profissional;
- i) Ter disponibilidade para participar de, ao menos, três avaliações por ano;
- j) Ser selecionado pela ANA de seu país de origem.

avaliadores. Ainda de acordo com o levantamento da RANA, 284 pares avaliadores já atuaram no sistema (TABELA 2).

Verifica-se que existem disponíveis um pouco mais de um avaliador formado por curso a ser acreditado ( $\sim 1,26$ ). Caso sejam considerados apenas os avaliadores com alguma experiência, com pelo menos uma acreditação ARCU-SUL no currículo, esse número não chega a um avaliador ( $\sim 0,6$ ). A cobertura é baixa e mostra que a RANA precisa formar novos avaliadores.

**Tabela 2** - Quantidade de avaliadores do ARCU-SUL por país até junho de 2012

<b>País de origem</b>	<b>Nº de avaliadores que atuaram</b>
Argentina	66
Brasil	56
Bolívia	44
Uruguai	37
Paraguai	36
Chile	24
Venezuela	13
Colômbia	8
Total	284

**Fonte:** Os autores.

É importante observar ainda que, em alguns casos, um avaliador participou em mais de uma visita a IES (ver Tabela 3). Duas razões existem para isso: número limitado de avaliadores internacionais formados para atender à demanda de cursos e já mencionada discricionariedade da ANA, que pode individualmente escolher os avaliadores que farão parte das comissões de acreditação em seu respectivo país.

**Tabela 3** - Distribuição de quantidade de atuações por par avaliador

Quantidade de carreiras visitadas pelo avaliador	Quantidade de pares	% dos pares
1	177	62,32%
2	75	26,41%
3	24	8,45%
4	5	1,76%
5	2	0,70%
6	1	0,35%
<b>Total</b>	<b>284</b>	<b>100,00%</b>

**Fonte:** Os autores.

Diante das entrevistas analisadas, nota-se que o processo de avaliação de cursos superiores no ARCU-SUL possui algumas características marcantes a respeito das duas variáveis em questão: avaliadores de diferentes nacionalidades e discricionariamente selecionados interagindo com instrumentos regionais qualitativos e abertos. Esse aspecto nos leva a muitos questionamentos sobre o tipo de qualidade aferida pelo sistema.

Segundo Dias Sobrinho, José (2000, p. 51):

A qualidade da educação é socialmente construída nas relações internas de um amplo sistema valorativo. O conceito de qualidade, como valor interiorizado, é um produto das relações do indivíduo com os outros e com o conjunto social. Portanto, qualidade não receberá um sentido unívoco, mas multidimensional e apreensível consensualmente. Qualidade implica escolha, portanto, comparação, dentro de um sistema de valores de caráter inegavelmente político, ideológico e cultural. A noção de qualidade e suas ênfases vão então variar no tempo e no espaço e nas diversas formações intersubjetivas.

Tomando a afirmação acima como premissa e face à experiência internacional dos avaliadores no sistema ARCU-SUL, pode-se pensar que cada avaliador do sistema tem como referência maior os padrões de qualidade construídos em seus respectivos países, uma vez que a RANA ainda não teve tempo suficiente para estabelecer e consolidar um padrão próprio de educação superior para a região do MERCOSUL. Em outras palavras, os avaliadores brasileiros estão acostumados com padrões de qualidade dos cursos brasileiros, assim como os paraguaios estão acostumados com padrões de qualidade paraguaios e assim por diante.

Mediante a diversidade de realidades que tomam parte no Sistema ARCU-SUL, com países que já têm um sistema de avaliação externa e estatal consolidado como Argentina, Brasil, Chile e Colômbia e com países com pouca ou nenhuma experiência nessa área como Paraguai, Uruguai e Bolívia, indaga-se a possibilidade de que exista no ARCU-SUL uma disparidade e heterogeneidade em termos dos padrões de qualidade adotados pelos avaliadores até o momento.

E, por se tratar de tradutores de uma realidade (NOBRE & PEDRO, 2010), é possível que esses avaliadores de nacionalidades diferentes como é o caso no MERCOSUL, desprovidos de um padrão de qualidade regionalmente construído, estejam adotando um olhar nacionalmente estabelecido para validar as avaliações no sistema ARCU-SUL. Neste caso, a avaliação não representa a intenção da RANA.

Municiados ainda com instrumentos qualitativos e abertos à subjetividade, os avaliadores do ARCU-SUL podem estar adotando diferentes padrões para as avaliações dos cursos em processo de acreditação, conforme menciona uma representante argentina entrevistada:

Quando vamos y visitamos una carrera y nuestros evaluadores ven en qué situación está sólo puede acreditar si cumplen con todo. En el momento que es revisada. Eso por supuesto

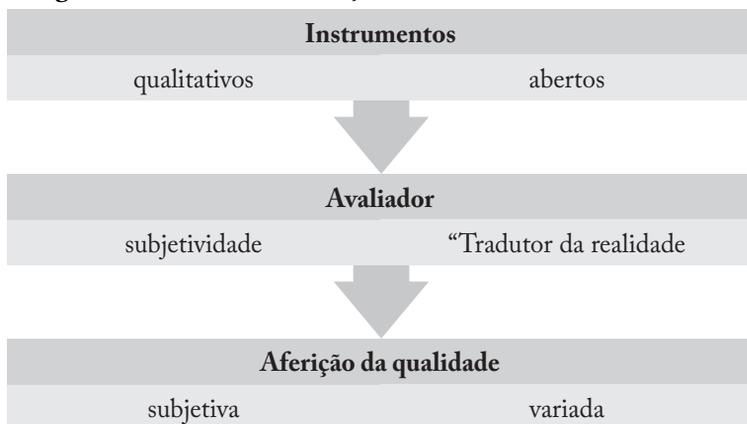
y la implementación han tenido muchísimos matices. Entonces yo te diría que en los hechos no es así (Bruna).

Essa questão ainda é agravada pela discricionariedade que cada país tem para eleger a Comissão de Pares Avaliadores, principalmente por aqueles países que ainda estão em fase de construção de seu sistema de avaliação nacional. Isso porque países com menos experiência em avaliação e desprovidos de dados históricos sobre a qualidade de seus cursos, temendo o nível de exigência em uma avaliação *in loco*, podem, preferencialmente, selecionar avaliadores de países em condições semelhantes, como relata o representante brasileiro:

Nós tivemos um caso na Bolívia de que a Bolívia, não sei se intencionalmente, pode ter sido até accidental, eu não posso julgar, porque não sei como foi o processo, mas o que é? Uma quantidade de avaliadores paraguaios e uruguaios na Bolívia. Então, tu não cria um degrau tão grande. Se chamasse os argentinos, os venezuelanos, os chilenos e os brasileiros, que têm um degrau maior. Então, facilita alguma coisa assim (Hugo, informação verbal).

Essa discricionariedade, aliada à variedade de realidades nacionais às quais os avaliadores estão acostumados, pode proporcionar o estabelecimento de padrões de qualidade variados e, em alguns casos, contraditórios. A tradução repetida dessa realidade pode levar ao estabelecimento de uma qualidade de mesmo teor. Ou seja, um padrão de qualidade também variado e contraditório, que se não for questionado poderá ser transformado em uma *caixa-preta*, estável e amplamente aceita, fundamentado em fluxo contínuo que reforça o estabelecimento de um conceito subjetivo e aleatório (Figura 1).

**Figura 1** - Resultado da interação entre instrumentos e avaliadores



**Fonte:** Os autores.

Uma questão que reforça essa possibilidade refere-se ao “calibre” dos critérios avaliados pelos instrumentos em relação à realidade de cada país. Embora os documentos exijam que, para que um curso participe dos processos de acreditação do ARCU-SUL, ele cumpra com os requisitos nacionais antes (Decisão CMC N° 17/08)<sup>3</sup>, isso não parece ser suficiente, uma vez que, na visão de alguns/mas representantes, os critérios de qualidade do ARCU-SUL ainda estão abaixo dos nacionais:

En realidad, si toma en cuenta las de veterinaria que son las que trabajé más, porque trabajé en la construcción de indicadores para la autoevaluación, creo que son muy parecidos... muy parecidos. Incluso, es probable que los de MERCOSUR, en algunos aspectos, sean más específicos y más estrictos. Y eso es un poco que esperaba, ¿no? De que sea...pero

3 No Brasil, por exemplo, a CONAES definiu que somente iriam participar aqueles cursos com mínimo quatro nos SINAES. Apesar dessa exigência oficial, ela não parece trazer segurança sobre essa qualidade.

tienen una lógica muy similar. La evaluación que hizo la UDELAR tendía allá a conocer algunos de los aspectos que se manejaban. Por ejemplo, veterinaria estaba a funcionar. Cuando se hicieron la autoevaluación de veterinaria comenzaba a funcionar el MEXA. Por lo tanto, había algunos indicadores que ya se conocía. Y los decanos del ARCU-SUR ya habían comenzado a trabajar estos. Entonces, no hay tantas diferencias, pero efectivamente hay algunos indicadores que se envuelven más específicos y más rigurosos para la acreditación del ARCU-SUR (Fernando – citação oral).

Esse impasse, somado à ausência de um padrão regionalmente consensuado, abre espaço para uma subjetividade ainda maior do avaliador. Essas fragilidades trazem, para dentro da RANA, insegurança quanto aos resultados desses processos de creditação:

Eso, por supuesto, y la implementación han tenido muchísimos matices. Entonces yo te diría que en los hechos [la aplicación del documentos de criterios] no es así. Lo que nosotros ver en esta hora es que nuestra acreditación ha sido mucho más exigente que la del MERCOSUR. Sobre todo nos convencimos más todavía de eso cuando en año pasado hicimos una... un primer, esté aguardar, de que no fue un trabajo de investigación súper exhaustivo, ¿cierto? Pero digamos, sumergimos un poco la cabeza, digamos, en el mar de los documentos que se habían producido después de varios procesos de acreditación en los distintos países. Hicimos una comparación preliminar tomando algunos aspectos de los informes que pudimos tener en la mano y constatamos que fue, así, que fue muy heterogénea la aplicación de los criterios por los distintos motivos. (Bruna – citação oral).

## Considerações Finais

De acordo com Puziol & Barreyro (2016), os processos de acreditação do ensino superior estão relacionados à preocupação que a ideia de qualidade adquiriu no final do século XX, principalmente com o estabelecimento da hegemonia neoliberal, que vê na educação superior um dos gargalos para a circulação de mão de obra e conhecimento. Assim, a necessidade de se avançar na integração no Cone Sul fez com que se consolidasse um modelo próprio *mercossulino*, que em sua essência é uma miscelânea de sistemas nacionais que desempenham tanto funções de certificação como de regulação (RAMA, 2009; LAMARRA, 2012; REAL e SOUZA, 2018).

E, segundo os dados coletados do Relatório da *Oficina de Autoavaliação do Sistema ARCU-SUL*, até junho de 2012, já haviam sido acreditadas 174 carreiras do ciclo, sendo que havia ainda, pelo menos, outras 146 em processo. Como se observa, um número substancial de carreiras já foi ou será acreditado. Porém, para avaliar a qualidade dessas creditações, seria preciso um maior acesso às informações referentes aos processos avaliativos, algo que ainda não foi disponibilizado pela RANA.

Todavia, por serem instrumentos qualitativos (*não-humanos*) usados pelas Agências Nacionais de Acreditação (ANAs), os formulários de avaliação são abertos e, por isso, devem ser completados pelo avaliador (*humano*), onde é pedido a este mencionar, relatar, analisar, dentre outras ações. Essa atividade do avaliador tido como um mediador segundo a TAR é uma tradução, que somada às demais, “tece a realidade” (NOBRE et al., 2010, p. 51).

Além disso, o avaliador, por ser um elemento tradutor da realidade, assim como os/as representantes da RANA, faz parte do núcleo que toma as decisões a respeito de quais cursos devem ser acreditados. Dessa forma, entende-se que essa participação direta dos avaliadores também pode influenciar a conceituação de qualidade empregada pelo ARCU-SUL, razão pela qual habilita o avaliador, ao lado dos instrumentos empregados, ser um ator-rede importante.

A pesquisa buscou levantar questionamentos sobre possíveis resultados da interação entre esses elementos *humanos* e *não-humanos*. Observou-se que existe uma abertura para o exercício da subjetividade, com escassez de elementos teórico-conceituais construídos regionalmente, para embasar o trabalho do avaliador ao longo de todo o processo de acreditação. É importante ressaltar que não se está rejeitando a importância do aspecto qualitativo das avaliações, mas é preciso reconhecer o papel da subjetividade do avaliador e a necessidade de estabelecer parâmetros para avaliar qualitativamente essa ação humana e os efeitos dessa interação.

## Referências

AGUILLAR, F. H. **Controle Social dos Serviços Públicos**. São Paulo: Max Limonad, 1999.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Tradução de Luís de Antero Rego, Augusto Pinheiro. São Paulo: **Edições 70**, 2011.

BAUER, M.; GASKELL, G. (Eds.). *Qualitative researching with text, image, and sound*. London: **Sage**, 2008.

BIJKER, W. E.; LAW, J. Technology, Stability, and Social Theory. *In*: BIJKER, W. E. & LAW, J. (Eds.). *Shaping Technology/ Building Society. Studies in Sociotechnical Change*. Cambridge: **The MIT Press**, p. 290-308, 1992.

CALLON, M. Some elements of a sociology of translation: demystifications of the scallops and the fishermen of St. Brieuc Bay. *In*: LAW, John. (Ed.). *Power, action and belief: a new sociology of knowledge?* London: **Routledge & Kegan Paul**, 1986. Disponível em: <<http://ebookbrowse.com/callon-1986-some-elements-of-a-sociology-of-translation-pdf-d24358895>>.

CASTELLS, M. **A Sociedade em Rede**. Volume I. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

DIAS SOBRINHO, J. **Avaliação da educação superior**. Petrópolis: **Vozes**, 2000.

FLECHA, R.; TORTAJADA, I. Desafios e saídas educativas na entrada do século. In: IMBERNON, F. **A Educação no século XXI: os desafios do futuro imediato**. Porto Alegre: Artmed, p. 21-36, 2000.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

KNIGHT, J. An Internationalization Model: Responding to New Realities and Challenges. In: Wit, H.; Jaramillo, I. C.; Gacel-Avila, J.; e Knight, J. (Eds). *Higher Education in Latin America: The International Dimension*. Washington: **World Bank**, 2005, p. 1-38.

LAMARRA, N. F. Hacia la convergencia de los sistemas de educación superior en América Latina. In: **Revista Ibero-Americana de Educación**, Madri, n. 35, mai./ago, 2004. Disponível em: <<http://rieoei.org/rie35a02.htm>>.

\_\_\_\_\_. *Universidade e qualidade em América Latina em perspectiva comparada: interrogantes e desafios*. Avaliação, Campinas, v. 17, n. 3, p. 661-688, nov. 2012.

LATOURETTE, B. **Reagregando o social: uma introdução à Teoria Ator-Rede**. Tradução de Gilson César Cardoso de Sousa. Salvador: EDUFBA, 2012.

\_\_\_\_\_. *Technology is Society Made Durable*. In: Law, John (Ed.). *A Sociology of Monsters: Essays on Power, Technology*

and Domination. London: **Routledge**, 1991. Disponível em: <<http://www.bruno-latour.fr/sites/default/files/46-TECHNOLOGY-DURABLE-GBpdf.pdf>>.

LATOUR, B.; Callon, M. Unscrewing the big Leviathan: how actors macro-structure reality and how sociologists help them to do so. In: Knorr-Cetina, K.; Cicourel, A.V. (Eds.). *Advances in social theory and methodology: toward and integration of micro- and macro-Sociologies*. Boston: **Routledge**, p. 277-303, 1981. Disponível em: <<http://archivocienciasociales.files.wordpress.com/2012/09/b-latour-m-callon-unscrewing-the-big-leviathan.pdf>>.

LAW, J. After ANT: Complexity, Naming and Topology. In: Law, J.; Hassard, J. (Eds). *Actor Network Theory and After*. Oxford: **Blackwell**, p. 1-14, 1999.

Law, J. Notas sobre a Teoria do Ator-Rede: ordenamento, estratégia e heterogeneidade. Tradução de Fernando Manso. Rio de Janeiro: **NECSO**, 1992. Disponível em: <<http://www.necso.ufrj.br/Trads/Notas%20sobre%20a%20teoria%20Ator-Rede.htm>>.

Mercosul. Acordo sobre a criação e a implementação de um sistema de credenciamento de cursos de graduação para o reconhecimento regional da qualidade acadêmica dos respectivos diplomas no MERCOSUL e nos Estados Associados. **Decisão n. 17/08 do CMC**, 2008. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/dec\\_017\\_conae.pdf](http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/dec_017_conae.pdf)>.

\_\_\_\_\_. Taller Regional de Auto-evaluación del Sistema ARCU-SUR. Montevideu, 22-23 out., 2012. Disponível em: <[http://arcusul.mec.gov.br/images/pdf/rana/Taller\\_Evaluacin\\_ARCU-SUR.pdf](http://arcusul.mec.gov.br/images/pdf/rana/Taller_Evaluacin_ARCU-SUR.pdf)>.

MISA, E. D. El Sistema de Acreditación de Carreras de Grado del MERCOSUR (ARCU-SUR) en la Facultad de Agronomía de la Universidad de la República - Uruguay. **Avaliação (Campinas)**, Sorocaba, v. 23, n. 1, p. 244-262, mar. 2018. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1414-40772018000100244&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-40772018000100244&lng=pt&nrm=iso)>.

NOBRE, J. C. A.; Pedro, R. M. L. R. Reflexões sobre possibilidades metodológicas da Teoria Ator-Rede. In: **Cadernos UniFOA** /Centro Universitário de Volta Redonda, ano V, n. 14, dez. 2010. Volta Redonda: FOA.

PUZIOL, J. K. P.; BARREYRO, G. B. Internacionalização, regionalização, integração e a educação superior: algumas considerações sobre a acreditação regional do MERCOSUL. **Educação e Fronteiras On-Line**, Dourados/MS, v.6, n.16 p.64-78, jan./abr. 2016. Disponível em: <<http://ojs.ufgd.edu.br/index.php/educacao/article/view/5711>>.

RAMA, Claudio. **El nacimiento de la acreditación internacional**. Avaliação, Campinas, v. 14, n. 2, p. 291-311, jul. 2009.

REAL, G. C. M.; Souza, M. P. Acreditação de cursos de graduação: influências do MERCOSUL na política boliviana. **InterMeio**: revista do Programa de Pós-Graduação em Educação, Campo Grande - MS, v. 24, n. 47, p. 55-76, jan./jun. 2018.

SANTOS, M. R.; Donini, A. M. Políticas de integração e internacionalização da Educação Superior no MERCOSUR educativo. In: **Anais do X Colóquio Internacional sobre Gestión Universitaria em América del Sur**, 8 a 10 de dezembro de 2010. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/97024/POL%20CDTICAS%20DE%20INTEGRA%C7%C3O%20>>

E%20INTERNACIONALIZA%C7%C3O%20DA%20EDUCA%C7%C3O%20SU.pdf?sequence=1>.

STALDER, F. Actor-Network-Theory and Communication Networks: Toward Convergence. Toronto: **University of Toronto**, 1997. Disponível em: <[http://felix.openflows.com/html/Network\\_Theory.html](http://felix.openflows.com/html/Network_Theory.html)>.

TEDESCO, J. C.; BURBULES, N. C.; BRUNNER, J. J.; MARTÍN, E.; HEPP, P.; MORRISSEY, J.; DURO, E.; MAGADÁN, C.; LUGO, MT.; KELLY, V.; e AGUERRONDO, I. Las TIC: del aula a la agenda política. Ponencias del Seminario internacional Cómo las Tic transforman las escuelas. **UNICEF**, 2008. Disponível em: <[http://www.oei.es/pdfs/las\\_tic\\_aula\\_agenda\\_politica.pdf](http://www.oei.es/pdfs/las_tic_aula_agenda_politica.pdf)>.

THEILER, J. C. Internationalization of higher education in Argentina. In: Wit, Hans, Jaramillo, Isabel Christina; Gacel-Avila, Jocelyne; Knight, Jane (Eds). Higher Education in Latin America: The International Dimension. Washington: **World Bank**, pp. 71-110, 2005.

Tidd, J.; Bessant, J.; Pavitt, K. **Gestão da inovação**. Tradução de Elizamari Rodrigues Beckett *al.* 3.ed. Porto Alegre: Bookman, 2008.

Velho, L. Redes Regionais de cooperação em C&T e o Mercosul. In: **Parcerias Estratégicas**, CGEE/MCT, nº 10, mar., p. 58-74, 2001.

VERGER, A.; HERMO, J. The governance of higher education regionalisation: comparative analysis of the Bologna Process and Mercosur educativo. **Globalisation, Societies and Education**, Londres, v. 8, n. 1, p. 105-120, mar. 2010.

VIGLIERCHIO, M. C.; WILLIAMSON, D. M. Relación entre el concepto “Sociedad del Conocimiento” y la Educación Superior. **Ciência Veterinária**, vol. 17 nº 1 2015. Disponível em: <<https://cerac.unlpam.edu.ar/index.php/veterinaria/article/view/1717/1699>>.

WAARDEN, F. V. Dimensions and types of policy networks. In: **European Journal of Political Research**, 21, p. 29-52, 1992.

# Guerra às drogas e autonomia estatal: questões para o desenvolvimento latino-americano

Jonas Lunardon

## Introdução

**E**ste artigo pretende desenvolver a ideia de que uma nova política de regulamentação das drogas pode significar um instrumento de autonomia no sistema internacional para os países latino-americanos. Para tanto, duas questões devem ser consideradas fundamentalmente. Primeiro, o fato de que as políticas proibicionistas atuais – exemplificadas no termo “guerras às drogas” – fazem parte de um arranjo geopolítico que também é alicerçado no contexto internacional, moldado para beneficiar países ditos desenvolvidos no sistema capitalista contemporâneo. Sinteticamente, o que se quer dizer é que o proibicionismo das drogas é uma das políticas estatais estruturantes do cenário social de criminalização, militarização e extrema desigualdade em países tais quais os latino-americanos, e que tal cenário é necessário ao sistema-mundo de divisão internacional do trabalho.

Em segundo lugar, é necessário discutir o próprio termo da *autonomia* e a sua relação com as capacidades estatais e com a própria possibilidade da busca por desenvolvimento em tais Estados. Nota-se que o desenvolvimento aqui proposto alinha-se com as ideias heterodoxas acerca do desenvolvimento, em que este é composto também por fatores sociais, não tão somente por índices econômicos. Também é necessário dizer que este sentido de autonomia compreende os fatores das relações internacionais como fundamentais ao seu entendimento. O sistema internacional afeta

em grande medida as capacidades de proposição autônoma dos Estados.

Neste sentido, *autonomia* e *desenvolvimento* são conceitos que se entrelaçam. Não se pode tratar do desenvolvimento dos países latino-americanos sem considerar a autonomia de seus Estados ou sua falta de. Quando se joga um olhar também político e social às questões de autonomia e desenvolvimento, podemos perceber como fatores sociais tal qual a política de drogas e suas consequências para as sociedades abordadas são de extrema importância. Desta maneira, tal tipo de política compõe a dependência dos países latino-americanos para com países de economias avançadas.

### **Considerações sobre a *autonomia***

O conceito de *autonomia estatal* é motivo de grande debate teórico no plano político e econômico: tanto na definição do seu significado próprio quanto na consideração da sua importância para o alcance do desenvolvimento pretendido, seja ele de caráter econômico ortodoxo ou uma ideia de desenvolvimento heterodoxo, que considere questões do campo social e cultural em conjunto com o econômico. Mesmo que não seja o momento para um debate mais aprofundado nesta diferenciação, o horizonte de desenvolvimento contemplado aqui é deste segundo ideal heterodoxo, reconhecido como trabalho de pensadores, tais como Ha-Joon Chang e Amartya Sen e desenvolvido também por teóricos contemporâneos que tratam das questões dos países do *Sul* socioeconômico.

Considerando que exista uma gama de fatores em aberto a serem trabalhados sobre o que é, de fato, autonomia estatal, propõe-se, aqui, focar em alguns aspectos fundamentais sobre o tema para a compreensão deste ensaio.

Primeiro, de que, em Estados como os latino-americanos, a busca pelo fortalecimento da autonomia é fundamental para o sucesso dos projetos de desenvolvimentos destes países. Se compreendemos desenvolvimento como a superação de um cenário

de pobreza e desigualdade social, é necessário entender que tal cenário é lucrativo a certos grupos, tanto nacionais quanto internacionais e como as amarras de interdependência se estabelecem a partir daí. São elites políticas, sociais e econômicas que lucram com a divisão do trabalho focado na exploração da mão de obra das massas pobres de tais regiões. Assim, é fundamental que estas massas pobres tenham a capacidade de influenciar diretamente nos processos decisórios estatais para que suas demandas sejam atendidas e para que as capacidades estatais de implementação de políticas públicas sejam eficientes. Da mesma forma, é necessário ao sistema que imponha políticas totalizantes de controle para que tais demandas continuem desatendidas e que as revoltas causadas por esta situação possam ser controladas. Como abordam diversos trabalhos de pesquisadores e pesquisadoras latino-americanos, um dos pontos marcantes de ineficiência estatal na luta contra as desigualdades é, justamente, a inexistência de processos participativos populares concretos. A ineficiência da burocracia e o próprio desenho institucional público são concretizados para que este tipo de participação seja enfraquecido ao extremo. O que se pretende demonstrar mais adiante é como políticas sociais de criminalização, como a política de drogas, são fundamentais neste tipo de estruturação do Estado e de sua sociedade.

Não se pode confundir, no entanto, essa apropriação da autonomia estatal pelas elites mencionadas com uma abordagem puramente *instrumentalista* do Estado. O que se pretende debater é que a própria institucionalidade estatal tem sua autonomia e interesses – a burocracia pública é um exemplo deste corpo interessado. O Estado aqui não é neutro e simples instrumento de dominação de uma classe sobre outra. Há uma *autonomia relativa* que depende tanto dos atores envolvidos como das questões que estão sendo tratadas. Assim como a dependência dos países subdesenvolvidos deve ser tratada como uma configuração de *interdependência*, também ocorre um processo inter-relacional com respeito à autonomia. Os interesses daqueles que detêm os meios e os capitais necessários para influenciar as decisões das

elites políticas estatais o farão e utilizarão deste poder para a captura, o sequestro da autonomia estatal e a utilização das suas capacidades para implementação (ou para deixar de implementar) dos projetos que são de seus interesses. Este fator é importante, pois não está se imaginando a tomada do Estado de uma classe sobre a outra, mas o processo complexo de formulação de políticas, tanto nacionais quanto internacionais, que são predispostas à manutenção de um sistema internacional de desenvolvimento desigual que também não é puramente instrumental, mas complexo, retroalimentar e relacional.

Outra consideração é de que a autonomia estatal está necessariamente relacionada com o contexto nacional e o contexto internacional. Para este autor, é indissociável a ligação entre as elites nacionais e internacionais no sequestro do Estado e de suas funções, principalmente, no que diz respeito às suas *funções redistributivas* – funções que simbolizam a (falta de) ações autônomas dos Estados latino-americanos. Esta relação entre o endógeno e o exógeno é, muitas vezes, desconfigurada, porém não se dá por completa a compreensão sistêmica do contexto de subdesenvolvimento das sociedades latino-americanas quando separamos de maneira programática o endógeno e o exógeno, o nacional e o internacional, o local e o regional. O capitalismo financeiro contemporâneo é marcado, justamente, pela intensa ligação – mesmo que uma ligação de forças desiguais e de controle cultural – entre as elites dos países pobres e as corporações, governos e elites dos países ricos.

Os sequestros das funções estatais observados rotineiramente no jogo político do Brasil, por exemplo, demonstram como estão conectados os interesses das potências internacionais e das elites econômicas e políticas nacionais. O golpe-impeachment sofrido por Dilma Rousseff, em 2016, tem um de seus porquês no interesse de corporações internacionais em recursos brasileiros que, mesmo que num sistema exploratório, ainda representava algum tipo de resistência em governos teoricamente ligados às massas populares: os direitos trabalhistas, políticas (ainda que tímidas)

de distribuição de renda, o petróleo do Pré-Sal. Tal roteiro é visível também em muitos outros conflitos políticos da região: a deposição da presidência no Paraguai em 2012, os planos de militarização estadunidense na Colômbia desde o fim dos anos 90, as sucessivas crises econômicas na Argentina, os processos revolucionários da Nicarágua, os conflitos no Panamá por conta do Canal. Processos que não podem ser analisados de maneira satisfatória somente pela consideração de um ou outro âmbito, ou o nacional, ou o internacional. Seu entendimento passa por como esses dois cenários se relacionam. Aqui se entende que a política de guerra às drogas se encaixa perfeitamente no que pode ser considerado como uma política sistêmica de criminalização social que depende tanto do contexto nacional quanto do internacional para sua implementação.

### **Política de drogas e a dupla marginalização**

Há um sistema de marginalização dupla na estrutura do proibicionismo das drogas que merece atenção. Ela se dá por uma relação dialógica de marginalização social: primeiro, uma que se estabelece dentro das fronteiras do país, sob o contexto do cosmos sociopolítico que define aquela sociedade em especial e que trata dos grupos sociais histórica e culturalmente ali criminalizados durante toda a construção da entidade *Estado* nesses territórios.

Para tais grupos, a política de *guerra às drogas* é a modernização de uma ferramenta do sistema de exploração que sempre existiu desde que existe o que se chama de civilização nestes territórios. Ou seja, uma marginalização interna, no seio de sua sociedade, baseada em questões de classe, raça e gênero. Ela se entrelaça com a marginalização em outros países – as bilionárias redes internacionais de tráfico, por exemplo – mas é definida por uma dinâmica própria, local.

Em diálogo constante com esta marginalização nacional, está uma de contexto mundial, estruturada primordialmente desde o sistema colonial, dedicada a fundamentar a divisão internacional

do trabalho. A dominação genocida colonial da América Latina pelos impérios europeus e a escravidão foram ferramentas muito úteis aos colonizadores e à dinâmica de exploração das suas terras, condições determinantes da realidade empobrecida em que vivemos hoje. Quando tais ferramentas perdem a legitimidade, é necessário reformar o sistema sem que haja grandes mudanças na partilha desigual dos recursos econômicos e naturais gerados no planeta. Dentre tantas outras políticas de exploração existentes, o proibicionismo das drogas e a militarização da temática foram ações estatais modernas criadas para a manutenção deste sistema.

Neste caso, capitaneadas pelos interesses da potência ocidental hegemônica daquele momento, os Estados Unidos. Não mais um império colonial, mas um império cultural-militar-capitalista do pós-Segunda Guerra Mundial. Inclusive, “democrático”. Vale dizer, no entanto, que, como esta marginalização se dá pelo diálogo do contexto nacional com o internacional, as elites sociais internas também utilizaram destas ferramentas para manutenção da partilha desigual das riquezas e a exploração racial como no período anterior. O histórico da adoção da proibição da maconha em terras brasileiras é um dos maiores modelos que exemplificam esta lógica do proibicionismo como uma política de criminalização social dedicada, à época e também hoje, à manutenção da criminalização da população pobre e negra.

Ao início do século XX, com o fim da escravidão e do Império, foi necessária a criação de um Estado moderno que, mesmo com instituições republicanas, mantivesse a configuração socioeconômica do período anterior. Os escravos foram transformados em pobres trabalhadores e, já que a dominação não era mais total como no tempo de escravidão, a marginalização racial e criminalização social passaram a ser instrumentos de controle da população pobre majoritariamente negra no país. A maconha, enquanto elemento cultural da cultura negra e daqueles considerados “desviantes”, foi criminalizada, juntamente com outros elementos culturais destes grupos como a umbanda, o samba, a capoeira. Já na Guerra Fria, com o advento da política internacional de *guerra*

às drogas estabelecida pelos Estados Unidos, expandiu-se a ideia da criminalização das drogas (na verdade, criminalização das *pe-soas*) como instrumento sistêmico de controle estatal.

Analisando o papel do Estado na política de drogas, Maurício Fiore descreve como a implementação do proibicionismo cria um sistema de produção e comércio violento que recai majoritariamente sobre as populações dos países subdesenvolvidos, intensificando a desigualdade:

Funcionando sem nenhum tipo de regulação, o comércio dessas drogas envolve, na maior parte das vezes, exploração de trabalho, inclusive infantil, contaminação ecológica, corrupção de agentes públicos e, o que é mais grave, utilização de violência armada para demarcação de interesses e outros conflitos. É importante lembrar, nesse último ponto, que, diferente do que pregam os defensores da proibição, os dados empíricos não relacionam o consumo de drogas à violência, mesmo na dinâmica própria do comércio ilegal. Países da Europa Ocidental, por exemplo, têm, proporcionalmente, mais consumidores de drogas ilegais do que a maior parte dos países da América Latina, mas tanto o consumo como o comércio dessas substâncias se dão de forma muito menos violenta. Ou seja, a violência do comércio de drogas responde aos contextos em que ele ocorre e, portanto, ele acentua a desigualdade internacional e intranacional (FIORE, 2012, p. 14).

Como o sistema colonial se baseia exatamente na estrutura da exploração baseada na criminalização social e no racismo estrutural, as alternativas de políticas antiproibicionistas podem significar um instrumento de política pós-colonial da América Latina. Como diz Boaventura de Sousa Santos, sair da fase “pós-independência” para uma “fase pós-colonial”, estabelecendo

espistemologias e filosofias que partam de nós próprios e sejam consistentes com a realidade das quais somos os protagonistas. A superação do colonialismo nos termos de Boaventura e de outros trabalhos pós-coloniais (e também decoloniais, em uma nomeação latino-americana deste campo) passa pelo reconhecimento de políticas que, mesmo modernas, são destinadas à manutenção da base do sistema colonialista.

## **Guerra às drogas: poder, força e autonomia**

A política de drogas representa um paradoxo na compreensão das capacidades estatais e sua relação com autonomia e com o poder: ao mesmo tempo em que o Estado é incapaz de controlar o “problema” das drogas e sofre pressões externas e internas de inúmeros campos, é sob a tutela do próprio Estado que ocorre a militarização extrema, o encarceramento em massa e a criminalização das populações pobres. No caso do Brasil, esta ação capitaneada pelo Estado leva ao genocídio dos jovens pobres e, majoritariamente, negros, como delineado por Luiz Eduardo Soares (2006). O que é maior sinal de força do que a guerra que as forças de segurança estatais propõem em comunidades pobres do Brasil, por exemplo? Mas este é um sinal de *autonomia* deste Estado? É possível considerá-lo um Estado *forte* ou *fraco*? O encarceramento em massa representa uma capacidade estatal elevada de implementação de uma política que combata o tráfico ou é justamente este encarceramento um dos maiores exemplos da ruína do próprio Estado?

A *força* das instituições não pode ser confundida com sua *autonomia*. Um Estado pode ser dotado de poder para realizar certas ações, mas não ter autonomia para definir suas escolhas. Ou, posto de outra forma, ter sua autonomia capturada pelos grupos de poder locais e internacionais, definindo ações que não estejam de acordo com os ideais primeiros do Estado e suas instituições: caráter redistributivo, garantia de direitos e liberdades. Esta captura se dá por um sequestro dos processos decisórios

representativos para aquele ente estatal, mas que permanece utilizando dos monopólios de forças exercidos pelo Estado, tanto a violência física quanto simbólica. Os efeitos da política de drogas proibicionistas são perversos na totalidade dos países latino-americanos, porém é justamente neste fracasso que se pode medir uma das representações de maior força do Estado. É aqui que de forma crua se percebe a utilização “legítima” da violência pelo Estado, seja ela física ou simbólica.

Inclusive, é necessário compreender os elementos que compõem a ideia de capacidade estatal para além da institucionalidade formal e política: máfias, redes de corrupção, influência ilegais, arranjos de organizações “pós-legais” (tanto tráfico quanto redes de corrupção corporativas). Toda essa dinâmica está para além da “institucionalidade legal do Estado”, mas ainda mantém influência direta no contexto social. Essa consideração é necessária, pois o Estado também atua quando escolhe “não atuar”. Muitas vezes, esta escolha é o significado máximo da captura das capacidades estatais. Quando proíbe as drogas, por exemplo, o Estado cria *espaços vazios* de atuação, onde não há regulação legal dos mercados e das práticas sociais, permitindo que estas redes criminais mencionadas atuem em tais espaços (CARVALHO, 2011). Não é que não haja o que entendemos sobre comércio, justiça, contratos: é que eles se configuram a partir de outras regulações, fora da legalidade, sem os princípios e garantias estabelecidos socialmente.

O crime organizado ligado ao tráfico no Brasil, por exemplo, tem suas sabidas práticas de julgamentos e condenações respeitadas pelos seus membros. A “justiça do tráfico” é exercida, mas se exerce em outros acordos, a partir de outra compreensão do mundo. Tais redes estabelecem diversos pontos de ligação com a formalidade estatal, seja burocrática, seja de forças ativas de segurança. A corrupção endêmica da burocracia política e das milícias policiais brasileiras demonstra como são fortes e frutíferas essas ligações entre os dois mundos.

Esta criação de realidades, de “domínios do real”, como descreve Foucault, tem de ser vista não como consequência acidental

da capacidade estatal, ou como falta de certa capacidade estatal de implementação da política pública, mas, sim, como propósito concreto daqueles que controlam a disposição de forças do Estado. Ou seja, daqueles que capturam a autonomia estatal:

É preciso parar de sempre descrever os efeitos do poder em termos negativos: ‘ele exclui’, ele ‘reprime’, ele ‘recalca’, ele ‘censura’, ele ‘abstrai’, ele ‘mascara’, ele ‘esconde’. De fato, o poder produz; ele produz real; produz domínios de objetos e rituais de verdade. O indivíduo e o conhecimento que dele se pode ter se originam nessa produção (FOUCAULT, 2011, p. 161).

Ao considerarmos os efeitos do processo criminalizatório a partir do proibicionismo de drogas, é necessário ter em mente não só o caráter excludente da ação estatal, mas também o que é criado em termos de rituais de verdade, em termos de genealogias de poder/saber, para a compreensão dos modos de vida e das estratégias de sobrevivência da população marginalizada perante estes modos de subjetivação. Neste sentido, o proibicionismo se liga à abordagem foucaultiana de duas maneiras: primeiro, no próprio sentido de regular substâncias e modos de consciência dos indivíduos ao proibir a utilização e alteração de consciência conseguidas através de certas substâncias psicoativas; em segundo lugar, numa consequência social definida territorialmente, ao legitimar a articulação de aparatos de força necessários ao Estado para interferir na vida das populações de comunidades marginalizadas na intenção do seu controle e domínio, e, como referido anteriormente, chegando a práticas de extermínio. Ou seja, dá-se o controle social das massas pobres destinadas ao trabalho em caráter exploração pelo sistema econômico. Foucault comenta durante suas obras como o Estado moderno instaura ferramentas na ótica do biopoder e da governamentalização para disciplinar as populações, transformá-las em corpos úteis à luz da modernidade.

No entanto, para além da violência física, também é possível relacionar esta naturalização da violência especificamente

direcionada no que diz respeito às afirmações de Bourdieu acerca do poder simbólico, quando este diz que a violência é mais eficaz quanto mais invisível.

É assim que os sistemas simbólicos cumprem a sua função política de instrumentos de imposição ou de legitimação da dominação, que contribuem para assegurar a dominação de uma classe sobre a outra (violência simbólica) dando o reforço da sua própria força às relações de força que as fundamentam e contribuindo assim, segundo a expressão de Weber, para a domesticação dos dominados (BOURDIEU, 1989, p. 11).

Estes processos descritos estabelecem meios sociais de dominação – focados na militarização da vida, no controle dos corpos e na disciplina social – necessários ao controle das populações pobres dos países latino-americanos. Tal dominação, por sua vez, é necessária ao sistema capitalista internacional contemporâneo e sua divisão desigual do trabalho e da apropriação de recursos frutos deste trabalho.

Outros referenciais teóricos para o entendimento de como este tipo de política se relaciona com os interesses do sistema internacional são os conceitos de *Estado de Exceção* de Agamben, e de *Estado Penal* de Wacquant.

Sobre o *Estado de Exceção*, Agamben (2004) afirma que “(...) a criação voluntária de um Estado de emergência permanente (ainda que não declarado) tornou-se uma das práticas essenciais dos Estados contemporâneos, inclusive dos chamados democráticos”. Este Estado de emergência, no Brasil, é perceptível a partir da instauração dos regimes policiais militarizados nos territórios de comunidades pobres, tais quais a política de implementação de Unidades de Polícia Pacificadora nas favelas do Rio de Janeiro e a Intervenção Militar na Segurança Pública em voga instituída pelo governo federal, também na cidade do Rio de Janeiro, a partir de fevereiro de 2018. Como Agamben explicita, estes Estados

de exceção não são ditaduras propriamente ditas, mas utilizam-se de recursos estatais na criação de espaços vazios de Direito, onde o Estado acaba por normalizar ações abusivas que não seriam permitidas a partir da norma legal comum.

Mas é necessário compreender como este tipo de ação do Estado se encaixa no sistema mundo vigente. No caminho deste entendimento, vemos que o recrudescimento de um *Estado Penal* (WACQUANT, 2001), durante a adoção do novo pacto neoliberal na década de 90, em que se instaurou o afrouxamento das políticas sociais e o corte de gastos públicos, entre eles o fim de políticas públicas direcionadas à juventude pobre, acreditando no acolhimento desta população pelo mercado – situação que se assemelha ao momento político brasileiro atual. No entanto, o que, paradoxalmente, ocorreu, foi justamente um investimento robusto em políticas destinadas à população periférica: o fortalecimento de processos destinados à criminalização destas pessoas, um denso processo de instauração de um regime militarizado no território das comunidades pobres, extenso investimento nos aparatos de segurança destinada ao controle e à disciplina desta população.

Como Wacquant identifica quando trata da Europa, o enfraquecimento do Estado Social leva à potencialização do Estado Penal. Enquanto se enfraquecem os investimentos em políticas sociais, são necessários recursos elevados para montar o aparato destinado a instaurar os regimes disciplinares nas populações marginais, potencialmente revoltosas. Aqui está o controle necessário ao sistema: políticas como o proibicionismo das drogas mantêm a disciplina e o controle das populações pobres necessários ao modo de produção exploratório.

Um recorte específico da população que demonstra tal tipo de violência destinada ao controle é como a juventude pobre dos países latino-americanos foi tratada nas últimas décadas. A energia que dispõe a juventude periférica no sentido da resistência à domesticação exercida pelo Estado nesta nova configuração faz com que os processos criminalizatórios foquem-se ainda

mais neste grupo. Wacquant, no prefácio da edição brasileira de “Prisões da Miséria” (2001), aponta que países de industrialização tardia, como os da América Latina, sofrem um processo ainda mais concreto de recrudescimento deste tipo de Estado Penal, pois a necessidade da domesticação é ainda maior, visto o abismo da desigualdade social que afeta estas sociedades.

Wacquant relaciona o tratamento social da miséria com o tratamento penal instrumentalizado pelas políticas policiais do Estado. Neste sentido, identifica o aprofundamento de “pânicos morais capazes, por sua amplitude e violência, de mudar profundamente os rumos das políticas estatais e de redesenhar duradouramente a fisionomia das sociedades por eles atingidas” (WACQUANT, 2001, p. 17). Quando cita estes pânicos, identifica alguns como a delinquência juvenil, a violência urbana e as “selvagerias” cometidas nos bairros sensíveis pelos residentes destes bairros.

Esta política de caráter penal torna-se instrumento para a exclusão dos indesejáveis enquanto estigmatiza a pobreza ao crime. Como aborda Foucault, estes instrumentos do poder atuam de maneira a disciplinar os corpos e mentes desta massa manipulável, a fim de torná-la útil para os modos de produção vigentes. Àqueles que criam estratégias de sobrevivência que resistem a estes processos, o Estado Penal atua fortemente, reprimindo e criminalizando quaisquer que sejam estas estratégias, desde expressões culturais como o rap e o funk, até o envolvimento em atividades consideradas criminosas, como o tráfico.

Ao tratar dos processos de governamentalização e policização da vida desta juventude pobre no Brasil, Vera Malaguti Batista (2010) se utiliza da abordagem dada por Wacquant ao processo de maior criminalização social a partir da adoção do neoliberalismo latino-americano:

O neoliberalismo voltou a trazer a juventude para o centro das atenções criminológicas. O fim das ilusões do pleno emprego keynesiano, a descartabilidade da mão-de-obra e a

supremacia da ideologia do mercado reconfiguraram a visão da juventude como problema. A destruição das políticas públicas, a falta de perspectiva de trabalho em contraste com a energia juvenil, fizeram com que grandes contingentes de crianças e adolescentes passassem a ser “tratados” pela lógica penal. As estratégias de sobrevivência e também a cultura das periferias passam por um gigantesco processo de criminalização que pode ser observado pelo crescimento sem precedentes do encarceramento. No neoliberalismo, o Estado Penal vai dar conta da conflitividade social juvenil. No Brasil, a população envolvida em conflitos, presa ou assassinada vai se constituir basicamente da população pobre e negra, com idade entre 14 e 24 anos (BATISTA, 2010, p. 6).

As considerações de Batista, Agamben e Wacquant sintetizam como este tipo de Estado criminalizador cumpre seu papel na manutenção das relações de forças políticas e econômicas no contexto internacional. O paradigma do tratamento estatal da juventude pobre pelos Estados latino-americanos dá o tom: ao invés da promoção da cidadania, a criminalização; antes da educação e da expansão das oportunidades de vida, a disciplina para o trabalho como massa de mão de obra; ao invés do incentivo à participação popular nas instituições políticas, o cotidiano controlado pela polícia e pelas máfias que se articulam com sua atuação. Ao entender essa população como a mais potencialmente revoltosa exatamente nas sociedades aqui tratadas, entende-se como são necessários estes processos de criminalização à estrutura capitalista internacional.

## **Alternativas para autonomia**

A identificação da guerra às drogas com a dependência sistêmica dos países latino-americanos também joga luz ao outro

lado da moeda: se a guerra às drogas também é instrumento de dominação, então superá-la é uma atitude de autonomia. A nova política adotada pelo Uruguai é o grande exemplo para a região: descriminalização do porte de drogas para consumo em conjunto com a regulamentação da produção, comércio e cultivo de maco-nha. Cabe dizer que houve muitas críticas, inclusive no sistema ONU, quando da aprovação desta nova política uruguaia. Não só potências, mas países da região como o Brasil questionaram o projeto de autonomia uruguaio com relação às drogas, mais que isso, com relação ao fim da guerra que sustenta a estrutura mencionada neste texto. Uma clara referência a como grande parte da classe política ainda é colonizada: quando um vizinho adota uma nova política corajosa e de autonomia, são os nossos próprios governos que vêm criticá-lo, mesmo que o discurso acerca da soberania estatal no sistema internacional esteja tão presente.

A simples cópia do modelo uruguaio para introdução em outros países do continente seria um erro, pois é necessário adaptar as políticas às realidades locais. Tamanho da população, a potência das organizações criminosas, a composição da classe política, a favelização urbana, estas são só algumas das características locais que, necessariamente, têm de ser consideradas para transformação de uma política tão consistente. No entanto, a busca pela regulamentação também é uma janela de oportunidade. O fim da guerra às drogas pode ser entendido, além de tudo, como uma possibilidade de articulação política autônoma para os países latino-americanos. O enfraquecimento das instituições multinacionais governamentais, como o Mercosul e a Unasul, está totalmente de acordo com os interesses das potências. Contudo, a busca por autonomia estatal que vise ao desenvolvimento socioeconômico passa pela articulação e integração regional. E aqui é importante: assim como a autonomia estatal e a ideia de desenvolvimento, esta integração também deve estar relacionada às políticas sociais. Uma integração somente econômica não é capaz de fazer frente aos desafios do sistema internacional, pois, como visto, a dependência e dominação atuam em outros âmbitos. Transformar o debate em um economicismo

infinito é, inclusive, estratégia para que essas outras questões não sejam abordadas.

O proibicionismo das drogas é retrato de como se entrelaçam as questões sociais – desigualdade, criminalização, violência – com temas importantes para o desenvolvimento dos Estados: autonomia, capacidades, poder. A guerra às drogas, gerada também internamente, mas expandida e financiada pelas potências internacionais serve como alicerce de um cenário onde os países latino-americanos retroalimentam sua falta de autonomia. A articulação entre as elites nacionais e internacionais dão o tom para que o Estado Penal seja uma das ferramentas para o controle das populações destinadas a serem exploradas como mão de obra e sustentarem a divisão internacional do trabalho. Ou seja, criar uma nova política de regulamentação das drogas que esteja baseada nas realidades locais das sociedades latino-americanas, respeitando o olhar de cada sociedade sobre o mundo e combatendo o intenso processo de criminalização de suas camadas sociais mais pobres pode ser um instrumento importante na necessária busca por autonomia dos países de nossa região.

## Referências

AGAMBEN, G. **Estado de Exceção**. Rio de Janeiro: Boitempo, 2004.

BATISTA, V. Governamentalização da juventude: policizando o social. *In: Revista Epós Genealogias*, Subjetivações e Violências. Vol. 1, 2010.

BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil S.A, 1989.

CARVALHO, S. **A Política Criminal de Drogas no Brasil (Estudo Criminológico e Dogmático da Lei 11.343/2006)**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

FIORE, M. O Lugar do Estado na questão das drogas. **Novos Estudos**, CEBRAP, março 2012.

FOUCAULT, M. **Vigiar e Punir: nascimento da prisão**. Petrópolis: Vozes, 2011.

WACQUANT, Loic. **As prisões da miséria**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.



# As instituições têm importância? Uma reflexão sobre a atuação subnacional no MERCOSUL

Cairo Gabriel Borges Junqueira

## Introdução

O questionamento apresentado no título do artigo advém primariamente de pergunta similar realizada por Stephen Krasner (1982) em seu artigo “Structural causes and regimes consequences: regimes as intervening variables”. Nele, o autor, além de definir um Regime Internacional como um conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão em torno dos quais convergem as expectativas dos atores em determinada área e ponderar que ele pode ser entendido como exemplo de instituição internacional, aborda de diferentes maneiras como os Regimes podem ter o papel de “variável dependente” surgindo, alterando ou desaparecendo em função da “variável independente” representada por interesses, poder político, hábitos, costumes, conhecimento e assim por diante.

Mesmo com leituras diferentes de três perspectivas denominadas Estruturalismo Convencional, Estruturalismo Modificado e Visão Grociana para as quais, respectivamente, os Regimes são praticamente inúteis, podem ter um papel importante e representam um padrão da atividade humana, pode-se concluir a partir dos estudos de Krasner que sim, os Regimes Internacionais têm importância porque podem modificar determinados padrões e atividades e gerar novos comportamentos e resultados perante os atores internacionais. Assim, quando questiona se os Regimes

têm importância, o próprio autor nos diz que: “Levaria um pouco de coragem, talvez mais do que esse editor possui, para responder negativamente esta pergunta” (KRASNER, 1982, p. 189, tradução nossa).

É a partir dessa avaliação que, em um primeiro momento, o artigo objetiva fundamentar o debate em torno das Instituições Internacionais, definindo-as e inserindo-as nas abordagens racionalista e reflexivista das Relações Internacionais. Logo após, passa-se à averiguação do Mercado Comum do Sul (Mercosul) enfatizando-se seu aspecto organizacional, desenvolvimento de instituições e agendas, bem como problemas de estrutura e conjuntura. Por fim, na última seção e considerando a hipótese de que o Mercosul não apresenta respaldo organizacional suficiente para o fomento da internacionalização subnacional na região, diferenciamos e traçamos um breve panorama sobre a Rede de Cidades do Mercosul (Mercocidades) e o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos (FCCR). A par das agendas de trabalho similares e conjuntas, dentre inúmeras outras diferenças, uma de suas marcas registradas é a ausência de vínculo institucional por parte da Rede e o pertencimento ao Mercosul por parte do Foro, o que contribui para o maior desenvolvimento e efetivação de projetos por parte daquela.

Conclui-se que as instituições têm importância e o Mercosul serve como aparato de legitimidade aos municípios, estados, províncias e departamentos. Contudo, isso não significa que o bloco regional responde diretamente aos anseios e interesses de todos os atores, incluindo os subnacionais. Arelado ao aspecto intergovernamental mercosulino, a carência por uma maior dinamização e organização subnacional via FCCR coloca reticências quanto ao futuro dessa instituição. Construir e ocupar os espaços através de uma “Governança Subnacional” parece ser uma alternativa em meio a uma nova conjuntura de variações governamentais e de dependência da integração diante dos executivos nacionais.

## **As instituições têm importância? Uma breve análise teórico-conceitual**

Se o significado de Regimes, mesmo que de maneira ampla, é satisfatoriamente definido, é necessário fazer o mesmo tipo de exercício intelectual quando falamos sobre as Instituições, até porque devemos ter em mente que os Regimes representam um tipo específico de instituição (HASENCLEVER; MAYER; RITTBERGER, 2000). Para Robert Keohane (1988), elas possuem um duplo significado, ora representando padrões gerais ou caracterizações de atividades e ora sistematizando um complexo de regras e normas específicas identificáveis no tempo e no espaço. Como exemplos podemos citar desde a balança de poder, a diplomacia ou mesmo a soberania (BULL, 2002) até mesmo Organizações Internacionais formais como o Banco Mundial e empresas transnacionais como a Microsoft e a Shell.

Segundo Beth Simmons e Lisa Martin (2001), o termo “Instituição Internacional” tem sido usado para se referir a uma ampla gama de fenômenos, mas desde a segunda metade do século XX congrega majoritariamente as Organizações Internacionais em virtude do desenvolvimento do Sistema das Nações Unidas (ONU), o qual obteve capacidade de ação, formulação de agendas e influência social. De maneira geral, uma instituição pode ser definida como um conjunto de regras destinado a reger o comportamento internacional, algo similar à segunda concepção do próprio Keohane (1982), pois as instituições podem gerar informação, reduzir custos de transação, creditar compromissos e facilitar a reciprocidade entre as partes (KEOHANE; MARTIN, 1995, p. 42).

Até mesmo para John Mearsheimer (1994/95), expoente do chamado Realismo Ofensivo das Relações Internacionais, as Instituições são conjuntos de regras que estipulam os caminhos possíveis para a existência de cooperação e/ou conflito entre os Estados. Tais regras são formalizadas em acordos internacionais, geralmente são abrangidas por organizações formais com recursos

humanos e orçamentários próprios e dependem diretamente da distribuição de poder entre os próprios Estados.

Outra análise de referência é a proposta por John Ruggie (1992), o qual define uma Organização Internacional como entidades com sede, papel timbrado, procedimentos de votação e políticas previdenciárias. Ademais, o autor faz uma análise interessante sobre o multilateralismo, afirmando que se trata de uma forma institucional capaz de coordenar relações entre três ou mais Estados. Em sua visão, as instituições importam e o multilateralismo representa um adjetivo mutável do significado daquela.

De modo similar em termos de importância, Alexander Wendt (1995, 1999) nos diz que a soberania estatal e a balança de poder podem ser enquadradas como padrões institucionais e que as Instituições podem transformar os interesses e as identidades dos Estados. Aqui, parte-se do princípio de que a política internacional é socialmente construída e, se os Estados criam as Instituições, logo a abordagem inversa também é válida, pois a própria estrutura internacional acaba por moldar as políticas dos diferentes agentes e atores. Assim, as Instituições não podem ser tratadas como meros objetos de escolha ou variáveis exógenas, porque apresentam um aspecto crucial na formulação política mundial (SIMMONS; MARTIN, 2001, p. 198).

Realizadas as considerações iniciais, as quais nos proporcionam possíveis definições das Instituições Internacionais e ratificam suas importâncias, faz-se necessário ponderar as diferentes visões e escolas das Relações Internacionais sobre as mesmas. Na literatura especializada da área, não há uma categorização teórica unificada a respeito. Hasenclever, Mayer e Rittberger (2000, p. 11) subdividem as Escolas dos Regimes Internacionais em Realismo, Neoliberalismo e Cognitivismo. Algo similar é encontrado no próprio Krasner (1982) em sua tipologia de Realismo Estrutural, Realismo Modificado e Abordagem Grociana. Já segundo Simmons e Martin (2001), podem-se abranger as seguintes Escolas de pensamento: Realismo, Funcionalismo Racional e Construtivismo Social. E, por fim, Robert Keohane (1988) divide

os estudos das Instituições Internacionais em duas abordagens: racionalista e reflexivista.

Para esta última abordagem, o racionalismo parte da premissa de que as Instituições são formais, criadas segundo determinados interesses e capazes de gerarem ganhos materiais aos atores. Em contrapartida, os reflexivistas sinalizam uma abordagem sociológica de criação das instituições como resultado de interesses, práticas culturais, forças sociais, normas e valores. Deste modo, podemos enquadrar as perspectivas realistas, liberais e funcionalistas dentro do âmbito racionalista, enquanto os aspectos cognitivistas, grocianos e construtivistas vão ao encontro da visão reflexivista.

A pesquisa racionalista sobre as Instituições Internacionais quase sempre foca a análise em instituições específicas, quais sejam os Regimes e as Organizações Internacionais (KEOHANE, 1988). Ainda assim, há uma premissa de “custo *versus* benefício”, pois uma Instituição só é criada se os atores verificarem a possibilidade de ganhos futuros. Logo, se houver dispêndio de recursos, mas também redução das incertezas e facilitação da cooperação, por vontade dos atores determinada Instituição passará a existir.

A teoria realista, bem como a liberal, ratificam as informações supracitadas. Para a primeira, a variável central que explica a existência das Instituições Internacionais é o poder, prevalecendo a ótica dos ganhos relativos, tendo suas existências condicionadas somente aos interesses estatais. Exemplos mais recentes dessa perspectiva são encontrados na Teoria da Estabilidade Hegemônica, para a qual as Instituições são estabelecidas por determinado tempo somente pelo poder dominante – a “hegemonia”, situação em que um Estado tem poder para manter as regras nas relações interestatais e está disposto a fazê-lo (KEOHANE, 1984).

O Realismo atesta que as Instituições são basicamente o reflexo da distribuição de poder no mundo, são delimitadas pelo interesse egoísta das potências e não possuem a capacidade de modificar o comportamento dos Estados. Nas palavras de Mearsheimer (1994/95), o Sistema Internacional possui as

seguintes características: competição constante pela segurança, os Estados são potencialmente danosos a seus semelhantes, a incerteza é parte fundamental nas relações interestatais e os Estados lutam pela sobrevivência (autoajuda). Para seu pensamento de “Realismo Ofensivo”, os Estados têm medo um do outro, não podem depender de outrem para garantirem suas seguranças e seus principais objetivos são as maximizações de suas capacidades. Consequentemente, para os realistas, as Instituições existem sim, mas respondem à balança de poder e ao interesse dos Estados, sendo incapazes de modificarem tal ótica pré-estabelecida pela Anarquia Internacional.

Por sua vez e diferentemente do Realismo, o Liberalismo atesta que a principal variável na criação das Instituições Internacionais são os interesses, mas com possibilidade de haver ganhos absolutos em virtude do papel desempenhado por elas. Na visão Institucionalista Liberal, elas podem mitigar os medos de trapaça e proporcionar maiores níveis de cooperação: “As Instituições podem facilitar a cooperação na medida em que ajudam os atores a resolverem seus conflitos e asseguram aos Estados que os ganhos são divididos ao longo do tempo [...]” (KEOHANE; MARTIN, 1995, p. 45-46, tradução nossa). Nessa perspectiva, as Instituições proveem informações aos atores, mudando a lógica de competição pelo poder para a busca por ganhos em comum. Os Regimes, por exemplo, derivam de acordos voluntários, não coercitivos, entre as partes, podendo controlar o comportamento estatal e promover determinados ganhos em áreas específicas (KRASNER, 1982).

No interior da abordagem institucionalista, inserem-se o Funcionalismo – e sua vertente “Neo” – e o Intergovernamentalismo. A lógica do primeiro está em estabelecer instituições com o objetivo dos atores alcançarem determinados resultados coletivamente. Cabe aos Estados a consecução de suas preferências e a busca por cooperação, deste modo determinada instituição, inclusive um bloco regional, a decisão de fomentar ou regredir seu progresso dependeria diretamente dos interesses

dos atores envolvidos no processo. A partir do momento em que há convergência de expectativas, a instituição se desenvolverá a outros níveis e atores, o chamado “transbordamento” – do original “*spill-over*” –, fazendo com que determinado bloco regional alcance patamares de supranacionalidade (HAAS, 2004). Já para o Intergovernamentalismo, as Instituições modificam o comportamento dos Estados e moldam suas preferências, porque vivemos em constante interdependência, a qual fundamenta a articulação entre diferentes atores, incluindo os domésticos (MORAVCSIK; SCHIMMELFENNIG, 2009). A cooperação não se centra nos Estados, embora continuem com prerrogativa de tomada de decisão, e perpassa outras esferas de ação.

Retomando a abordagem reflexivista, o Construtivismo é a principal teoria que se encaixa naquela, pois as variáveis centrais que explicam as relações internacionais são o conhecimento e a orientação sociológica. Questionando a supremacia da Anarquia Internacional, Wendt (1999) aborda que os interesses estatais não são exógenos muito menos pré-existentes, mas estabelecidos por suas interações mútuas, denominadas de “relação agente-estrutura”. Destarte, as identidades dos atores e das próprias instituições são mutualmente constituídas. Além das capacidades materiais também presentes nas visões racionalistas, os construtivistas atestam que aspectos ideacionais – ideias, valores, culturas – são partes integrantes do sistema.

As instituições não podem ser tratadas somente como variáveis exógenas e objetos de escolha dos Estados (SIMMONS; MARTIN, 2001, p. 198). O grau de institucionalismo do construtivista é alto, porque as próprias Instituições Internacionais afetam as preferências dos Estados como consequência de um mundo que é socialmente construído: “[...] analisar a construção social das políticas internacionais é analisar como os processos de interação produzem e reproduzem as estruturas sociais que moldam as identidades e os interesses dos atores, bem como o significado de seus contextos materiais” (WENDT, 1995, p. 81, tradução nossa).

Essa base de pensamento construtivista sobre Regimes e Instituições encontra respaldo histórico no pensamento grociano alinhado à Escola Inglesa das Relações Internacionais, cujo maior expoente é Hedley Bull (2002), autor que definiu a existência da Sociedade Internacional como um grupo de Estados ligados por um conjunto de regras e instituições comuns. Mesmo mantendo o foco e a importância na figura estatal, a Escola Inglesa advoga existir ordem no sistema graças à observação do Direito Internacional. E além mais, só podemos tratar da ordem mundial se tivermos previamente estabelecidos princípios morais e éticos concernentes não aos Estados em si, mas aos indivíduos. São dos indivíduos que advém a prerrogativa da construção social da política, assim como para falarmos de um mundo não livre de conflitos, mas com a vantagem da cooperação, é imperativo destacarmos o papel praticado pelas Instituições, sejam elas padrões gerais de comportamento e formações históricas – diplomacia, balança de poder, soberania, tratados internacionais – ou arranjos particulares feitos por homens e mulheres.

No artigo em que postula a divisão das abordagens dos estudos das Instituições Internacionais em racionalista e reflexivista, Keohane (1988, p. 393, tradução nossa) conclui a publicação da seguinte maneira: “Acredito que vale a pena estudar as instituições, porque elas são abrangentes e importantes, como também suas operações e evoluções são difíceis de se entender”. O intuito de recuperar essa relativa dicotomia de visões no presente artigo não é o de oposição, mas sim de antagonismos que se complementam na explicação institucional. Assim, as instituições têm importância? De maneiras diversas e com interpretações ora focadas nos Estados e ora focadas em outros atores, sim. As críticas dependerão do espectro teórico-conceitual escolhido, cabendo agora passarmos às análises sobre o desenvolvimento do Mercado Comum do Sul (Mercosul) enquanto instituição, propriamente dita, e, posteriormente, sobre os avanços e retrocessos de suas instâncias subnacionais.

## **Mercosul e seu processo de institucionalização**

O Mercado Comum do Sul (Mercosul) foi criado, em 1991, através do Tratado de Assunção proposto e assinado por seus membros fundadores – Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai – tendo sua sede presente na cidade de Montevidéu. Conseqüentemente, pela junção dos pontos citados (documento fundacional, Estados-Partes e sede física), ele se configura formalmente, inclusive possuindo personalidade jurídica internacional, como uma Organização Internacional de caráter regional. Logo, embora seja um tanto quanto evidente tal afirmação, estamos tratando de uma das principais instituições internacionais emergentes no final do último século.

Aqui o objetivo é demonstrar algumas de suas características institucionais com o intuito de avaliar nossa hipótese segundo a qual o bloco não apresenta respaldo organizacional suficiente para o fomento da internacionalização subnacional no Cone Sul. Não é finalidade da análise apontar qual abordagem teórica vai mais ao encontro do desdobramento histórico do bloco, pois a seção anterior nos serve apenas como guia para questionar a efetividade das instituições. Até porque em recente estudo de Carlos Caichiolo (2017), o autor conclui que diversas teorias falham em prover uma explicação total sobre o processo de integração regional mercosulino.

Podemos afirmar que o Mercosul despontou na década de 1990 e rapidamente se consolidou como uma das principais iniciativas regionais de integração, algo que não tinha sido concretizado até então. Novas nuances no se pensar o regionalismo latino-americano apareceram em meados do século XX por meio da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CELAC) e logo depois, em 1960, com o surgimento da Associação Latino-Americana de Livre-Comércio (ALALC), vinte anos mais tarde substituída pela Associação Latino-Americana de Integração (ALADI).

De comum tais instituições passaram a pensar no processo de inserção internacional com base na condução da aproximação comercial e política entre os países da região. Contudo, tratando-se especificamente do Cone Sul, somente, na década de 1980, percebemos uma maior aproximação entre Brasil e Argentina – em grande medida nos governos de José Sarney e Raúl Alfonsín em decorrência da redemocratização – com o intuito de estreitar laços de cooperação bilateral. Tal conjuntura foi formalmente sinalizada através da assinatura da Declaração do Iguazu em 1995, reafirmando os laços de amizade através da inauguração solene de uma ponte entre Porto Meira e Puerto Iguazú (BRASIL, 1985).

Posteriormente, em 1991, Brasil e Argentina uniram laços com Paraguai e Uruguai para a formal criação do Mercosul. Em princípio, o bloco almejava concretizar um nível de mercado comum – com cessão de soberania dos Estados e livre circulação de bens, serviços, capitais e pessoas (ALMEIDA, 2013) –, mas já, em 1994, com o estabelecimento do Protocolo de Ouro Preto ficou estabelecido que a integração seria basicamente uma união aduaneira – com eliminação de barreiras comerciais e criação de uma Tarifa Externa Comum (TEC). As expectativas iniciais foram frustradas e a integração tomou rumos de imperfeição.

O fator de maior importância para o relativo retrocesso do nível integracionista reside na configuração do quadro organizacional do Mercosul formatado em Ouro Preto no ano de 1994. Esse Protocolo e o de Olivos assinado em 2002 reafirmaram processos estabelecidos ainda no Tratado de Assunção, fazendo com que o bloco agisse com base em organizações intergovernamentais sem traços supranacionais ou comunitários. Dito de outra maneira, isso significou que as principais instâncias decisórias do Mercosul – o Conselho do Mercado Comum (CMC), o Grupo Mercado Comum (GMC) e a Comissão de Comércio do Mercosul (CCM) – ficassem sob comando dos chefes dos poderes executivos de cada país e caracterizassem uma estrutura

hierárquica no bloco. Nas palavras de Elisa Ribeiro (2012, p. 80): “No Mercosul, o Executivo legisla, o Legislativo propõe e não existe Judiciário, pois não há corte com poder de jurisdição, mas somente um sistema de solução de controvérsias”.

Embora o período inicial do Mercosul tenha sido marcado exacerbadamente pelo intergovernamentalismo, foco na liberalização comercial e existência de poucas estruturas institucionais, na década de 2000 houve um avanço na amplitude de temas e atores presentes na integração. Assim foram criados nesse período o Parlamento do Mercosul (Parlasul), a Secretaria do Mercosul (SM), o Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional (FOCEM), o Instituto Social do Mercosul (ISM), a Unidade de Participação Social (UPS), o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos (FCCR) e assim por diante, demonstrando uma mudança na ótica integracionista.

Novas instâncias e novos temas foram inseridos, fazendo com que os anos 2000 inaugurassem um período de inflexão no processo de integração marcado por um “regionalismo estrutural” (ARTURI, 2013) que se sustentava no desenvolvimento econômico e social, mercado interno, adoção de políticas compensatórias e infraestrutura. Estabeleceu-se uma agenda não comercial focada na integração produtiva, participação cidadã e inclusão social.

Todavia, a ótica decisória manteve-se a mesma. Se a agenda mudou e conseqüentemente as instituições se ampliaram, o Mercosul da década de 1990 não foi diferente da década de 2000 em se tratando do controle das decisões por parte dos executivos nacionais. Considerando os apontamentos de Andrés Serbin (2010), fica claro que o início do século inaugurou o chamado “regionalismo pós-liberal” na região, mas, mesmo havendo deslocamento de uma agenda comercial para outra política, o protagonismo dos Estados manteve-se como uma variável constante.

Uma outra característica marcante da integração é retratada em suas permanentes crises, as quais são acompanhadas pelos

sucessivos discursos de “relançamento do Mercosul”. Inclusive, um dos grandes problemas da integração mercosulina é o seu movimento de “vai e vem” sempre ficando à mercê de políticas governamentais. A deposição do presidente paraguaio Fernando Lugo em 2012, a presidência de Michel Temer no Brasil acompanhada por níveis históricos de insatisfação popular, os problemas internos e de instabilidade política vivenciados pela população venezuelana – gerando a suspensão do governo de Nicolás Maduro do Mercosul –, a chegada ao poder argentino por parte de Mauricio Macri e o anúncio uruguaio de rompimento dos acordos multilaterais do comércio por meio do estabelecimento de contatos diretos com terceiros países (BOTTO, 2017) sinalizam fenômenos e processos políticos recentes que denotam reviravoltas no Mercosul.

A título de ilustração, na 50ª Cúpula do Mercosul realizada em julho de 2017 em Mendoza, na Argentina, ficou nítida, nos discursos presidenciais, a proposta de “volta às origens” na integração, fazendo menção à ótica do regionalismo liberal ou aberto da década de 1990 caracterizado pela convergência com a ordem internacional através da abertura comercial regional. Embora sejam discursos, isso é formalizado em documentos e mostra relativa postura de desmerecimento e crítica às políticas governamentais anteriores referentes ao modo de operação do Mercosul.

A grande problemática do Mercosul encontra-se no adensamento de problemas conjunturais e estruturais. Quando falamos em conjuntura, diz-se das variações governamentais e da dependência da integração perante o alinhamento de partidos e visões políticas nos governos nacionais. Isso é bastante nítido quando destacamos a aproximação de Nestor Kirchner e Luiz Inácio Lula da Silva através do Consenso de Buenos Aires (ARGENTINA, 2003) ou até mesmo a atual relação entre Mauricio Macri e Michel Temer, falando somente da Argentina e do Brasil. Esses dois períodos são emblemáticos para argumentar como as vontades

políticas e a feição entre os governantes são importantes para o encaminhamento de propostas de integração na região.

Por sua vez, em termos estruturais, observamos uma debilidade marcante do Mercosul: o relativo desinteresse dos países pelo desenvolvimento do bloco alinhado à manutenção de ordenamentos intergovernamentais. Esse retrato institucional vai além das mudanças de governo, relançamentos e ampliação de agendas e geração de novas instâncias regionais. É uma marca histórica mercosulina geradora de reticências, pois, ao mesmo tempo em que a Instituição foi criada, estimulando maiores níveis de cooperação entre seus membros e garantindo legitimidade perante outros atores do sistema, ela permanece como dependente das vontades e dos interesses estatais.

Em razão dessa confluência de fatores e com base no que fora pontuado na seção anterior, não há uma teoria ou abordagem específica que explique o processo de integração do Mercosul. Evidentemente que ele aparece como instituição legitimamente reconhecida, estimulando a cooperação e gerando ganhos de longo prazo aos atores. Entretanto, sua operação é inúmeras vezes viesada pelas políticas estatais e por interesses de poder. Assim, podemos explicar o desenvolvimento institucional mercosulino pelas diferentes abordagens propostas por realistas, liberais e construtivistas enquadradas nas visões racionalistas e reflexivistas de Robert Keohane (1988). Já ratificamos a afirmação de importância das Instituições Internacionais, mas isso não significa dizer que elas corresponderão aos anseios de todos os atores envolvidos no processo. E isso faz parte da atuação dos atores subnacionais presentes na região, objetos de análise a seguir.

### **As instituições subnacionais no Mercosul**

Como reflexos de processos recentes das relações internacionais – intensificação da globalização, aumento da interdependência e descentralização das políticas estatais –, os atores subnacionais conseguiram estimular uma maior participação externa,

pragmatizando iniciativas para além das fronteiras dos Estados nacionais em que estão inseridos. Cidades, regiões, províncias, estados federados e departamentos da América do Sul fazem parte dessa movimentação chamada de “atuação subnacional internacional”. Na academia, isso ficou notadamente conhecido pela alcunha da palavra “paradiplomacia”, a qual mais tarde recebeu uma série de sinônimos e conceitos similares, dentre os quais podemos citar: política externa subnacional, diplomacia subestatal, diplomacia de múltiplas camadas, diplomacia constituinte, diplomacia plurinacional, pós-diplomacia, microdiplomacia, relações externas subnacionais, diplomacia regional, localização da política externa, diplomacia local, diplomacia catalítica (KUZNETSOV, 2015, TAVARES, 2016, p. 9).

Uma interessante apreciação teórica do fenômeno da paradiplomacia é proposta por Nahuel Oddone (2016), autor que o divide em cinco perspectivas analíticas: ator internacional, política exterior e processos de tomada de decisão, desenvolvimento territorial, governança e processos de integração regional. Além de problematizar e evidenciar o papel assumido pelas subnacionalidades como atores ativos nas relações internacionais característicos de uma nova demanda arraigada em incipientes processos de decisão e no relativo questionamento da soberania estatal, o autor afirma que a grande maioria dos estudos sobre paradiplomacia se concentra no interior dos blocos regionais. Em suas palavras, é na integração que se “[...] encontra um impulso fundamental [...] já que, através de seus diferentes programas, cada vez mais se contempla a participação dos governos subnacionais” (ODDONE, 2016, p. 69, tradução nossa). Ratifica-se a afirmação de que importantes e inúmeros estudos sobre subnacionalidades têm sido desenvolvidos no âmbito do regionalismo, mas questionamos a afirmação citada sobre os blocos regionais contemplarem a participação das iniciativas paradiplomáticas.

Nesse âmbito, encontra-se o caso do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e seu histórico recente de articulação subnacional.

Segundo atestam Marcelo Mariano e Maria Inês Barreto (2004), a atuação subnacional na integração pode ocorrer pela via das instituições ou pela ação informal de um conjunto de atores sociais, incluindo empresas, sindicatos e organizações não governamentais. Nosso foco encontra-se na primeira via, até porque se consideram atores subnacionais como os poderes públicos vinculados às esferas locais, estaduais, provinciais e departamentais. Mesmo assim, até 2000, não havia canal de participação subnacional na estrutura institucional do Mercosul, algo que mudou somente um ano mais tarde com a criação da Reunião Especializada de Municípios e Intendências (REMI). A iniciativa basicamente não saiu do papel e logo foi finalizada e substituída, em 2004, pelo Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR).

A novidade do Foro foi ter se tornado a instituição de representação subnacional dentro da integração e perante os Estados-Membros. Havia a expectativa dos atores subnacionais em ganhar maiores respaldo e possibilidades de atuação nas políticas mercosulinas, mas, por algumas razões, isso se distanciou da realidade. Em primeiro lugar, não havia consenso sobre quais níveis governamentais deveriam fazer parte do FCCR, ora sendo defendida somente a inserção de municípios e ora sendo proposta a inclusão de entidades dos poderes estaduais e provinciais. A segunda visão saiu vencedora e o Foro aglutinou dois comitês, o COMUM, destinado às cidades, e o Comitê de Governadores, destinado aos outros níveis governamentais.

Além dos Comitês, a proposta de estrutura institucional era simples e coesa, havendo a presidência, as coordenações nacionais, a Secretaria Técnica Permanente (STP) – até o presente momento, não criada e implementada – e os representantes de cada país. Estes últimos somaram em torno de 100 atores subnacionais, sendo que a última formação proposta se dava conforme quadro abaixo:

### Quadro 1 – Membros do FCCR

Capítulo Argentino	Rosario, La Matanza, Florencio Varela, Rafaela, Santa Fe, Ituzaingó, Tandil, San Miguel de Tucumán, Morón, Ciudad Autónoma de Buenos Aires Tucumán, Chaco, Corrientes, Formosa, Santa Fe, Santiago del Estero, Mendoza, Córdoba, Entre Ríos, Salta
Capítulo Brasileiro	Belo Horizonte, Guarulhos, Fortaleza, Santa Vitória do Palmar, Corumbá, Bagé, Conselho dos Municípios Lideiros ao lago de Itaipu, Frente Nacional de Prefeitos (FNP), Associação Brasileira de Municípios (ABM), Confederação Nacional dos Municípios (CNM) Bahia, Pernambuco, Amazonas, Pará, Paraná, Rio Grande do Sul, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Rio de Janeiro, Acre
Capítulo Paraguai	Capiatá, San Bernardino, Yute, General Aquino, Capitán Miranda, Villa Hayes, General Díaz Concepción, San Pedro, Cordillera, Guairá, Caaguazú, Caazapá, Itapúa, Misiones, Paraguari, Alto Paraná, Central, Ñeembucú, Amambay, Canandeyú, Presidente Hayes, Alto Paraguay, Boquerón
Capítulo Uruguaio	Congresso de Intendentes, Artigas, Cerro Largo, Rivera, Rocha, Treinta y Três
Capítulo Venezuelano	Estado de Bolívar

**Fonte:** Elaboração própria com base em Brasil (2010).

Dessas divisões e composições, advieram problemas nunca solucionados pelo FCCR: o COMUM mostrou-se mais ativo, enquanto o Comitê de Governadores não conseguiu pautar uma agenda coesa, muito menos reunir entidades dos poderes estaduais e provinciais e congregar iniciativas práticas. Houve, assim, uma certa clivagem interna da própria instituição, o que acabou por gerar discontinuidades nos diálogos subnacionais.

Outro problema está relacionado não somente à composição, mas sim à forma de participação e seleção dos membros do FCCR. Embora todos sejam representados por governantes eleitos diretamente, a nomeação para os Capítulos é realizada

pelos governos centrais dos países-membros do Mercosul. Por exemplo, no Brasil a escolha é feita pela Subchefia de Assuntos Federativos da Presidência da República (SAF/PR), enquanto na Argentina essa iniciativa fica a cargo da Subsecretaria de Relações Institucionais do Ministério de Relações Exteriores e Culto da Argentina (SUINS/MRECIC). Aqui cabe a máxima de que o Mercosul ainda concentra suas prerrogativas decisórias nos poderes executivos, dificultando a margem de atuação de outras instâncias e aumentando os níveis de dependência institucional (JUNQUEIRA; LUCIANO, 2016).

Essa questão também tangencia o grau institucional do FCCR no Mercosul. Trata-se de instância consultiva, sem poderes decisórios próprios que, em tese, atua somente através de recomendações. Contudo, o Grupo do Mercado Comum (GMC) não tem nem mesmo a obrigação de consultar os atores subnacionais para implementar políticas regionais. Inclusive, o próprio GMC nunca apreciou recomendações do Foro, sendo este possuidor de níveis baixos de efetivação de iniciativas e projetos (MEDEIROS; FRÓIO; SADECK, 2017).

Em termos de reconhecimento e memória institucional, outro problema do FCCR é a carência de uma Secretaria Técnica Permanente (STP), porque em comunhão às frequentes trocas de presidência pró-tempore no bloco, a cada semestre, inúmeras atividades acabam ficando estagnadas e paradas no tempo. Os “sócios menores do Mercosul”, Paraguai e Uruguai, acabam por não levar adiante a agenda da instituição, algo que é corroborado pela presença mais ativa e mercante do Brasil e da Argentina desde 2007 nos debates e nas reuniões plenárias e ordinárias realizadas periodicamente, com algumas exceções como foi o caso do interstício entre fevereiro de 2016 e junho de 2017 em que não houve realização de encontros em virtude da conjuntura problemática da integração.

Por fim, há ainda uma visão cética a respeito da agenda temática do próprio FCCR estruturada em quatro eixos principais: 1) Relacionamento e Cooperação (celebração de acordos e convênios

entre os membros para fortalecer institucionalmente o Foro); 2) Cidadania Regional (valorização da identidade regional através da ampliação do acesso a direitos humanos e inclusão social); 3) Integração Produtiva (integração comercial e busca por cadeias produtivas regionais de valor); 4) Integração Fronteiriça (fortalecimento da integração nas fronteiras por meio da articulação nacional-subnacional). Trata-se de temáticas importantes e necessárias à integração, mas a questão reside em serem estipuladas de acordo com interesses e diretrizes dos governos centrais. Temos, como consequência, uma agenda coesa, mas com baixíssima efetividade.

Criado em 2004 e iniciando suas atividades em 2007, mencionamos que o FCCR veio a substituir a REMI no bloco, faltando pontuar que sua existência está condicionada, além dos interesses nacionais previamente apontados, a pressões exercidas por uma segunda instância subnacional da região, a Rede de Cidades do Mercosul (Mercocidades). Formalizada em 1995, trata-se da principal rede de cidades da América do Sul como exemplo efetivo de articulação da paradiplomacia (RODRIGUES; MATTIOLI, 2017).

A primeira grande diferença das Mercocidades em comparação ao FCCR é sua desvinculação do organograma institucional do Mercosul. Ou seja, a Rede foi criada em função do processo de integração regional na década de 1990 e representou o anseio de propostas políticas de cidades progressistas – inicialmente onze: Rosário, Assunção, Florianópolis, Porto Alegre, La Plata, Curitiba, Rio de Janeiro, Brasília, Córdoba, Salvador e Montevidéu –, mas a instituição encontra-se às margens da estrutura burocrática intergovernamental. Mesmo sem a possibilidade de participar efetivamente do Mercosul, essa característica das Mercocidades fez com que as mesmas trabalhassem de maneira mais autônoma sem depender diretamente dos interesses nacionais, algo contrário do que é observado no FCCR, a exemplo da análise de Cairo Junqueira e Bruno Luciano (2016) no debate sobre autonomia *versus* dependência institucional sobre as participações brasileiras no próprio Foro e no Parlasul.

Também é importante destacar que desde seu processo de criação a Rede representaria e coadunaria um nível político específico, qual sejam as municipalidades. Com apenas onze membros fundacionais em 1995, até 2016 as Mercocidades já contavam com 303 membros (MERCOCIDADES, 2016). Para muito além da questão dos alargamentos, a conjugação de *alcaldes, intendentes y prefectos* proveu um fio condutor de atividades à instituição, pois ela passou a servir a interesses específicos de entidades políticas que viam de perto as realidades e os problemas de ordem local.

Em relação ao seu organograma, as Mercocidades promoveram atualizações constantes apresentando atualmente, além dos departamentos de chefia como Cúpula, Conselho e Direção Executiva, uma Secretaria Técnica Permanente (STPM) – responsável pela memória institucional e identidade da Rede – e as Unidades Temáticas (UTs). As UTs representam a agenda da instituição, totalizando 15 áreas abrangentes, conforme mostrado abaixo:

**Quadro 2** – Unidades Temáticas, Grupos e Comissões de Trabalho das Mercocidades

1. Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
2. Autonomia, Gestão e Participação
3. Ciência, Tecnologia e Capacitação
4. Cooperação Internacional (Cooperação Descentralizada)
5. Cultura (Esporte)
6. Desenvolvimento Econômico Local (Economia Social e Solidária, Fomento de Negócios, Comissão de Fomento e Negócios)
7. Desenvolvimento Social (Direitos Humanos)
8. Desenvolvimento Urbano
9. Educação
10. Gênero e Município
11. Integração Fronteiriça
12. Juventudes
13. Planejamento Estratégico (Comunicação)
14. Segurança Cidadã
15. Turismo

**Fonte:** Elaboração própria com base no relatório da STPM (MERCOCIDADES, 2016).

Embora trabalhem também com os grandes eixos temáticos do FCCR mostrados anteriormente, vê-se que a agenda das Mercocidades é mais ampla, mas a divisão em UTs, que recebem cidades coordenadoras que rotacionam tais direções, facilita o acompanhamento, o monitoramento e a efetivação dos projetos propostos. É aqui que o trabalho conjunto entre as UTs e a divulgação realizada pela STPM merecem destaque: elas conseguem prover identidade à Rede e fazê-la ser notada e reconhecida internacionalmente.

As Mercocidades focam suas atividades em duas grandes dimensões: operativa e política. A primeira delas está relacionada com o exposto acima, seja no fortalecimento da própria Rede e no seu maior vínculo com as comunidades locais. O critério político nos traz importantes questionamentos para se pensar a questão institucional no Mercosul, porque, soando de maneira paradoxal em um primeiro momento, é sabido que a ótica de integração proposta pelas Mercocidades na década de 1990 ia de encontro com os rumos assumidos pelo bloco no período. Se o Mercosul seguia as diretrizes de um regionalismo aberto voltado aos aspectos comerciais, as cidades desejavam um “regionalismo alternativo” mais cooperativo, político e próximo dos cidadãos. Logo, estaria a efetividade da Rede relacionada diretamente com uma visão oposta a dos governos centrais dos Estados?

Se respondêssemos essa pergunta somente na afirmativa, consequentemente se presumiria que o Mercosul não tem importância enquanto instituição. Entretanto, apenas a negativa não explica por si só o maior desenvolvimento das Mercocidades em paralelo à estagnação funcional do FCCR. Sem o Mercosul, não existiriam Mercocidades. E sem as Mercocidades não existiria o Foro Consultivo. Enquanto instituição, o bloco serve de arranjo legítimo às subnacionalidades, mas focado no intergovernamentalismo e nos interesses estatais, resta às cidades, por exemplo, um caminho alternativo extrainstitucional. Essa foi a realidade de 1995 e, atualmente, volta-se a esse debate em meio ao já comentado discurso de “relançamento do Mercosul”. Sendo cabível mais

um processo de revitalização do bloco, é plausível falarmos em releituras e reformulações do próprio FCCR e, conseqüentemente, das Mercocidades.

## **Considerações Finais**

As instituições têm importância. Mas elas representam os interesses, anseios e desejos de todos os atores que coadunam? Não. Somente com essas afirmações foi possível analisar a articulação dos atores subnacionais dentro da estrutura organizacional do Mercosul e confirmar a hipótese de que o bloco não apresenta arcabouço institucional suficiente para incluir a participação subnacional tanto no processo decisório quanto nos diálogos políticos.

Com as considerações teóricas e conceituais sobre as Instituições na literatura especializada das Relações Internacionais foi possível verificar a existência de uma série de abordagens, cada uma à sua maneira, problematizadoras dos papéis carregados e representados por elas em suas formações e relações com outros atores. Identificamos as Instituições Internacionais basicamente como resultados das atividades humanas e de um conjunto de regras que podem ser formalizadas em Organizações e Regimes Internacionais.

Dividindo as abordagens em racionalistas e reflexivistas, as Instituições possuem três grandes vertentes de análise: realista, liberal/funcionalista e construtivista/cognitivista. Jogos de poder entre os Estados, interesses e aspectos sociológicos são variáveis causais que mudam o comportamento das Instituições e isso necessariamente impacta seus modos operacionais. Assim, no caso do Mercosul, verificou-se em seu processo de desenvolvimento uma tentativa de aumentar sua agenda integracionista e incluir outros atores nas políticas regionais. Todavia, o empoderamento desses mesmos espaços regionais e a participação de outras instâncias decisórias – atores sociais, Poder Legislativo, sociedade civil, atores subnacionais – continuaram à mercê dos Poderes

Executivos nacionais. Conclui-se ser possível avaliar a institucionalidade mercosulina a partir das diferentes e múltiplas análises teóricas apresentadas.

As análises e consequentes comparações entre o FCCR e as Mercocidades confirmaram que, no aspecto subnacional, os Estados continuam demandando grande parte das prerrogativas institucionais. O critério intergovernamental foi mérito de averiguação e precisa ser considerado. Entretanto, procurou-se examinar, no caso específico do Foro, problemas de ordem interna e de competência subnacional dificultadoras de sua participação no bloco. Para além dos aspectos institucionais consultivos, sobrelevam-se disputas internas, precário organograma, carência de agenda, dificuldades de efetivação de projetos e um relativo jogo de interesses entre os atores subnacionais que são somatórios dessa difícil equação. No caso das Mercocidades, é evidente também possuírem problemas de articulação e de ordem financeira, por exemplo, mas, nos critérios analisados, a Rede apresenta um histórico mais notável por ter uma atuação mais autônoma e desvinculada dos anseios de outros níveis governamentais.

Nesse emaranhado de proposições analíticas e saindo da esfera intergovernamental do Mercosul, um cenário possível aos atores subnacionais é fomentar a aqui denominada “Governança Subnacional”. O termo governança distingue-se da noção de governo, é mais amplo e denota uma ação ou atividade com vistas a alcançar determinado objetivo ou resolver algum problema sem necessariamente estar atrelado a um nível político decisório. É um modo dos atores subnacionais, em específico do FCCR, resolverem dificuldades de ordem interna para posteriormente barganharem por avanços institucionais via integração regional. Antes de tudo é necessário constituir-se enquanto instituição, debater, construir e ocupar os espaços. É a carência desses fatores e sua conjunção a uma integração *sui generis* do Mercosul os causadores de uma baixa participação subnacional via instituições regionais formais.

## Referências

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Integração Regional**: uma introdução. Coleção Temas Essenciais em R.I. São Paulo: Ed. Saraiva, 2013.

ARGENTINA. **Consenso de Buenos Aires**. Buenos Aires, 16 de outubro de 2003. Disponível em: <<http://www.resdal.org/ultimos-documentos/consenso-bsas.html>>. Acesso em: 04 jun. 2018.

ARTURI, Carlos. Mercosul: expectativas e desafios para a próxima década. *In*: RESENDE, Erica Simone Almeida; MALLMAN, Maria Izabel (Orgs). **Mercosul 21 anos**: Maioridade ou Imaturidade? Curitiba: Editora Appris, 2013, p. 319-333.

BOTTO, Mercedes. El Mercosur y su crisis: análisis de interpretaciones sobre el fracaso de la integración regional sudamericana. *Estado & Comunes*, n. 5, v. 2, julio-diciembre, Quito-Ecuador, p. 155-176, 2017.

BRASIL. **Declaração do Iguazu**. Foz do Iguazu, 30 de novembro de 1985. Disponível em: <[http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1985/b\\_74/](http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1985/b_74/)>. Acesso em: 24 ago. 2017.

BRASIL. Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República. **Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul – FCCR**. Presidência Pró-Tempore Brasileira 2010. Foz do Iguazu, PR, dez. 2010. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/saf-fccr/fccr-mercoul/publicacoes-1/revista-fccr>> Acesso em: 04 jun. 2018.

BULL, Hedley. **A Sociedade Anárquica**. Brasília: IPRI, 2002.

CAICHILOLO, Carlos Ricardo. The Mercosur Experience and Theories of Regional Integration. **Contexto Internacional**, v. 39 (1), p. 117-134, jan./abr. 2017.

HAAS, Ernst. **The Uniting of Europe**: political, social and economic forces, 1950-1957. Indiana: Notre Dame University Press, 2004.

HASENCLEVER, Andreas; MAYER, Peter; RITTBERGER, Volker. Integrating Theories of International Regimes. **Review of International Studies**, v. 26, n. 1, p. 03-33, jan. 2000.

JUNQUEIRA, Cairo G. Borges; LUCIANO, Bruno Theodoro. Autonomia ou dependência institucional? O Parlamento e o Foro Consultivo do Mercosul à luz da participação brasileira no bloco regional. **Anais da XV Semana de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UNESP/Araraquara. GT 10 – Regionalismo, Integração e Atores Internacionais**. Araraquara, 03 a 07 de outubro de 2016.

KEOHANE, Robert. **After Hegemony**. Cooperation and Discord in the World Political Economy. New Jersey: Princeton University Press, 1984.

KEOHANE, Robert. International Institutions: two approaches. **International Studies Quarterly**, v. 32, n. 4, p. 379-396, dec. 1988.

KEOHANE, Robert; MARTIN, Lisa. The Promise of Institutionalist Theory. **International Security**, v. 20, n. 1, p. 39-51, 1995.

KRASNER, Stephen. Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. **International Organization**, 36, v. 2, p. 185-205, 1982.

KUZNETSOV, Alexander. **Theory and Practice of Paradiplomacy**. Subnational Governments in International Affairs. Londres e Nova Iorque: Routledge, 2015.

MARIANO, Marcelo Passini; BARRETO, Maria Inês. Questão subnacional e integração regional: o caso do Mercosul. In: VIGEVANI, Tullo et al. **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC, Ed. UNESP, Ed. FAPESP, EDUSC, p. 21-48, 2004.

MEARSHEIMER, John. The False Promise of International Institutions. **International Security**, v. 19, n. 3, p. 05-49, winter 1994-1995.

MEDEIROS, Marcelo de Almeida; FROIO, Liliana; SADECK, Bruno. Os governos subnacionais e o Mercosul: um balanço dos 10 anos de funcionamento do FCCR. **Revista de Estudos Internacionais (REI)**, v. 8 (2), p. 139-151, 2017.

MERCOCIDADES. **Informe da Secretaria Executiva e da Secretaria Técnica Permanente de Mercocidades**. Período 2015-2016. Gestão de São Paulo, 2016.

MORAVCSIK, Andrew; SCHIMMELFENNIG, Frank. Liberal intergovernmentalism. In: DIEZ, Thomas; WIENER, Antje, (Eds.) **European integration theory**. Oxford: Oxford University Press, 2009.

ODDONE, Nahuel. La paradiplomacia desde cinco perspectivas: reflexiones teóricas para la construcción de una comunidad epistémica en América Latina. **Revista Relaciones Internacionales**, n. 89.2, p. 47-82, jul/dec, 2016.

RIBEIRO, Elisa de Sousa. **Mercosul**: sobre democracia e instituições. 2012. Dissertação de Mestrado em Ciências Sociais, Centro

de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas (CEPPAC), Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2012.

RODRIGUES, Gilberto; MATTIOLI, Thiago. Paradiplomacy, Security Policies and City Networks: the Case of the Mercocities Citizen Security Thematic Unit. **Contexto Internacional**, v. 39 (3), p. 569-587, sep./dec. 2017.

RUGGIE, John. Multilateralism: the Anatomy of an Institution. **International Organization**, v. 46, n. 3, p. 561-598, summer 1992.

SERBIN, Andrés. Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: los nuevos desafíos. **Documentos CRIES/Nueva Sociedad**, n. 15, Buenos Aires, sep. 2010.

SIMMONS, Beth; MARTIN, Lisa. International Organizations and Institutions. In: CARLSNAES, Walter; RISSE, Thomas; SIMMONS, Beth. (Eds.) **Handbook of International Relations**: SAGE Publications, p. 192-211, 2001.

TAVARES, Rodrigo. **Paradiplomacy**: cities and states as global players. Nova Iorque: Oxford University Press, 2016.

WENDT, Alexander. Constructing International Politics. **International Security**, v. 20, n. 1, p. 71-81, summer 1995.

WENDT, Alexander. **Social Theory of International Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

# Estatuto da Cidadania do Mercosul e Plano Estratégico de Ação Social: conquistas e desafios pendentes

Ana Patrícia Sampaio de Almeida<sup>1</sup>

## Introdução

**E**m 2016, completaram-se 25 anos desde que o Mercado Comum do Sul (Mercosul) foi criado pelo Tratado de Assunção. No caminho, uma quantidade significativa de progressos, muitos contratempos e a inclusão gradual de diferentes dimensões ao processo de integração regional entre Argentina, Brasil, Uruguai, Paraguai e, desde 2012, Venezuela<sup>2</sup>.

Inicialmente, foram priorizados os aspectos econômicos e comerciais visando à formação de uma zona de livre comércio com tarifa externa comum (união aduaneira). Porém, este mercado comum que exigiria a harmonização das leis e políticas macroeconômicas nacionais, foi adiado por um tempo ainda não definido. De qualquer forma, houve um crescimento visível e significativo dos fluxos comerciais e investimentos no Mercosul, revelando um sucesso inicial nesta área.

A crise financeira do final de 1990 juntamente com as mudanças na distribuição de poder no sistema internacional e

---

1 Assessora Técnica do Centro de Ação Cultural – CENTRAC, Secretária Executiva do Programa Mercosul Social e Solidário – PMSS, Mestra em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Campina Grande-PB – UFCG. E-mail: [anapatricia@centrac.org.br](mailto:anapatricia@centrac.org.br).

2 Bolívia também está em processo de adesão plena desde 2012.

as mudanças políticas no interior do bloco no início do século XXI levaram à inclusão de novas áreas temáticas ao processo de integração regional Mercosul. Estas dimensões deveriam contribuir, por um lado, para aumentar a capacidade de negociação do bloco na política global e, por outro, para que o processo de integração alcançasse a vida dos cidadãos e cidadãs dando maior legitimidade ao processo. Dessa forma, a emissão de uma série de decisões pautadas na dimensão social, política, participativa e distributiva da integração contribuíram para uma atuação do bloco em forma de coalizão internacional visando uma cidadania comum mercosurena para fazer frente às assimetrias estruturais entre os países membros. Este período coincide também com a criação de novos espaços institucionais para a harmonização entre as políticas sociais e produtivas com a participação da sociedade civil no Mercosul.

Na última década, os representantes dos Estados-Partes do MERCOSUL promoveram alterações significativas na base dos direitos sociais fundamentais e da cidadania na região. Através da Decisão no 64/10 criou-se o Estatuto da Cidadania (EC) e a Decisão no 13/11 criou o Plano Estratégico de Ação Social (PEAS) documentos resultantes da Cúpula de Foz do Iguaçu em 2010.

O Estatuto da Cidadania representa um avanço no âmbito normativo ao trazer como diretriz a promoção da livre circulação de pessoas em todas as fronteiras do bloco revelando, num sentido mais amplo, o interesse comum dos Estados-Partes do Mercosul de implementar uma política de livre circulação de trabalhadores/as entre os países da América do Sul. Nesse contexto, ao postular a igualdade de direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicas para os(as) cidadãos(ãs) dos Estados-Partes, o Estatuto define um marco normativo regional e as ações que visam alcançar a igualdade de acesso ao trabalho, à saúde e à educação no âmbito MERCOSUL.

Em 2006, durante a Cúpula de Presidentes realizada em Córdoba, os governos da região também decidiram fortalecer a

dimensão social da integração e materializaram o Plano Estratégico de Ação Social (PEAS), iniciativa que orientou a Decisão No. 67/10 da Cúpula de Foz de Iguaçu, em 2010, sendo finalmente aprovada pelo Conselho do Mercado Comum (CMC) através da Decisão no 13/11 de junho de 2011 em Assunção.

O PEAS pode ser considerado um guia programático para os países do Bloco MERCOSUL estabelecendo prioridades sociais e transversais quanto às políticas públicas para a região através dos seus 10 Eixos Principais, 26 Orientações Estratégicas e 101 Objetivos Prioritários que foram definidos após extensa consulta aos espaços governamentais, sendo revistos a cada cinco anos após a sua aprovação inicial, tornando-se, dessa forma, uma ferramenta fundamental para a transformação social da região.

Tanto o PEAS quanto o Estatuto da Cidadania constituem uma série de ações a serem priorizadas, a nível social e de cidadania, para o desenvolvimento de um projeto estratégico mais ambicioso para o Mercosul considerando que é necessário redimensioná-lo e repensá-lo no âmbito de um projeto político-estratégico que inclui aspectos de integração econômico-social, mas que também implica continuar a avaliar as políticas sociais com uma perspectiva regional, visando superar a abordagem utilitarista e economicista do bem-estar. Posto isso, o presente documento busca analisar o contexto histórico-político e institucional e o surgimento da dimensão social no Mercosul abordando, em seguida, uma discussão sobre as conquistas e os desafios na construção da cidadania no bloco. Na seguinte seção, a situação atual é detalhada em sua implementação, analisando as perspectivas e pendências e ainda considerações à guisa de conclusão.

## **Contexto histórico-político e institucional**

As definições políticas formuladas a partir de outubro de 2003 com os resultados das eleições presidenciais constituíram a pedra fundamental do Consenso de Buenos Aires que foi assinado entre os presidentes do Brasil (Luiz Inácio Lula da Silva) e da

Argentina (Nestor Carlos Kirchner), sendo os objetivos sobre as transformações sociais para a região acentuados com a chegada de governos progressistas. Esta tendência política marcou um rumo diferente para o MERCOSUL e forneceu valores integracionistas que se distanciavam das tradicionais formas de exclusão social, inicialmente, associadas ao bloco regional do Mercosul.

Dessa forma, os eixos centrais do Estatuto da Cidadania e do PEAS foram relacionados com posições e discussões mais profundas subscritas como “formas consensuadas de governança dentro do Cone Sul” (GRUGEL, 2005). A incorporação e o tratamento progressivo das diferentes problemáticas, associadas à dimensão sociolaboral no processo de integração, marcariam a diferença substancial entre o que representaria um projeto de integração em todas as suas dimensões e o que se refere meramente a um acordo de liberalização comercial. Os mecanismos associados à redução efetiva das assimetrias socioeconômicas da região foram então considerados de grande relevância estratégica.

Também é de importância histórica a reafirmação dos anúncios feitos no Consenso de Buenos Aires durante a Cúpula de Copacabana em março de 2004, onde Kirchner e Lula se pronunciaram para “pedir um compromisso mundial e regional para o desenvolvimento socialmente responsável” (GRUGEL, 2005). Na ocasião, os dois presidentes estabeleceram o que ficou conhecido na mídia como um “acordo histórico” para seguir avançando em direção a um novo modelo regional de desenvolvimento democrático social. Nesse sentido, a Cúpula de Copacabana foi, por excelência, um marco político que determinou uma mudança na atmosfera em relação às Cúpulas anteriores, visto que foram deixados para trás encontros mais tecnocráticos como habitualmente acontecia. Pode-se dizer que desde 2003-2004 se firmaram as novas abordagens conceituais para a região que marcaram os contornos de ação durante a década seguinte.

O advento de governos progressistas nos países do Mercosul significou uma mudança de curso não somente dentro dos Estados,

mas também um novo projeto de integração, deixando a concepção puramente de natureza comercial e regionalista promovida até então. Dessa forma, o Mercosul foi se definindo como espaço estratégico de desenvolvimento sustentável, inclusivo, democrático, plural, equitativo com base numa cidadania ativa entendida sob o paradigma da garantia e ampliação dos direitos sociais. Ou seja, promoveu-se um projeto regional capaz de potencializar os valores compartilhados e as histórias em comum entre os seus povos, com base na “plena vigência das instituições democráticas e o respeito irrestrito aos direitos humanos e liberdades fundamentais, condições essenciais e indispensáveis para a integração regional”<sup>3</sup>.

A convergência entre a ascensão dos partidos de centro-esquerda ao poder, com o surgimento dos movimentos sociais no cenário político regional, dá corpo a este novo paradigma de integração e, a partir da articulação e da pressão exercida pelos diferentes atores progressistas dentro e fora dos governos, as questões não comerciais ganharam visibilidade e relevância na agenda do Mercosul.

Em 2006, no âmbito da XXX Cúpula do Mercosul, os presidentes do bloco, através de uma declaração conjunta, destacaram como prioridade a definição de uma “Agenda Social Integral e produtiva” orientada a desenvolver iniciativas e políticas ativas para reduzir o déficit social, promover o desenvolvimento humano integral e a integração produtiva. A elaboração do Plano Estratégico de Ação Social PEAS (PEAS), inicialmente assumida pela Reunião de Ministros e Altas Autoridades de Desenvolvimento Social do Mercosul (RMADS), teve como objetivo promover essa inclusão social. Além disso, antecedentes foram registrados, pelo menos desde 2004, que manifestaram um conjunto de prioridades para o Mercosul, vinculadas à questão da institucionalização da dimensão social. Estas diretrizes também

---

3 Declaración de Buenos Aires “Por un MERCOSUR Social e Inclusivo: Avanzando hacia la Patria Grande”, Buenos Aires, Mayo 2012.

reafirmam a prioridade das áreas de fronteira como espaços propícios para consolidar a articulação de trabalho conjunto entre atores estatais e não estatais. Em suma, buscou-se o desenvolvimento de ações concretas voltadas para o desenvolvimento de um projeto social inclusivo “Por um Mercosul com rosto humano e Perspectiva Social”<sup>4</sup>.

Outro momento histórico que marcou a evolução e implementação dos contornos conceituais do PEAS ocorreu após a aprovação da “Declaração de Princípios do Mercosul Social” gerando um ambiente propício para a consolidação do trabalho que procurou dar maior convergência aos temas sociais a nível interministeriais, buscando a convergência das demandas de uma cidadania cada vez mais participativa, mais consciente dos seus direitos e consciente de sua pertença ao espaço maior que é o Mercosul. Ressalta-se como relevantes aspectos fundamentais na abordagem da temática social nos espaços do Mercosul que se referem, por um lado, ao papel do Estado e seus espaços de coordenação e, por outro, ao papel dos atores sociais que são parte significativamente ativa das transformações ocorridas.

A aprovação do PEAS oferece, portanto, um quadro institucional consistente reafirmando o processo de integração regional mediante a tomada de definições nas políticas sociais do Mercosul.

Desse modo, o PEAS se constituiu em uma iniciativa integral e conjunta para reduzir as assimetrias regionais em questões sociais, estabelecendo uma relação direta com os espaços institucionais criados entre 2006 e 2010, destacando a importância da dimensão social para o MERCOSUL. Neste sentido, tem-se a criação do Instituto Social do Mercosul (ISM) em 2007 e, em 2008, tem-se a criação do Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos (IPPDH) cuja missão é “fortalecer os Direitos Humanos como um dos pilares da identidade e integração regional através da

---

4 MERCOSUR/RMADS/ACTA N° 01/06, ANEXO VI Declaración de Buenos Aires.

cooperação e coordenação de políticas públicas”<sup>5</sup>. Também foram criadas outras instâncias deliberativas como o Alto Representante-Geral do Mercosul (ARGM) em 2010, como órgão do Conselho do Mercado Comum (CMC) cuja função, dentre outras, é apresentar as propostas vinculadas ao processo de integração do bloco relacionadas nas áreas de saúde, educação, justiça, cultura, emprego e seguridade social, habitação, desenvolvimento urbano, agricultura familiar, gênero e combate à pobreza e à desigualdade, bem como outros serviços de caráter social; a Unidade de Participação Social (UPS) criada em 2010 (DEC No65/10), cujas funções são atuar como um canal institucional para o diálogo entre o Mercosul, a sociedade e os movimentos sociais apoiando a organização da Cúpula Social e garantindo a participação das organizações e movimentos sociais dos Estados-Partes em eventos e atividades do Mercosul; a Unidade Técnica FOCEM (UTF) criada em 2006; o Tribunal Permanente de Revisão (TPR) de 2005<sup>6</sup> e a Comissão de Coordenação Ministerial de Ação Social (CCMAS) de 2008 (DEC. N° 39/08).

A criação destes espaços institucionais a partir de 2000 mostra um movimento significativo de expansão da estrutura institucional do Mercosul, dirigido em grande parte à definição de um programa social dentro do bloco. Apesar de as questões de educação e saúde já estarem presentes nos primeiros anos de integração por volta do ano 2000, mais especificamente em 2003, observa-se uma tendência clara para expandir a agenda social com a criação de novos espaços específicos para temas como desenvolvimento social e direitos humanos.

A vontade política no sentido de fortalecer a institucionalidade social do bloco encontrou dificuldades para implementar

---

5 DEC. N° 14/09. Para mais detalhes ver: <http://www.ippdh.mercosur.int/sobre-ippdh/>.

6 Secretaria do Tribunal (ST) —art. 35 CMC/DEC No37/03, GMC/RES No66/05 y GMC/RES No39/10. <http://www.tprmercosur.org/es/estructura.htm>.

as novas estruturas ou órgãos do Mercosul e alcançar o seu pleno funcionamento. Dentre outras, encontraram-se dificuldades para realizar revisões além de restrições orçamentárias, aspectos que se tornaram cada vez mais frequentes ao longo da última década. No entanto, trabalhou-se continuamente através de cada Presidência Pró-Tempore (PPT) e nas Cúpulas Sociais para avançar no sentido de cumprir as agendas orçamentárias acordadas entre os quatro Estados fundadores. Mais tarde, com a chegada da Venezuela como membro pleno, foi trabalhada a parte normativa e se implementou gradualmente sua participação na estrutura institucional, por tratar-se de um novo Estado-Membro. Além dos desafios associados à implementação normativa de caráter progressivo, a Venezuela também apoiou, no âmbito político, a consolidação da dimensão social do Mercosul.

Neste contexto, os programas anuais, declarações de ação e/ou decisões acordadas em conjunto sofreram ajustes significativos em relação à fase de implementação. Neste âmbito de ação, os países do Mercosul promoveram declarações em torno de uma visão estratégica e multidisciplinar sobre os temas identificados com os Estados ativos na adoção de políticas sociais destinadas a assegurar o desenvolvimento humano, sustentável e inclusivo de seus povos focando suas ações sobre o ser humano enquanto sujeito pleno de direitos.

Além disso, alguns pontos fracos relativos à sustentabilidade institucional e ao funcionamento dos órgãos e instâncias criadas afetaram grandemente a evolução, o desenvolvimento e os resultados esperados. Neste sentido, observa-se que a nova institucionalidade social do Mercosul foi disfuncional no sentido mais amplo. Fato explicado pelas limitações causadas por inadimplências das contribuições orçamentárias dos países-membros fundadores. Ou seja, uma vez aprovada a criação de novas estruturas, as contribuições regulares de alguns Estados do bloco não foram cumpridas nos prazos estipulados, afetando substancialmente o funcionamento das estruturas regionais criadas.

## **Conquistas e desafios na construção da cidadania no Mercosul**

Entre os avanços e conquistas mais representativos do MERCOSUL em relação ao PEAS e ao Estatuto da Cidadania, destaca-se a deliberação da Decisão no 37/15 durante a XLIX Reunião Ordinária do Conselho do Mercado Comum (CMC) realizada em Assunção em 20 de dezembro de 2015, que garantiu a sustentabilidade das ações de revisão e implementação do Plano com a aprovação do projeto “Mercosul Social: Fortalecimento do Instituto Social do Mercosul (ISM) e consolidação do Plano Estratégico de Ação social”, apresentado no âmbito do Programa IV do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM) “Fortalecimento da Estrutura Institucional e do Processo de Integração”. Iniciativa que representou uma contribuição fundamental para o seguimento do PEAS.

A relevância do apoio recebido pelo FOCEM pode ser interpretada sob várias perspectivas. Por um lado, destaca-se o apoio institucional do Mercosul ao ISM no cumprimento dos seus objetivos que, face aos desafios enfrentados a nível institucional e financeiro, encontrava-se em situação de semiparalisação institucional desde 2013, apesar das reivindicações feitas pelas organizações sociais na Cúpula Social de Brasília em 2012. Com a eleição do novo Diretor de origem argentina em meados de 2015, juntamente com a incorporação de novos funcionários por meio de concurso público, o Instituto retomou sua dinâmica de funcionamento e a aprovação do projeto representou uma parte ativa na direção de uma nova etapa.

Dessa forma, o projeto permitiu o seguimento de ações técnicas relacionadas ao PEAS e ao financiamento de ações específicas como a realização de uma chamada a nível técnico para obter insumos sobre o estado da arte das principais abordagens conceituais e empíricas sobre a proteção social em geral, com particular destaque para os Estados-Partes do Mercosul (Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela). Este documento estabeleceu as bases analíticas essenciais relativas aos conceitos de

Proteção Social, Estado de Bem-Estar, Previdência e Assistência Social, dentre outros, com vista à aplicação empírica nos países do Mercosul. Recentemente, através de uma revisão promovida pela Presidência Pró-Tempore do Uruguai (2016), o PEAS está revendo as contribuições de cada setor, a fim de ponderar as questões a serem incorporadas por meio de uma metodologia coordenada pelo ISM e apoiada pela RMAS e CCMAS.

O desenho metodológico e as ações de atualização do PEAS incluíram elementos das áreas políticas e técnicas do Mercosul observando-se o progresso na implementação do Plano no período de 2011 a 2015. Durante a revisão, também foram destacados os indicadores de acompanhamento de Linhas e Diretrizes do PEAS e a preocupação com a visibilidade da dimensão social no Mercosul, uma vez que o desconhecimento por parte dos cidadãos(ãs) poderia diminuir a visibilidade e a eficácia das políticas regionais com impactos sobre a garantia dos direitos e a prestação dos serviços públicos, o que demonstrou a intenção de criar estratégias de comunicação que permitiriam a publicidade do PEAS como uma ferramenta para a política de integração regional, além de se constituir, juntamente com o Estatuto da Cidadania e a Declaração Sociolaboral como instrumento de operacionalização da dimensão cidadã do bloco. Quanto ao Estatuto da Cidadania do Mercosul, a coordenação dos trabalhos para sua implementação por parte do Alto Representante-Geral do Mercosul (ARGM), através do Dec. 63/10, manteve um diálogo construtivo com os diversos atores governamentais envolvidos na implementação do documento.

O plano de ação posto em prática durante a PPT do Paraguai no segundo semestre de 2015, visando acelerar os processos de negociação sobre o assunto, identificou mais de vinte espaços governamentais e órgãos do Mercosul que se vinculariam aos vários temas tratados. Além disso, o ARGM teve o apoio do Setor de Assessoria Técnica da Secretaria do Mercosul que realizou uma extensa pesquisa sobre os regulamentos relacionados com os eixos temáticos de i) livre circulação de pessoas; ii) documentos

e identificação e iii) cooperação consular. Também foi contratada uma equipe de Consultores do Centro de Formação para a Integração Regional (CEFIR) para desenvolver uma série de propostas de ação e acompanhamento no âmbito dos trabalhos dos grupos e subgrupos de trabalho, fóruns especializados e comissões técnicas que priorizaram a abordagem de pelo menos três eixos principais de trabalho nas áreas temáticas de assuntos sociotrabalhistas; temas de integração fronteiriça e setor educacional do Mercosul.

Dessa forma, as realizações configuram uma série de elementos em torno da cidadania regional baseada em direitos com ênfase na livre circulação de pessoas, questões trabalhistas, mobilidade de trabalhadores(as) e migração, fronteiras, trabalho, emprego, defesa do consumidor(a), comunicações, educação, identificação, cooperação consular e direitos políticos<sup>7</sup> que disponibilizam as principais normas e decisões que regem os Estados do Mercosul. Entre as principais ferramentas desenvolvidas a nível regional, última década, destacam-se os seguintes acordos: DSL - Declaração Sociolaboral (2015)<sup>8</sup>; Acordo de residência aos nacionais dos Estados-Partes; Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercosul; Sistema ARCUSUR de acreditação de cursos universitários.

A aprovação da Decisão Sociolaboral do Mercosul de 2015 atualiza e expande a normativa de 1998 em que os países do bloco se comprometeram a promover o trabalho decente, as empresas

---

7 Um acervo normativo relevante está disponível no site da Cartilha da Cidadania que disponibiliza as principais normas e decisões que regem os Estados do MERCOSUL. Disponível em: [www.cartillaciudadania.mercosur.int](http://www.cartillaciudadania.mercosur.int).

8 A Declaração Sociolaboral foi assinada pelos Presidentes dos quatro Estados-Partes do MERCOSUL, em dezembro de 1998. Mais recentemente, em julho de 2015, por ocasião da Cúpula XLVIII do MERCOSUL, os Presidentes da Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela aprovaram a primeira revisão da mesma, que passou a constituir a Declaração Sociolaboral do MERCOSUL de 2015. Esta Declaração é um instrumento jurídico no qual se reconhece um grande grupo de direitos, tanto de caráter individual quanto coletivo.

sustentáveis, não-discriminação no emprego, igualdade de gênero, eliminação do trabalho forçado e a proteção dos direitos dos trabalhadores migrantes, dentre outros. Também foi aprovado um plano para facilitar a circulação de trabalhadores(as) no Mercosul (Res. GMC N° 21/15) com objetivo de desenvolver ações que permitam, gradualmente, a livre circulação de trabalhadores(as) dentro do bloco, com particular ênfase nas áreas de fronteira além de analisar as normas nacionais, promover a coordenação interinstitucional, melhorar o acesso ao emprego e à seguridade social, dentre outros aspectos relevantes.

Nesse sentido, o plano que reconhece, como instrumentos fundamentais de política regional para facilitação da circulação de trabalhadores(as), o Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercado Comum do Sul, a Declaração Sociolaboral do Mercosul e o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados-Partes do Mercosul, está estruturado em dois eixos temáticos fundamentais: a livre circulação de trabalhadores(as) no bloco e a livre circulação de trabalhadores(as) em áreas de fronteiras do Mercosul. Para ambos os eixos, foram definidas sete dimensões a serem desenvolvidas com seus respectivos objetivos específicos e tarefas para efetivação: regulamentos, cooperação institucional, emprego, seguridade social, trabalho temporário nos Estados-Partes, papel dos atores sociais e divulgação, sensibilização e conscientização dos direitos dos(as) trabalhadores(as) do Mercosul. Tais ações foram desenvolvidas no âmbito do Subgrupo de Trabalho (SGT) N° 10 “Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social”, espaço que foi criado para facilitar a circulação de trabalhadores(as) no bloco e faz parte do Plano de Ação do Estatuto da Cidadania.

Outro tema que adquiriu relevância foi o fluxo de pessoas e bens entre as áreas de fronteira dos países do Mercosul, uma vez que, com a integração, o processo de interação fronteiriça de bens, capitais e pessoas se redimensiona, tornando-se mais visível sendo objeto de intervenções de vários órgãos regionais. Sendo assim, foi criado recentemente o SGT No 18 (Resolução GMC 59/15), admitindo-se que é “fundamental considerar a localidade

área de fronteira como uma área específica, objeto de políticas a serem desenvolvidas nas diversas instâncias da institucionalidade do Mercosul”. A esse respeito, foi aprovado um Acordo de Complementação (CMC/ Dec. No 18/14) cujo objetivo foi regular o controle integrado migratório a partir de procedimentos compatíveis, similares e simultâneos que permitam melhorar a circulação de pessoas nas áreas de fronteira. O Uruguai teve papel de destaque nos avanços vinculados a essa matéria ao aprovar a Lei no 19.254 que facilitou a residência permanente de pessoas de nacionalidade do Mercosul e seus Estados associados, alinhando-se, dessa forma, ao Acordo de Residência do Bloco, assinado desde 2009, que facilita a residência de nacionais destes países nos demais territórios. Estes documentos determinam o tratamento nacional para os migrantes e estendem os direitos aos seus familiares.

Por fim, outro ponto relacionado aos direitos políticos estabelecidos no Estatuto da Cidadania se refere ao papel a ser desempenhado pelo PARLASUL e os avanços relacionados com a realização de eleições diretas para a participação nesse organismo. Tais aspectos são fundamentais para gerar um sentimento de identidade e cidadania regional em relação à implementação do EC. Com efeito, os direitos políticos e o papel ativo do PARLASUL devem, necessariamente, estar vinculados aos processos de implementação tanto do Estatuto da Cidadania quanto do Plano Estratégico de Ação Social.

## **Situação atual e perspectivas**

Entre os principais desafios para a implementação do Estatuto da Cidadania e do PEAS, destaca-se a necessidade de reforçar internamente o Mercosul no que se refere à coordenação e articulação entre a GMC e o ARGM/CCMAS. A relevância desse tema está relacionada com a sustentabilidade das ações para a implementação do Plano de Ação do EC cujo horizonte vai até 2021 e com a próxima revisão do PEAS 2016/2017. Outro tema

diz respeito à priorização das agendas na coordenação interna do Mercosul de modo que os agentes sociais sejam capazes de tratar de questões específicas em diferentes níveis de governo compartilhando planos concretos e acordos regionais.

Em terceiro lugar, está o pouco acompanhamento do processo de implementação do EC e do PEAS devido à inatividade dos organismos responsáveis pela efetivação dessas medidas. Em verdade, nos últimos seis anos, a implementação desses documentos tem enfrentado grandes dificuldades em decorrência da própria evolução do Bloco Mercosul que apresenta desenvolvimentos diferentes ocasionando pontos fracos no processo de integração regional e, em alguns casos, fragilidade financeira e institucional. Por último, existem dificuldades para atualizar o conteúdo do EC e do PEAS conforme instituído em seus regramentos. Em essência, esses documentos contêm elementos transversais que exigem um processo de monitoramento que supera as capacidades institucionais do CCMAS e da RMADS, uma vez que a maioria dos temas se encontram na esfera de ação de outros subgrupos de trabalho ou reuniões especializadas do Mercosul. Dessa forma, o seguimento constante da implementação do EC e do PEAS deverá exigir estratégias anuais ou bianuais que transcendem a lógica de cada Presidência Pró-Tempore (PPT) cujo prazo de atuação dura seis meses. Trata-se, portanto, de encontrar soluções e estratégias para enfrentar as possíveis dificuldades da implementação das diretrizes ou objetivos previstos nos dois documentos.

É digno de nota que a sociedade civil organizada tenha solicitado insistentemente aos governos, em diferentes âmbitos e oportunidades, a implementação efetiva do EC e do PEAS sendo este um tema constantemente presente nas declarações das Cúpulas Sociais.

O Mercosul continua mudando, apesar de existirem muitos desafios a serem enfrentados, não obstante os progressos nos processos de democratização e a abertura da agenda para os direitos fundamentais. O fato é que os problemas sociais requerem atenção e imprimem uma possibilidade real de buscar o

desenvolvimento a partir da superação das dificuldades sociais. Por isso, é necessário repensar o modelo de desenvolvimento no bloco. Nesse sentido, a agenda social do Mercosul e as características de um novo tipo de regionalismo podem contribuir para realizar um regionalismo inclusivo. Para tanto, faz-se necessário e imprescindível manterem abertos os canais de participação social nos órgãos do MERCOSUL o que, certamente, promoverá maior legitimidade ao processo de integração fomentando um sentimento da pertença da população ao bloco e influenciando o modo de efetivação das políticas no interior dos países-membros.

A este respeito, reforçamos a necessidade de fortalecer o Mercosul internamente para a implementação do Estatuto da Cidadania e do PEAS, quanto ao trabalho de coordenação e articulação entre ARGM, CCMAS, Instituto Social, Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos, FOCEM, Secretaria do Mercosul e PARLASUL.

## **Conclusão**

Em síntese, é essencial que a atualização do PEAS incorpore a institucionalidade do Mercosul nas ações necessárias para assegurar a continuidade do acompanhamento e do apoio técnico nos subgrupos de trabalho e reuniões especializadas tendo em vista evitar a duplicação de esforços ou recursos.

Especial atenção deve ser dada ao fortalecimento do vínculo feito inicialmente entre a Unidade de Participação Social (UPS) e as instâncias intergovernamentais que atuam em torno da implementação dos eixos estratégicos dos dois documentos. Conforme expresso no documento síntese produzido pela UPS, a participação da sociedade civil nos temas prioritários do EC e PEAS representa um dos grandes desafios da cidadania.

No contexto atual, o Mercosul passa a assumir um perfil neoliberal sendo visto como alternativa para inserção de seus Estados-Membros na liberalização comercial intrabloco. No cenário anterior, a crise do neoliberalismo e a emergência de

governos progressistas na virada do milênio, o Mercosul expandiu seu alcance convencido de que a afirmação do subcontinente na ordem global dependia do processo de integração para desenvolver as capacidades nacionais e regionais visando reduzir as assimetrias entre os países-membros. Atualmente, no entanto, depois de aprofundar a integração na região, há uma tendência para o encolhimento do ideal integrador e um cenário de crise política e econômica juntamente com a ascensão de governos conservadores. O que coloca em causa os avanços alcançados e gera dúvidas sobre o futuro do MERCOSUL e suas conquistas sociais, tais como o Estatuto da Cidadania e o PEAS.

Reflexos do avanço conservador são a grave crise política e econômica na Venezuela; o golpe parlamentar ilegal e ilegítimo que retirou uma presidenta democraticamente eleita no Brasil; a ascensão de Maurício Macri no comando da Casa Rosada em novembro de 2015 e de Horácio Cartes do Partido Colorado como presidente do Paraguai além da impossibilidade de reeleição de Evo Morales na Bolívia.

Neste contexto, é importante compreender o impacto dessas mudanças de governo na integração da América do Sul a partir da visão desses governos e suas organizações em relação à integração regional. Sendo assim, o Mercosul deve passar por um reposicionamento e suas funções tendem a ser mais “pragmáticas” com foco na economia e pouco voltadas para o desenvolvimento, a segurança e a diplomacia, por exemplo. Posturas individualistas e bilaterais tendem a estar à frente das de carácter comum e regional. Da mesma forma, a política de segurança da América do Sul tende a perder o pouco grau de autonomia que havia conquistado. Alguns exemplos são os projetos de bases militares importantes para os EUA na Argentina principalmente pelo duplo controle do Pacífico e do Atlântico e a projeção sobre a Antártida e o Aquífero Guarani.

A Venezuela merece uma atenção especial nesse contexto devido ao seu importante papel energético, a crise econômica e política. Em geral, os governos conservadores do continente se opõem a Maduro e questionam a permanência da Venezuela no

bloco embora reconheçam sua importância em termos de segurança energética.

Por sua vez, a crise política e econômica, no Brasil, é vista com preocupação pelos demais países do bloco devido o papel de liderança regional desse país. Após a destituição de Dilma Rousseff, percebe-se um cenário de mudanças consideráveis do atual governo manifestadas pelo Ministério das Relações Exteriores que tem declarado preferência pela expansão bilateral e multilateral de comércio com parceiros tradicionais como EUA, Europa e Japão, priorizando o fortalecimento do livre comércio e a construção de pontes com a Aliança do Pacífico. Nesse sentido, a política externa do Brasil para a região parece pretender construir um bloco liberal e antiprogressista na América do Sul, transformando o Mercosul apenas numa área de livre comércio visando, sobretudo, impedir a efetivação de acordos bilaterais entre os países-membros. De toda forma, o patrimônio coletivo resultante das últimas décadas deve servir como legado e inspiração para a continuidade da integração na América do Sul. A consolidação e expansão da democracia, a defesa dos direitos sociais, o compromisso com as reformas estruturais do Estado e a defesa da soberania nacional e regional devem estar na agenda do Mercosul. Da mesma forma, é importante guiar-se pela luta contra as assimetrias entre os Estados-Membros e os países de fora da região a fim de promover políticas sustentáveis de desenvolvimento.

Por fim, um dos grandes desafios do Mercosul além da articulação das dimensões sociais, políticas e econômicas é incluir nas agendas nacionais, como parte do Estado e não apenas de governos pontuais, a garantia de que a soberania da América do Sul não seja anulada pelas tendências de alinhamento a projetos externos.

## **Referências**

ARGENTINA. Declaración de Buenos Aires “Por un MERCOSUR Social e Inclusivo: Avanzando hacia la Patria Grande”, Buenos Aires, Mayo 2012.

Consenso de Buenos Aires, firmado entre os Presidentes Lula da Silva e Nestor Kirchner. Disponível em: < [http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/45444/Argentina-Brasil\\_-\\_Consenso\\_de\\_Buenos\\_Aires\\_\\_3\\_p.\\_.pdf?sequence=5](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/45444/Argentina-Brasil_-_Consenso_de_Buenos_Aires__3_p._.pdf?sequence=5)>. Acesso em: 17de maio de 2017.

Declaración de Principios del Mercosur Social. Disponível em: <<http://ismercosur.org/wp-content/uploads/2012/08/Anexo-V-Declaracion-de-Principios.pdf>>. Acesso em: 17de maio de 2017.

Grugel, Jean. Ciudadanía y Gobernanza en el MERCOSUR: Argumentos para la Agenda Social Third World Quarterly, Vol. 26, No. 7, p. 1061 – 1076, 2005.

ISTITUTO SOCIAL DEL MERCOSUR. Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR. Tekora, Asunción, junio de 2012.

MERCOSUR/LXXXVIII GMC/ DI No 18/12 INFORME RES. GMC N° 37/11 “LINEAMIENTOS PARA REVISIÓN DE ESTRUCTURA INSTITUCIONAL MERCOSUR”. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/innovaportal/v/7395/2/innova.front/mercotur-social:-fortalecimiento-del-instituto-social-del-mercotur-y-consolidacion-del-plan-estrategico-de-accion-social>>. Acesso em: 15 de maio de 2017.

MIRZA, Christian Adel. et al. A dimensão social do MERCOSUL. Marco conceitual - Assunção, Paraguai, dezembro de 2012. Disponível em: <[https://www.alainet.org/images/A-dimens%C3%A3o-social-do-MERCOSUL-\\_web\\_spread.pdf](https://www.alainet.org/images/A-dimens%C3%A3o-social-do-MERCOSUL-_web_spread.pdf)>. Acesso em: 17de maio de 2017.

SILVA, Carolina A.; MARTINS, José Renato V. Las Cumbres Sociales del MERCOSUR. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/innovaportal/file/7117/1/las-cumbres-sociales-del-mercotur-historia-y-acervo-espanol.pdf>>. Acesso em: 17de maio de 2017.

## Sobre os autores

**Bernardo Salgado Rodrigues** (bernardosalgado90@gmail.com)  
Professor substituto do Instituto de Relações Internacionais e Defesa da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Doutorando em Economia Política Internacional pela UFRJ-PEPI. Mestre em Economia Política Internacional pela UFRJ-PEPI (2015). Possui graduação em Ciências Econômicas pela Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ-FCE (2015). Possui graduação em Ciências Sociais pelo Instituto de Filosofia e Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ-IFCS (2012). É autor do livro “Geopolítica dos recursos naturais estratégicos sul-americanos” (2016). Atualmente é integrante do Laboratório de Estudos de Hegemonia e Contrahegemonia (LEHC-UFRJ) e membro do Grupo de Trabalho de Integración y Unidad Latinoamericana y Caribeña do CLACSO (Conselho Latino-americano de Ciências Sociais).

**Alessandra Cavalcante de Oliveira** (alessandraoliveira@alumni.usp.br)

Brasileira, Doutora pelo Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo (PROLAM-USP), em 2016; Mestra pelo mesmo programa, em 2010; Especialista em Economia Social e Desenvolvimento na América Latina pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), em 2005; graduada em Comunicação Social pela Universidade Metodista de São Paulo (UMESP), em 2000. Atua com pesquisas nas áreas de Integração Econômica Regional e Integração Produtiva, na América Latina.

**Tales Rabelo Freitas** (tales.rabelo@hotmail.com)

Brasileiro. Doutorando em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Mestre em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES, 2015). Graduado em Ciências Econômicas na Universidade Federal de São João del Rei (UFSJ, 2013). Tem interesse na área de Ciências Econômicas, com ênfase em Teoria Econômica, Economia Institucionalista, Economia da Complexidade, Desenvolvimento Econômico e Política Industrial.

**Juliano Vargas** (brazil.juliano@gmail.com)

Brasileiro. Professor Voluntário no Departamento de Economia da Universidade de Brasília (UnB). Doutorando em Ciências Econômicas pela UnB. Mestre em Ciências Econômicas (2015) e Bacharel em Ciências Sociais (2016) pela UFES. Bacharel em Ciências Econômicas pela UFRGS (2012). Bacharel e Licenciado em Educação Física pela Universidade de Caxias do Sul (UCS, 2007). *MBA* em Gestão Estratégica em Comércio Exterior pela Universidade Candido Mendes (UCAM, 2017). Tem interesse na área de Ciências Econômicas, com ênfase em Teoria Econômica, Macroeconomia, Economia Internacional e Economia Política.

**Igor Fuser** (igorfuser@gmail.com)

Professor do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal do ABC (UFABC) e do curso de Pós-Graduação em Economia Política Mundial, também da UFABC. Doutor em Ciência Política pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (2011). Mestrado em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação Santiago Dantas (Unesp, Unicamp, PUC-SP) (2005). Graduação em Jornalismo pela Faculdade Cásper Líbero, de São Paulo (1982). Reuter Fellow pelo Green College, University of Oxford (1993). Integrante do Grupo de Estudos sobre o Mundo em Transformação (GEMUT), da UFABC. Pesquisador nas áreas de Política Externa Brasileira, Geopolítica da Energia, Política

na América Latina e Política Externa dos EUA. Experiência de mais de vinte anos como jornalista especializado em Assuntos Internacionais, exercendo o cargo de editor na Folha de S. Paulo, Veja e Época, entre outras publicações. Colaborador e membro do Conselho Editorial do jornal *Le Monde Diplomatique Brasil*. Integrante do projeto *Jornalistas pela Democracia* e do corpo docente da *Escola Latino-Americana de História e Política (ELAHP)*, um projeto não-remunerado e sem fins lucrativos.

**Marcos Antonio da Silva** ([marcossilva@ufgd.edu.br](mailto:marcossilva@ufgd.edu.br))

Professor do curso de Ciências Sociais e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia (PPGS) da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). Doutor em Estudos sobre a Integração Latino-Americana (PROLAM/USP) (2006). Membro do Laboratório Interdisciplinar de Estudos sobre a América Latina (LIAL). Atua na área de Ciência Política e Relações Internacionais discutindo, dentre outros, os seguintes temas: Partidos Políticos, Eleições, Reforma e Conjuntura Política; América Latina (Revolução Cubana e MERCOSUL) e Migrações Internacionais.

**Cleber Batalha Franklin** ([cleber.franklin@globo.com](mailto:cleber.franklin@globo.com))

Doutor em Relações Internacionais e Desenvolvimento Regional pela Universidade de Brasília. Professor da Universidade Federal de Roraima. Pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Amazônia, o qual agradece pelo apoio para participar no XVI Congresso Internacional do FoMercó, e do Núcleo de Pesquisas Eleitorais e Políticas da Amazônia.

**Luiza Vilela Amelotti** ([luvamelotti@gmail.com](mailto:luvamelotti@gmail.com))

Brasileira; graduada em Ciência Política com ênfase em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Pernambuco (2013-2017). Mestranda em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (2018). Integrante do Núcleo de Estudos de

Política Comparada e Relações Internacionais da Universidade Federal de Pernambuco (NEPI-UFPE).

**Nayanna Sabiá de Moura** (nayannasabia@hotmail.com)

Brasileira; graduada em Relações Internacionais pela Universidade Estadual da Paraíba (2009–2013). Mestra em Relações Internacionais pela Universidade Estadual da Paraíba (2014–2016). Doutoranda em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (2016). Integrante do Núcleo de Estudos de Política Comparada e Relações Internacionais da Universidade Federal de Pernambuco (NEPI-UFPE).

**Mishell Geoconda Pavón Abalco** (mishellpavon17@gmail.com)

Formada em Relações Internacionais e Integração, pela Universidade Federal da Integração Latino-Americana, com ajuda financeira da UNILA e bolsa de estudos do governo equatoriano. Atualmente, estuda no Programa de Mestrado em Política Econômica Internacional (PEPI) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Tem experiência na área de Relações Internacionais e Integração com ênfase na subárea da Economia Política Internacional, com pesquisas sobre o processo de dolarização equatoriana e consequências, economia, Buen Vivir e a economia do conhecimento, também tem experiência em Integração Econômica e Monetária dentro do Observatório de Integração Econômica da América do Sul na Unila, onde estudou o Sistema Unitário de Compensação Regional de Pagamentos (SUCRE) como mecanismo de autonomia monetária para o Equador e a região da ALBA.

**Tiago Matos dos Santos** (tiagomatosbr@gmail.com)

Brasileiro, Mestrando em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal da Bahia (PPGRI-UFBA). Bacharel em Humanidades com ênfase em Relações Internacionais (UFBA). Membro-pesquisador do Laboratório de Análise Política Mundial

(LABMUNDO, Antena Salvador). Entre 2014 e 2016, foi bolsista de iniciação científica com financiamento da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia (FAPESB), auxiliando no desenvolvimento de pesquisas sobre o papel das empresas dos BRICS no Pacto Global das Nações Unidas (ONU); e sobre a influência das corporações na agenda agroalimentar da ONU. Atualmente, pesquisa a governança global das apropriações transnacionais de terras com bolsa da FAPESB.

**Débora Menezes Alcântara** (alcdebora@gmail.com)

Doutoranda em Ciência Política, pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Mestre em Comunicação e Cultura Contemporâneas pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Possui graduação em Comunicação Social com habilitação em Jornalismo pela UFBA. É membro do Centro de Estudos Republicanos Brasileiros (Cerbrás) e dedica-se à pesquisa sobre democracia, racismo e feminismos e aos estudos étnico-raciais e movimento quilombola no Brasil.

**Ludmila Ferreira Ribeiro** (aoraboa@gmail.com)

Mestranda em Integração Contemporânea da América Latina (PPG-ICAL), pela Universidade de Integração Latino-Americana (UNILA). Possui graduação em Comunicação Social - Comunicação Integrada pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (2006) e especialização em Gestão Cultural pelo Centro de Estudos Latino-Americano de Comunicação e Cultura da Escola de Comunicação e Artes (ECA/CELACC) da Universidade de São Paulo (2009). Atua com planejamento e desenvolvimento de projetos da Associação Campo das Vertentes. Foi membro da Associação Família de Rua atuando com o movimento Hip Hop e artistas de rua. Foi Gerente de Planejamento do Instituto Cultural Flávio Gutierrez. É associada da ONGs Favela é Isso Aí e Borda Cidade Convivência Pesquisa. Fez parte da diretoria da Cooperativa da Música de Minas. Tem experiência na área de Comunicação, Gestão e Cultura, atuando

principalmente com os seguintes temas: Planejamento, Políticas Públicas, Participação Social, Arte, Culturas e Identidades.

**Bruna Pegna Hercog** (bhercog@gmail.com)

Jornalista graduada em Comunicação Social pela Universidade Federal da Bahia - UFBA (2007). Mestra em Cultura e Sociedade (2016) e Doutoranda em Cultura e Sociedade pelo Programa Multidisciplinar de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade (Poscult/UFBA). É consultora em comunicação e mobilização social do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) para América Latina e Caribe e membro do Coletivo Baiano pelo Direito à Comunicação (CBCOM). Suas atividades atuais estão voltadas para as áreas de conhecimento de: juventude, cultura, educação e arte, segurança cidadã, comunicação comunitária e educomunicação.

**Sandra Carolina Buitrago Rivera** (sandra.carolina@ufba.br)

Colombiana; Licenciada en educación con énfasis en lengua castellana y humanidades (2010). Graduada de la maestría en educación por la universidad Santo Tomas (2015). Doctoranda en educación por la Universidad Federal de la Bahía, Salvador, Brasil. Becaria con el Programa de Alianças para a Educação e a Capacitação (PAEC), la Organización de los Estados Americanos (OEA), el Grupo Coímbra de Universidades Brasileiras (GCUB), con el apoyo de la División de Asuntos Educativos del Ministerio de los Negocios Extranjeros del Brasil y la Organización Panamericana de Salud (OPAS/OMS). Ha actuado en las áreas de educación, lingüística, psicología, democracia, ética, comunicación y metodología de la investigación. Creadora y coordinadora del primer grupo de investigación en lectura crítica de la Universidad Industrial de Santander, sede Barrancabermeja. Representante institucional de la Red Colombiana de Semilleros de investigación (REDCOLSI). Condecorada como una de las mejores docentes investigadoras de la Universidad Industrial de Santander, sede Barrancabermeja, Colombia. Actualmente,

estudiante investigadora de tiempo completo en la facultad de Psicología de la Universidad Federal de la Bahía, Salvador, Brasil.

**Ingrid Giovana Rondón Márquez** (ingrid.rondonm@campu-succ.edu.co)

Colombiana. Profesional en Negocios Internacionales con énfasis en Marketing Internacional. Graduada en la Maestría en Educación de la Universidad Santo Tomas (2015). Doctoranda en Ciencias Humanas con Mención en Educación de la Universidad Nacional de Rosario, Argentina. Sus trabajos de investigación están enmarcados en temas como la Democracia, la paz, competencias educativas, la evaluación como herramienta de aprendizaje y el emprendimiento. Coordinadora del semillero de investigación IntegrArte, liderando proyectos sociales, de emprendimiento y con enfoques de construcción de paz con la participación de ponencias nacionales e internacionales. Investigadora activa del grupo de investigación VICES y profesora tiempo completo de la Universidad Cooperativa de Colombia Seccional Barrancabermeja. Constructora de la Cátedra de la Paz en el Instituto Notre Dame en Estados Unidos.

**Amalia Priscila Peña Pita**

Professora da Universidad de los Llanos. Mestra em Educação e em Enfermagem. Especialização em Auditoria em Gestão de Serviços de Saúde. Especialização em Saúde Ocupacional.

**Luis Eduardo Tibiletti** (luistibi@yahoo.com.ar)

Capitán R del Ejército Argentino, Lic. en Relaciones del Trabajo (UBA) y cursó la Maestría en RRII en la Universidad del Salvador (USAL). Fue Subdirector de Seguridad Interior en el Ministerio del Interior, Director de Pasos de Frontera, Secretario Ejecutivo del Consejo Federal de Seguridad Interior y Secretario de Seguridad de la Nación (2005/2007). Asesor por más de 30 años en las Comisiones de Defensa y Seguridad tanto en Diputados como en la Cámara de Senadores. Profesor de la USAL por más

de 25 años y de la Universidad Nacional de la Defensa (UNDEF). Actualmente dirige el Curso Superior de Defensa en dicha Universidad.

**Pablo Martínez** (pmartine511@gmail.com)

Pablo. C. Martínez es abogado graduado en la Universidad Nacional de Buenos Aires, Argentina. Desde 1993 fue secretario de la comisión de defensa nacional del senado de la nación, hasta su retiro en 2012. Anteriormente se desempeñó como abogado penalista y luego como periodista en los principales medios de la Argentina como Clarín, La Opinión, La Razón, llegando a ocupar la jefatura de redacción de este último. Desde 2008 ha sido profesor de la Escuela de Defensa Nacional y continúa actualmente en la Universidad de la Defensa Nacional. Es autor del libro “La reestructuración de las fuerzas armadas y el rol del congreso. La experiencia argentina”. Colaborador en la revista “Agir”, revista de estrategia que conduce el General Eric de la maisonneuve. Ha sido consultor de la auditoría general de la nación y también de la Agencia Alemana para el Desarrollo Internacional (DSE).

**Patrícia Paixão de Oliveira Leite** (patriciapaixaooliveira@gmail.com)

Brasileira; jornalista (Unicap), mestra e doutora em Comunicação (UFPE), com especialização em Jornalismo Cultural (Unicap) e em Propaganda e Marketing (UFPE). Desenvolve pesquisas na área de Mídia e América Latina, tendo como aportes teóricos a Economia Política da Comunicação e a Análise do Discurso. Integra o Grupo de Pesquisa Epistemologias e Práticas Emergentes e Transformadoras em Comunicação, Mídias e Cultura (Ecomsul), vinculado à UFRN, na linha Comunicação, Mídias e Direitos Humanos para a América Latina, e o Núcleo de Documentação sobre os Movimentos Sociais de Pernambuco (NuDoc), da UFPE. Atua, ainda, no campo do Direito Humano à Comunicação e da Economia Criativa e Comunicação Comunitária, com experiência teórica e prática em vários estados brasileiros, implementando projetos de base comunitária. É

presidente da Comissão de Ética do Sindicato dos Jornalistas de Pernambuco (Sinjope), gestão 2016-2019.

**Beatriz Alem** (e-mail: balem@ungs.edu.ar; alem.beatriz@gmail.com)

Licenciada en comunicación social por la Universidad Nacional de Córdoba. Mgter. en Sociología y Ciencias Políticas (FLACSO, Argentina) Ex coordinadora de la carrera en Comunicación durante los años 2006/2010 en el IDH, Universidad Nacional de Gral. Sarmiento (UNGS). Editora responsable de la revista académica REVCOM, desde 2015. Integrante del Comité Académico de la Maestría en Interculturalidad y Comunicación de la UNGS. Investigadora Docente, especialista en temas de Medios y Política. Coordina el Área de Investigación y dirige proyectos en Comunicación en el IDH de la UNGS. Editó “*Comunicación, medios y políticas*”, 3º Jornadas de Investigación en Comunicación. UNGS/Prometeo; *La comunicación como ámbito de construcción de la realidad social*. Bs.As. UNGS/Imago Mundi; “*Comunicación y Espacio Público*”, Bs.As. UNGS/Imago Mundi; Co-editó con Aldo Ameigeiras “*Culturas Populares y culturas Masivas. Desafíos actuales de la Comunicación*”. UNGS/Imago Mundi.

**Stella Puente** (stell.puente@gmail.com)

Argentina; socióloga de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y Diplomada en Estudios Avanzados en Gestión Cultural por la Universidad Nacional de General San Martín (UNSAM). Directora de la Especialización en Industrias Culturales en la Convergencia Digital de la Universidad Nacional Tres de Febrero y ex Directora Ejecutiva del NeoTvLab (laboratorio de nuevas tecnologías aplicadas a la televisión) de la misma Universidad, a cargo de proyectos de investigación y desarrollo. Desde el 2003 al 2007, fue Subsecretaria de Industrias Culturales de la Ciudad de Buenos Aires y en el año 2000 Directora Nacional de Política Cultural y Cooperación Internacional de la Argentina. Es convocada para dar conferencias, cursos y seminarios por universidades,

congresos y organismos nacionales e internacionales. Ha escrito artículos en diarios y revistas especializadas. Es autora del libro, *Industrias Culturales*, editado por Prometeo en el 2007 y coordinadora de la investigación “Convergencia y nuevos Contenidos Audiovisuales” publicado por Eduntref en el 2013.

**Andréa Freire de Lucena** (andflucena@gmail.com)

Doutorado em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (2006), mestrado em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (1999) e graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Ceará (1994). Professora Associada da graduação em Ciências Econômicas e do mestrado em Ciência Política da Universidade Federal de Goiás (UFG). Coordena a rede de pesquisa em Cooperação e Comércio Exterior da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Goiás (FAPEG). Tem experiência na área de Economia Internacional, com ênfase em internacionalização de empresas, regimes comerciais e política comercial externa. (E-mail: andflucena@gmail.com).

**Luciana de Oliveira Dias** (professoralucianadias@gmail.com)

Brasileira. Pós-doutora em Direitos Humanos e Interculturalidades pela Universidade de Brasília - UnB (Supervisão de Rita Laura Segato). Possui Doutorado e Mestrado em Ciências Sociais pela UnB e Graduação (bacharelado e licenciatura) em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Goiás - UFG. Realizou Estágio Doutoral em Educação Intercultural na Universidad Nacional Autónoma de México - UNAM. Associada a: ABA (Associação Brasileira de Antropologia); ANDHEP (Associação Nacional de Direitos Humanos, Pesquisa e Pós-Graduação); SBPC (Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência); ABPN (Associação Brasileira de Pesquisadores/as Negros/as) e IPSA (International Political Science Association). Atualmente, é professora da Educação Intercultural (Núcleo Takinahaky - UFG) e do Mestrado Interdisciplinar em Direitos Humanos

(PPGIDH-UFG). É também coordenadora do Coletivo Rosa Parks: Estudos e Pesquisas sobre Raça, Etnia, Gênero, Sexualidade e Interseccionalidades - UFG; e Coordenadora de Pesquisa do Núcleo de Direitos Humanos - NDH-UFG. Tem experiência na área de Ciências Sociais na América Latina e Antropologia, atuando principalmente nos seguintes temas: Direitos Humanos; Educação intercultural; Migrações internacionais; Raça e Etnia; Gênero e Sexualidades.

**Carla de Oliveira Espanhol** (carlaespanhol@hotmail.com)

Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (PPGRI-UERJ). Graduada em Relações Internacionais pela Universidade Federal Fluminense - UFF. Fez parte do Laboratório de Política Internacional - LEPIN/UFF sob a linha de pesquisa “Hegemonia e Teoria Crítica nas Relações Internacionais: EUA e BRICS em foco” (2013-2016).

**Lana Rodrigues Araújo** (lana.rodrigues@live.com)

Pós-graduanda em Negócios Internacionais pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Bacharela em Direito pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Pesquisadora vinculada ao Núcleo de Estudos Internacionais (NEI/UNIFOR/FUNAG) nas Linhas de Pesquisa sobre Cultura, Estado Sociedade e Economia, e Práticas Políticas e Relações Internacionais.

**Antônio Walber Matias Muniz** (walber@unifor.br)

Professor Adjunto-6 da Universidade de Fortaleza com atuação na graduação em Direito e no PPGD. Pós-Doutor em Relações Internacionais pela UnB. Doutor pela USP e Mestre em Direito pela UNIFOR. Coordenador do Núcleo de Estudos Internacionais (NEI/UNIFOR/FUNAG).

**Leonardo Kazuo dos Santos Serikawa** (leonardoserikaw@yahoo.com.br)

Brasileiro; graduado em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (2008); mestre pelo Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares da Universidade de Brasília; ex-assessor internacional da Presidência do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), órgão do qual é servidor público. Representou o Brasil em diversas reuniões no MERCOSUL e OCDE na área de Educação, Comunicação e Informação (SIC). Foi Coordenador de América - Multilateral da Assessoria Internacional do Ministério da Educação entre 2013 e 2015, sendo responsável pela atuação desse Ministério em organismos internacionais como MERCOSUL, CELAC e UNASUL. Foi também gerente de projetos internacionais da Assessoria Internacional do MEC, coordenando projetos de interesse desse Ministério. Atualmente, é Coordenador de Desenvolvimento de Cooperação Técnica na Organização de Estados Ibero-americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI).

**Leides Barroso de Azevedo Moura** (lmoura@unb.br)

Brasileira; graduada em Enfermagem pela Universidade Federal de Mato Grosso (1988), licença registrada (RN) pelo *New York Board of Education-USA* (2000-2019); Pós-Doutora pela *University College London* (2014). Doutorado em Ciências da Saúde pela Universidade de Brasília (2009). Mestrado em Ciências da Enfermagem pela *Western Connecticut State University* nos Estados Unidos (2001). Enfermeira de Saúde Pública do Departamento de Saúde de Nova York por seis anos. Professora Associada da Universidade de Brasília. Licença internacional de Consultora em Lactação Humana (*International Board of Lactation Consultant - 2005*). Atuação nas seguintes áreas: Saúde, Território e Determinantes Sociais, Políticas Públicas, Violências, Curso de vida, Saúde, Educação e Desigualdades. Segurança Alimentar e Nutricional. Envelhecimento e Qualidade de Vida.

Coordenadora da Rede Brasileira de Universidades Promotoras de Saúde.

**Jonas Lunardon** (jonas.lunardon@gmail.com)

Brasileiro, bolsista de Doutorado pela CAPES no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). É graduado em Relações Internacionais e Mestre em Ciência Política, além de estar finalizando a graduação no Jornalismo, todos pela UFRGS. Tem interesse nas áreas de Direitos Humanos, desigualdade social, violência e liberdades. Estuda a política de guerra às drogas e suas consequências sociais desde a dissertação de mestrado, publicada em livro no ano de 2015.

**Cairo Gabriel Borges Junqueira** (cairojunqueira@gmail.com)

Doutorando em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP). Professor Assistente no curso de Relações Internacionais da Universidade de Ribeirão Preto (UNAERP). Mestre em Relações Internacionais, com ênfase em Política Internacional e Comparada, pela Universidade de Brasília - Instituto de Relações Internacionais (UnB/IREL). Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Estadual Paulista - Faculdade de Ciências Humanas e Sociais de Franca (UNESP/FCHS). Foi Pesquisador Visitante junto à Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Atualmente é membro da Rede de Pesquisa em Política Externa e Regionalismo (REPRI), bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e supervisor do Núcleo de Estudos e Pesquisa em Relações Internacionais e do Núcleo de Estudos e Consultoria em Comércio Exterior (NEPRI/NECCEX) da UNAERP. Dedicar-se às áreas de Política Internacional, Integração Regional e Paradiplomacia.

**Ana Patrícia Sampaio de Almeida** (anapatriciassdalmeida@gmail.com)

Mestra em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Campina Grande (2009). Possui graduação em Ciências Sociais (concentração em Sociologia) pela Universidade Federal da Paraíba (1996). Tem experiência na área de Sociologia, com ênfase em sociologia política e sociologia rural. Atuou como professora substituta do Departamento de Filosofia e Ciências Sociais da Universidade Estadual da Paraíba (abril de 2011 a dezembro de 2012). Enquanto Assessora Técnica do Centro de Ação Cultural (CENTRAC), assumiu a Coordenação Nacional do Programa Mercosul Social e Solidário (PMSS) entre 2008 e 2015 e, desde julho de 2017, atua como Secretária Executiva da Plataforma Mercosul Social e Solidário. Entre março de 2015 e maio de 2017, atuou como consultora do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura - IICA, no âmbito do Projeto de Desenvolvimento Sustentável do Cariri, Curimataú e Seridó Paraibano - Procase, no Estado da Paraíba. Atua como coordenadora de programas e projetos sociais com ênfase em processos formativos em desenvolvimento local, integração regional e instâncias decisórias no âmbito das políticas públicas urbanas e rurais, especialmente para mulheres e juventudes. Em março de 2019, foi homenageada na sétima edição Prêmio Ceci Melo de Participação Social, concedido pelo Governo do Estado da Paraíba, através da Secretaria Executiva do Orçamento Democrático Estadual / Secretaria de Estado da Mulher e da Diversidade Humana (SEMDH), para mulheres que se destacam pela atuação em favor da sociedade.

## Sobre o livro

<b>Capa</b>	Renata Lourenço
<b>Projeto Gráfico e Editoração</b>	Jéfferson Ricardo Lima Araújo Nunes
<b>Revisão Linguística e Normalização</b>	Elizete Amaral de Medeiros
<b>Tipologias Utilizadas</b>	Roboto 14/16 pt Adobe Caslon Pro 12/14 pt



# FoMerco

Fórum Universitário Mercosul

O Forum Universitário Mercosul (FoMerco) é uma rede de pesquisadores de distintas nacionalidades que, desde o ano 2000, reúnem-se com o propósito de discutir e analisar as implicações, as trajetórias, os problemas e os avanços relativos ao processo de integração latino-americano.

Os pesquisadores no FoMerco perseguem o objetivo de entender o alcance de uma integração ampliada, que associa os critérios diplomáticos e econômico-comerciais a uma pretensão simultaneamente política, social e cultural, e que abrange múltiplos organismos regionais, dentre os quais somam-se ao Mercosul, a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac) e a União Sul-Americana das Nações (Unasul).

ISBN 978-65-86221-73-2



9 786586 221732

 **eduepb**