

Cadernos PROLAM-USP

Brazilian Journal of Latin American Studies

v. 16 n. 31 (2017)

CARTA AOS LEITORES

Os *Cadernos do PROLAM – Brazilian Journal of Latin American Studies*, com foco nas discussões relativas à América Latina, torna público o segundo número de 2017, contendo seus tradicionais nove artigos e uma resenha.

O primeiro artigo “Heterogeneidade estrutural nas relações internacionais da América Latina: um olhar através dos paradigmas de integração regional”, da autoria de Leonardo Granato e Ian Rebouças Batista, do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, se refere à heterogeneidade histórica presente nas relações internacionais na América Latina, particularmente em relação às determinações periféricas e dependentes da região, o que representaria, então, obstáculos à integração regional.

O segundo texto “Gênese, desenvolvimento e instituições: comparando ALADI, MERCOSUL e UNASUL”, de Elisa de Souza Ribeiro, pós-doutoranda no UNIEURO, e de Edelcio Vigna, do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Brasília, tem foco no debate de três instituições latino-americanas, para as quais se discutem a gênese e o desenvolvimento, tomando como referência, sobretudo, os níveis de democratização no diálogo entre os Estados Nacionais integrantes de cada instituição, levando em consideração o contexto contemporâneo de acumulação do capitalismo em sua vertente financeira.

O terceiro texto “O acordo de cooperação e facilitação de investimentos entre

Brasil e Chile: uma análise acerca da contribuição do instrumento para a promoção dos objetivos do desenvolvimento sustentável da Organização das Nações Unidas”, de Natali Francine Cinelli Moreira, do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo, se refere particularmente à análise das possibilidades de contribuição ao alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU pelo Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI) realizado entre o Brasil e o Chile.

Também, tratando de relações internacionais na América Latina, o quarto texto “Multilateral development banks and state capacity: the IDB, Brazil and Argentina in the neoliberal era (1990-2002)”, de Rogério Makino, professor da Universidade Federal do Mato Grosso, se embrenha pela difícil relação estabelecida entre programas de modernização estatal do Banco Interamericano de Desenvolvimento e a capacidade do Estados brasileiro e argentino, entre 1990 e 2002, no avanço da onda neoliberal sobre a região.

Já Wanderley dos Reis Nascimento Júnior, no artigo “Entre esquerdas renovadoras e refundadoras: os sistemas partidários brasileiro e venezuelano no contexto da “maré rosa””, se preocupa com as diferentes tipologias de esquerda, originárias de distintos sistemas partidários, cuja análise é fundada em estudo comparado, tomando como referência os casos brasileiro e venezuelano no contexto da “maré rosa”, devido ao seu potencial explicativo para a historiografia latino-americana.

Na seara do debate do Estado e dos direitos humanos, Ana Cristina Gomes e Fernando Andrade Fernandes, em seu texto “A corrupção como violadora de direitos humanos: como a corrupção pode macular direitos sociais e desvirtuar políticas públicas”, discutem a relação entre corrupção, insuficiência do Estado, políticas públicas e direitos humanos.

Preocupados, também, com participação social, Isabela da Silva Pontes, Viviani Teodoro dos Santos e Márcio Pascoal Cassandre, em “As compreensões intervencionistas da Psicologia Social comunitária latino-americana a partir de uma revisão bibliográfica e bibliométrica”, analisam as métricas bibliográficas da Psicologia Social latino-americana de cunho intervencionista, particularmente em periódicos A1 e A2, em relação à sua periodicidade, procedimentos metodológicos e língua do texto.

Com forte dimensão social, Marco Antonio Medina Ortega, em “La segregación

residencial socioeconómica y su relación con la desigualdad económica en México”, tomando como referência as determinações gerais da urbanização capitalista em sua dimensão de desigualdade, marcada pela perspectiva espacial como segregação residencial que, a partir de um debate teórico, permitiu refletir sobre a situação latino-americana e, particularmente, mexicana.

O nono e último artigo “O mundo e o reino: historicidade e ficcionalização em *El reino de este mundo*, de Alejo Carpentier”, de Fábio Aristimunho Vargas, relaciona real e ficção como elementos constitutivos da trama do romance *El reino de este mundo*. Conforme salienta Fábio Vargas, ainda que não sejam mencionadas datas, nem identificados acontecimentos presentes no enredo, em sua análise, são estabelecidos vínculos entre a História e a ficção.

Por fim, para encerrar o número, é apresentada a resenha tradicional de *Cadernos do Prolam*, “A investigação-ação de Rodríguez Garavito: um caminho possível para a melhor compreensão da luta pelos direitos na América Latina – Extrativismo versus direitos humanos: crônicas dos novos campos minados no Sul global”, de Andre Augusto Salvador Bezerra, doutor pelo Programa de Pós-graduação em Humanidades, Direitos e Outras Legitimidades da Universidade de São Paulo, em que se discute o livro organizado por Rodríguez Garavito, com foco, principalmente, no primeiro texto, de autoria do organizador, em que se enfoca sua metodologia de investigação-ação como estratégia de leitura de situações de conflitualidade em que vivem povos indígenas na América Latina.

Os textos que compõem o presente número são de extrema importância para revelar muito da diversidade temática e de posições teórico-metodológicas presentes nos estudos sobre América Latina.

Boa leitura a todos e a todas!

Editores dos Cadernos do PROLAM/USP

Prof. Dr. Júlio César Suzuki

Profª. Dra. Lucilene Cury

Prof. Dr. Vivian Grace Fernández-Dávila Urquidí

Editores Adjuntos

Profa. Dra. Maria Cristina Cacciamali

Prof. Dr. Sedi Hirano

Editores Assistentes

Francisco Denis Pereira

Karina Fernandes de Oliveira

Letícia Mourad

María Laura Porcel Iturralde

Milena Magalhães Oliveira

Ygor Pierry Piemonte Ditão

Vítor Amancio Ferreira Borges

Recebido em 31/03/2018.

Aceito em 02/04/2018.

Publicado em 02/04/2018.

HETEROGENEIDADE ESTRUTURAL NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA AMÉRICA LATINA: UM OLHAR ATRAVÉS DOS PARADIGMAS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL

*STRUCTURAL HETEROGENEITY IN LATIN AMERICA'S INTERNATIONAL
RELATIONS: A LOOK THROUGH REGIONAL INTEGRATION PARADIGMS*

*Leonardo Granato¹
Ian Rebouças Batista²*

Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul, Brasil

Resumo: O presente artigo busca debater a heterogeneidade que historicamente marca as relações internacionais da América Latina tanto no âmbito nacional quanto no âmbito regional. A proposta é trabalhar a referida heterogeneidade como um fator a ser explicado e como um fator explicativo. No que diz respeito à heterogeneidade como fator a ser explicado, buscaremos as causas de tal fator na condição periférica dependente do continente. Com relação à heterogeneidade como fator explicativo, utilizaremos a heterogeneidade para explicar os entraves à integração regional, ao revisitarmos os paradigmas das propostas na região (velho regionalismo, novo regionalismo e regionalismo pós-liberal) e apontarmos a diversidade de interesses, contextos, desafios, em cada período, nos âmbitos nacional, regional e internacional.

Palavras-chave: Relações Internacionais; América Latina; Integração Regional.

Abstract: This paper aims to debate the heterogeneity that, throughout history, has shaped Latin America's international relations in the domestic and regional fields. Our purpose is to convey heterogeneity as a consequence of the peripheral dependent conditions as well as a cause that explains the obstacles faced by regional integration processes, as we revisit the Old Regionalism, New Regionalism and Post-Liberal Regionalism paradigms, exposing the diversity of interests, contexts, challenges, in each period, in the domestic, regional and international fields.

Keywords: International Relations; Latin America; Regional Integration.

¹ Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFRGS. Email: granato.leonardo@gmail.com.

² Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFRGS. Email: reboucas.ian@gmail.com.

1 INTRODUÇÃO

Tradicionalmente, as relações internacionais dos países latino-americanos caracterizaram-se pela heterogeneidade de orientações e posicionamentos, decorrente das diferentes opções assumidas em matéria de modelos políticos (governo, regime), de modelos de desenvolvimento, de estratégias de inserção externa, de agendas bilaterais com os Estados Unidos; em definitivo, da diversidade cultural, social, política e econômica contida em cada história nacional. Tal heterogeneidade tem tido expressão de forma particular nos processos de integração regional, dificultando, até os dias atuais, a alternativa de construir um espaço institucional que possibilitasse unificar a visão estratégica do continente. Esta diversidade ou heterogeneidade estrutural³ tem se manifestado, segundo o retratado por Paradiso (2008) e Soares de Lima (2013), como um dos traços marcantes das relações externas da América Latina. Desta forma, o nosso objetivo é discutir, sob a forma de ensaio teórico e por meio de uma pesquisa bibliográfica, a referida heterogeneidade como um fator a ser explicado, bem como um fator explicativo.

Enquanto fator a ser explicado, esta heterogeneidade regional pode ser explicada, pelo menos parcialmente, através da natureza e das especificidades do Estado latino-americano, colonial, periférico, dependente e subdesenvolvido, marcado, na sua caminhada, pela instabilidade política. O próprio O'Donnell já salientava que as crises de governo e de regime formam parte da história “normal” da América Latina (O'DONNELL, 1982, p. 53). Isso, inclusive, é verificado até nossos dias com o fato de que vinte e um presidentes latino-americanos tenham deixado seu cargo antes de tempo entre 1991 e 2016, incluído o *impeachment* sofrido pela presidenta Dilma Rousseff. Desta forma, refletir sobre a diversidade que subjaz às relações internacionais latino-americanas contemporâneas nos impõe trazer, em primeiro lugar, uma discussão sobre a evolução histórica do Estado e das instituições políticas no nosso continente.

³ Utilizamos o conceito de heterogeneidade estrutural baseado no entendimento de Ianni (1988) de que são diversas as formas de nação na América Latina, constituindo características de oligarquia, liberalismo, populismo, autoritarismo ou democracia, a depender do jogo das forças sociais internas e externas. Internamente, o autor chama atenção para o papel das elites nacionais, que não representam interesse condizente com a diversidade de classes, culturas e povos que compõem a nação, enquanto que externamente os países latinos se colocam condicionados aos interesses dos países do centro do sistema internacional.

Enquanto fator explicativo, tal heterogeneidade estrutural pode contribuir para entendermos por que, atualmente, praticamente não existe uma organização regional integrada por todos os países latino-americanos, com exceção da Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL) e da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC). Essa última, criada em 2010 com o objetivo de articular um espaço de concertação política sem a influência das instituições hemisféricas comandadas pelos Estados Unidos. De igual forma, as diferenças na região também se manifestam nos múltiplos processos de integração vigentes atualmente, que representam esforços diferentes em escopo e objetivos. Sabemos que a integração regional inevitavelmente terá de lidar com Estados de tamanhos e recursos assimétricos (SCHMITTER, 2010), mas as escassas margens de convergência para aprofundar agendas compartilhadas de ação, observadas nos distintos processos contemporâneos, revelam as dificuldades advindas das diferenças naturais de todo e qualquer Estado nacional cujo movimento instintivo é de agir visando à autopreservação e sobrevivência (GRANATO, 2015).

Desta forma, o presente trabalho consistirá em efetuar uma série de considerações sobre as especificidades do Estado na América Latina, bem como em buscar evidenciar a referida heterogeneidade estrutural da política internacional latino-americana através de um breve percurso da integração regional no continente. Para tanto, adotaremos uma abordagem neomarxista através de autores como Miliband (1972), Poulantzas ([1968] 2007) e O'Donnell (1978), o que nos permitirá analisar as condições e variáveis internas e externas aos Estados, analisando os contextos nacionais, regionais e internacionais para cada momento da integração regional latino-americana, buscando suprir assim nosso duplo objetivo de explicar a heterogeneidade estrutural dos países latino-americanos e de entendê-la como fator explicativo para os limites dos processos de integração regional na América Latina. Veremos como a heterogeneidade marcará em distintos momentos o mosaico latino-americano, e buscaremos entender o porquê disso, bem como a heterogeneidade será variável explicativa para os limites de diversas propostas de integração regional.

A escolha de estudar esse fenômeno tipicamente latino-americano através dos processos de integração regional se justifica por dois motivos. O primeiro advém da importância do campo da integração regional para os estudos de relações internacionais

da América do Sul, correspondendo à segunda área mais trabalhada na produção acadêmica da região (MEDEIROS, *et al.*, 2016). O segundo motivo se expressa a partir do momento que a integração regional se apresenta como expressão mais imediata das relações internacionais principalmente para os países periféricos, constituindo-se como horizonte necessário a esses devido ao fato de que quase nenhum país (com exceção dos Estados Unidos, da China, e talvez da Rússia) teria condições de enfrentar isoladamente os impactos do capitalismo global. Já no caso da América Latina em particular, toda política que represente uma escolha das formas de inserção no sistema internacional mostra-se fundamental para combater a percepção da ordem mundial como submetida a uma dinâmica incontrolável, de efeitos inexoráveis, para lutar, em definitivo, contra um suposto estado de “periferismo” permanente (FURTADO, 1968; JAGUARIBE, 1973).

Conseqüentemente, em um presente marcado pela importância dos processos de integração regional, os regionalismos apresentam-se como um dos vetores mais relevantes para entender e explicar a dinâmica internacional, bem como as realidades nacionais dos Estados envolvidos, tornando artificial a rígida contraposição de fatores externos e internos. Apesar de que os processos de integração, entendidos em termos amplos como processos de reordenamento político-territorial, não constituem uma novidade na história mundial, poderíamos expressar que a novidade está no modo em que os processos integracionistas vêm sendo desenvolvidos a partir da segunda metade do século XX, com acentuada aceleração no último quarto de século, e suas implicações no plano interno dos Estados, bem como no quadro das relações internacionais do continente.

2 HETEROGENEIDADE: FATOR A SER EXPLICADO

Como fator a ser explicado, a heterogeneidade estrutural nas relações internacionais dos países latino-americanos pode ser vinculada às especificidades e à evolução do Estado latino-americano no sistema interestatal capitalista.

Ao introduzirmos nossa discussão a partir de uma perspectiva voltada a dialogar com uma perspectiva neomarxista, vemos que o funcionamento da economia do mundo capitalista tem como premissa a existência de uma superestrutura política de Estados soberanos vinculados e legitimados por um sistema interestatal. Cristalizando uma

geografia discriminatória, este sistema interestatal capitalista se baseou no expansionismo de seus Estados líderes e no impulso conquistador que favoreceu a expansão dos mercados locais para mais além das fronteiras, criando as oportunidades monopólicas para a obtenção de lucros extraordinários. Este processo, que pode ser denominado de “incorporação” de novas áreas à economia-mundo capitalista (WALLERSTEIN, 1979), implicou a reformulação de fronteiras e de estruturas políticas de tais áreas incorporadas, dando lugar à criação de “Estados soberanos”, ou, melhor dizendo, “candidatos” a Estados soberanos: as colônias.

Inicialmente, cabe entendermos sob que ótica o Estado será aqui estudado. A visão do neomarxismo estrutural de autores como Nicos Poulantzas ([1968] 2007) e Ralph Miliband (1972) entendem o Estado como reprodutor último do modo de produção capitalista a partir do momento que possui função de regular a sociedade. A visão de Guillermo O’Donnell (1978) é também a de um Estado com fundamental papel nas relações sociais internas, e nos serve para aprofundarmos melhor a função do Estado imbricado nas relações sociais. Para o autor, o Estado seria componente político das relações de dominação existentes em um território determinado. Esta dominação se daria através de dois instrumentos, coerção e ideologia. A principal relação de dominação na sociedade capitalista seria justamente entre o detentor dos meios de produção, empregador, e o trabalhador assalariado, empregado. Nessa relação assimétrica, o trabalhador não possui os meios de produção, por isso depende do empregador, enquanto que este não possui os meios de coerção, para fazer com que o trabalhador lhe obedeça. É nesse momento que surgem as instituições estatais nas relações sociais: leis trabalhistas, ordenamento jurídico, direito à propriedade privada, dinheiro, e assim por diante. O Estado respalda a relação social de exploração do trabalhador, e dessa forma surge como expressão geral de um interesse particular, noção presente também em Poulantzas ([1968] 2007) e Miliband (1972). Essa relação social que o Estado sustenta articula de maneira desigual e contraditória a sociedade (O’DONNELL, 1978), o que não é percebido por todos. Ponto fundamental da dominação ideológica estatal é obscurecer o fato de que determinadas relações sociais, como as descritas acima, são conflituosas. Nesse momento se faz necessária uma dominação ideológica adequada, que para O’Donnell constitui-se na ideia de interesse nacional.

Na tentativa de obscurecer a relação de dominação imbricada na atuação do Estado sob a sociedade, florescem os símbolos, valores e sentimentos de pertencimento típicos da ideia de nação (OSZLAK, [1978] 2007). Nesse sentido, as condições materiais que tornam possível a conformação de um mercado nacional é condição necessária para a constituição de um Estado nacional (OSZLAK, [1978] 2007). Ou seja, há de se desenvolver a condição básica do capitalismo -o mercado interno- para que se desenvolva o simbolismo nacional, que tem como objetivo o obscurecimento das relações de dominação capitalista respaldadas pelo Estado. Um esquema complexo de se libertar uma vez que se adentra.

Acrescenta-se a isso o fato de que, depois de alcançar a independência, e durante a primeira metade do século XIX, os países latino-americanos, que ainda não constituíam Estados nacionais consolidados, e muito menos um sistema político e econômico regional, foram colocados, com o apoio das elites locais, na periferia da geopolítica mundial, através de uma variedade de tratados comerciais de caráter desigual, que replicavam a relação de subordinação característica do seu passado colonial. Com o passar do tempo, a consolidação das classes ou alianças de classes que controlavam as estruturas produtivas exportadoras destes países precisaria de um sistema político de dominação (o Estado nacional) capaz de consolidar, expandir e reproduzir o novo padrão capitalista de relações sociais, orientado a favorecer o processo de acumulação. A aparição das classes médias e populares na vida política e a ampliação da democracia formal introduziram, no Estado latino-americano, um moderado reformismo na ordem tradicional conservadora modernizante, gerando-se uma situação de permanente conflito social e instabilidade política, marcada pela ruptura da ordem constitucional e por processos ditatoriais, que se manteve durante grande parte do século XX (OLIVER-COSTILLA, 1997; O'DONNELL, 1993; GRACIARENA, 1984; ZAVALETA-MERCADO, 1984; ZERMEÑO, 1981).

Assim, o Estado latino-americano assumiu a tarefa de estruturar as relações sociais capitalistas nos seus territórios, enfrentando os condicionantes externos que o próprio sistema internacional do poder e uma divisão internacional do trabalho favorável aos países centrais lhe impunham. Tradicionalmente, tal tarefa foi assumida com capacidades diferentes pelos países latino-americanos, geralmente condicionados pela atuação da potência hegemônica e de seus interesses. Nesse sentido, importa

ênfatisar que foram os diferentes “modelos” de desenvolvimento e inserção externa (associados à potência hegemônica ou, por outro lado, pretendidamente “autônomos”) que constituíram os traços marcantes das relações externas latino-americanas (JAGUARIBE, 1973; FERRER, 2006). Essa divergência de modelos, bem como a própria instabilidade política, decorrente da fragilidade interna e vulnerabilidade externa, remete ao papel “homogeneizador” dos Estados Unidos na região. Durante o período da Guerra Fria, uma falsa “homogeneização regional” foi efetuada pela potência hemisférica através do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (e suas respectivas instituições de difusão da Doutrina de Segurança Nacional), da forte presença de empresas multinacionais, e da própria Organização de Estados Americanos (OEA), cuja função sempre foi sobretudo política e cuja agenda refletia majoritariamente os interesses norte-americanos (KAPLAN, 1969; O’DONNELL; LINCK, 1973; SOARES DE LIMA, 2013).

Por sua vez, nos anos 90, a América Latina foi levada a uma nova “homogeneização forçada” por via do ajuste estrutural e das condicionalidades impostas nas respectivas negociações da dívida externa, destacando-se as dez propostas de reforma econômica do chamado “Consenso de Washington”, cuja contrapartida era a construção do Estado neoliberal na América Latina, bem como a construção do projeto neocolonizador da Área de Livre Comércio para as Américas (ALCA). Nos últimos quinze anos, após a “virada à esquerda” dos países da região, essa heterogeneidade por nós argumentada se materializou na adesão dos países latino-americanos a projetos regionais diversos, bem como nas diferentes diretrizes nacionais em matéria de política externa e desenvolvimento (SARTI, 2014; SOARES DE LIMA, 2013; FIORI, 2009).

Em suma, esta heterogeneidade estrutural da própria natureza dos Estados latino-americanos, e da sua posição no sistema interestatal capitalista, nos remete ao debate atual sobre a natureza e o alcance da globalização (FERRER, 2006; RAPOPORT, 1997; IANNI, 1988), que por sua vez se refere ao mesmo problema histórico sobre como os países latino-americanos, atrasados, resolvem o “dilema” de seu desenvolvimento e inserção em um sistema internacional articulado em torno das estruturas hegemônicas de poder. Vejamos, então, como a heterogeneidade expressou-se nos processos de integração regional em particular.

3 HETEROGENEIDADE: FATOR EXPLICATIVO

Enquanto fator explicativo, a referida heterogeneidade pode contribuir para explicar as dificuldades, experimentadas pelos países latino-americanos, em articular instâncias político-institucionais capazes de unificar a visão estratégica do continente, principalmente no que diz respeito aos ideais de autonomia e desenvolvimento. Para tanto, é importante arquivar o argumento teleológico decorrente da adoção de um modelo idealizado da União Europeia (SOARES DE LIMA, 2013), e pensarmos nos desafios a serem enfrentados pelos processos de integração na América Latina, enquanto expressão das relações externas de seus países, marcadas pela heterogeneidade de visões e perspectivas de distinta índole.

Existe um consenso na literatura a respeito do fato de que a integração latino-americana experimentou três grandes momentos ao longo da segunda metade do século XX até a atualidade; um primeiro momento⁴, geralmente conhecido como o “velho regionalismo”, que abarca o período que vai desde o começo dos anos 60 até meados da década de 80; um segundo momento, o do “novo regionalismo”, que terá lugar ao longo dos anos 90 e coincidirá com a hegemonia do pensamento neoliberal; e um terceiro momento, o do “regionalismo pós-liberal”, ou pós-hegemônico (VEIGA; RIOS, 2007; RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012) no século XXI.

Na época do velho regionalismo, as iniciativas de integração no continente estiveram informadas pelas políticas cepalinas desenvolvimentistas, e, ainda que não tenham sido bem-sucedidas, apresentavam forte componente autonômico ao criar um espaço na região sem a presença dos Estados Unidos, país esse que deixou de propor qualquer iniciativa de integração regional à época uma vez que sua prioridade era a liberalização comercial no plano multilateral (JAGUARIBE, 1973; KAPLAN, 1969).

Fatores como a deterioração dos termos de troca no comércio internacional estimularam, a partir da década de 50, um grupo de países latino-americanos a dar início a um processo de integração econômica, não com vias de estabelecer uma união política, mas sim como um meio em direção ao desenvolvimento interno de cada um deles. Ainda que a primeira experiência integracionista da CEPAL tenha sido a do

⁴ Não que as primeiras propostas tenham apenas surgido na década de 1960. Barnabé (2012) indica que desde o início do século XX o eixo ABC (Argentina, Brasil e Chile) assinaram tratados que visavam a cooperação regional.

Mercado Comum Centro-Americano, quase simultaneamente seria gerado um projeto ainda mais ambicioso, que consistia na integração do conjunto da América Latina, ideia que veio sendo amadurecida desde a década de 40, com a primeira tentativa de integração econômica entre Argentina e Brasil (GRANATO, 2015).

Cumpridas as negociações, em 1960 seria originada a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), com o objetivo de criar, em um prazo máximo de doze anos, uma zona de livre comércio, que avançaria até a criação de um mercado comum, que criaria estímulos para o desenvolvimento industrial sobre bases competitivas, reduzindo a dependência externa dos países membros frente ao resto do mundo. Simbolicamente, a iniciativa ALALC significou um hiato histórico, ao propor um objetivo de “unidade regional” visando à superação de um longo ciclo de desencontros e fragmentação (KAPLAN, 1969). Entretanto, a iniciativa fracassaria como consequência da própria diversidade de orientações na política interna e externa dos países membros e da baixa interdependência (o caráter competitivo dos países, as tendências ao protecionismo comercial e a competição estratégico-militar em nível sub-regional), das grandes assimetrias e desigualdades nacionais e sociais dentro de cada país, e do bloco como um todo, bem como da forte ingerência das empresas multinacionais, que levou Jaguaribe (1973) a qualificar essa integração de “satelizada”, em contraste com seu “modelo autônomo de desenvolvimento e integração”.

Enquanto processo que visava à união de todos os países latino-americanos, a ALALC não conseguiu obter condições estáveis e apropriadas para um desenvolvimento dos países da região em condições de igualdade e autonomia. Algumas razões internas à região podem ser elencadas como responsáveis pela não evolução do bloco, como a instabilidade interna dos países da região, a falta de uma visão compartilhada de coordenação de políticas e a falta de coincidência de objetivos comuns (SÖDERBAUM, 2016). Frente à impossibilidade na consolidação da ALALC, os países membros decidiram avançar em projetos menos ambiciosos, de modo a criarem o sistema de consulta e coordenação em matéria econômica, o Sistema Econômico Latino-Americano (SELA), em 1975, e a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), em 1980. Ainda que, com esta última organização, o objetivo final seguisse sendo a constituição de um mercado comum, desta vez não se pretendia abarcar todo o universo alfandegário, sendo isso possibilitado a partir de acordos de

complementação econômica de caráter reduzido (GRANATO; ODDONE, 2008). Assim, tornou-se possível a coexistência de processos de integração de diferentes composições, alcances e objetivos, o que reflete, mais uma vez, a heterogeneidade estrutural argumentada.

Vinculados ao período de crise e recessão que afrontaram os países latino-americanos nos anos 1980, os resultados deste exercício seguiram sendo demasiadamente modestos, com escassos efeitos tanto em termos quantitativos (incremento do comércio regional), como em relação ao objetivo de integrar as economias da região e induzir um processo de especialização intrassetorial. Em uma tentativa de explicar os limites das propostas de integração desse período, Castro e Malamud (2007) elaboraram um quadro com os contextos políticos e econômicos de então, reproduzido no Quadro 1. Este esforço dos referidos autores se aproxima do nosso objetivo de discriminar os âmbitos nacionais, regionais e internacionais em cada período de integração abordado no presente trabalho. Indicaremos similar quadro para cada momento da integração regional latino-americana.

Quadro 1 - Velho regionalismo (1960-1980)

	Contexto Político	Contexto Econômico
Âmbito Doméstico	Instabilidade democrática	Subdesenvolvimento e políticas <i>zig-zag</i> ⁵
Âmbito Regional	Ausência de objetivos comuns ⁶	Baixa interdependência entre os países latinos
Âmbito Internacional ⁷	Guerra Fria e periferia na tentativa de imprimir uma Terceira Via	Deterioração dos termos de troca no comércio internacional

Fonte: Retirado, traduzido e adaptado de Castro e Malamud (2007).

⁵ Falta de continuidade de políticas à longo prazo.

⁶ No quadro original: “Institucionalidade inadequada”. Segundo os autores, o referido termo refere-se à principal nuance histórica desses processos: o intergovernamentalismo (CASTRO; MALAMUD, 2007). Neste trabalho, seguindo o argumento de Soares de Lima (2013) com relação às limitações emergentes da adoção do modelo europeu como parâmetro para a avaliação da integração latino-americana, optamos por substituir a causa da “institucionalidade inadequada” pela causa da “ausência de objetivos comuns” que, a nosso modo de ver, explica de forma mais precisa o fracasso da integração nesse período, sem recorrer ao argumento teleológico da experiência europeia com capacidade de reprodução para outras regiões do mundo.

⁷ Incremento nosso ao quadro original. Schmitter (2010) aponta que processos de integração regional podem ser vulneráveis a fatores exógenos de modo crítico. Por mais que o autor parta do modelo europeu, podemos trabalhar com essa noção se contextualizamos a América Latina na condição de dependente diante do *hegemon* hemisférico (FURTADO, 1968; CARDOSO; FALETTO, 1973).

Apesar da heterogeneidade em termos de modelos de desenvolvimento, de desempenho interno e de perspectivas e interesses em torno da integração regional, estas experiências constituem valiosos antecedentes no que diz respeito ao esforço de criar vontades políticas em torno de um objetivo comum, superador de interesses e visões poucas vezes convergentes, o que caracteriza a condição básica para impulsionar um processo associativo deste tipo.

No momento seguinte, com o fim da Guerra Fria, os processos de integração vão convergir sob a liderança dos Estados Unidos e a ascensão do neoliberalismo na América Latina, expressa no já mencionado Consenso de Washington. Neste contexto, o novo ciclo de regionalismos, representado principalmente pela criação do Tratado de Livre Comércio da América do Norte (e a “rejeição” do México do legado de resistência anti-hegemônico), pela constituição do Mercado Comum do Sul (Mercosul) (sobre a base dos acordos pioneiros da Argentina e Brasil), pelo relançamento do Pacto Andino de 1969 (reconfigurado na Comunidade Andina) e pela proposta não concluída da ALCA, contribuiria com a disseminação de processos associativos que adotaram um modelo de integração com abertura para os mercados externos, que assumiria um caráter principalmente comercial (GRANATO, 2015). O referido modelo fazia parte do que, em 1994, a CEPAL definiu como o que deveria ser a “nova” estratégia de integração regional no mundo: o “regionalismo aberto”, processo que surge ao se conciliar a interdependência nascida dos acordos especiais de caráter preferencial e aquela impulsionada basicamente pelos sinais do mercado resultantes da liberalização comercial em geral (CEPAL, 1994).

Um papel similar ao da CEPAL foi exercido pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em defesa do “novo regionalismo” e sua complementaridade com o multilateralismo, no sentido de completar e reforçar a liberalização unilateral, bem como a multilateral, empreendidas como parte do processo de reforma estrutural dos Estados latino-americanos (BID, 2002). Desta forma, os esquemas integracionistas, sobre os quais seria desenvolvido o novo regionalismo latino-americano, simbolizariam a hegemonia do programa neoliberal na agenda regional. Uma característica desse momento é a importância renovada das instituições hemisféricas, particularmente da Organização dos Estados Americanos (OEA), com a promulgação da Carta Democrática, que assinalava a convergência em torno das democracias de mercado. Se

o velho regionalismo havia significado, em algum sentido, a tentativa dos países latino-americanos de fortalecer regionalmente os processos autônomos de industrialização e inserção externa, a opção institucional por um esquema de regionalismo aberto deveria servir ao objetivo de reforçar os processos de reforma estrutural dos mercados domésticos, “unificar” os processos políticos internos sob o princípio liberal-democrático, e favorecer a inserção das economias latino-americanas nas cadeias globais de valor.

Para Weyland (2004), os impactos do neoliberalismo na região são ambíguos: há fortalecimento da democracia nos países da região, mas redução de sua qualidade. Isso decorreu uma vez que os países da região se abriram para as pressões internacionais de preservação da democracia (o que fortalece a opção pelo regime democrático recém reestabelecido pós-governos autoritários), gerando, ao mesmo tempo, fortalecimento das elites econômicas e enfraquecimento de partidos de esquerda e movimentos sociais, enfraquecendo, assim, a participação social na política e redução dos processos de *accountability*. A abertura ao mercado internacional também enfraqueceu a qualidade das democracias latino-americanas ao limitar o escopo da escolha democrática, uma vez que se atrela a constrangimentos econômicos externos (WEYLAND, 2004). Em outras palavras, durante a década de 1990, principalmente, uma vez atrelados aos ditames de organismos internacionais como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, os países latino-americanos possuíam reduzida margem de manobra para formular, democraticamente, suas políticas econômicas.

Os esquemas integracionistas latino-americanos avançariam, no contexto do regionalismo aberto e da proposta hemisférica de constituir a ALCA, a partir de uma agenda de “integração negativa” centrada na eliminação progressiva das barreiras ao comércio entre os países membros. Ainda que o resultado viesse a ser o incremento nos intercâmbios comerciais, os avanços dos diferentes processos de integração durante a década de 1990 foram debilitados pela alta vulnerabilidade externa das economias da região frente às crises financeiras internacionais que ocorreram desde meados dessa década.

Além disso, estes novos esquemas associativos careceram de uma agenda de “integração positiva” que impulsionasse políticas comuns em áreas estratégicas, tais como infraestrutura, energia, transporte, coordenação macroeconômica, política social e

construção de instituições comuns, dentre outros, agenda essa que levaria à profundidade política, social e territorial às referidas iniciativas de integração. Por tais motivos, até o fim da década de 1990, os processos de integração pareciam perder impulso, questão essa que seria aprofundada sob o ciclo do estancamento econômico, da mobilização social e da instabilidade política que afetou vários países da região (GRANATO, 2015).

Ao analisar a primeira década de funcionamento do Mercosul, Malamud (2005) indicou que o bloco possui baixo grau de institucionalização, concentrando o poder de agenda e o processo decisório em cúpulas presidenciais, o que acarreta reduzida participação de outros atores sociais relevantes. Dada essa característica, o autor coloca que se trata de um bloco institucionalmente “interpresidencialista”⁸. Com esse termo, buscou articular a ideia de que os presidentes dos países membros do bloco estão acima de quaisquer outros atores regionais ou domésticos e controlam os rumos do processo de integração regional. Contudo, o autor não vai entender isso como algo negativo. Malamud (2005) aponta que os presidentes são munidos de capacidades institucionais estatais, como vetos e decretos, possuem legitimidade popular e que suas capacidades constitucionais garantem o cumprimento das políticas acordadas no âmbito regional. Ziccardi (2015) concorda com esse argumento e indica que a principal estrutura institucional dos processos de regionalização da América Latina é o presidencialismo. Castro e Malamud (2007) inclusive identificam o novo regionalismo como sendo limitadamente bem-sucedido devido a esse fator interpresidencialista. Para os autores, o progresso desse modelo se deu por questões políticas, e não econômicas. Ao analisar o Quadro 1, que discrimina os contextos nacionais e regionais do velho regionalismo, entende-se que o desenvolvimento do caráter presidencialista à época do novo regionalismo superou em partes dois entraves políticos de outrora: alcançou-se estabilidade democrática, como exposto por Weyland (2004), e garantiu uma adequada institucionalização⁹, o presidencialismo, como defendido por Ziccardi (2015). É

⁸ Tal qual exposto por Malamud (2005), com este termo busca-se uma denominação própria do intergovernamentalismo observado nos processos de integração regional da América Latina. A ideia é unir em um só termo o caráter presidencialista, típico dos países da região e observado tanto nas políticas internas quanto externas, e o caráter intergovernamental dos processos regionalistas.

⁹ Como exposto na nota 4, Castro e Malamud (2007), ao elaborarem a versão original do Quadro 1, indicavam “Institucionalismo Inadequado” no âmbito regional como entrave para o sucesso dos processos típicos do velho regionalismo, característica modificada por nós na nossa versão do Quadro 1, pelas razões já indicadas na mencionada nota.

possível elaborar, portanto, uma tabela similar para o novo regionalismo, como demonstra o Quadro 2.

Quadro 2 - Novo regionalismo (1980-2000).

	Contexto Político	Contexto Econômico
Âmbito Doméstico ¹⁰	Fortalecimento da democracia / Redução de sua qualidade	Instabilidade econômica e instabilidade de políticas econômicas
Âmbito Regional	Alto grau de intergovernamentalismo	Incremento nos intercâmbios comerciais / Vulnerabilidade externa das economias da região
Âmbito Internacional	Hegemonia global dos Estados Unidos	Consenso de Washington

Fonte: Elaboração nossa.

Como se pode notar, por mais que parcialmente mais positivos os contextos políticos nacionais, regional e internacional, os contextos econômicos não eram favoráveis aos países latino-americanos e à região, o que ainda se apresentava como barreiras aos processos de integração.

No início do novo milênio, a ordem neoliberal demonstrou sua incapacidade de gerar um desenvolvimento integral nos países da região, o que ficou evidenciado na falência de seus respectivos indicadores econômicos e sociais. As políticas neoliberais na América Latina geraram sua própria resistência (o que cristalizou ainda mais a heterogeneidade característica da região em geral) e grandes setores da população elegeram democraticamente forças políticas de esquerda e centro-esquerda que propugnavam a necessidade de buscar alternativas a este modelo de exclusão e desigualdade. Em outras palavras, este processo de mudança de orientação política e ideológica foi resultado das mobilizações sociais e dos processos eleitorais que questionaram os ditames neoliberais, ao mesmo tempo em que, com vistas a construir projetos alternativos, propuseram, em linhas gerais, revitalizar o papel do Estado como regulador da economia, promotor do desenvolvimento e distribuidor de bem-estar social ao setor majoritário da população.

A nova configuração política se expressou não somente na diversidade das experiências nacionais, mas também, dentre outros fatores, na participação dos Estados em diferentes processos de integração regional e de concertação política, baseados,

¹⁰ Baseado em Brasil e Argentina.

também, em diversas concepções, objetivos e interesses. Assim, o novo modelo de regionalismo de base social e com aspirações de desenvolvimento e autonomia (GRANATO, 2015), vinculado a uma crítica ampla ao paradigma neoliberal da década passada, emergiu de projetos bastante heterogêneos, tais como o Mercosul “reconfigurado” sob liderança dos governos kirchneristas e petistas; a Aliança Bolivariana para os Povos da América Latina-Tratado de Comércio dos Povos (ALBA-TCP), sob liderança da Venezuela (e com expressivo apoio de vários países centro-americanos); a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e a já mencionada CELAC, concebidos no intuito de caminhar para uma visão política e estratégica da integração regional. É importante salientar que o caráter contra-hegemônico desses projetos de integração manifestou-se frente à decisão comum de “romper” com o esquema de integração assimétrica proposta pela ALCA, promovido pela potência hemisférica (ODDONE; GRANATO, 2009).

Como apontam Granato, Oddone e Battaglia (2016), essas propostas integracionistas típicas dos governos de centro-esquerda vão se aproximar, ao menos enquanto proposta ou discurso, as noções de autonomia e desenvolvimento presentes em autores como Puig e Jaguaribe. O MERCOSUL reconstituído, para os autores, seria um exemplo da *autonomia heterodoxa* que escreve Puig, que significa perseguir desenvolvimento interno ao mesmo tempo que possuem discrepâncias de interesses, e se vincular internacionalmente com outros atores ao mesmo tempo que não rompe com a potência hemisférica (PUIG, 1980; 1984).

Por sua vez, a UNASUL é identificada como próximo ao *modelo autônomo de desenvolvimento e integração* proposto por Jaguaribe (1973) e ao conceito de *integração integral* de Puig (1986). Para Granato, Oddone e Battaglia (2016), a UNASUL aparenta buscar o desenvolvimento de cada país membro através da maximização nacional e regional da autonomia e da maximização de recursos e mercados, o que possibilita crescente capacidade independente de segurança nacional e regional. Em seu Tratado Constitutivo, a organização esclarece que buscará a integração cultural, social, econômica e política, o que revela o caráter integral da integração almejada, e baseando-se em valores democráticos e de respeito à soberania das nações sul-americanas, refletindo uma noção de defesa da autonomia dos povos sul-americanos.

Já o modelo de integração proposto pela ALBA-TCP representa a *autonomia secessionista* da qual escreveu Puig, o que significa romper com a potência hemisférica através de seus projetos “Gran-Nacionais” que visam “unir capacidades e forças na perspectiva de produzir transformações estruturais e desenvolvimento integral para existência de nações soberanas e justas” (GRANATO; ODDONE; BATTAGLIA, 2016, p.167)¹¹. Além disso, a ALBA-TCP carrega em seu tratado constitutivo os pilares ideias da integração latino-americana tal qual sugeriu Puig: solidariedade, cooperação e complementariedade. A ALBA-TCP se diferencia dos demais modelos de integração pós ou contra-hegemônicos por representar, ao menos discursivamente, um secessionismo mais radical¹² em relação a potência hemisférica norte-americana, típica do “socialismo do século XXI” presente no governo de Hugo Chávez (MUHR, 2010; 2011).

Por fim, a CELAC é entendida por Granato, Oddone e Battaglia (2016, p.169) como uma “ferramenta para adquirir relativa estabilidade pela via da autonomia”, se aproximando da noção de “visão ampla” da integração da qual versava Puig. Contudo, não é organismo regional como os demais aqui trabalhados, configurando-se apenas como reunião presidencial bianual. O grande valor dessa iniciativa, de 2008, é a não presença dos EUA nessa cúpula que reúne todos os demais países do hemisfério americano.

Dessa forma, podemos traçar o Quadro 3, correspondente às conjunturas nacionais, regionais e internacionais desse recente período da integração regional.

Quadro 3 - Regionalismo pós-liberal (2000-2015).

	Contexto Político	Contexto Econômico
Âmbito Doméstico ¹³	Governos de centro-esquerda com pautas de redistribuição de renda e inclusão social	Crescimento econômico ou estabilidade econômica
Âmbito Regional	Múltiplas propostas de integração regional baseadas em noções distintas de autonomia	Alta do preço das commodities favorecendo a região
Âmbito Internacional	Estados Unidos voltados para a Guerra ao Terror se afasta da	Ascensão de Potências economicamente emergentes

¹¹ Tradução livre dos autores.

¹² Baseado no entendimento de Weyland *et al.* (2010) de que Venezuela e Bolívia, dos governos de Chávez e Morales, representariam a esquerda radical da América Latina, em oposição a esquerda moderada de Lula, no Brasil, e de Bachelet, no Chile.

¹³ Baseado em Brasil e Argentina.

	América Latina / Crescimento da presença chinesa	
--	--	--

Fonte: Elaboração dos autores.

Esse quadro permite identificar, ao compararmos com os quadros anteriores, que a região nunca experimentou conjuntura tão favorável, no que diz respeito a convergência de interesses para a integração regional, como a da primeira década dos anos 2000. Contudo, a heterogeneidade entre os governos de centro-esquerda e entre os de centro-direita permaneceu emperrando profunda integração. A diversidade de propostas de integração voltadas para o político, social e cultural, representou os múltiplos e conflitantes interesses pela liderança da região.

Para Muhr (2010; 2011), a Venezuela cria e lidera a ALBA-TCP para indicar liderança no norte do continente e na América Central, liderança essa inclusive legitimada pela superioridade relativa de recursos, materiais e institucionais, que a Venezuela possuía em relação aos demais membros do bloco. Riggiozzi e Tussie (2012) apontam inclusive que o bloco é dependente tanto da figura de Hugo Chávez quanto do petróleo Venezuela – dependência que se provou com o passar dos anos, com o fim do governo Chávez e com a crise econômica venezuelana. Já a criação da UNASUL, encabeçada por Argentina, Brasil e Venezuela, revela os distintos interesses estratégicos que cada um desses países possuía para o bloco e suas respectivas inserções regionais (BARNABÉ, 2012), a saber, respectivamente: interesse argentino na integração regional como instrumento de desenvolvimento nacional (GRANATO, 2016); o enfoque brasileiro no âmbito sul-americano como prioridade de sua política externa (BRASIL, 2004); e ampliação do discurso anti-estadunidense bolivariano chavista para a América do Sul, para além da ALBA (GIACALONE, 2005).

Notam-se, dessa forma, distintas visões e interesses para os processos pós-hegemônicos criados na primeira década do séc. XXI. Além disso, dois pontos podem ser levantados para indicar o não-avanço desses recém-criados organismos: (i) a integração regional na América Latina manteve seu viés intergovernamental, dificultando a permanência dessas políticas para além dos mandatos dos presidentes que as incentivam; (ii) a existência de um abismo entre expectativas, discurso e realidade¹⁴ (CARMO, 2013).

¹⁴ Granato (2016) comprova isso no que diz respeito a ampliação da pauta do Mercosul, chamado pela própria instituição de “Mercosul produtivo e social” durante a primeira década dos anos 2000. O autor

Se dentre os governos de centro-esquerda do período existiam divergências¹⁵ quanto aos termos de uma integração social, política e cultura, as propostas de integração comercial dos governos de centro-direita acrescentam maior heterogeneidade ao cenário latino-americano dos anos 2000. Criada em 2012, a Aliança do Pacífico une Chile, Colômbia, México e Peru numa proposta de livre circulação de bens, serviços, capitais e pessoas em pleno “momento pós-hegemônico” para a integração regional da região. (BATISTA; BARNABÉ, 2016). Dentre os objetivos do bloco, a expansão e aproximação com o mercado do leste asiático é prioridade, o que revela o caráter estratégico da Aliança que possui mais de trinta países observadores, dentre eles Estados Unidos e China, grandes potências que possuem capacidades de afetar a integração regional latino-americana, seja com tratados bilaterais com os mais distintos países da região, seja institucionalmente, através da aproximação com a própria Aliança, por exemplo.

No que diz respeito a influência dessas potências externas na integração latino-americana, elas afetam as agendas nacionais, interesses de elites e visões de política externa dos países da região, o que, nos termos de Fiori (2008), fazem parte de um processo mais amplo que envolve a competição interestatal global.

No caso dos Estados Unidos, a partir de uma rede de acordos bilaterais de livre comércio, a potência estadunidense buscava configurar um “arranjo de integração aberta” na região latino-americana que deslocasse a importância daquelas iniciativas de integração desafiantes dos moldes do regionalismo aberto, abrindo espaço para a projeção e a manutenção de sua hegemonia hemisférica. Já no novo governo Trump, essa estratégia parece estar sendo reformulada. Por sua vez, a China, focada na busca por acesso a recursos naturais e na expansão de mercado para seus bens acabados, ganharia crescente participação no comércio e nos investimentos da região, e reforçaria a inserção econômica dos países latino-americanos baseada na exportação de

aponta descompasso entre o discurso de democratização e participação popular vinculado a criação do Parlamento do Mercosul, do Fórum Consultivo de Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul e da Unidade de Participação Social do Mercosul, enquanto que na realidade apenas obtiveram status consultivo, não acarretando, portanto, em efetiva democratização da formulação da pauta do bloco.

¹⁵ Devemos deixar claro que existiram distintas esquerdas no período, que é comumente tratado como homogêneo ou coesos. Valencia (2010) os divide entre governos transformadores (Chávez na Venezuela, Morales na Bolívia, Correa no Equador), reformadores (Lula no Brasil, Kirchner na Argentina, Vázquez no Uruguai) e modernizadores (Bachelet no Chile). Já Weyland *et al.* (2010) trabalha com os conceitos de esquerda radical, ou contestatória, para o caso venezuelano e boliviano, e esquerda moderada, para o caso de Brasil e Chile.

commodities, e conseqüentemente, na desintegração de suas economias cada vez mais voltadas para fora (PADULA, 2013). Como apontam Carmo e Pecequilo (2016), a China se torna primeira ou segunda parceira econômica, tanto em exportação quanto em importação, de diversos países na região, como Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e Venezuela – o que inclui parceiros históricos dos Estados Unidos, como Chile e Colômbia. Esse crescimento chinês na região, que data do início do milênio, contribui inclusive para o crescimento econômico da região, visto que a China é grande compradora das *commodities* latino-americanas (CARMO; PECEQUILO, 2016).

4 CONCLUSÃO

Após o exposto, nota-se que a heterogeneidade é marca histórica da região. Neste trabalho, podemos apresenta-la de dois modos: como fator a ser explicado e como fato explicativo. No primeiro momento, contextualizamos a condição periférica na qual o continente latino-americano encontra-se inserido: no sistema internacional hierárquico, onde os Estados são reprodutores *ultima ratio* do modo de produção capitalista, os Estados periféricos ainda são compostos por elites que se beneficiam dessa condição periférica e, por isso, reproduzem o subdesenvolvimento e a dependência. É nesse contexto que são formados os Estados nacionais latino-americanos, como forma de dominação de classe que se respalda em símbolos e valores teoricamente compartilhados para que se construa um mercado nacional, de forma que estes Estados possam adentrar ao sistema capitalista.

No segundo momento, buscamos através da análise dos principais períodos históricos da integração regional na América Latina entender a heterogeneidade como fator explicativo para os insucessos de seguidas propostas de integração. Dessa forma, revisitamos o velho regionalismo (1960-1980), o novo regionalismo (1980-1990) e o regionalismo pós-liberal (2000-2015), indicando os contextos nacionais, regional e internacional como fontes que nos permitiram observar heterogeneidade.

Perante uma nova virada conservadora na região, as diferentes opções políticas e orientações estratégicas dos governos parecem ter impactado na reconfiguração dos processos de integração com objetivos autonômicos, agora mais voltados para projetos de inserção e desenvolvimento associados aos centros hegemônicos de poder, e na perda

de impulso da UNASUL e da CELAC. Por sua vez, apesar da retirada dos Estados Unidos do projeto, países como México e Peru já se mostraram alinhados às políticas aperturistas da Parceria Trans-Pacífico. A vitória de Maurício Macri na Argentina, a assunção do governo de Michel Temer no Brasil, as derrotas nas eleições legislativas e tensões enfrentadas pelo governo Maduro na Venezuela, e o referendun que proibiu um terceiro mandato do presidente Evo Morales na Bolívia, são alguns dos indicadores de um panorama político que, caracterizado por processos de instabilidade internos e pela ausência de bases de sustentação social, já está tendo grande impacto nas relações internacionais desses países, marcadas pela heterogeneidade estrutural e pela falta de, nos termos de Puig (1986), uma genuína política compartilhada de solidariedade estratégica fortalecedora das capacidades nacionais.

Nesse novo momento de reconfiguração de perspectivas para a região, tenhamos em mente a necessidade da análise da conjunta dos distintos âmbitos, nacional, regional e internacional para um adequado desenho de possibilidades. Dada suas condições periféricas, a América Latina necessitaria que os três níveis apresentassem oportunidades para o desenvolvimento dos processos de integração regional. A condição que se manterá será a tendência histórica da heterogeneidade latino-americana, variável independente para qualquer que seja o cenário futuro.

6 REFERÊNCIAS

BARNABÉ, Israel Roberto. Del ABC al ABV: El eje Argentina, Brasil y Venezuela em la integración regional en la América del Sur. *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, v. 07, n. 14, jul./dic. 2012.

BATISTA, Ian R., BARNABÉ, Israel R. *Chile, México e a questão da liderança na Aliança do Pacífico*. Disponível em: <http://voxmagister.com.br/2016/06/01/chile-mexico-e-a-questao-da-lideranca-na-alianca-do-pacifico>. Acesso em 25 de outubro de 2017.

BID. *Más allá de las fronteras: el nuevo regionalismo en América Latina*. Buenos Aires: BID, 2002.

BRASIL [MPOG]. *Plano Plurianual 2004-2007*, 2004. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual/ppas-anteriores>. Acesso em 10 de outubro de 2017.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. *Dependência e Desenvolvimento na América Latina: Ensaio de interpretação sociológica*. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

CARMO, Corival Alves do. A América do Sul, a China e as contradições da política econômica externa do Brasil. In: CARMO, Corival Alves do *et al.* (Orgs.). *Relações Internacionais: Olhares Cruzados*. Brasília: FUNAG, 2014, p. 129-162.

_____; PECEQUILO, Cristina Soreanu. Brazil and the regional leadership vacuum: the chinese-american advance (2011/2016). *Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations*, v. 05, n. 09, p. 53-73, jan./jun. 2016.

CASTRO, Pablo; MALAMUD, Andrés. Are Regional Blocs Leading from Nation States to Global Governance? A Skeptical Vision from Latin America. *Iberoamericana, Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, v. XXXVII, n. 01, p. 115-134, 2007.

CEPAL. *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica en servicio de la transformación productiva con equidad*, n. 39. Santiago de Chile: CEPAL, 1994.

FERRER, Aldo. *Hechos y ficciones de la globalización: Argentina y el Mercosur en el sistema internacional*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2006.

FIORI, José Luis. Estados Unidos, América do Sul e Brasil: seis tópicos para uma discussão. *Diplomacia, Estratégia e Política*, n. 9, p. 35-44, jan./mar. 2009.

_____. *O sistema interestatal capitalista no início do século XXI*. In: FIORI, José L.;

MEDEIROS, Carlos; SERRANO, Franklin. *O mito do colapso do poder americano*. Rio de Janeiro: Record, 2008, p. 11-70.

FURTADO, Celso. *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

GIACALONE, Rita. La Comunidad Sudamericana de Naciones: ¿una alianza entre izquierda y empresarios? *Nueva Sociedad*, n. 202, p. 74-86, 2005.

GRACIARENA, Jorge. El Estado latinoamericano en perspectiva. Figuras, crisis, prospectiva. *Pensamiento Iberoamericano*, n. 5, p. 39-74, 1984.

GRANATO, Leonardo. *Brasil, Argentina e os rumos da integração: o Mercosul e a Unasul*. Curitiba: Appris, 2015.

_____. Ideales y estrategias en la periferia del capitalismo. In: RACOVSKICH, María A.; RAIMUNDI, Carlos (Orgs.). *Documento de Trabajo Nro. 4 ¿Fin de ciclo o paréntesis en la región? Balance de la última década y reflexiones sobre el nuevo escenario del MERCOSUR*. Buenos Aires: FLACSO Argentina, 2016, p. 77-92.

_____; ODDONE, Nahuel; BATTAGLIA, Matías. Teoría de la Autonomía: ¿Aún vigente para analizar los procesos de cooperación y de integración en América Latina? *Teoria & Pesquisa: Revista de Ciência Política*, v. 25, n. 01, p. 153-175, 2016.

_____; ODDONE, Nahuel. El sistema internacional y la integración económica regional. In: DURÁN, María Susana *et al.* (Coords.). *Regionalismo y globalización: procesos de integración comparados*. Buenos Aires: Editorial UAI, 2008, p. 17-35.

IANNI, Octavio. A questão nacional na América Latina. *Estudos Avançados*, v. 2, n. 1, p. 6-40, 1988.

JAGUARIBE, Helio. Dependencia y autonomía en América Latina. In: JAGUARIBE, Helio; FERRER, Aldo; WIONCZEK, Miguel; SANTOS, Theotonio dos. *La dependencia político-económica de América Latina*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 1973, p. 1-85.

KAPLAN, Marcos. *El Estado en el Desarrollo y la Integración de América Latina. Ensayos*. Caracas: Monte Ávila Editores, 1969.

MEDEIROS, Marcelo de Almeida; BARNABÉ, Israel R.; ALBUQUERQUE, Rodrigo Barros; LIMA, Rafael. What does the field of international relations look like in South America. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 59, n. 01, p. 1-31, 2016.

MILIBAND, Ralph. *O Estado na sociedade capitalista*. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

MUHR, Thomas. Counter-hegemonic regionalism and higher education for all: Venezuela and the ALBA. *Globalisation, Societies and Education*, v. 8, n. 1, p. 39-57, 2010.

_____. *Venezuela and the ALBA: Counter-Hegemony, Geographies of Integration and Development and Higher Education for All*. Saarbrücken: VDM, 2011.

O'DONNELL, Guillermo. Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales: Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas. *Desarrollo Económico*, v. 33, n. 130, p. 163-184, 1993.

_____. Apuntes para una teoría del Estado. *Revista Mexicana de Sociología*, v. 40, n. 04, p. 1157-1199, oct./dic. 1978.

_____. *El Estado Burocrático Autoritario 1966-1973: Triunfos y derrotas*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano, 1982.

_____, LINCK, Delfina. *Dependencia y Autonomía. Formas de dependencia y estrategias de liberación*. Buenos Aires: Amorrortu Editores, 1973.

ODDONE, Nahuel; GRANATO, Leonardo. La teoria dell'autonomia applicata ai nuovi processi di integrazione regionale latinoamericani. *Il Politico: Rivista Italiana di Scienze Politiche*, n. 1, p. 183-200, jan./abr. 2009.

OLIVER-COSTILLA, Lucio Fernando. O Estado latino-americano perante a mundialização do capital. *Revista de Ciências Sociais*, v. 28, n. 1/2, p. 7-24, 1997.

OSZLAK, Oscar. Formación histórica del Estado en América Latina. Elementos teórico-metodológicos para su estudio. In: ACUÑA, Carlos H. (Comp.) *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas. Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado: Jefatura de Gabinete de Ministros, [1978] 2007, p. 115-142.

PADULA, Raphael. A Geopolítica da Bacia do Pacífico e a integração regional na América do Sul. *Revista do IMEA-UNILA*, v. 01, n. 02, p. 30-47, 2013.

PARADISO, José. Prólogo. In: CALDAS, Erick A. P.; GRANATO, Leonardo (Coords.). *Integración Regional Sudamericana: Quo Vadis?* Mossoró: Igramol, 2008, p. 10-13.

POULANTZAS, Nicos. *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*. México D. F.: Siglo Veintiuno, [1968] 2007.

PUIG, Juan Carlos. *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana*. Caracas: Instituto de Altos Estudios de América Latina, Universidad Simón Bolívar, 1980.

_____. Integración y autonomía de América Latina en las postrimerías del siglo XX. *Integración Latinoamericana*, n. 109, p. 40-62, ene./feb. 1986.

_____. Introducción. In: PUIG, Juan Carlos (Comp.). *América Latina: políticas exteriores comparadas*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1984, pp. 24-90.

RAPOPORT, Mario. La globalización económica: ideologías, realidad, historia. *Ciclos*, n. 12, p. 3-42, 1997.

RIGGIROZZI, Pía; TUSSIE, Diana. The Rise of Post-Hegemonic Regionalism in Latin America. In: RIGGIROZZI, Pía; TUSSIE, Diana (Ed.). *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism. The case of Latin America*. London: Springer, 2012, p. 1-16.

SARTI, Ingrid. Integração sul-americana, os desafios de um projeto estratégico. In: SARTI, Ingrid et al. (Orgs.). *Os desafios da integração sul-americana: autonomia e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Letra e Imagem, 2014, p. 7-12.

SCHMITTER, Philippe C. A experiência da integração europeia e seu potencial para a integração regional. *Lua Nova*, n. 80, p. 9-44, 2010.

SOARES DE LIMA, Maria Regina. Relações interamericanas: a nova agenda sul-americana e o Brasil. *Lua Nova*, n. 90, p. 167-201, 2013.

SÖDERBAUM, Fredrik. *Rethinking Regionalism*. London: Palgrave Macmillan, 2016.
VEIGA, Pedro da Motta; RIOS, Sandra P. *O regionalismo pós-liberal, na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*. Santiago de Chile: CEPAL, 2007.

WALLERSTEIN, Immanuel. *The capitalist world-economy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1979.

WEYLAND, Kurt. Neoliberalism and Democracy in Latin America: A Mixed Record. *Latin American Politics and Society*, v. 46, n. 01, p. 135-157, 2004.

WEYLAND, Kurt; MADRID, Raúl L.; HUNTER, Wendy. The Policies and Performance of the Contestatory and Moderate Left. In: WEYLAND, Kurt; MADRID, Raúl L.; HUNTER, Wendy (Org.). *Leftist Governments in Latin America: Successes and Shortcomings*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010, p. 140-179.

ZAVALETA-MERCADO, René. El Estado en América Latina. *Ensayos*, n. 1, p. 59-78, 1984.

ZERMEÑO, Sergio. Las fracturas del Estado en América Latina. In: LECHNER, Norbert (Ed.). *Estado y Política en América Latina*. México D.F.: Siglo Veintiuno Editores, 1981, p. 60-86.

ZICCARDI, Natalia S. The Mexican Agenda in Latin America: The Pacific Alliance. *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, n. 10, p. 421-436, 2014.

Recebido em 25/06/2017.

Aceito em 29/12/2017.

Publicado em 02/04/2018.

**GÊNESE, DESENVOLVIMENTO E INSTITUIÇÕES: COMPARANDO ALADI,
MERCOSUL E UNASUL**

*GENESIS, DEVELOPMENT AND INSTITUTIONS: COMPARING ALADI,
MERCOSUL AND UNASUL*

*Elisa de Sousa Ribeiro*¹

Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil

*Edelcio Vigna*²

Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil

Resumo: O artigo objetiva estabelecer comparações entre Aladi, Mercosul e Unasul, instituições regionais de integração regional sul-americanas, com o propósito de explorar os níveis de democratização que cada instituição construiu, a partir das controvérsias entre os Estados Partes, que as integram, e das organizações da sociedade civil, que delas participam. O estudo ressalta o papel dos Estados nacionais nas relações multilaterais da região que, ao edificar os blocos econômicos, respondem às exigências da formação de um novo contexto econômico internacional e de uma nova fase de acumulação do capitalismo pelo capital financeiro.

Palavras-chaves: Aladi, Mercosul, Unasul, histórico, instituições.

Abstract: The article aims to establish comparisons between Aladi, Mercosul and Unasul, regional South American integration institutions, in order to explore the levels of democratization that each institution has constructed, based on the controversies between the States Parties that comprise them, and the civil society organizations that participate. The study highlights the role of national states in the multilateral relations of the region that, in building the economic blocs respond to the demands of the formation of a new international economic context and of a new phase of accumulation of capitalism by financial capital.

Keywords: Aladi, Mercosul, Unasul, history, institutions.

¹ Realizando Estágio Pós-doutoral no UNIEURO. Doutora e Mestre em Ciências Sociais pelo Centro de Pesquisa e Pós-Graduação Sobre as Américas da Universidade de Brasília (CEPPAC/UnB). Bacharel em Direito pelo UniCEUB. Advogada internacionalista. Professora no curso de Direito do UNIEURO. Professora no curso de Relações Internacionais do UniCEUB. Colíder do Grupo de Estudos do Mercosul do UniCEUB. Pesquisadora do Geomundo - Geografia Econômica Mundial da UTFPR. Coordenadora da obra "Direito do Mercosul". Coordenadora, juntamente com o Prof. Dr. Camilo Negri, da série de quatro volumes "Retratos sul-americanos: perspectivas brasileiras sobre história e política externa". Autora do livro "Mercosul: sobre Democracia e Instituições". E-mail: elisarib@gmail.com

² Doutor em Ciências Sociais pelo Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas (CEPPAC/UnB), vinculado ao Instituto de Ciências Sociais (ICS/UnB) da Universidade de Brasília (UnB), 2015. Mestre em Ciência Política pelo Instituto de Política da Universidade de Brasília (IPOL/UnB). Licenciado em História pela Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Assis (UNESP). E-mail: edelcio.evo@gmail.com

1. INTRODUÇÃO

O processo de globalização, pós II Guerra, alterou o mapa geopolítico mundial: a decadência dos países centrais; o surgimento União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), que se opunha aos Estados Unidos (EUA), gerando, no âmbito das relações internacionais, a dicotomia capitalismo/socialismo; a posterior ascensão dos EUA como potência hegemônica; e a criação da Comunidade Europeia como uma coletividade de Estados em busca de melhor inserção nos mercados estrangeiros e manutenção da paz. A esse contexto, adiciona-se a construção dos blocos regionais sul-americanos, que muito se pautaram pelo processo de integração europeu.

Considerando as referidas modificações inseridas pelo processo de globalização, este artigo se desenvolverá em três seguimentos. Em primeiro lugar, serão comparados os momentos históricos em que ocorreu a criação da Associação Latino-Americana de Integração (Aladi), do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e da União de Nações Sul-Americanas (Unasul), na busca de apontar a sucessão de processos políticos que levaram a planificação das instituições. Serão apresentados, entre vários, três antecedentes de cada instituição, tendo em mente que apesar de terem influências diretas distintas todos, são parte de um mesmo processo de desenvolvimento das relações multilaterais na região. Em segundo lugar, serão abordadas as influências das teorias econômicas dominantes nas décadas de 1980 a 2000, na formação de blocos econômicos na América do Sul. Nessa seção, serão aludidos o Desenvolvimentismo, o Neoliberalismo e o Neodesenvolvimentismo. Em terceiro, analisar-se-á a influência da política externa dos Estados nacionais na coalização regional.

Uma preocupação que perpassará o texto é a de averiguar se há um nexos entre a ideologia vigente nos diversos períodos e os modelos de integração. Essa inquietação vai se verificar no primeiro capítulo, que aborda o surgimento das três instituições de integração criadas em momentos de convergência ideológica entre os governos dos Estados-Partes. O estudo buscará de padrões de arranjos no desenho institucional dos três organismos que serão expressos de forma visual e comparativa.

Da mesma forma, serão explorados os processos de tomada de decisão dentro dos três modelos de integração regional, com a finalidade de aferir as práticas comuns. Por fim, a solução de controvérsias, processo vital para o desenvolvimento equilibrado

dos blocos regionais, será apreciada conforme parâmetros estabelecidos nos momentos analíticos posteriores.

2. EMERGÊNCIA DOS BLOCOS REGIONAIS SUL-AMERICANOS

Cada um dos blocos de integração analisados foi oriundo de diferentes processos políticos nacionais e regionais que levaram à sua criação. Há, em cada contexto, um avanço da base política e jurídica em relação a instituição antecessora. Nesse sentido, a Associação Latino-Americana de Integração antecedeu o Mercado Comum do Sul que, por seu turno, antecedeu à União de Nações Sul-Americanas.

A Aladi, por sua vez, teve como principais antecedentes as Conferências Pan-Americanas, a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (Cepal), e a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Alalc). As Conferências Pan-Americanas tiveram início em 1889 e foram um marco regional por meio do qual se discutiu a ideia de uma integração das Américas. Seu legado foi a aproximação entre os Estados nacionais e o início de um diálogo estratégico em busca de uma posição comum a fim de minimizar os processos beligerantes na região. Essas Conferências demonstraram a necessidade de arquitetar um projeto de segurança regional e de se construir uma identidade comum entre os países. A ancestralidade colonial de origem ibérica foi o ponto seminal na formação de uma unidade nacional, que se contrapunha à exploração econômica, política e cultural europeia.

Cada bloco econômico se originou de um momento crítico da estrutura, da oportunidade política e da consciência continental. Os momentos não são lineares, mas busca-se retratá-los de forma lógica para facilitar a compreensão dos fatores que influenciariam o desenvolvimento das instituições em questão.

A Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (Cepal), criada em 1948, com o objetivo de pensar o desenvolvimento da região de forma técnica e sistematizada, teve forte influência na formação de uma consciência latino-americana, de seu desenvolvimento e de revelar a sua dependência em relação aos países do norte. A teoria da dependência, desenvolvida pela Cepal, expõe de forma crítica não só o desnível da acumulação de capitais entre os países centrais industrializados e dos países periféricos agroexportadores, mas a necessidade de estabelecer outro paradigma que conduzisse a América Latina a “uma nova forma de inserção mundial a partir de uma redefinição das políticas internas. Esse paradigma será o nacional-desenvolvimentismo

(...)” e “sua mais alta expressão e seu centro de difusão na Cepal” (Martins, 2011, p. 217). Essa corrente de pensamento influenciará a criação de foros de convergência econômica e comercial, como a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Alalc).

Em 1960, o Tratado de Montevideu, instituiu a Alalc, cujo objetivo era estabelecer uma zona de livre comércio na América Latina, a fim de viabilizar reduções tarifárias e facilitar acordos de trocas comerciais entre seus integrantes. Conforme Raul Prebisch ressalta em seus textos, o excessivo fracionamento dos mercados tem sido um dos limites ao desenvolvimento técnico:

Já existe uma experiência suficiente para persuadir-se de que o comércio multilateral é o que mais convém ao desenvolvimento econômico da América Latina. Poder vender e comprar nos melhores mercados respectivos, ainda que sejam diferentes, sem dividir o intercâmbio em compartimentos estanques, constitui a fórmula ideal. (Prebisch, 1986, p. 35).

A ampliação do comércio na região permitiria ampliar a economia de escala, fomentando a diversificação e o incremento das economias da região, diminuindo sua dependência em relação aos países “desenvolvidos”. No entanto, o ciclo de ditaduras na América Latina (1960 a 1980), levou à formação da Operação Condor, que incorporou Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai, Peru e Uruguai, dificultando o fluxo econômico sub-regional. Este contexto, que coincidiu com o auge da Guerra Fria, praticamente inviabilizou o desenvolvimento da Alalc, modelo criado pelo segundo Tratado de Montevideu, em 1980 (TM80).

As diferenças de interesses econômicos de apropriação de mercados entre os países, assim como a interferência dos Estados Unidos, mantiveram-se na mesa de negociação durante todo o processo de construção de instituições de integração regional. Buscou-se, então, criar um novo organismo para substituir a Alalc, que pudesse superar os desafios colocados aos países da região e não resolvidos. O caminho foi adotar um modelo que viabilizasse de forma mais efetiva os objetivos comuns formulados entre os Estados. Assim, o TM80 criou a Associação Latino-Americana de Integração (Aladi), que herdou da Alalc, seus mecanismos, instituições e muitos de seus defeitos ou insuficiências.

Na década de 1980, o diálogo entre a Argentina e o Brasil foi frutífero e resultou na ratificação de alguns acordos bilaterais. Pode-se destacar o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE), que previa uma progressiva liberação do

comércio bilateral, e subscreveram a Ata de Iguazu, que firma o interesse em avançar em conjunto rumo a uma integração econômica e comercial. Foi instituída, também, uma série de compromissos bilaterais, como a Ata para a Integração Argentino-Brasileira; a Declaração Conjunta sobre Política Nuclear, e o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento. Esses acordos regionais passaram a compor o arcabouço político-jurídico, que foi a base sobre a qual se assentou o Tratado de Assunção (1991), que incorporou o Uruguai e o Paraguai e constituiu o Mercado Comum do Sul (Mercosul). Esse processo de integração, evoluiu com a criação de instituições regionais (a partir de concessões entre as partes) e com o enfrentando às investidas estadunidenses, que não se apartaram da ideia do “Destino Manifesto”.

[...] na maneira como outras nações [Inglaterra e França] se comprometeram a se intrometer, entre nós e as partes adequadas [EUA-Texas³/México] no caso, num espírito de interferência hostil contra nós, pelo objeto declarado de frustrar nossa política e dificultar nosso poder, limitando nossa grandeza e o cumprimento de nosso **destino manifesto** para espalhar o continente atribuído pela Providência para o livre desenvolvimento de nossa raça que se multiplica aos milhões anualmente (O’Sullivan, 1845, p.2 - grifo nosso).

A institucionalização do Mercosul foi, e ainda é, um a construção mal digerida pelos EUA, tanto que propuseram o estabelecimento da Área de Livre Comércio das Américas (Alca), rejeitada pelos países da região em 2005. Em 2012, os EUA estimularam a criação da Aliança para o Pacífico (AP) – composta de países aliados por meio de tratados de livre comércio. Os países do Mercosul se recusaram a participar da AP, porém o Brasil e a Argentina, após da “revirada conservadora”, dos meados da segunda década do século XXI, defendem uma maior integração latino-americana objetivando, inclusive, negociações, com a Aliança para o Pacífico (G1.Globo, 2017).

Além das instituições voltadas ao campo comercial, os governos sul-americanos se preocuparam em estabelecer uma organização regional que tivesse como objetivo o equilíbrio político do continente. O trajeto histórico desde a Aladi até a institucionalização da Unasul foi conduzida pelo Grupo de Contadora e o Grupo Apoio à Contadora, cujo objeto era a coordenação de ações para o enfrentamento comum dos problemas da América Latina. Em 1990, os grupos se aglutinaram no Grupo dos Oito, que em seguida foi denominado de Grupo do Rio. Esse último, formou a base de

³ Em 1837, a República do Texas, que tinha conquistado a sua independência do México, votou a favor da anexação com o consentimento dos EUA.

diálogo entre os países da região, que se ampliaria de forma a estabelecer um laço que resultaria na criação e institucionalização de uma reunião periódica de presidentes.

A I Reunião de Presidentes da América do Sul, em 2000, objetivou de promover o desenvolvimento integrado da infraestrutura de transporte, energia e telecomunicações dos seus países. Esse foi o primeiro passo rumo a uma maior coordenação comum dos países da América do Sul, haja vista que o foro se estabeleceu de forma a coordenar ações de nível intra e extra regionais. Em uma das reuniões, foi criada a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), organismo que atuou no sentido de colocar em marcha os objetivos de integração na área da infraestrutura.

Em 2004, durante a III Reunião de Presidentes da América do Sul, foi criada a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), que tinha como finalidade ser o organismo de concertação política entre os Estados do subcontinente. Em 2007, durante a reunião na Isla Margarita, a designação CASA/CSN foi substituída por União de Nações Sul-Americanas (Unasul). Em 2008, foi assinado o Tratado Constitutivo da Unasul, que prevê uma convergência entre a Comunidade Andina (CAN) e o Mercosul, para a formação de um mercado econômico sul-americano.

Os mencionados foros e organismos regionais sul-americanos expressam o curso institucional no qual as preocupações e os interesses dos Estados nacionais percorreram e que foram, paulatinamente, se consolidando, criando normas, acordos e tratados, nos quais sobressaem compromissos históricos e conjunturais, que marcam de forma menos instável a relação dos países sul-americanos.

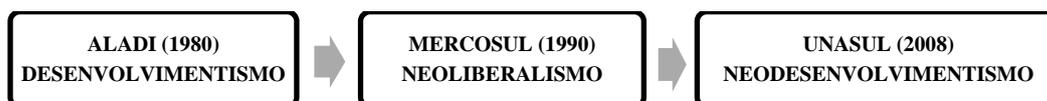
Para além da construção progressiva da integração regional sul-americana, das suas sedes e desenvolvimento das suas ações que promoveram uma aproximação entre os países da região, cabe, em seguida, observar em quais pressupostos teóricos cada uma das três organizações se baseou.

3. INFLUÊNCIAS TEÓRICAS

Cada uma das experiências de integração citadas foi influenciada por uma teoria econômica diferente, haja vista os períodos em que foram criadas. A Aladi teve como base teórica o desenvolvimentismo cepalino; o Mercosul foi criado em um contexto neoliberal; e a Unasul, em um processo de estabelecimento do

neodesenvolvimentismo⁴. Os modelos teóricos expressam uma condição dominante, mas não hegemônica no período de sua existência, pois os paradigmas convivem e disputam durante um longo tempo a legitimação de seus pressupostos, até que o amalgama desses encontre um novo padrão, que ao entrar no embate venha resignificar os mais antigos. A figura 01 demonstra, sem os matizes necessários, o encadeamento das teorias econômicas, mas é preciso pressupor as junções que foram sendo realizadas nas passagens de um padrão para outro.

Figura 1- Organizações regionais e teorias econômicas



Fonte: Ribeiro, 2016.

As ideias desenvolvimentistas sustentadas pela Cepal baseavam-se em quatro pilares: (1) a dependência da periferia em relação ao centro; (2) a deterioração dos termos de troca; (3) a industrialização por substituição de importações; (4) e a integração econômica regional (Ribeiro; Pinchemel, 2011). Os anos de 1960 até 1980 foram marcados pelo desenvolvimentismo, que de início foi sustentado por empréstimos externos com a finalidade de apoiar os projetos de ampliação econômica, com enfoque no processo de substituição de importações por meio da industrialização nacional e formação de um mercado interno de consumo. Porém, na década de 1970 o crescimento da dívida externa chegava ao limite da poupança pública, que começou a esgotar-se rapidamente. Ocorria, em toda América Latina uma “estatização” da dívida externa que era uma forma perversa de financiamento do déficit público, que cada vez maior se transformou em crise fiscal do Estado. De acordo com Bresser-Pereira,

A crise latino-americana que então explodiu era essencialmente consequência de duas decisões tomadas no início dos anos 70: pelo lado da América Latina, a decisão de continuar com uma estratégia de crescimento e com um modo de intervenção estatal (a substituição de importações) que não mais funcionavam; pelo lado dos países credores, a decisão de financiar essa estratégia, assegurando assim sua sobrevivência artificial (Bresser-Pereira, 1993, p. 41).

⁴ “O neodesenvolvimentismo vê a redução das desigualdades sociais e o combate ao pauperismo por um viés economicista, de geração de renda nas camadas pobres voltada para a formação de um mercado de massas. O objetivo é gerar uma base econômica de venda interna das mercadorias, portanto, de realização da mais-valia. [...]. Ou seja, o mercado é tido pelo neodesenvolvimentismo como o principal meio de melhorar o bem-estar da população, com uma ação auxiliar do Estado no alívio da extrema pobreza e outras expressões mais agudas da questão social” (Raichelis, 2014, p. 590).

Nesse contexto foi criada a Alalc, que foi substituída pela Aladi⁵, com modificações relevantes no formato de promoção dos acordos bilaterais e multilaterais.

Os anos de 1980, denominados controversamente de “década perdida”, apresentaram uma dualidade analítica. De um lado encontrava-se a crise da dívida externa, a alta inflação, a diminuição dos investimentos externos nos países da região e, conseqüente, diminuição do investimento nacional, que caracterizava as observações economicistas; e de outro lado, verificava-se uma ebulição da sociedade civil, a emergência das organizações não-governamentais, entre outros movimentos identitários. O avanço do processo social não foi suficiente para impedir o domínio do econômico, por meio da implementação de uma série de políticas públicas neoliberais por diversos governos sul-americanos. Esse período polêmico marcou a transição do desenvolvimentismo ao neoliberalismo.

Dentro do modelo neoliberal, no âmbito do denominado regionalismo aberto⁶, Brasil e Argentina firmaram acordos bilaterais, que serviram de base política e jurídica para o Tratado de Assunção (1991) que, com a adesão do Paraguai e do Uruguai, criou o Mercosul. O desenho institucional do bloco pressupõe negociações intragovernamentais com concessão de poucos espaços para a participação social, na medida em que o órgão supremo do Mercosul, o Conselho do Mercado Comum (CMC), é formado primordialmente pelos Ministérios das Relações Exteriores, Ministérios da Economia e Bancos Centrais (Ribeiro, 2012).

No final de agosto de 2000, foi realizada a Cúpula de Brasília, também denominada I Reunião de Presidentes da América do Sul contou pela primeira vez, com a presença de todos os Chefes de Estado da região. Nessa Cúpula, foi criada a base para a cooperação Sul-Sul e decidido ações para valorizar o território e o mercado sul-americano, em um contexto autóctone. Nos anos que se seguiram, a coordenação entre

⁵ O fracasso da ALALC foi ocasionado por vários fatores: o processo de substituição de importações continuou forte, ao contrário do que previa a proposta de industrialização da CEPAL; a formação do Grupo Andino que queriam acelerar o processo; desigualdade econômica entre os países; processo de integração não cumpriu a função anticíclica, entre outros. A ALALC não se constituiu em uma zona de livre comércio, foi apenas uma zona de preferências comerciais de caráter limitado (Dathein, 2005, p.06).

⁶ No item 20 da publicação Cinquenta anos de pensamento na CEPAL (v.2) encontra-se a concepção cepalina de “regionalismo aberto”: “20. Neste documento, denomina-se “regionalismo aberto” o processo que surge ao serem conciliados os dois fenômenos descritos nos parágrafos anteriores: a interdependência nascida de acordos especiais de caráter preferencial e a que é basicamente impulsionada pelos sinais do mercado, resultantes da liberalização comercial em geral. O que se busca com o regionalismo aberto é que as políticas explícitas de integração sejam compatíveis com as políticas tendentes a elevar a competitividade internacional, além de complementares a elas” (Bielschowsky, 2000, p. 945).

os países foi se aprimorando, em razão da identificação ideológica de espectro progressista dos Chefes de Estado da região. Esse “giro à esquerda” propiciou um ambiente político que se buscou limitar as políticas neoliberais e oportunizou a emergência do paradigma neodesenvolvimentista.

A condição dominante do neodesenvolvimentismo não necessita, necessariamente, para se instituir, de um governo progressista. Ao contrário, esse modelo econômico se adapta melhor se as diretrizes políticas se pautarem em um espectro conservador. Dessa forma, os preceitos políticos vão se contrapor durante o tempo em que a integração vai se maturando. Segue-se um esboço das influências de cunho político-ideológico que marcaram o desenvolvimento de cada bloco.

4. INFLUÊNCIAS POLÍTICAS

A Aladi, o Mercosul e a Unasul foram criados em diferentes momentos da história política da região. A categorização do espectro ideológico dos partidos sul-americanos tem sido pesquisada a partir de diversas metodologias, mas não há um consenso entre os cientistas políticos sobre a linha fronteira que separa as posições de esquerda e direita.

[...] o conteúdo das categorias de esquerda e direita mudou consideravelmente ao longo do tempo. Entretanto, o significado que vincula a defesa da igualdade social, herdeira de princípios socialistas, com a esquerda, e a defesa do livre mercado capitalista com a direita parece ter sobrevivido aos rearranjos mundiais do final do século XX (Tarouco e Madeira, 2013, p.151).

O cientista político Norberto Bobbio confirma a assertiva de Tarouco e Madeira ao afirmar que “direita e esquerda são termos antitéticos que há mais de dois séculos têm sido habitualmente empregados para designar o contraste entre as ideologias e entre os movimentos [...] do pensamento e das ações políticas” (Bobbio, 1994, p.31). Essa terminologia, que surgiu durante a Revolução Francesa, se mantém atual no debate contemporâneo sobre as formas de interpretar e de se inserir no mundo.

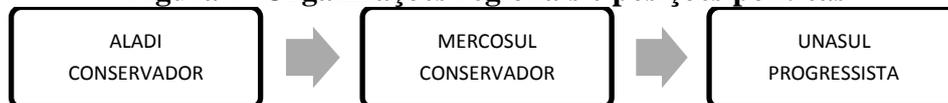
Esquerda e direita não indicam apenas ideologias. Reduzí-las a pura expressão do pensamento ideológico seria uma indevida simplificação. Esquerda e direita indicam programas contrapostos com relação a diversos problemas cuja solução pertence habitualmente à ação política, contrastes não só ideias, mas também de interesses e de valorações a respeito da direção a ser seguida pela sociedade, contrastes que existem em toda sociedade e que não vejo como possam simplesmente desaparecer (Bobbio, 1994, p. 33 e 34).

O cientista social Bresser-Pereira considera que a esquerda e a direita, no campo político, se batem pelo poder e, neste embate, disputam as forças centristas para poder acessar ao poder de governar com maioria nos centros de decisão. Para isso dialogam e refazem seus projetos em busca de um consenso que lhes permita implementar seus empreendimentos e propósitos.

Vejo o “centro político” apenas como ponto de referência no espectro político: indivíduos e partidos políticos estarão ou à esquerda ou à direita desse centro. Não há partidos ou indivíduos de centro nas sociedades capitalistas. O máximo que podemos afirmar é que há uma centro-esquerda e uma centro-direita. (...). Políticos à esquerda e à direita sabem que devem lutar para controlar o centro. E sabem também que esse centro está em contínua mutação, de forma que, se forem capazes de ver o novo centro, saberão também fazer as necessárias mudanças nos programas e estratégias dos partidos políticos (Bresser-Pereira, 2000, p.145).

Considerando o debate sobre direita/esquerda e suas significações nos variados campos de poder, é preferível neste artigo evitar a pura dicotomia e reflexionar sobre a terminologia “conservadores” e “progressistas”, mesmo entendendo as críticas de Bobbio e as críticas que podem originar desta preferência. Ao utilizar esta terminologia adota-se o modelo do Terceiro Inclusivo e não o Terceiro Incluído. De acordo com Bobbio, o último impede que os termos direita/esquerda entrem em choque e cria uma terceira solução, enquanto o Terceiro Inclusivo busca integrar os termos em uma síntese superior, “faz deles duas partes de um todo, de uma totalidade dialética” (Bobbio, 1994, p. 38). Observando essas considerações, é possível afirmar que a Aladi e o Mercosul foram criados por governos mais inclinados à esfera política conservadora, e a Unasul foi criada por governos mais próximos ao campo progressista.

Figura 2- Organizações regionais e posições políticas



Fonte: Ribeiro, 2016.

Desde os anos de 1960, as políticas externas executadas pelos países sul-americanos sofreram forte influência dos governos militares que, apoiados pelos Estados Unidos, opunham-se ao comunismo e ao socialismo e, ao mesmo tempo, incorporam os vícios existentes nas relações entre o poder militar e a elite estadunidense.

Nas relações entre o poder militar dos EUA e as elites político-militares latino-americanas, reproduzia-se uma situação semelhante àquela que, no interior da superpotência, conectava os poderes militar e civil com o Estado, ou seja, a cooptação, tráfico de influências, corrupção, oportunidades de enriquecimento ou ascensão política, de troca que acompanhava o mecanismo de convencimento ideológico efetuado pelo binômio Doutrina de Segurança Nacional e *American Way of Life* (Padrós, 2005, p. 182).

Os efeitos das influências dos EUA continuaram a se reproduzir na década de 1980, durante o período de redemocratização. O que se verificou foi um deslocamento da questão da segurança nacional e continental para a questão da construção do mercado regional. A Associação Latino-Americana de Integração, desenhada nesse contexto, demonstra nas funções de seus órgãos a preocupação somente com assuntos de cunho econômico e comercial, não estando consagradas questões de segurança social. A integração regional, em resposta ao processo de globalização, emerge como um modelo direcionado a ampliar a economia de escala para a promoção do desenvolvimento econômico, crescimento da indústria nacional e incremento do processo de substituição de importações.

O Consenso de Washington (1989) recomendou aos governos centro e sul-americanos a implementação de políticas neoliberais que se pautassem pela abertura econômica e comercial, a adoção da economia de mercado e controle fiscal macroeconômico. Durante três décadas, os governos conservadores seguiram os ditames do neoliberalismo, porém, os efeitos negativos dessas políticas levaram os governos a repensar as suas diretrizes socioeconômicas. Nos anos 2000, a tônica do discurso neoliberal e integracionista mudou, passando a abarcar não somente assuntos de natureza econômica e comercial, mas também sociopolítico. Nesse contexto, a estrutura do Mercosul se diversificou para se ajustar à nova faceta da integração.

A mudança no cenário regional possibilitou a criação da Unasul, como um bloco de integração exclusivamente sul-americano, que abarcou temas de interesse comum da região voltados para o desenvolvimento de infraestruturas, melhoria da dimensão social, diálogo político para alcance de consensos e defesa da democracia.

Nesse novo quadro, esperava-se que a estrutura institucional espelhasse esse novo momento, no entanto as arenas decisórias da continuaram a ser operacionalizadas por um conselho intraestatal, com pouca transparência em suas decisões e mínimo espaço para a participação da sociedade civil. Somente em um segundo momento, foram criados conselhos temáticos, que possibilitaram o envolvimento das organizações e

movimentos sociais nos processos de debates das políticas regionais, cujas ratificações dependem do deferimento do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo, que é o órgão máximo da Unasul.

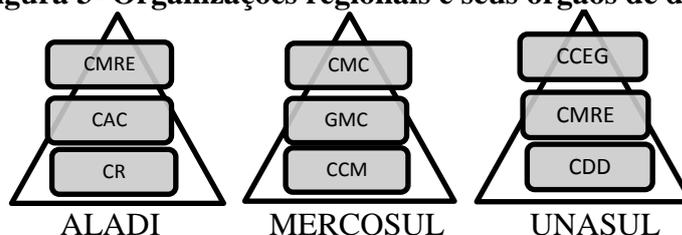
O desenho institucional dos blocos regionais em análise é tão importante para as decisões como são os interesses político-econômicos dos Estados parte ou os pressupostos teóricos e políticos fundantes de cada organismo sul-americano. A conjuntura sul-americana possibilitou a oportunidade para que os Estados chegassem a consensos que em outros períodos não seria possível em razão dos conflitos históricos existentes entre as diversas Nações. A estrutura de poder, que se espelha no organograma da Unasul, pode, inclusive, antecipar a tramitação, o debate e a aprovação de uma ou outra proposição. Em razão disso, é importante uma breve análise comparativa entre os desenhos institucionais da Aladi, do Mercosul e da Unasul.

5. DESENHO INSTITUCIONAL

As estruturas institucionais da Aladi, do Mercosul e da Unasul, são construções históricas, ou seja, criadas sob condições sociais, econômicas e políticas existentes à sua época. Por isso, a organização dessas instituições responde e reflete os interesses dos Estados e de suas elites nas suas relações de poder, no âmbito do processo de desenvolvimento do capitalismo financeiro contemporâneo. Não obstante, há uma configuração similar entre os três organismos regionais, no que tange aos processos decisórios.

Com vistas a realizar uma análise concisa dos seus órgãos, pode-se partir de um esboço que represente cada instituição colocando em relevo seus principais órgãos de decisão. .

Figura 3- Organizações regionais e seus órgãos de decisão



Fontes: Tratado de Montevidéu de 1980, Tratado de Assunção, Protocolo de Ouro Preto e Tratado Constitutivo da Unasul. Elaboração: Ribeiro, 2016.

As atribuições dos órgãos, designados como os decisórios, vai além das que estão registradas, mas preferiu-se citar as mais importantes compreendendo que quem pode mais, pode menos. Os comitês mais acima, por exemplo, têm maior poder de decisão dos que estão hierarquicamente abaixo e, assim, sucessivamente, como se pode constatar no Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas.

No topo das pirâmides encontram-se os órgãos a quem competem as deliberações dos blocos: Conselho de Ministros das Relações Exteriores (CMRE/Aladi), competente para adotar regras gerais referentes ao desenvolvimento do processo de integração; Conselho do Mercado Comum (CMC/Mercosul), órgão supremo do bloco e tem como função conduzir a política do processo de integração; e o Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo (CCEG/Unasul), encarregado do estabelecimento de diretrizes políticas, planos de ação, programas e projetos.

No segundo nível estão a Conferência de Avaliação e Convergência (CAC/Aladi), cuja competência inclui examinar o funcionamento do processo de integração e a convergência dos acordos de alcance parcial; o Grupo Mercado Comum (GMC/Mercosul), que apresenta os projetos de Decisão ao CMC e se responsabiliza pela tomada de providências necessárias ao cumprimento das Decisões; e o Conselho de Ministras e Ministros de Relações Exteriores (CMRE/Unasul), competente para adotar Resoluções, que visem implementar as Decisões do CCEG.

No terceiro nível encontram-se o Comitê de Representantes (CR/Aladi), a quem compete promover a celebração de acordos de alcance regional; a Comissão de Comércio do Mercosul (CCM/Mercosul), cuja função principal é zelar pela relação comercial intra-Mercosul e com terceiros países, organismos internacionais e acordos de comércio; e o Conselho de Delegados e Delegadas (CDD/Unasul), encarregado de implementar as Decisões do CCEG e as Resoluções do CMRE.

Independentemente do critério adotado para analisar e organizar essas instituições e órgãos nota-se que o processo de integração na América do Sul é protagonizado, em grande parte, pelos Ministérios das Relações Exteriores e, em seguida, pelas pastas responsáveis pelo comércio, desenvolvimento e agropecuária dos Estados Partes. Dessa forma, pode-se reinterpretar o desenho das pirâmides da seguinte forma:

Figura 4- Organizações regionais e órgãos de decisão



Fontes: Tratado de Montevidéu de 1980, Tratado de Assunção, Protocolo de Ouro Preto e Tratado Constitutivo da Unasul. Elaboração: Ribeiro, 2016.

Na figura 4 transparece a falta de espaço para a atuação da sociedade civil no processo de integração regional. Esse desenho expressa o déficit democrático existente nas instituições regionais, que não consideram as posições das organizações e movimentos sociais como pertinentes para que as negociações possam ser concebidas com justiça social (Ribeiro, 2012). Os atores estatais que integram os foros regionais são indicados, por meio de negociações internas, pelos governos sem que as sociedades civis sejam sequer consultadas. Assim, representam os interesses governamentais que necessariamente podem não coincidir com as necessidades da sociedade civil.

As estruturas descritas na figura 4 têm sido objeto de análise por diversos autores, com vistas a classificá-los. As análises de Adriana Dreyzin, Deisy Ventura e Roberto Labrano, apresentam distintos critérios de classificação dos órgãos do bloco.

Adriana Dreyzin (2005, p. 647), assim como outros pesquisadores, classifica a competência dos órgãos entre: (1) capacidade decisória; (2) de capacidade consultiva; e (3) capacidade técnica. Para os fins desta pesquisa, entendemos que “capacidade decisória” se aplica ao órgão que tem força de criar um compromisso oponível aos membros do bloco; “capacidade consultiva”, órgão que tem poder de proposição e capacidade técnica, órgãos formados por tecnocratas; “capacidade técnica” requer qualificação técnica e operacional de um órgão em relação aos outros.

É reconhecido que toda tipologia deixa de expressar as zonas cinzentas entre um e outro arquétipo. Dessa maneira, explicam-se porque alguns órgãos das instituições de integração se encaixarem em mais de uma figura do que em outras. Ainda assim, optou-se por aceitar uma classificação a partir do perfil dominante do órgão. Nesse sentido, pode-se afirmar que, de acordo com a classificação de Dreyzin (2005, p. 647):

Quadro 1- Organizações regionais e sua estrutura institucional

	DECISÓRIO	CONSULTIVO	TÉCNICO
ALADI	Conselho de Ministros das Relações Exteriores	Comitê de Representantes	Conferência de Avaliação e Convergência
MERCOSUL	Conselho do Mercado Comum	Alto Representante-Geral	Subgrupos de Trabalho
	Grupo Mercado Comum	CRPM	Comitês Técnicos
	Comissão de Comércio	Parlamento	FOCEM
	FCES	Reuniões de Ministros	Secretaria
	TPR	Reuniões Especializadas	Grupos
UNASUL	Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo	Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores	Conselho de Delegadas e Delegados
			Secretaria-Geral
			Conselhos Ministeriais
			Grupos de Trabalho
			Órgãos auxiliares

Fonte: DREYZIN, 2005, p. 647. Elaboração: Ribeiro, 2016.

Deisy Ventura (2003, p. 85-97 e 111-126) separa os órgãos em: (1) deliberativos; (2) consultivos ou administrativos; (3) função normativa; (4) função de controle; (5) função internacional. Para os nossos fins, entenderemos como “órgãos deliberativos” aqueles formados por colegiado; por “consultivos e administrativos”, aqueles tem poder de proposição e de acompanhamento do processo de integração; por “função normativa”, órgãos que criam compromissos aos Estados Partes; por “função de controle”, aqueles que emitem recomendações aos órgãos superiores ou emitem pareceres; e por “função internacional”, aqueles que detêm capacidade jurídica para representar o organismo diante de terceiros.

Ao considerar a diferenciação realizada por Ventura (2003, p. 85-97 e 111-126), pode-se classificar os órgãos de acordo com o Quadro 2.

Quadro 2- Organizações regionais seus órgãos de decisão

	DELIBERATIVO	CONSULTIVO OU ADMINISTRATIVO	FUNÇÃO DE CONTROLE	FUNÇÃO INTERNACIONAL
ALADI	Conselho de Ministros das Relações Exteriores			
	Comitê de Representantes	Comitê de Representantes	Comitê de Representantes	Comitê de Representantes
	Conferência de Avaliação e Convergência	Conferência de Avaliação e Convergência		
MERCOSUL	Conselho do Mercado Comum		Comissão de Comércio	Conselho do Mercado

				Comum
	Grupo Mercado Comum		Grupo Mercado Comum	Grupo Mercado Comum
	Comissão de Comércio			Comissão de Comércio
	TPR			
	Foro Consultivo Econômico-Social	Comissão de Representantes Permanentes		
	Parlamento	Parlamento		
		Alto Representante-Geral		
		Reuniões de Ministros		
		Reuniões Especializadas		
	Secretaria	Secretaria		
UNASUL	Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo			Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo
	Conselho de Ministras e Ministros de Relações Exteriores		Conselho de Ministras e Ministros de Relações Exteriores	Conselho de Ministras e Ministros de Relações Exteriores.
	Conselho de Delegados e Delegadas		Conselho de Delegados e Delegadas	
	Reuniões Ministeriais Setoriais	Reuniões Ministeriais Setoriais		
	Conselhos de nível Ministerial	Conselhos de nível Ministerial		
	Grupos de Trabalho	Grupos de Trabalho		
			Secretaria-Geral.	Secretaria-Geral

Fonte: VENTURA, 2003, p. 85-97 e 111-126. Elaboração: Ribeiro, 2016.

Conforme a classificação de Roberto Labrano (1998, p. 125-127), pode-se separar os órgãos entre políticos e técnicos.

Quadro 3- Organizações regionais e seus órgãos políticos e técnicos

	ÓRGÃOS POLÍTICOS	ÓRGÃOS TÉCNICOS
ALADI	Conselho de Ministros das Relações Exteriores	Comitê de Representantes
	Conferência de Avaliação e Convergência	Secretaria-Geral
MERCOSUL	Conselho do Mercado Comum	Comissão de Comércio
	Grupo Mercado Comum	Tribunal Permanente de Revisão
	Foro Consultivo Econômico-Social	Secretaria Administrativa
	Parlamento do Mercosul	FOCEM

	Alto-Representante	
UNASUL	Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo	Conselho de Delegadas e Delegados
	Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores	Secretaria-Geral

Fonte: LABRANO, 1998, p. 125-127. Elaboração: Ribeiro, 2016.

Tanto na Aladi, quanto no Mercosul e na Unasul, pode-se dizer que todos os órgãos são intergovernamentais, vez que seus poderes são limitados, assim como as suas faculdades, uma vez que os Estados Partes detém poder de veto sobre as decisões aprovadas. Ou seja, dentre os órgãos executivos não existem poderes supranacionais, como autonomia executiva, autonomia legislativa, autonomia decisória ou financeira.

Se utilizarmos o critério de repartição de poderes, entendendo o Executivo como formado por representantes dos Poderes Executivos nacionais, o Legislativo como órgãos parlamentares de natureza eletiva e o Judiciário como órgão jurisdicional ou arbitral, podem-se categorizar os organismos da seguinte forma:

Quadro 4- Organizações regionais e a natureza de seus órgãos

	“EXECUTIVO”	“LEGISLATIVO”	“JUDICIÁRIO”
ALADI	Conselho de Ministros das Relações Exteriores		
	Conferência de Avaliação e Convergência		
	Comitê de Representantes		
	Secretaria-Geral		
MERCOSUL	Conselho do Mercado Comum	Parlamento do Mercosul (Parlasul)	Tribunais arbitrais <i>ad hoc</i>
	Grupo Mercado Comum		
	Comissão de Comércio		Tribunal Permanente de Revisão
	Foro Consultivo Econômico-Social		
UNASUL	Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo	(Parlamento Sul-Americano ⁷)	
	Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores		
	Conselho de Delegadas e Delegados		

Fonte: RIBEIRO, 2012.

Constata-se, no quadro 4, que somente o Mercosul conta com um órgão parlamentar estabelecido e com um órgão de solução de controvérsias. O Artigo 17 do Tratado Constitutivo da Unasul prevê a criação do Parlamento Sul-Americano e sua

⁷ O Artigo 17, Tratado Constitutivo da Unasul, confirma que a sede do Parlamento será em Cochabamba/Bolívia, mas a sua criação será definida em outro protocolo.

sede em Cochabamba, Bolívia, porém a bancada brasileira tem resistido a implementação do Parlamento da Unasul⁸. Em artigo transitório do Tratado Constitutivo é estabelecida a criação de uma “Comissão Especial”, integrada por Membros de Parlamentos nacionais e regionais, que vai elaborar um Projeto de Protocolo Adicional a ser considerado na IV Cúpula de Chefas e Chefes de Estado e de Governo⁹.

Os desenhos institucionais supramencionados têm como resultado final os procedimentos de tomada de decisão, que serão delineados pelas estruturas por eles estabelecidos. Assim, os procedimentos políticos estruturam o desenho institucional e são por ele estruturados em um movimento que responde a conjuntura vigente. Dessa forma, os processos de tomada de decisão não são simples deliberações, mas parte de um processo de embates de interesses sociopolítico e comerciais encaminhadas por meios diplomáticos, sob a pressão dos partidos políticos e de grupos empresariais de grande presença na vida política dos países.

6. PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO

O processo de tomada de decisões é determinante para o sucesso ou o insucesso de uma organização, haja vista que ele deve refletir os interesses de seus membros, de forma a gerar resultados que são aceitáveis e vistos como legítimos por todos (Ribeiro, 2016). Na integração sul-americana, existem alguns critérios que são comuns entre os organismos analisados.

Na Aladi e no Mercosul, é necessário que todos os Estados Partes estejam presentes para que se realize uma votação. Já na Unasul, o quórum é de ao menos três quartos dos Estados Partes. Não obstante necessitar de uma maioria qualificada, a Unasul adota suas normativas mediante consenso. Para que o consenso seja alcançado, os Estados Partes, que não estavam presentes são notificados pela Secretaria-Geral para a realização de consultas. Se há a consulta aos Estados que não estavam presentes,

⁸ A bancada brasileira se posicionou contra a união entre o Parlamento Andino e o Parlamento do Mercosul, para criação do Parlamento da União das Nações Sul-Americanas (Unasul), pois os parlamentares compreendem que os trabalhos devem estar concentrados na consolidação do Parlamento do Mercosul e entendem que o Parlamento do Mercosul é o parlamento latino-americano (Agência Câmara, 08/10/2007).

⁹ A Declaração da IV Reunião Ordinária da Unasul (Georgetown, República Cooperativa de Guayana, 26/11/2010), em seu item 30, apenas exorta aos Poderes Legislativos “a consensuar o projeto definitivo de Protocolo Adicional que estabelecerá o Parlamento Sul-Americano, com miras a avançar até a convergência nesta matéria”.

pode-se interpretar que as regras são adotadas mediante a “presença/ciência”, ainda que *a posteriori*, de todos os Estados.

Quadro 5- Organizações regionais e tomada de decisão

	TODOS “PRESENTES”	3/4 PRESENTES
ALADI	X	
MERCOSUL	X	
UNASUL	(X)	X

Fontes: Tratado de Montevideu de 1980, Tratado de Assunção, Protocolo de Ouro Preto e Tratado Constitutivo da Unasul. Elaboração: Ribeiro, 2016

No Mercosul, também é adotada a regra do consenso para a tomada de decisões, ao passo que na Aladi, a regra geral é o voto afirmativo de dois terços dos Estados Partes e a exceção é a necessidade do voto afirmativo de dois terços, sem que haja voto negativo. Para esses fins, abstenção não significará voto negativo e a ausência, no momento da votação é interpretada como abstenção.

Esse quórum especial de votação se aplica a assuntos considerados mais sensíveis, tais como emendas ao TM80, e decisões que: (1) versem sobre a condução política da integração; (2) formalizem o resultado das negociações multilaterais para o estabelecimento e o aprofundamento da preferência tarifária regional; (3) levem à multilateralização dos acordos de alcance parcial; (4) adotem medidas corretivas que surjam das avaliações do andamento do processo de integração.

Pode-se perceber, ao analisar o procedimento com um olhar mais atento, que a regra de quórum mínimo (2/3) sem o voto negativo de nenhum Estado é o mesmo que um consenso. Portanto, o quórum para votação de decisões, pode ser organizado da seguinte forma:

Quadro 6- Organizações regionais e tomada de decisão

	CONSENSO	VOTO AFIRMATIVO DE 2/3*
ALADI	(X)	X
MERCOSUL	X	
UNASUL	X	

Fontes: Tratado de Montevideu de 1980, Tratado de Assunção, Protocolo de Ouro Preto e Tratado Constitutivo da Unasul. Elaboração: Ribeiro, 2016.

Verifica-se que há uma preocupação com a concordância dos Estados em relação às decisões. Seja por meio da presença de todos durante as votações (Aladi e Mercosul); da presença de dois terços, sendo que todos serão consultados sobre a decisão (Unasul); ou pela adoção de um consenso (Unasul e Mercosul) ou não-existência de voto negativo (Aladi).

Ao se observar as regras em conjunto, da forma como elas são descritas nos tratados que a estabeleceram, verifica-se que os quóruns (presença e votação) são os mesmos. No entanto, ao fazer uso das análises acima, vê-se que a regra geral aplicável a todos os organismos é o consenso, com a participação presencial de todos os Estados.

Quadro 7- Organizações regionais e tomada de decisões

QUÓRUM	ALADI	MERCOSUL	UNASUL
Consenso com “presença” de todos	(X)	X	(X)
Consenso com presença de 3/4			X
Afirmativo de 2/3 com presença de todos	X		
Afirmativo de 2/3 com presença de todos sem voto negativo	X		

Fontes: Tratado de Montevideu de 1980, Tratado de Assunção, Protocolo de Ouro Preto e Tratado Constitutivo da Unasul. Elaboração: Ribeiro, 2016.

Para além da tomada de decisões de cunho técnico-político, sem desconsiderar as influências sociopolíticas, os desenhos institucionais também delimitam e delineiam o sistema de solução de controvérsias entre os seus membros. São essas estruturas de solução de controvérsias que permitem uma relação igualitária e soberana entre os Estados-partes.

7. SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS

Os sistemas de solução de controvérsias da Aladi, do Mercosul e da Unasul têm em comum a necessidade (ou a possibilidade) de negociações diretas (também chamadas de consultas) entre os Estados Partes. Outro ponto de convergência de procedimento das três instituições, é que no insucesso das negociações entre as Partes da controvérsia, pode-se solicitar a um órgão do bloco que faça os bons ofícios (nestes casos, o Comitê de Representantes, o Grupo Mercado Comum ou o Conselho de Delegadas e Delegados). No caso da Aladi, essas são as duas possibilidades aventadas. Na Unasul, pode-se recorrer a mais uma instância, que se encarregará de realizar a mediação (Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores).

O Mercosul, após as negociações diretas e a mediação do GMC (não obrigatória para prosseguir), os Estados podem submeter sua controvérsia a um tribunal arbitral *ad hoc* ou diretamente ao Tribunal Permanente de Revisão (TPR). No caso de opção pela solução arbitral *ad hoc*, o TPR pode ser acionado em sede de recurso.

Podem-se assinalar como pontos em comum entre as três instituições, a mediação dos Ministérios das Relações Exteriores (por meio de órgãos da estrutura institucional) no Mercosul e na Unasul, e de representantes dos Estados Partes na Aladi

e na Unasul. A única divergência que existe entre os modelos é a existência de órgãos especializados para solução de controvérsias no Mercosul, enquanto os demais não os possuem. De forma sistematizada, essas informações podem se apresentar da seguinte forma:

Quadro 8

	ÓRGÃO	COMPOSIÇÃO
ALADI	Consultas	Estados envolvidos na controvérsia
	Comitê de Representantes	Representantes dos Estados Partes
MERCOSUL	Negociações Diretas	Estados envolvidos na controvérsia
	Grupo Mercado Comum	Ministérios das Relações Exteriores, Ministros de Economia da Economia ou do Banco Central
	Tribunal arbitral ad hoc	Árbitros selecionados de uma lista, indicados pelos Estados
	Tribunal Permanente de Revisão	Árbitros integrantes do TPR, indicados pelos Estados
UNASUL	Negociações Diretas	Estados envolvidos na controvérsia
	Conselho de Delegadas e Delegados	Representantes dos Estados Partes
	Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores	Ministros das Relações Exteriores

Fontes: Tratado de Montevidéu de 1980, Tratado de Assunção, Protocolo de Ouro Preto, Protocolo de Olivos e Tratado Constitutivo da Unasul. Elaboração: Ribeiro, 2016.

Cabe apontar que Keohane, Andrew Moravcsik e Anne-Marie Slaughter (2002, p. 163) indicam três características da resolução internacional de controvérsias que conformariam dois tipos ideais: (1) independência; (2) acesso; (3) e inserção. Nesse sentido, pode-se classificar os sistemas de solução de controvérsias dos organismos regionais da seguinte forma:

Quadro 09

	ÓRGÃO	INDEPENDÊNCIA	ACESSO	INSERÇÃO
ALADI	Consultas	Baixa	Alto	Baixa
	Comitê de Representantes	Baixa	Alto	Baixa
MERCOSUL	Negociações Diretas	Baixa	Alto	Baixa
	Grupo Mercado Comum	Baixa	Alto	Baixa
	Tribunal arbitral ad hoc	Media	Alto	Média

	Tribunal Permanente de Revisão	Média	Alto	Média
UNASUL	Negociações Diretas	Baixa	Alto	Baixa
	Conselho de Delegadas e Delegados	Baixa	Alto	Baixa
	Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores	Baixa	Médio	Baixa

Fontes: Keohane; Moravcsik; Slaughter, 2002, Tratado de Montevidéu de 1980, Tratado de Assunção, Protocolo de Ouro Preto, Protocolo de Olivos e Tratado Constitutivo da Unasul. Elaboração: Ribeiro, 2016.

No quadro acima, a independência dos organismos foi classificada como baixa, haja vista que são os próprios Estados ou seus representantes que devem promover a resolução do conflito. A classificação média se deu por serem órgãos da estrutura institucional com competência exclusiva para o assunto, no entanto, a seleção dos árbitros é realizada mediante indicação dos Estados, caso a caso, ou para mandatos, o que poderia vir a comprometer a independência dos árbitros.

O acesso aos meios disponíveis é alto, com exceção do acesso ao Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores, pois para que a controvérsia chegue nesse órgão é necessário passar por duas etapas obrigatórias anteriores.

A inserção baixa, como última característica, foi atribuída a quase todos os procedimentos, tendo em vista que não há penalidade prevista para descumprimento de algum acordo. A inserção média foi aplicada aos mecanismos arbitrais, considerando que há possibilidade de aplicação de medidas compensatórias diante o não cumprimento ou do cumprimento parcial dos laudos arbitrais.

O mencionados autores (Keohane *et al*, 2002, p. 163) também classificam as estruturas entre: (1) resolução de controvérsias interestatais; e (2) resolução de controvérsias transnacionais. Nesse sentido, podemos organizá-las da seguinte forma:

Quadro 10

	RESOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS INTERESTATAIS	RESOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS TRANSNACIONAIS
ALADI	Consultas	
	Comitê de Representantes	
MERCOSUL	Negociações Direta	Tribunal arbitral <i>ad hoc</i>
	Grupo Mercado Comum	Tribunal Permanente de Revisão
UNASUL	Negociações Diretas	
	Conselho de Delegadas e Delegados	
	Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores	

Fontes: Tratado de Montevidéu de 1980, Tratado de Assunção, Protocolo de Ouro Preto, Protocolo de Olivos e Tratado Constitutivo da Unasul. Elaboração: Ribeiro, 2016.

Nota-se, então, que há uma preponderância da resolução de controvérsias interestatal, na medida em que os órgãos responsáveis pela resolução dos conflitos são formados por representantes do Poder Executivo dos Estados Partes do organismo de integração. Apenas o Mercosul possui um órgão arbitral formado por especialistas escolhidos de uma lista de árbitros, previamente indicada pelos Estados. Pode-se, portanto, perceber que há um controle grande dos Estados nesses processos.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo tem como propósito estabelecer comparações entre Aladi, Mercosul e Unasul, instituições regionais de integração regional sul-americanas, a partir da aferição dos níveis de democratização que cada instituição construiu, considerando os interesses comuns e divergente entre os Estados Partes, das organizações civis e grupos empresariais, que delas participam. Entre os desafios que o texto enfrenta, podem-se listar como principais, a falta de transparência nas deliberações e na difusão de informação sobre os acordos e proposições em tramitação nos diversos níveis das estruturas de poder, e o déficit de democracia, ou a falta de espaços de intervenção da sociedade civil, em especial das organizações e movimentos populares com pouco poder de representação política.

Os pesquisadores têm investigado a conformação de espaços políticos de tensão e a existência de momentos pendulares de aproximação e afastamento entre os Estados sul-americanos, e entre estes e as suas respectivas sociedades civis, motivados, principal, mas não exclusivamente, pelo arranjo e rearranjo das estratégias econômicas de desenvolvimento e das forças políticas internas em cada país e seu alinhamento ideológico em relação aos Estados Unidos, para a construção dos projetos de integração sul-americana. No primeiro capítulo, buscou-se explorar esses movimentos pendulares, em que os fatos, eventos e contextos foram descritos no sentido de compor o histórico da formação política e socioeconômica do processo de integração sul-americano.

Ainda que a criação de uma instituição não tenha decorrido diretamente de outra, embora cada uma se origine de uma base teórica e de um contexto político diferenciado, percebe-se um desdobramento que implica em um refinamento no desempenho, funcionamento e composição nas funções, a fim de se aproximar da

realidade latino-americana. Pode-se atribuir a esse aprimoramento a evolução do contexto político-econômico, que permitiu a oportunidade dos atores governamentais a superar as desconfianças e os óbices para o aprofundamento da integração. Assim, foram se constituindo as instituições de integração, que por aproveitamento da herança das experiências anteriores, foram conquistando reconhecimento e legitimidade para avançar na pauta regional.

Buscou-se acentuar algumas observações, ainda que não exaustivas sobre os órgãos que compõem as três instituições de integração regional (Aladi, Mercosul e Unasul), os processos de integração regional ao serem conformados e fundamentados em regras e normas gerais, identificando suas características e peculiaridades. Tal exercício foi satisfatório para identificar traços comuns e divergentes na estrutura institucional dos três organismos regionais.

Quando o foco é a convergência entre as instituições regionais, observada por meio da análise comparativa, o que se nota é a unicidade do processo integracionista sul-americano. Essa afirmação se confirma na medida em que os avanços institucionais se revelaram como estratégia adotada pela região para uma integração defensiva e específica. Os principais pontos em comum encontrados no desenho institucional dos modelos sul-americanos de integração observados são: (1) intergovernabilidade como paradigma; (2) adoção do consenso com a presença de todos os Estados Partes, como quórum, para tomada de decisões; (3) atuação direta dos Ministérios das Relações Exteriores dos Estados Partes na definição da agenda e no *policy-making* dos organismos; (4) hegemonia dos órgãos executivos; (5) inexistência de órgãos judiciais *strictu sensu*; (6) negociação direta e a mediação por representantes dos Estados Partes como procedimento de solução de controvérsias; (7) pouco espaço para a participação e incidência da sociedade civil.

O caráter intergovernamental do processo de integração sul-americana tem sido adotado pelas organizações ao longo do tempo, mesmo que as instituições regionais tenham evoluído em suas regras e procedimentos de tomada de decisão. O desenho da estrutura institucional tem propiciado o controle da agenda e das decisões pelos Estados, colocando em pé de igualdade os órgãos estatais de maior e menor poder relativo. Nesse sentido, percebe-se que a intenção dos legisladores é manter o papel e o poder do Estado no âmbito regional, não renunciando de exercer sua soberania. A estrutura tem conferido aos Estados a autonomia para colocar na agenda dos blocos regionais os

assuntos de interesse direto, sem que haja um órgão autônomo para realizar esse papel. Assim, a definição das políticas regionais está a cargo dos próprios países.

Apesar de os textos dos tratados constitutivos dos três organismos definirem de forma diferente o formato para a tomada de decisões, que se baseia na anuência dos Estados Parte, sem que haja oposição, para que se aprove determinada proposição. Ao atribuir um voto para cada Estado e adotar a regra do consenso, o modelo impede que a instituição regional, por si só, determine ou oriente a direção da integração, em oposição aos interesses dos Estados. Ou seja, a instituição não está dotada de autonomia, mas consubstancia-se em foro de negociação interestatal. Pode-se dizer que as decisões adotadas pelos organismos em análise, da mesma forma que os tratados internacionais *latu sensu*, passam por um processo de negociação e assinatura pelo poder Executivo e ratificação por parte dos poderes legislativos.

Os órgãos de decisão dos três organismos regionais em tela são compostos por representantes dos Estados Parte, em especial do Poder Executivo. A supremacia do Poder Executivo é constatada ao se verificar que os órgãos com poder decisório são formados por Chefes de Estado ou pelos Ministérios das Relações Exteriores (Ribeiro, 2010). Além do mais, a adoção do consenso no processo de tomada de decisões, as regras legitimadas no âmbito dos modelos de integração necessitam, via de regra, passar pelo processo de internalização aos ordenamentos jurídicos dos Estados Parte, o que corrobora a percepção de que não se trata de organismos independentes, mas de foros de negociação, dotados de uma estrutura institucional fixa.

No que tange ao sistema de solução de controvérsias verifica-se que nenhum dos órgãos jurisdicionais *strictu sensu* detém o poder de imposição de cumprimento das suas sentenças. Ademais, as três instituições empregam como forma de solução de controvérsias as negociações diretas, seguidas de mediação por um órgão regional. Esse órgão mediador, conforme visto, é formado em sua totalidade por representantes dos Poderes Executivos dos Estados Parte, em especial por membros dos Ministérios das Relações Exteriores. Pode-se dizer, portanto, que tanto as negociações diretas quanto as mediatizadas são realizadas diretamente pelos próprios Estados. No caso específico do Mercosul, os Estados detêm a possibilidade de recorrer a dois foros arbitrais, compostos por árbitros nacionais dos Estados Partes, indicados previamente para a conformação de uma lista. De toda sorte, a indicação e escolha dos árbitros também é realizada pelos próprios Estados.

Assim, são os Estados os verdadeiros atores protagonistas do processo de integração regional, retirando, por meio do desenho estrutural das instituições, como por meios regimentais que obstaculizaram a participação das organizações e movimentos sociais tanto nas áreas decisórias, como nas de proposição de políticas regionais. A falta de informação e propagação das funções e importância da integração para os povos sul-americanos, não permitiu a emergência de uma consciência supranacional, que poderia alavancar a criação de espaços democráticos nas instituições e, inclusive, democratizá-las. Assinala-se que apesar das intenções contidas nos instrumentos de integração, não se logrou ultrapassar o limite uma união aduaneira imperfeita como nível de integração de fato. Tanto a Aladi quanto o Mercosul encontram-se em um baixo nível de integração econômica, sem ter aberto grandes áreas de participação da sociedade civil.

Conforme apontado, os Estados sul-americanos, diferente dos europeus, seguem um modelo próprio de integração, sejam eles de viés mais comercial (Aladi e Mercosul) ou político (Unasul). O contexto internacional, no qual os Estados nacionais se ambientavam quando da assinatura dos tratados constitutivos (Aladi, Mercosul e Unasul), eram bastante distintos e as teorias econômicas vigentes e influenciaram na opção dos respectivos modelos institucionais. Em adição, o corte ideológico dos governos dos Estados Parte também foi fator determinante no formato de integração adotado. Os governos mais conservadores preferiram uma integração meramente econômica, ao passo que os que se posicionam no campo progressista elegeram uma integração econômico-social. Isso não quer dizer que a hegemonia dos Estados progressistas aumentou significativamente a participação social ou houve um estímulo governamental expressivo para integrar os grupos sociais nos processos de integração. As Cúpulas Sociais do Mercosul, por exemplo, foram importantes, mas não promoveram alterações substantivas nas pautas regionais e, em algumas edições, a qualidade e a autonomia das organizações sociais foram questionadas.

A formação de organismos supranacionais tem em comum contradições que só podem ser superadas a partir das experiências e dos desafios que os Estados Parte vão encontrado e superando, durante o processo histórico. Os organismos de integração sul-americanos apresentam como ponto em comum a necessidade de se aproximarem e estabelecerem relações com vistas a superação de divergências e suspeitas históricas, diante da ameaça acelerada da globalização econômica protagonizada pelos países centrais.

Os Estados têm expressado dois discursos antagônicos: um discurso oficial, no qual compartilham valores, antecedentes históricos, perspectivas e interesses solidários; e outro, no qual expressam certo grau de desconfiança – basta ver o desenho das instituições que priorizam o controle dos Estados em detrimento da criação de uma cultura organizacional supranacional. O modelo sul-americano de integração apresenta-se como um modelo pensado e executado para não integrar, na medida em que foi idealizado para permitir que os Estados controlem a velocidade e o aprofundamento do processo de integração, a partir de suas estratégias geoeconômicas. Ao apresentar as similitudes e as diferenças das três instituições (Aladi, Mercosul e Unasul) em seus diversos campos de estruturação de poder, se possibilitou a aferição dos níveis de democratização que cada instituição construiu na solidão dos interesses estatais.

9. REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Paulo Roberto. *O Mercosul no contexto regional e internacional*. São Paulo: Aduaneiras, 1993.

_____. A integração na América do Sul em perspectiva histórica: um balanço. Espaço Sophia, Tomazina, PR, ano 2, n. 23, p. 1-17, 2009. BETHELL, Leslie (organização). *História da América Latina: A América Latina após 1930: Estado e Política*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009. História da América Latina: (vol. 7). 668p.

BIELSCHOWSKY, Ricardo, org. O regionalismo aberto na América Latina e no Caribe: a integração econômica a serviço da transformação produtiva com equidade. Documento coordenado por Gert Rosenthal (p.937-958). In. *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. Volume 2. Editora Record, Rio de Janeiro, 2000.

BRAGA, Márcio B. Integração econômica regional na América Latina: uma interpretação das contribuições da CEPAL. *Ind. Econ. FEE*, Porto Alegre, v. 29, n. 4, p. 200-220, fev. 2002. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/viewFile/1345/1711>>. Acesso em: 12 mar. 2017.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Estado e mercado no novo desenvolvimentismo. *Nueva Sociedad*, Bogotá, n. 210, jul./ago. 2007.

BRESSER-PEREIRA, L.C. A nova esquerda: uma visão a partir do sul. *Revista Filosofia Política, nova série*, vol.6, 2000: 144-178. _____; NAKANO, Yoshiaki. Uma estratégia de desenvolvimento com estabilidade. *Revista de Economia Política*, v. 21, n. 2, p. 146-177, jul. 2002.

BRESSER-PEREIRA, L.C. Uma interpretação da América Latina: a crise do estado. *Novos Estudos CEBRAP*, 37, Novembro 1993: 37- 57.

CERVO, Amado Luiz. *Relações internacionais da América Latina: de 1930 aos nossos dias*. 3ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2013.

CORAZZA, Gentil. "Regionalismo aberto" da CEPAL e a inserção da América Latina na globalização. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 27, n. 1, p. 135-152, maio 2006.

DATHEIN, Ricardo. *A Integração Latino-Americana sob a Perspectiva do Desenvolvimento Econômico*. Professor Adjunto do Departamento de Ciências Econômicas e do Programa de Pós-Graduação em Economia da FCE/UFRGS. https://www.ufrgs.br/fce/wp-content/uploads/2015/02/TD17_2005_dathein.pdf

DEVÉS VALDÉS, Eduardo. *El pensamiento latinoamericano en el siglo XX: desde la CEPAL al neoliberalismo 1950-1990*. 1ª ed. Buenos Aires: Biblos, 2003. v.2.

DREYZIN DE KLOR, Adriana. *El Mercosur. Generador de una nueva fuente de derecho internacional privado*. Buenos Aires: Zavalia, 1997.

_____. Sistema Político-Institucional del Mercosur. *Revista de Derecho Privado y Comunitario*. Santa Fé: Rubinzal Culzoni Editores, 2005.

G1.GLOBO. Ao lado de Macri, Temer defende fim de 'obstáculos ao comércio' no Mercosul. Luciana Amaral, *G1*, Brasília, 07/02/2017.

<http://g1.globo.com/politica/noticia/ao-lado-de-macri-temer-defende-fim-de-obstaculos-ao-comercio-no-mercosul.html>

KEOHANE, Robert O.; MORAVCSIK, Andrew; SLAUGHTER, Anne-Marie. (2000). Legalized dispute resolution: interstate and transnational. In: KEOHANE, Robert O. *Power and Governance in a Partially Globalized World*. London; New York: Routledge, 2002. p. 152-189.

LABRANO, Roberto. *Mercosur: Integración y Derecho*. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1998.

MARTINS, Carlos Eduardo. *Globalização, dependência e neoliberalismo na América Latina*. São Paulo: Boitempo, 2011.

O'SULLIVAN, John. Annexation (1845). *United States Magazine and Democratic Review*, 17, no. 1 (July-August 1845): 5-10.

PADRÓS, S. P. *Terror de Estado e Segurança Nacional – Uruguai (1968-1985): do Pachecato à Ditadura Civil-Militar*. UFRGS, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em História, Porto Alegre, 2005.

PECEQUILO, Cristina Soreanu; CARMO, Corival Alves do. *O Brasil e a América do Sul: relações regionais e globais*. Rio de Janeiro, RJ: Alta Books, 2015.

PREBISCH, R. El Desarrollo Económico De La América Latina y Algunos De Sus Principales Problemas. *Desarrollo Económico*, Vol. 26, No. 103.Out. - Dez., 1986.

RAICHELIS, Raquel. A questão do neodesenvolvimentismo e as políticas públicas. Entrevista especial com Rodrigo Castelo. PUC-SP Realizada em novembro de 2013. Entrevista publicada originalmente na *Revista de Políticas Públicas*, do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão, São Luís, v. 17, n. 2, p. 389-393, jul./ dez. 2013. *Serv. Soc. Soc.*, São Paulo, n. 119, p. 583-591, jul./set. 2014.

RIBEIRO, Elisa S. *Mercosul: Sobre Democracia e Instituições*. Editora CRV, Curitiba: 2012.

_____. *Instituições e Integração Regional na América do Sul: Uma Análise Comparativa entre ALADI, Mercosul e Unasul*. Tese apresentada como requisito para

conclusão do curso de Doutorado em Ciências Sociais na Universidade de Brasília. Brasília, 2016.

_____. PINCHEMEL, Felipe. Paradigmas da atuação brasileira no Mercosul. *Revista Universitas: Relações Internacionais*, Brasília, Vol. 9, No 1, 2011.

SINGER, A.. *Esquerda e direita no eleitorado brasileiro: a identificação ideológica nas disputas presidenciais de 1989 e 1994*. São Paulo: USP, 2002.

TAROUCO, Gabriela S, e Madeira, Rafael M. Partidos, programas e o debate sobre Esquerda e direita no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, nº 45: 149-165 mar. 2013.

VENTURA, Deisy. *As assimetrias entre o MERCOSUL e a União Europeia. Os desafios de uma associação inter-regional*. Manole: Barueri, 2003.

Recebido em 26/05/2017.

Aceito em 02/04/2018.

Publicado em 02/04/2018.

**O ACORDO DE COOPERAÇÃO E FACILITAÇÃO DE INVESTIMENTOS ENTRE
BRASIL E CHILE: UMA ANÁLISE ACERCA DA CONTRIBUIÇÃO DO
INSTRUMENTO PARA A PROMOÇÃO DOS OBJETIVOS DO
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES
UNIDAS**

*THE COOPERATION AND INVESTMENT FACILITATION AGREEMENT ENTERED INTO
AND BETWEEN BRAZIL AND CHILE: AN ANALYSIS REGARDING THE CONTRIBUTION
OF THE INSTRUMENT TO THE PROMOTION OF THE SUSTAINABLE DEVELOPMENT
GOALS OF THE UNITED NATIONS*

Natali Francine Cinelli Moreira¹

Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil

Resumo: Em 2015, Brasil e Chile celebraram o Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (“ACFI”) e as Nações Unidas apresentaram os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (“ODS”), verdadeiro plano de ação para o desenvolvimento sustentável. Sabendo-se da relevância do investimento privado para a promoção do desenvolvimento sustentável, este artigo tem como objeto a análise do ACFI à luz dos ODS, para verificar se o instrumento contribui para alcançá-los. Ao final, concluir-se-á que o ACFI, o qual traduz a proposta brasileira para a nova geração de acordos internacionais de investimento, pode auxiliar na promoção dos ODS.

Palavras-chave: Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos; investimento direto estrangeiro; Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.

Abstract: On 2015, Brazil and Chile executed the Cooperation and Investment Facilitation Agreement (“CIFA”) and the United Nations presented the Sustainable Development Goals (“SDG”), which is a real plan of action for the sustainable development. Acknowledging the relevance of the private investment for the promotion of the sustainable development, this article aims to analyze the CIFA in light of the ODS, in order to investigate whether the CIFA may contribute to achieve them. In the end, we will conclude that the CIFA, which translates the Brazilian proposal for the new generation of international investment agreements, may indeed contribute to their achievement.

Key-Words: Cooperation and Investment Facilitation Agreement; foreign direct investment; Sustainable Development Goals.

¹ Aluna de Mestrado no Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo. E-mail: natalicinelli@usp.br.

1 INTRODUÇÃO

Entre 2015 e 2017, o Brasil celebrou uma séria de Acordos de Cooperação e Facilitação de Investimentos (“ACFI”) – incluindo-se aquele com o Chile –, bem como de outros instrumentos internacionais dedicados à regulamentação do investimento estrangeiro nos mesmos moldes dos ACFIs². Todos aguardam o término do trâmite legislativo para completa integração no sistema jurídico doméstico. Distantes dos tradicionais Tratados Bilaterais de Investimento – *Bilateral Investment Treaties* (“BITs”) – assinados pelo Brasil durante a década de 1990, mas jamais ratificados³, os quais são direcionados para a proteção do investidor, os ACFIs focam na cooperação entre os Estados e na facilitação do investimento⁴. Os ACFIs regulam o ingresso de Investimento direto realizado por um Investidor de qualquer das Partes no Território da outra Parte⁵, mas, diferentemente dos BITs tradicionais, buscam maior balanço entre a proteção do investidor e a agenda de desenvolvimento do Estado receptor.

No contexto da celebração dos ACFIs, as Nações Unidas adotaram na Assembleia Geral de 25 de setembro de 2015 uma agenda global para os próximos 15 anos, alcinhada Objetivos do Desenvolvimento Sustentável – “ODS”, a qual contempla objetivos e metas como plano de ação para as pessoas, o planeta e a prosperidade. Os objetivos são integrados, indivisíveis e permeiam as três dimensões clássicas do desenvolvimento sustentável: o econômico, o social e o meio-ambiente. Espera-se que todos os Estados e *stakeholders* atuem de forma colaborativa para alcançá-los⁶.

Tanto as Nações Unidas como a literatura especializada entendem que o investimento privado possui papel complementar ao investimento público para alcançar o desenvolvimento

² Em 2015, o Brasil celebrou seis ACFIs com os seguintes países: Chile, Colômbia, Maláui, México, Angola e Moçambique. Na linha dos ACFIs, em 2016 e 2017, respectivamente, o Brasil celebrou o Acordo de Ampliação Econômico-Comercial com o Peru e o Protocolo de Cooperação e Facilitação de Investimentos Intra-Mercosul. Estes dois últimos instrumentos contam com capítulos dedicados à regulamentação do investimento estrangeiro nos mesmos moldes dos ACFIs.

³ Em linhas gerais, os BITs brasileiros não foram ratificados pelo Congresso Nacional em razão dos poucos, porém coesos, congressistas de oposição que discordavam das políticas liberais implementadas e conseguiram encontrar espaço para barrar os BITs, bem como em razão do próprio Executivo, que não enxergou os BITs como prioridade e não utilizou das armas comumente lançadas perante o Congresso Nacional para forçar a ratificação, como a barganha por postos políticos (CAMPELLO; LEMOS, 2015).

⁴ *Report of the 7th Annual Forum of Developing Country Investment Negotiators*, disponível em [https://www.iisd.org/pdf/2013/7th_annual_forum_report.pdf]. Acesso em 29.5.2017.

⁵ Exceto se houver disposição contrária, as palavras iniciadas com letra maiúscula possuem o significado a elas definido no Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos entre a República Federativa do Brasil e a República do Chile, celebrado em 23 de novembro de 2015.

⁶ Resolução das Nações Unidas A/RES/70/1 adotada pela Assembleia Geral em 25.9.2015.

sustentável, sobremaneira no que se refere aos países em desenvolvimento. Se bem direcionados, investimentos privados podem assegurar serviços e bens essenciais para os ODS, e uma das formas de direcioná-los para este fim é por meio de acordos internacionais que promovam investimentos que possam contribuir com o desenvolvimento sustentável.

Há crescente leva de acordos de investimento – *International Investment Agreements* “IIAs” – que buscam equilíbrio entre a proteção do investidor e o direito do Estado de adotar medidas para o seu próprio desenvolvimento. É a nova geração de IIAs, que impulsiona agenda internacional voltada para políticas desenvolvimentistas, mas sem descuidar da proteção ao próprio investimento.

Os ACFIs inserem-se na nova geração de IIAs. Apoiam-se em premissas que auxiliam o desenvolvimento sustentável do Estado receptor do investimento, tais como o resguardo do poder de regulação e a exclusão da proteção de investimentos de portfólio e da expropriação indireta. Incluem, ainda, provisões para a promoção do desenvolvimento sustentável e para o incentivo de práticas corporativas socialmente responsáveis.

Adiante, analisar-se-á o ACFI celebrado entre Brasil e Chile à luz dos ODS, questionando-se se o instrumento, como positivado, pode auxiliar na promoção dos ODS no Estado receptor do investimento. A conclusão ao final é positiva.

2 A NOVA GERAÇÃO DE IIAS

Na ausência de um tratado multilateral, acordos bilaterais e regionais são a fonte primária de direito internacional público que governa o investimento estrangeiro (NEWCOMBE, 2007). Atualmente, há cerca de 3.324 acordos em vigor para a proteção do investimento estrangeiro (UNCTAD, 2017), cada um com forma e linguagem próprias. Muitos destes instrumentos são acordos comerciais que contam com cláusulas voltadas à proteção do investimento. Se tradicionalmente foram criados para proteger os interesses dos nacionais dos Estados exportadores de capital que decidiam investir em Estados ainda em desenvolvimento, expondo-se a maiores riscos em razão de instabilidade política e econômica, atualmente os IIAs buscam maior equilíbrio entre o investidor e o Estado receptor do investimento (SPEARS, 2010). Vivencia-se uma nova geração de IIAs que traz em seu bojo a promoção do desenvolvimento sustentável.

Em linhas amplas, há três gerações de IIAs: (i) o primeiro período, entre 1959 e o final da década de 1980, com foco na proteção do investidor diante do receio da expansão do

comunismo e da descolonização (MANN, 2013). Os IIAs eram celebrados para fortalecer a proteção dos investidores contra a expropriação e a nacionalização de seus bens (UNCTAD, WIR, 2015); (ii) o segundo período, de 1990 a meados de 2007, marcado pela proliferação dos BITs, pelo avanço do neoliberalismo e pela inclusão de provisões a respeito da liberalização do investimento, acentuando-se a forte proteção ao investidor (SORNARAJAH, 2010; MANN, 2013). Surge o NAFTA – *North-American Free Trade Agreement* e o seu *Chapter Eleven* e é concluída a Rodada Uruguai da Organização Mundial do Comércio, culminando na celebração do GATS – *General Agreement on Trade in Services* e do TRIMS – *Agreement On Trade Related Investment Measures*, os quais contém disposições sobre a proteção do investimento; e (iii) o terceiro período, a partir de 2007, marcado pela reorientação do sistema. Reavaliam-se os custos e benefícios dos IIAs, diante da enraizada proteção aos investidores e da percepção de que algumas obrigações assumidas limitariam medidas domésticas necessárias ao desenvolvimento do Estado receptor (UNCTAD, WIR2015, p. 124). IIAs foram revistos e novos IIAs foram celebrados sob esta perspectiva.

Causas internas e externas ao sistema do investimento estrangeiro levaram à reavaliação do regime de IIAs. Dentre elas: (i) o papel de atores além dos Estados, como as empresas multinacionais, e o questionamento sobre como integrá-los como sujeitos de direito e responsáveis não só pela promoção de interesses da comunidade global, mas também por suas ações no Estado receptor; (ii) a relevância da sociedade civil, em especial no processo de elaboração dos IIAs. Crucial o papel das organizações não governamentais para obstar a celebração de tratado multilateral de investimentos cujo teor era desfavorável aos Estados em desenvolvimento (SORNARAJAH, 2010); (iii) a transição da primeira geração de BITs para a segunda, na qual houve o enrijecimento da proteção dos investidores e o aumento da tensão entre os anseios econômicos do investidor e o necessário espaço de regulação do Estado receptor; (iv) a disseminação da arbitragem investidor/Estado como método de solução de controvérsias, culminando em sentenças arbitrais inconsistentes sobre a interpretação das mesmas obrigações e fundamentadas em entendimento expansivo e favorável aos interesses dos investidores – e, como consequência, ameaçando o poder regulatório do Estado receptor, acarretando incerteza à interpretação das disposições acordadas (SPEARS, 2010; TRUBEK, ROLLAND, 2017); e (v) a experiência vivida pelos Estados Unidos e pelo Canadá como partes requeridas em arbitragens de investimento⁷ e que os levou a criar novos modelos de BITs (NOWROT, 2014; SPEARS, 2010). Todas essas causas levaram à crise de legitimidade

⁷ Por exemplo, veja-se os casos: *Pope & Talbot Inc. v. Government of Canada*; *SD Myers Inc. v. Government of Canada*, e *Methanex Corp v. United States*.

no sistema dos IIAs. Há quem entenda que o regime dos IIAs não enfrenta tal crise (FRANCK, 2007). No entanto, nos filiamos à literatura que entende existir crise de legitimidade nos IIAs e que a revisão do sistema é imprescindível (MANN, 2013; NOWROT, 2014; SPEARS, 2010; STERN, 2007).

A bem da verdade, a nova geração de IIAs questiona um dos pilares do Consenso de Washington. A lista de dez medidas propostas por John Williamson para estabilização econômica dos países Latino-americanos após a crise financeira que assolou a região na década de 1980 foi difundida principalmente pelo Fundo Monetário Internacional, pelo Banco Mundial e pelos membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, e, dentre outros, propunha a abertura dos Estados ao investimento direto estrangeiro por entendê-la positiva ao crescimento econômico do Estado receptor (RODRIK, 2006). Atualmente, alastra-se o entendimento de que nem todo investimento contribui para o desenvolvimento do Estado receptor, e, se malversado, pode inclusive causar danos ao meio ambiente e à sua população. É direito e dever do Estado assegurar que o investimento a ser recebido contribua para o seu próprio desenvolvimento sustentável. Altera-se o foco da *quantidade* – característica da segunda geração de IIAs – para a *qualidade* do investimento recebido (MANN, 2013).

Sob essa premissa, os IIAs buscam incorporar em seu texto disposições para promoção e proteção do desenvolvimento sustentável do Estado receptor. Em especial, a nova geração de IIAs tem como desafio e mote centrais encontrar balanço adequado entre a proteção do investimento e o poder de regulação do Estado receptor para promover e proteger questões de interesse público, como os direitos humanos, o meio-ambiente e o desenvolvimento econômico e sustentável (NOWROT, 2014; STERN, 2007). Tem como característica os esforços dos Estados de retomar para si parte de seu direito de regulação perante os investidores, de modo que a balança deixe de pender – na maior parte do tempo (MANN, 2013) – em favor do investidor. Para tanto, propõe-se estipular limites aos benefícios proporcionados aos investidores (NOWROT, 2014).

Para assegurar o pretendido balanço entre os direitos e deveres assumidos pelas partes, procura-se incorporar nos IIAs cláusulas que possam levar a este caminho, tais como: nova linguagem preambular, exaltando a promoção do desenvolvimento sustentável; disposições sobre a interpretação do instrumento; cláusulas de exceção; resguardo do poder de regulação; exclusão da proteção de investimentos de portfólio e da expropriação indireta; e o incentivo de práticas corporativas socialmente responsáveis.

Assim, se tradicionalmente os IIAs eram voltados para o fortalecimento da posição do investidor, de modo a positivar o que os Estados desenvolvidos entendiam como direito costumeiro internacional de proteção ao investimento (SORNARAJAH, 2010), atualmente o entendimento é diverso e tende-se a privilegiar o desenvolvimento sustentável. Se, como será visto adiante, o investimento direto estrangeiro representa força positiva para a consecução do desenvolvimento sustentável, os IIAs devem ser consistentes com essa perspectiva (NEWCOMBE, 2007), bem como devem ser analisados sob a luz do direito internacional público e dos instrumentos internacionais pertinentes (NOWROT, 2014)⁸. A transição para a nova geração de IIAs era imprescindível para que estes instrumentos seguissem a tendência internacional corrente de promoção do desenvolvimento sustentável (MANN, 2013).

O debate está em curso e o sistema é dinâmico, mas o sinal emanado, em especial dos Estados emergentes, é que não estão dispostos a aceitar o cenário que emergiu há vinte anos (TRUBEK, ROLLAND, 2017). Os Estados Unidos apresentaram novo modelo de BIT em 2012 e que se propõe a revisar parte das obrigações assumidas. Em 2012, todos os IIAs celebrados, e cujos textos estão disponíveis, continham alguma disposição em favor do desenvolvimento sustentável e/ou algum novo elemento que tem como objetivo preservar o poder regulatório do Estado ou minimizar a exposição a litígios de investimento (NOWROT, 2014). O Brasil propôs a celebração de ACFIs voltados à cooperação e facilitação do investimento, aclarando velhas obrigações para esclarecer que não podem ser interpretadas de forma contrária ao poder regulador do Estado receptor e trazendo disposições favoráveis ao desenvolvimento sustentável.

Emerge, assim, nova geração de IIAs questionando o modelo antigo de BITs extremamente favorável à proteção dos anseios dos investidores.

2.1 BREVES COMENTÁRIOS SOBRE O ACFI BRASIL/CHILE

O ACFI Brasil/Chile integra recente proposta brasileira para a regulamentação do investimento direto estrangeiro. Os ACFIs propostos pelo Brasil são fundamentados no discurso Sul-Sul, e diferentemente do modelo tradicional de BITs, focam na cooperação e facilitação do investimento (TRUBEK; ROLLAND, 2017), mais do que na própria proteção do investimento (TRUBEK; MOROSINI; SANCHEZ-BADIN, 2017) - não que este último ponto esteja descuidado.

⁸ Ver, ainda, artigos 53 e 64 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969.

A combinação de fatores econômicos (aumento dos investimentos externos realizados pelo Brasil, sobretudo para países da América-Latina e da África) e políticos (política externa voltada à cooperação Sul-Sul) tornaram o cenário favorável para que o Brasil repensasse o modelo dos BITs e apresentasse uma nova proposta alinhada com aquela defendida mais recentemente pelos Estados receptores dos investimentos (MOROSINI; SANCHEZ-BADIN, 2015).

Em linha com a nova geração de IIAs, o Brasil propôs os ACFIs em resposta à insegurança trazida pelos BITs, por entender que o modelo tradicional prejudicaria a capacidade regulatória do Estado para desenvolver políticas legítimas de interesse de sua população em áreas como saúde, meio-ambiente e segurança, lesando, assim, o ambiente de negócios e a atração do investimento; bem como que a prevenção da controvérsia seria a melhor opção para atração e manutenção do investimento⁹:

“ (...) o ACFI constitui-se em uma alternativa inovadora em relação aos tradicionais acordos de investimentos, buscando superar suas limitações e enfoque litigante e fomentando uma interação mais dinâmica e de longo prazo entre as Partes. O modelo reconhece o papel imprescindível dos governos em incentivar um ambiente favorável para investimentos, que atenda tanto aos anseios do setor privado como às necessidades de desenvolvimento dos países signatários do acordo”.¹⁰

Nesse cenário, os ACFIs foram estruturados em três pilares - mitigação de riscos, governança institucional e agendas temáticas para cooperação e facilitação do investimento¹¹ - para, essencialmente, buscar melhor balanço entre a proteção ao investidor e o poder de regulação do Estado, seja pela nova redação conferida a cláusulas clássicas de BITs ou pela inclusão de cláusulas não tão comuns a IIAs.

O foco do presente estudo é no ACFI Brasil/Chile para facilitar a compreensão do tema, mas, essencialmente, os ACFIs são similares. De todo modo, e diante de tal limitação, apresenta-se a seguir breves considerações a respeito das principais características do ACFI Brasil/Chile:

- (i) o preâmbulo destaca o papel do investimento privado na promoção do desenvolvimento sustentável, da redução da pobreza e do desenvolvimento humano;
- (ii) a definição de investimento trazida no art. 1º é limitada de forma a contemplar o investimento direto que permita exercer a propriedade, o controle ou grau

⁹ Veja-se a apresentação oficial dos ACFI no site do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços: [<http://www.mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior/negociacoes-internacionais/218-negociacoes-internacionais-de-investimentos/1949-nii-acfi>]. Acesso em 26.6.2017.

¹⁰ Veja-se a apresentação oficial dos ACFI no site do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços referida em nota acima.

¹¹ Idem.

- significativo de influência sobre a gestão da produção de bens ou da prestação de serviços com o propósito de estabelecer relações econômicas duradouras, excluindo-se, dentre outros, investimentos de portfólio;
- (iii) de um modo geral, os artigos de tratamento nacional (art. 5^o) e de nação mais favorecida (art. 6^o) são similares à prática internacional dos BITs. No entanto, trazem limitações relevantes e excluem situações que causam insegurança ao Estado receptor. Como exemplo, define-se o termo “circunstâncias similares” (art. 5.3); exclui-se o tratamento diferenciado acordado a terceiros em razão de tratados provenientes de integração econômica regional e/ou de zonas de livre comércio (art. 6.4); exclui-se a incorporação de disposições relativas à solução de controvérsias em matéria de investimentos constantes de um acordo internacional de investimentos (art. 6.3) e autoriza-se expressamente o tratamento diferenciado se necessário para atender objetivos legítimos de interesse público (art. 5.3);
 - (iv) prevê-se apenas a expropriação direta (pela qual um investimento é nacionalizado ou expropriado diretamente mediante a transferência formal do título ou do direito de domínio), sob as condições elencadas em cada instrumento, excluindo-se a expropriação indireta (art. 7.5). Ainda, expressamente retira do âmbito de aplicação do instrumento a expedição de licenças obrigatórias compatíveis com o TRIPS – *Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property* (art. 7.4);
 - (v) não traz a cláusula de tratamento justo e igualitário como parâmetro de proteção aos investidores;
 - (vi) conta com artigo dedicado à responsabilidade social corporativa, pelo qual as Partes comprometem-se a envidar os melhores esforços para cumprir as Linhas Diretrizes para Empresas Multinacionais da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (art. 15);
 - (vii) traz cláusula de exceção específica quanto às medidas necessárias à proteção da saúde, meio-ambiente, assuntos trabalhistas e objetivos regulatórios (art. 17);
 - (viii) criam-se canais para administração do ACFI e apoio aos investidores, destacando-se o Comitê Conjunto (composto por representantes governamentais para administração dos ACFIs – art. 18) e os Pontos Focais (órgão de apoio operacional aos representantes governamentais e investidores – art. 19). Contempla, ainda, agenda temática de cooperação e facilitação dos investimentos, a qual confere caráter dinâmico ao ACFI (art. 26); e

- (ix) a solução de controvérsias envolve consultas, negociações e arbitragem entre Estados. Afasta-se a possibilidade de arbitragens entre investidor-Estado.

Os ACFIs são, também, alvo de críticas. Há literatura que questiona melhor esclarecimento sobre o funcionamento na prática da estrutura institucional prevista no instrumento; bem como sobre a efetividade da cláusula de responsabilidade social, que exige apenas os melhores esforços (BERNASCONI-OSTERWALDER, 2015, p.15/16). No entanto, apesar das críticas, os ACFIs, incluindo-se aquele celebrado com o Chile, estão alinhados à nova geração de IIAs e, como se verá adiante, seus dispositivos indicam que podem contribuir com a promoção dos ODS.

3 OS ODS E O PAPEL DO INVESTIMENTO DIRETO ESTRANGEIRO PARA SUA PROMOÇÃO

Em 2015, as Nações Unidas apresentaram uma ambiciosa agenda global, qual seja, os ODS. Por meio de 17 objetivos e 169 metas, os Estados comprometeram-se a, conjuntamente, empreender esforços para alcançar o desenvolvimento sustentável. Com propostas e escopo mais amplos que a agenda antecessora, conhecida como *Millenium Development Goals* (“MDGs”), os ODS são o resultado de extensas discussões intergovernamentais. Clama-se a participação de todos os Estados para implementação dos ODS, independentemente de seu nível de desenvolvimento (SACHS, 2015).

Como um mapa político para o desenvolvimento sustentável (LE BLANC, 2015), conferindo direção e propósito (UNCTAD, 2015), os objetivos guiam os esforços globais que devem ser empreendidos pelos Estados e pelos *stakeholders* até 2030: (1) erradicação da pobreza; (2) fome zero; (3) boa saúde e bem-estar; (4) educação de qualidade; (5) igualdade de gênero; (6) água limpa e saneamento; (7) energia acessível e limpa; (8) emprego digno e crescimento econômico; (9) indústria, inovação e infraestrutura; (10) redução das desigualdades; (11) cidades e comunidades sustentáveis; (12) consumo e produção responsáveis; (13) combate às alterações climáticas; (14) vida debaixo d’água; (15) vida sobre a terra; (16) paz, justiça e instituições fortes; e (17) parcerias em prol das metas. As metas traçam parâmetros para que os objetivos possam ser realizados, e, com o tempo, avaliados¹².

Os ODS não são vinculantes. É compromisso voluntariamente assumido pela comunidade internacional e que não culmina em sanções caso não seja alcançado. A forma voluntária

¹²Para detalhamento dos objetivos e das metas, veja-se a Resolução das Nações Unidas A/RES/70/1.

permitiu a ampla extensão e ambição da agenda, de forma a abarcar todos os pilares do desenvolvimento sustentável. No entanto, a forma não-vinculante da agenda é negativa do ponto de vista do *compliance* (POGGE; SENGUPTA, 2015).

A forma proposta auxilia na sua execução: objetivos e metas contribuem para a mobilização social; servem como ponto de pressão para comparação entre os resultados alcançados; e auxiliam na mobilização dos *stakeholders*. Mas, este é só o primeiro passo. É necessário criar políticas públicas e instituições para implementação da agenda, atração de financiamento e mensuração dos resultados (SACHS, 2015).

Os objetivos e as metas são soluções integradas. Multifacetário que é, o desenvolvimento sustentável reconhece que a erradicação da pobreza, o combate à desigualdade dentro e entre os Estados, a preservação do planeta, o crescimento econômico permanente, inclusivo e sustentável, e a promoção da inclusão social estão conectados e são interdependentes¹³. Não poderia ser outra a estrutura dos ODS. Para a concretização de um objetivo, não só as suas próprias metas devem ser observadas, mas também outras que lhes sejam afeitas. Por exemplo, para alcançar o ODS3 (boa saúde e bem-estar), deve-se observar também as metas de números 2.2, 6.1, e 12.4. A estrutura proporciona o diálogo de diversos setores, possibilita coerência política e transforma compromissos que pareciam desconectados em um sistema (LE BLANC, 2015).

Os ODS são, também, objeto de críticas. Há críticas de longa data direcionadas aos MDGs e que também se aplicam aos ODS, na medida em que estes representam mais um complemento do que uma ruptura com aquela proposta. Nesse sentido, há literatura que sustenta que os MDGs seriam releitura de antigas propostas apresentadas pelo Banco Mundial que não obtiveram sucesso; a agenda seria *top-down* e desconsideraria características peculiares de cada país; bem como tamanha ambição não concederia direcionamento ao financiamento disponível (EASTERLY, 2009). Mais recente, há críticas direcionadas diretamente aos ODS, dentre elas (i) ausência de detalhamento da responsabilidade e competência específica de cada ator para executá-las; (ii) omissão quanto a questões estruturais na ordem institucional internacional, deixando de tratar de questões estruturais que contribuem para o alto nível de desigualdade, como as remessas financeiras ilícitas; (iii) utilização de linguagem pouco incisiva para proteção dos direitos humanos (e.g. não tratam o empoderamento de mulheres como questão de direitos humanos); e (iv) ausência de métodos objetivos para monitoramento de seu progresso (POGGE, 2015).

¹³ Resolução das Nações Unidas A/RES/70/1, parágrafo 13.

A despeito das críticas, os ODS lograram alcançar importante marco (SACHS, 2015). Os ODS estão longe da perfeição e as críticas devem ser consideradas. No entanto, são relevante referência quanto ao anseio da comunidade internacional para alcançar o desenvolvimento global e combater mazelas que assolam o planeta. Traduzem agenda inovadora, robusta e ambiciosa, para que a comunidade internacional, em colaboração, logre alcançar o desenvolvimento sustentável, sem deixar qualquer um para trás¹⁴.

Para que os ODS possam ser concretizados, é necessário investimento financeiro direcionado para esta finalidade, em especial aos países com menores índices de desenvolvimento. As Nações Unidas apontam o investimento privado, dentre outros, na forma de investimento direto estrangeiro, como uma das formas de financiamento que podem contribuir para os ODS. Seja individualmente ou em conjunto com investimentos públicos, a iniciativa privada pode ser de grande valia para a consecução dos ODS.

Em 2002, as Nações Unidas afirmaram no Consenso de Monterrey que o investimento direto estrangeiro é complemento vital para a agenda desenvolvimentista, pois tem o potencial de transferir conhecimento e tecnologia, criar empregos, e majorar a produtividade¹⁵. As Nações Unidas voltaram a sustentar este entendimento em 2008¹⁶.

A Agenda de Ação de Adis Abeba também reconhece o papel do investimento estrangeiro para promoção do desenvolvimento sustentável¹⁷. E, no documento no qual os ODS foram positivados, as Nações Unidas destacaram a importância do setor privado como um todo, desde as cooperativas e pequenas empresas até as multinacionais¹⁸.

A UNCTAD entende que o setor público não tem condições por si só de financiar o desenvolvimento sustentável, razão pela qual o investimento privado também deve ser

¹⁴ “(...) *no one will be left behind.*” Resolução das Nações Unidas A/RES/70/1, parágrafo 4.

¹⁵ United Nations. *Report of the International Conference on Financing for Development, Monterrey, Mexico.* 18-22 de março de 2002, parágrafos 20/25.

¹⁶ United Nations. *Doha Declaration on Financing for Development: Outcome Document of the Follow-up International Conference on Financing for Development to review the Implementation of the Monterrey Consensus*, Doha, Qatar. 29 de novembro a 2 de dezembro de 2008, parágrafos 23/29.

¹⁷ Resolução das Nações Unidas A/RES/69/313: “*We recognize the important contribution that direct investment, including foreign direct investment, can make to sustainable development, particularly when projects are aligned with national and regional sustainable development strategies. Government policies can strengthen positive spillovers from foreign direct investment, such as know-how and technology, including through establishing linkages with domestic suppliers, as well as encouraging the integration of local enterprises, in particular micro, small and medium-sized enterprises in developing countries, into regional and global value chains. We will encourage investment promotion and other relevant agencies to focus on project preparation. We will prioritize projects with the greatest potential for promoting full and productive employment and decent work for all, sustainable patterns of production and consumption, structural transformation and sustainable industrialization, productive diversification and agriculture. Internationally, we will support these efforts through financial and technical support and capacity-building, and closer collaboration between home and host country agencies.*”

¹⁸ Resolução das Nações Unidas A/RES/70/1, parágrafo 41.

direcionado para este fim de forma complementar¹⁹. A Comissão Econômica da Organização das Nações Unidas para a América Latina e o Caribe compartilha do mesmo entendimento²⁰.

A literatura especializada defende a participação do investimento privado na promoção do desenvolvimento sustentável. SEGGER e NEWCOMBE entendem que o investimento estrangeiro traz oportunidades aos países em desenvolvimento para que possam desenvolver-se de forma sustentável, ainda que com alguns riscos (SEGGER; NEWCOMBE, 2011; NEWCOMBE, 2007). MAYEDA afirma que o investimento estrangeiro é um dos instrumentos para o desenvolvimento de capacidades humanas chave (MAYEDA, 2009). COSBEY destaca a relevância dos investimentos estrangeiros para processos sustentáveis – nas áreas de energia, indústria e agricultura (COSBEY, 2005). MANN ressalta o papel da indústria, como investimento direto estrangeiro, para a desejável transição para métodos sustentáveis de produção (MANN, 2013).

Na prática, o fluxo de investimento estrangeiro em nível global é notável, alcançando-se a marca de USD 1.75 trilhões em 2016 (UNCTAD, 2017). Quanto à América Latina, os fluxos privados de investimento converteram-se na sua principal fonte de financiamento. Especificamente quanto ao investimento direto estrangeiro, este representou no último decênio cerca de 46% do fluxo total recebido pelos países em desenvolvimento na América Latina e no Caribe (CEPAL, 2017).

Diante da relevância dos fluxos financeiros privados, sobretudo do investimento direto estrangeiro, ponto fundamental da Agenda 2030 consiste em encontrar uma forma de mobilizá-lo para a consecução dos ODS. Dentre o pacote de ação apresentado pela UNCTAD para que o investimento direto estrangeiro contribua para o desenvolvimento sustentável, sugere-se nova geração de IIAs voltados para a promoção e facilitação de investimento, inclinados à pauta desenvolvimentista e com cláusulas que resguardam o direito do Estado de tomar as medidas necessárias para tanto (UNCTAD, 2015).

Adiante, os ODS serão analisados à luz do ACFI Brasil/Chile, para averiguar se as disposições nele contidas podem auxiliar na sua promoção.

¹⁹“*However, because it is unrealistic to expect the public sector to meet all funding demands in many developing countries, strategic initiatives to increase private sector participation are of crucial importance.*”(UNCTAD, 2015, p. 20/21)

²⁰“*Dada la creciente importancia de los flujos privados, un reto clave con respecto a la arquitectura financiera de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible consiste en encontrar la forma de movilizar recursos privados hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Los flujos privados —incluidas las remesas y la IED— constituyen el grueso del financiamiento externo de la región. Estos recursos deben combinarse con los públicos para lograr el apalancamiento necesario para el desarrollo.*” (CEPAL, 2017, p. 19)

4 OS ODS SOB A ÓTICA DO ACFI CELEBRADO ENTRE BRASIL E CHILE

Com fundamento na agenda contemporânea para o desenvolvimento sustentável, analisar-se-á se o ACFI Brasil/Chile pode contribuir para alcançar os ODS. Ressalve-se: diante da limitação do estudo, que não se pretende exaustivo, optamos por analisar apenas os ODS que nos parecem ser afetados mais diretamente pelo investimento privado e as cláusulas do ACFI que lhes são afeitas.

- ODS 1 e 2: erradicação da pobreza e fome zero

O preâmbulo do ACFI Brasil/Chile reconhece:

“(...) o papel fundamental do investimento na promoção do desenvolvimento sustentável, do crescimento econômico, da redução da pobreza, da criação de empregos, da expansão da capacidade produtiva e do desenvolvimento humano”
(ACORDO de Cooperação e Facilitação de Investimentos entre o Brasil e o Chile, 2015).

O preâmbulo não estabelece obrigações, mas possui papel relevante na interpretação balanceada do IIA, em especial se indica expressamente o desenvolvimento sustentável como guia para a promoção e proteção do investimento (UNCTAD, 2015). Assim, o ACFI deve ser interpretado sob a premissa de que o investimento deve contribuir para o desenvolvimento do Estado receptor por meio do crescimento econômico, da redução da pobreza e da criação de empregos.

A literatura não é pacífica, mas há dois entendimentos que contribuem para a presente análise: (i) os IIAs são complementares ao ambiente doméstico estável para atração do investimento direto estrangeiro (TOBIN; ROSE-ACKERMAN, 2011), e (ii) o investimento direto estrangeiro é um dos elementos que contribui para o crescimento econômico, em conjunto com a abertura do Estado para o comércio internacional, a estabilidade macroeconômica, entre outros (COSBEY, 2005).

Crescimento econômico, em si, não é sinônimo de distribuição de renda ou de fome zero. O produto deste crescimento deve ser bem alocado para que possa contribuir para estes fins, em linha com o preâmbulo do próprio ACFI Brasil/Chile. Nesse sentido, há evidências de que o investimento direto estrangeiro pode resultar na criação de postos de trabalho e na elevação do valor absoluto de salários, mesmo entre os trabalhadores menos qualificados – a despeito de haver preocupação com a desigualdade dos salários entre os trabalhadores (COSBEY, 2005) –, o que, ao final, pode contribuir para uma melhor distribuição de renda e para a diminuição da fome no Estado receptor, sobretudo se acompanhado de ações positivas

(tratadas adiante). Ou seja, não basta o mero recebimento do investimento, este deve ser guiado da forma como indicado no ACFI.

Há, portanto, potencial para que o investimento estrangeiro possa contribuir para os ODS 1 e 2, se realizado sob a premissa preambular do ACFI Brasil/Chile.

- ODS 3: boa saúde e bem-estar

OACFI contém exceções que podem ser de grande valia para que o Estado receptor do investimento mantenha íntegro seu poder regulatório quanto a questões de saúde.

O artigo 17 estabelece que as Partes podem utilizar-se das medidas que entendam apropriadas para fazer com que o investimento em seu território observe sua própria legislação trabalhista, ambiental ou de saúde, desde que de forma consistente com o próprio ACFI (ACORDO de Cooperação e Facilitação de Investimentos entre o Brasil e o Chile, 2015). No mesmo dispositivo, reconhece-se que não se deve estimular o investimento estrangeiro diminuindo os padrões da legislação trabalhista, ambiental ou de saúde do Estado receptor.

Trata-se de cláusula de exceção que resguarda o poder de regulação do Estado receptor, pela qual o Estado pode esquivar-se de obrigações assumidas em situações nas quais estas seriam incompatíveis com políticas chave de interesse público de sua população (SPEARS, 2010). Desse modo, o Estado poderá adotar as medidas que lhe pareçam necessárias para salvaguarda de questões de interesse público essenciais, incluindo-se medidas para promoção e proteção da saúde pública, desde que em sintonia com o próprio instrumento - lembrando-se de que o objetivo do desenvolvimento sustentável permeia o ACFI como verdadeiro guia do investimento estrangeiro.

Em linha com o artigo 17, o dispositivo a respeito da expropriação também contém exceção relevante para a proteção da saúde pública. O artigo 7.4 de forma expressa reconhece que *a expedição de licenças obrigatórias outorgadas em relação a direitos de propriedade intelectual* ou *a revogação, limitação ou criação de ditos direitos* não constituem expropriação, desde que tal ato seja compatível com o acordo TRIPS – *Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights* da Organização Mundial do Comércio. Ou seja, o ACFI assegura que eventual licenciamento compulsório de medicamento essencial para a proteção da saúde possa ser realizado – como já ocorreu no Brasil com o antirretroviral Efavirenz em 2007 –, e que tal medida não será equiparada à expropriação compensável dos direitos de

propriedade intelectual referentes ao medicamento, afastando argumento neste sentido pelo investidor (COSBEY, 2005).

Assim, o ACFI também possui potencial para promover o ODS 3.

- ODS 4 e 7: educação de qualidade e energia acessível e limpa

A definição de investimento prevista nos artigos 1.4 e 1.5 do ACFI é limitada, voltando-se para investimentos que tragam contribuição efetiva para o Estado receptor. Tanto assim que estão excluídos da proteção operações de dívida pública e investimentos de portfólio. Investimentos com essa característica tendem a contribuir com o desenvolvimento sustentável do Estado receptor (UNCTAD, 2015).

No entanto, há áreas que recebem pouco financiamento privado. O investimento estrangeiro acaba concentrando-se em áreas mais lucrativas (como água limpa e saneamento), e é pouco direcionado a áreas de retorno financeiro mais limitado, de maior risco ou que sejam altamente sensíveis pelo interesse público envolvido (como energia limpa e educação de qualidade – UNCTAD, 2015). Assim, faz-se necessárias medidas de incentivo para direcionar o investimento privado também para áreas de menor interesse do investidor, mas vitais para o desenvolvimento sustentável do Estado receptor.

Nesse sentido, os artigos 19 e 22 do ACFI podem ser de grande valia para contribuir com áreas de menor interesse dos investidores. Como se depreende do artigo 19, o ACFI prevê a criação de Pontos Focais, cuja principal atribuição é dar apoio aos investidores, incluindo-se sugestões e recomendações sobre investimentos. Além disso, as Partes comprometem-se a disseminar nos setores empresariais informações sobre investimentos, marcos informativos e oportunidades, tudo conforme artigo 22. Por meio de tais canais, as Partes podem envidar esforços para direcionar investimentos para setores que carecem de investimento privado, como o setor educacional e a produção de energia limpa, seja por iniciativa do próprio investidor, por meio de parcerias público-privadas, ou por qualquer outra forma aceitável pela legislação doméstica das Partes.

Assim, o ACFI tem potencial para incentivar investimentos para áreas como educação (ODS 4) e energia limpa (ODS 7), as quais tendem a atrair baixo financiamento privado.

- ODS 5 e 8: igualdade de gênero, emprego digno e crescimento econômico

O artigo 15 do ACFI Brasil/Chile reconhece a importância de estimular as empresas que operem no território das Partes a aplicar *políticas de sustentabilidade e responsabilidade*

social e que impulsionem o desenvolvimento do país receptor do investimento. Para tanto, recomenda-se que os investidores realizem *os seus melhores esforços para cumprir as “Linhas Diretrizes para Empresas Multinacionais” da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico* (ACORDO de Cooperação e Facilitação de Investimentos entre o Brasil e o Chile, 2015). Na sequência, uma lista de práticas recomendadas aos investidores é apresentada, incluindo-se: (a) respeito aos direitos humanos internacionalmente reconhecidos, (b) fomento à formação do capital humano, em particular por meio da criação de oportunidades de emprego e do oferecimento de capacitação aos empregados, e (c) estímulo à geração de capacidades locais.

A responsabilidade social corporativa, como prevista no ACFI, é provisão de melhores esforços, e não *hard law*. De toda forma, é reconhecimento da responsabilidade do investidor quanto ao interesse público do Estado receptor (NOWROT, 2014) e da natureza do investimento que o ACFI se propõe a estimular e defender, com a finalidade de promover o crescimento econômico sustentável e as capacidades do capital humano.

Há, no artigo 15 do ACFI, referência ao progresso econômico, social e ambiental do Estado receptor e à criação de oportunidades de emprego, em ambiente adequado e sadio de trabalho, para incentivar que o investimento estrangeiro seja direcionado ao ODS 8 (emprego digno e crescimento econômico). E ainda que não haja indicação expressa da promoção à igualdade de gênero, ODS 5, tal finalidade pode ser inferida da previsão que determina o respeito aos direitos humanos internacionalmente reconhecidos²¹.

Os ODS 5 e 8 podem também ser estimulados por meio de políticas afirmativas, pelas quais o Estado receptor, ao autorizar ou regular o ingresso do investimento, pode impor obrigações referentes à contratação de mulheres ou de minorias, de forma a exaltar a maior participação desses grupos em ambientes dignos de trabalho e diminuir as desigualdades. Tais políticas estão em linha com o preâmbulo (e o reconhecimento do papel fundamental do investimento na criação de empregos, na expansão da capacidade produtiva e do desenvolvimento humano) e com o artigo 5º do ACFI, referente ao tratamento nacional, que traz exceção a autorizar tratamento diferenciado entre o investidor nacional e estrangeiro com base em *objetivos legítimos de interesse público*.

²¹ Como exemplo, a *Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work of 1998*, da Organização Internacional do Trabalho, declara “*the elimination of discrimination in respect of employment and occupation*” como um dos princípios fundamentais aos quais estão sujeitos todos os seus membros.

OACFI pode, portanto, contribuir com os ODS 5 e 8, de modo a direcionar o investimento para a promoção da igualdade de gênero, do emprego digno e do crescimento econômico.

- ODS 13, 14 e 15: combate às alterações climáticas, vida debaixo d'água e vida sobre a terra

O ACFI traz importante exceção quanto à regulamentação da expropriação que pode contribuir para a proteção do meio-ambiente: a proibição da expropriação indireta.

Enquanto a expropriação direta é fácil de ser percebida, porquanto resulta na perda do título de propriedade do investidor, a expropriação indireta não é tão simples de ser definida ou, até mesmo, notada. Pode-se definir expropriação indireta como aquela que resulta de atos do Estado que não são voltados para a tomada da propriedade em si, mas que acabam por privar o investidor do uso integral de seu bem e/ou dos benefícios dele decorrentes (SORNARAJAH, 2010).

A questão ganhou novos contornos em arbitragens de investimento envolvendo regulamentação ambiental. No caso *Metalclad Corporation v. Mexico*, houve o reconhecimento de que a regulamentação ambiental do Estado receptor poderia resultar na expropriação indireta do investimento, se o investidor fosse dele privado, e que tal ato estaria sujeito ao pagamento de compensação. Diante da sentença proferida neste e em outros casos que envolveram matéria ambiental, com resultados distintos, – como *S.D. Meyers v. Canada*; *Pope and Talbot v. Canada*; *Methanex v. United States*, *Ethyl v. Canada* – houve grande insegurança por parte dos Estados receptores sobre os limites de seu poder regulatório e o receio de que medidas para proteção ambiental pudessem ser reclamadas como atos expropriatórios (SPEARS, 2010).

Com esse pano de fundo, percebe-se a relevância do artigo 7.5 do ACFI ao excluir a expropriação indireta como ato protegido pelo instrumento (“*esse Artigo só prevê a expropriação direta*”). Lendo-se o dispositivo em conjunto com o artigo 17, tem-se que atos regulatórios tomados pelo Estado receptor para proteção do meio-ambiente, desde que não culminem na tomada direta da propriedade do investimento, não poderão ser considerados atos compensáveis, ainda que privem o investidor do uso/benefício de seu investimento. Assim, o ACFI pode contribuir para os ODS 13, 14 e 15, pois o Estado receptor encontra respaldo para políticas de promoção e proteção do meio-ambiente.

5 CONSIDERAÇÕES

O ACFI Brasil/Chile foi celebrado no contexto em que os ODS foram apresentados como plano de ação para o desenvolvimento sustentável. Diante da relevância do investimento privado para a promoção do desenvolvimento sustentável, buscou-se explorar neste artigo se o ACFI poderia ser aliado à promoção dos ODS. Após análise de alguns dos ODS à luz do ACFI Brasil/Chile, conclui-se que o instrumento, da forma em que foi estruturado e dos objetivos que pretende alcançar, pode, de fato, auxiliar na promoção dos ODS. No entanto, para uma conclusão definitiva, é necessário aguardar a efetiva integração dos ACFIs no sistema jurídico doméstico e os primeiros investimentos a eles submetidos, para averiguar se seus dispositivos estão sendo respeitados, inclusive a cláusula de responsabilidade corporativa que prevê apenas *melhores esforços*, e se a estrutura institucional acarretou na facilitação do investimento e na cooperação entre as Partes, tudo com vistas a promover a agenda desenvolvimentista do Estado receptor.

6 REFERÊNCIA

ACORDO de Cooperação e Facilitação de Investimentos entre o Brasil e o Chile. 23.11.2015. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/12526-acordo-de-cooperacao-e-facilitacao-de-investimentos-entre-o-brasil-e-o-chile-santiago-23-de-novembro-de-2015#port>>. Acesso em 2.12.2017

BERNASCONI-OSTERWALDER, Nathalie; et.al. *Comparative Commentary to Brazil's Cooperation and Investment Facilitation Agreements (CIFAs) with Mozambique, Angola, Mexico, and Malawi*. International Institute for Sustainable Development, 2015.

CAMPELLO, Daniela; LEMOS, Leany. The non-ratification of bilateral investment treaties in Brazil: a story of conflict in a land of cooperation. *Review of International Political Economy*, Taylor & Francis, 2015, p. 1-32.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE - CEPAL. *Financiamiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe: desafíos para la movilización de recursos*. Santiago, 2017.

COSBEY, Aaron. *International Investment Agreements and Sustainable Development: Achieving the Millenium Development Goals*. IISD, Winnipeg, 2005.

EASTERLY, William. *Can the West Save Africa?* Journal of Economic Literature, 47:2, p. 373-447, 2009.

FRANCK, Susan D. *Considering Recalibration of International Investment Agreements: Empirical Insights*. In: AVAREZ, José; SAUVANT, Karl. *The Evolving International Investment Regime: Expectations, Realities, Options*. Columbia University, 2007, p.73-94.

LE BLANC, David. *Towards integration at least? The sustainable development goals as a network of targets*. DESA Working Paper, n. 141, 2015.

MANN, Howard. *Reconceptualizing International Investment Law: Its Roles in Sustainable Development*. 17 *Lewis & Clark L. Rev.* 521, p. 521-544, 2013.

MAYEDA, Graham. *International Investment Agreements Between Developed and Developing Countries: Dancing with the Devil? Case Comment on the Vivendi, Sempra and Enron Awards*. In *McGill Int'l J. Sust. Dev. L&Pol'y* 4, n. 2, p. 189-230, 2009.

MOROSINI, Fábio; SANCHEZ-BADIN, Michelle Raton. *The Brazilian Agreement on Cooperation and Facilitation of Investments (ACFI): a new formula for international investment agreements?* Disponível em: [<https://www.iisd.org/itn/2015/08/04/the-brazilian-agreement-on-cooperation-and-facilitation-of-investments-acfi-a-new-formula-for-international-investment-agreements/>]. Acesso em 13.12.2017.

NEWCOMBE, Andrew. Sustainable Development and Investment Treaty Law. *The Journal of World Investment & Trade*, v. 8, p. 357-407, 2007.

NOWROT, Karsten. How to Include Environmental Protection, Human Rights and Sustainability in International Investment Law. *The Journal of World Investment & Trade*. Vol. 15, p. 612-644, 2014.

POGGE, Thomas; SENGUPTA, Mita. *The sustainable development goals as drafted: nice idea, poor execution*. *Washington Int'l Law Journal*, v. 24, n. 3, 2015.

RODRIK, Dani. *Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? A Review of the World Bank's Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform*. *Journal of Economic Literature*, vol. XLIV, dez. 2006, p. 973-987.

SACHS, Jeffrey. *The age of sustainable development*. Columbia University, 2015.

SEGGER, Marie-Claire Cordonier; NEWCOMBE, Andrew. *An Integrated Agenda for Sustainable Development in International Investment Law*. In: SEGGER, Marie-Claire Cordonier; GEHRING, Markus W.; et. al. *Sustainable Development in World Investment Law*. Global Trade Law Series, Volume 30, Kluwer Law Int'l, 2011.

SORNARAJAH, Muthucumaraswamy. *The International Law on Foreign Investment*. Cambridge University, 2010.

SPEARS, Suzanne. The Quest for Policy Space in a New Generation of international Investment Agreements *Journal of Internat. Economic Law*, 13(4), p. 1037-1075, 2010.

STERN, Brigitte. *The Future of International Investment Law: A Balance Between the Protection of Investors and the States' Capacity to Regulate*. In: AVAREZ, José; SAUVANT,

Karl (eds.). *The Evolving International Investment Regime: Expectations, Realities, Options*. Columbia University, p. 174-192, 2007.

TOBIN, Jennifer; ROSE-ACKERMAN, Susan. *When BITs have some bite: the political-economic environment for bilateral investment treaties*. *Rev. Int. Organ.*, vol. 6, issue 1, p. 1-32, 2011.

TRUBEK, David M.; MOROSINI, Fábio; SANCHEZ-BADIN, Michelle R. *Brazil in the shadow of mega-regional trade and investment standards: beyond the grand debate, pragmatic responses*. University of Wisconsin Law School, Legal Studies Research Paper Series No. 1401, 2017.

TRUBEK, David; ROLLAND, Sonia E. *Legal Innovation in Investment Law: Rhetoric and Practice in the South*. *Northeastern University School of Law Research Paper* n. 287-2017.

UNCTAD (2017). *World Investment Report 2017: Investment and the Digital Economy*. Disponível em: <http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2017_en.pdf>, acesso em 28.6.2017.

UNCTAD (2015). *Investment Policy Framework for Sustainable Development*. Disponível em: <http://unctad.org/em/PublicationsLibrary/diaepcb2015d5_en.pdf>, acesso em 28.6.2017.

UNCTAD (WIR2015). *World Investment Report 2015: Reforming International Investment Governance*. Disponível em: <http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2015_en.pdf>, acesso em 28.6.2017.

Recebido em 30/06/2017.

Aceito em 13/12/2017.

Publicado em 02/04/2018.

**MULTILATERAL DEVELOPMENT BANKS AND STATE CAPACITY:
THE IDB, BRAZIL AND ARGENTINA IN THE NEOLIBERAL ERA
(1990-2002)**

**BANCOS DE DESENVOLVIMENTO MULTILATERAL E
CAPACIDADE ESTATAL: O IDB, BRASIL E ARGENTINA NA ERA
NEOLIBERAL**

Rogério Makino¹

Abstract: The article analyzes the relation between the Inter-American Development Bank's Modernization of the State programs and the state capacity of Brazil and Argentina during the Neoliberal Era in Latin America (1990-2002). The development studies indicate that state capacity is a precondition for any successful development strategy. Thus, a greater state capacity could be expected from those countries who participated in these programs, but the data obtained does not permit this conclusion.

Keywords: multilateral development; banks; state capacity.

Resumo: O artigo analisa a relação entre os Programas de Modernização do Estado do Banco Interamericano de Desenvolvimento e a capacidade estatal do Brasil e da Argentina durante a Era Neoliberal na América Latina (1990-2002). Os estudos sobre desenvolvimento indicam que a capacidade do Estado é uma condição prévia para qualquer estratégia de desenvolvimento bem-sucedida. Assim, uma maior capacidade Estatal poderia ser esperada dos países que participaram desses programas, mas os dados obtidos não permitem essa conclusão.

Palavras-chave: desenvolvimento multilateral; bancos; capacidade estatal.

1. INTRODUCTION

In the studies about State and development for the last three decades, especially in the Institutional Perspective, state capacity has been increasingly considered as a necessary but insufficient condition for development. Development banks target “development” as a goal, but this concept does not have only one meaning and it is not static or accepted by everyone. Thus, both state capacity and development banks are in the same realm – the development process. This article focuses on the relation between multilateral development banks and the enhancement of state capacity. It is assumed that the effectiveness of development strategies cannot be separated from the state capacity of countries (LANGE & RUESCHMEYER, 2005).

¹ Mestre em Relações Internacionais e Doutor em Ciências Sociais. Professor junto à Universidade do Estado do Mato Grosso. E-mail: makinotga@gmail.com.

In empirical terms, the selected cases were the relations between the IDB – the Inter-American Development Bank - and Brazil and between the IDB and Argentina. This bank is the oldest and the largest multilateral development bank of the world and these two countries are its two most important borrowers. The analyzed period is from 1990 to 2002, when the neoliberal ideas started to attract many adepts in Latin America and when the IDB found a favorable environment to propose the restructuring of the State through a new category of programs: Reform/Modernization of the State. Theoretically, this is the category with the greatest potential to enhance state capacity.

The research design was comparative, focusing on the IDB-Brazil and the IDB-Argentina relations and their impact on the state capacity of those countries. The operationalization of the concept of state capacity was inspired in the parameters described by Hendrix (2010): the tax collection capacity and the quality of the bureaucratic administrative staff. The information sources were Brazil's and Argentina's Loan Proposals and Project Completion Reports of the IDB's Modernization of State programs, available on the IDB's website.

The article is organized in three sections and the conclusions. The first addresses the theoretical context of the concept of state capacity. The second presents the IDB's summarized history and description. The third analyzes the impact of the Modernization of State programs on Brazil's and Argentina's state capacity.

2. INSTITUTIONALISMS AND STATE CAPACITY

The guiding concept of this research – state capacity – started to have its heuristic potential explored as the discussion about institutions came back in late eighties and in the early nineties. According to Acuña (2013), the concept of institution followed a winding path in Social Sciences so that the association between institutions, enforced State and development only became consolidated as Institutionalism started to be discussed again, especially New Institutionalism. For one of those new institutionalists:

“Institutions are the foundation of social life. They consist of formal and informal rules, monitoring and enforcement mechanisms, and systems of meaning that define the context within which individuals, corporations, labor unions, nation-states, and other organizations operate and interact with each other. Institutions are settlements born from struggle and bargaining. They reflect the resources and power of those who made them and, in turn, affect the distribution of resources of power in society. Once created, institutions are powerful external forces that help determine how people make sense of

their world and act in it. They channel and regulate conflict and thus ensure stability in society.” (CAMPBELL, 2004, p. 01)

In other words, as organizers of social life, institutions are present in every aspect of human action: cultural, political, and economic or in their intersection. However, the explanation about the nature of institutions and its implications varies. Schmidt (2008) distinguishes four types of Institutionalisms: rational-choice, historical, sociological, and discursive. The first one emphasizes the potential of institutions to reduce transaction costs and uncertainties. The second one focuses on the path dependence in the process of building institutions. The third one embraces the idea that institutions are embedded in cultural norms. The fourth one considers all the aspects mentioned above, but it is especially concerned with the dynamic character of the production of ideas and discourses around the institutions in their different levels of generality. In this last type, it is assumed that institutions are maintained by the production and reproduction of ideas so that discursive analyses can be a key tool to investigate them.

One of the institutionalist contributions to the Political Economy is the critique of the institutional monoculture, that is, the naturalization of the idea that some institutions are superior and should be adopted by all the countries. Another contribution is the skepticism about an inevitable opposition between State and market as antagonistic forces, and the diagnosis of a bad economic performance due to excessive state intervention. For many new institutionalists, the real point is how different institutional settlements can contribute to the reproduction of capital. In other words, some of them had serious doubts about the neoliberal ideas, which were rising in the 1990's.

The discussion about state capacity became notorious when the theories which tried to explain politics and government action shifted from the society-centered perspectives (e. g. Pluralism and Structural Functionalism) to those interested in the State itself. The former presented the State as an arena where interests and preferences from different groups of society were disputed, while the latter tended to understand the State as a great institution or a set of interwoven institutions. It is important to note that in studies about development, previous hegemonic theories (e. g. Theory of Modernization and Theory of Dependence) were weakening (Kjaer & Hansen, 2002).

As most of the concepts in Social Sciences, state capacity does not have a unanimous accepted definition. Among recent Brazilian institutionalist studies, Gomide & Pires (2014:

19-20) present state capacity as embedded in the institutional set – “set of rules, mechanisms and processes which define the particular form that actors and interests are coordinated in the implementation of specific policies”. Amongst other contemporary perspectives on the subject, one of the most famous definition is credited to Skocpol, who assumes the weberian “monopoly of the legitimate use of violence within a given territory”, but emphasizes the autonomy of the State and its capacity to set and persecute goals.

“States conceived as organizations claiming control over territories and people may formulate and pursue goals that are not simply reflective of the demands or interests of social groups, classes or society. This is what is usually meant by “state autonomy”. Unless such independent goal formulation occurs, there is little need to talk about states as important actors. Pursuing matters further, one may then explore the ‘capacities’ of states to implement official goals, especially over the actual or potential opposition of powerful social groups or in the face of recalcitrant socioeconomic circumstances.” (Skocpol, 1985, p. 09)

In recent research, Saylor (2013) tries to identify the common features marked by the most famous conceptualizations of state capacity: control over territory; major coercive power; tax collection capacity; penetration of society via military or institutional alliances; regulation of social relationships; and direction of (some) economic production.

Table 1 - Conceptualization of State Capacity

	Barnett (1992:41-49)	Grindle (1996:3-8)	Huber (1995)	Mann (1984)	Migdal (1988:4-5)	Skocpol (1985:16-17)	Slater (2010:3-4)	Smith (2007:52-55)
Controls territory			X	X		X	X	
Possesses preponderant coercive forces	X	X	X	X		X	X	
Extracts revenue	X	X	X	X	X	X	X	X
Penetrates society via alliances, military or institutions	X	X	X	X	X	X	X	X
Regulates social relationships	X	X	X	X	X		X	X
Directs (some) economic production	X					X		

Source: Saylor (2013: 15)

For development studies, Skocpol's conceptualization has some advantages such as emphasis on elaboration and persecution of goals – especially policies and strategies – and the idea of a relatively autonomous State – the opposite idea of a State captured by the specific interests of a group or social class over the rest of society. It is interesting to note that these two features mentioned above are also very common in the studies of the developmental state. According to the author, some prerequisites of state capacity are sovereignty, stable administrative and military control, loyal and qualified civil servants (weberian bureaucracy) and sufficient material and financial resources.

Among the most important works about historical state-building are Charles Tilly's *The Formation of National States in Western Europe* and *Coercion, Capital and European States*. According to the author, the need for resources for war demanded the building of a tax collection system such that the state became structured around it. In other words, since there was permanent foreign threat to the recent and fragile sovereignties, the costs of defense could only be paid for a functional tax collection system. Meanwhile, an efficient bureaucracy would also be necessary to manage these resources.

The political organization of the Nation-state was a non-intentional and unplanned consequence of the rising of this state capacity or, in other words, an “externality of the extractive practice” of contingent nature. Three elementary features can be observed in this infant polity: extractive capacity (tax collection capacity), military power, and administrative organization. According to Tilly, this form of political organization was born in Western Europe and spread worldwide later.

Hendrix (2010) points out that most of studies operationalize state capacity highlighting two features: tax collection capacity and quality of the bureaucratic administrative staff. The author defends that these two features are also the two main preconditions of state capacity so that its enhancement demands the improvement of these features. The data analysis, in this research, was guided by that idea.

3. MULTILATERAL DEVELOPMENT BANKS AND IDB

A development bank is defined by the fact that its loans, programs and fundings are targeted to development-oriented projects. Its conception can be traced back to the World War II, when the development theories were rising. According to Leys & Shaw (1996: 7), these theories were associated with the concerns of European powers to accelerate the economic

growth of their colonies because of the perspective of a soon decolonization. By that moment, economic growth and development were taken as synonymous and the State was considered to have an important role to channel foreign capital and induce growth. In this context, development banks could be important partners to these States. Besides, these banks could help in countercyclical policies, keeping liquidity in periods of crisis, when private banks tend to shorten the supply of credit (FERRAZ et al, 2013). Multilateral development banks are like credit cooperatives where their borrowers are also owners of the bank (COUTO, 1999: 46-47). Additionally, it must be mentioned that regional development banks are multilateral development banks which are defined by geographical criteria.

The IDB's mandate and structure served as a model for international organizations alike which were later created such as the African Development Bank, the Asian Development Bank and the Caribbean Development Bank (BARRIA & ROPER, 2004: 620). Historically it has been Latin America's largest multilateral source of funding. It aims to assist development projects in the region with more favorable conditions than those from the private market. As other banks of this nature, the IDB is a declared non-profit organization, although financial sustainability is essential to its survival as a financial institution.

Its members can be classified into two groups: the borrowers and the non-borrowers. Among the first group are the countries that can obtain loans and take advantage of the IDB's programs. They must necessarily be from Latin America or Caribbean. The second group includes the countries that cannot obtain loans. They can be from the region (the United States or Canada) or from somewhere else (many countries from Europe, Japan, China and Israel, for instance). Currently, the IDB has 48 members: 26 borrowers and 22 non-borrowers. The Bank is organized as in an anonymous society, i.e., the members have voting rights proportional to their shares in the Bank.

Table 2 - Voting Power of Selected Countries in 2009 (percentage)

Geographic Localization	Status	Country	Voting Power
Regional	Borrower (50,015%)	Brazil	10,751%
		Argentina	10,751%
		Mexico	6,912%
		Venezuela	5,761%
		Chile	2,953%
		Colombia	2,953%
		Others	9,935%
	Non-Borrower (34,007%)	United States	30,006%
		Canada	4,001%
Not Regional	Non-Borrower	Japan	5,001%

	(15,978%)	France	1,896%
		Germany	1,896%
		Italia	1,896%
		Spain	1,896%
		Other	3,388%

Source: IDB. Voting Power. Accessed in 31/10/2017 Available in:
<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35104877>

The administrative structure of the Bank, similar to that of the World Bank, is composed of the Board of Governors, Board of Executive Directors and the Presidency. The first one is the IDB's most important administrative office, where the governors – who represent the countries – vote according to their share in the Bank. It usually delegates power to the Board of Executive Directors, who actually manages the ordinary and daily operations, especially loans, guarantees, country strategies, administrative budget, interest rate, etc. The fourteen directors are elected or nominated by the Board of Governors for a term of three years. The United States and Canada have one specific director to represent each one of them and the other twelve directors represent the other countries (some of them represent more than one country). The president of the IDB, elected by the Board of Governors for a term of five years (s/he can be re-elected once), legally represents the institution, conducts the everyday business and leads the meetings of the Executive Board. The president votes only in cases of ties. The presidency always belongs to a Latin American and the vice presidency to an American (COUTO, 1999).

The resources of the Bank are classified as Ordinary Capital and Fund for Special Operations. The former is the available capital for most of the Bank's operations; it comes from the compulsory quota paid for each one of the members, resources from the capital market and from the payment of conceived loans. The latter targets the poorest countries in the region and its resources come from the donations of the IDB's members.

Barria & Roper (2004) explain that the context and the conditions at the foundation of a development bank influence its membership, its mandate, its structure and the lending policy. In the case of the IDB, some authors comment that many of the original features have persisted throughout the years, as its emphasis on technical cooperation and low-interest lending policy. Couto (1999: 46) defends that the IDB is closer to an ideal type of multilateral development bank targeting a specific geographic region than any other organization. Largely, it's justified by a unique settlement where most of the resources would come from the United States, while the borrowers would hold the majority of the voting power. Besides, some

concerns at the time of the Bank was founded were institutionalized as different requirements according to the borrower's capacity or development level, and the connection among cooperation, technical assistance and funding.

At that time, some factors such as the Keynesian influence about the State role in the economy, the legitimacy of the expansion of welfare policies in the United States during Roosevelt's government, and the philosophy of Marshall Plan favored the foundation of a development bank. Meanwhile, the rising of development theories and the structuralist-industrialist approach from the United Nations Economic Commission for Latin American and the Caribbean (ECLA) offered ideas which influenced the region and the role of the development banks. In addition, the Cold War order and the fear that Communism could present itself as an interesting alternative to the countries in the region created favorable political conditions to the foundation of a development bank, since it could not be possible without the participation of the United States.

The IDB was created in 1959, when the United States finally agreed to participate and provide the resources for the Bank. Couto (1999) points out that the Brazilian president Juscelino Kubitschek had already insisted with the American government that underdevelopment could push Latin America into the communist direction. But the United States only took it seriously by the time of the Cuban Revolution in 1958. In other words, the immediate cause of the creation of the IDB is related to security considerations and the constraints of Cold War.

Since the beginning, some features were often discussed by many authors: tolerance and a better comprehension of the region's problems, empathy with Latin American development due to the nature of the Bank, more favorable rules for the vulnerable countries in the region, the approval of loans or projects according to the financial and technical viability and evaluation of merits. According to Couto (1999: 40), "the Bank is its members' server, not their master".

Although these more favorable conditions offered by the Bank to the countries in the region are often emphasized in many places, other important issues cannot be underestimated. As any other institution (especially an international financial institution), the continuation of its existence is conditioned by available resources and the interests coming from some people and groups. In order to survive in the banking world, development banks should offer more favorable conditions, but they could not risk their own financial balance either.

The emphasis on Latin America's effective role in the Bank management and foundation is a kind of self-propaganda, presented in many of the Bank's publications, e.g., annual reports, project completion reports, booklets, books, internet page, seminars organized by the institution, etc. The propaganda and real favorable conditions definitely made it a viable option for its members. However, the Latin America's real influence on the Bank has been less than the IDB's discourse emphasizes.

Focusing excessively on the Latin American identity may eclipse the real American influence on the Bank. Some episodes illustrate the sometimes underestimated influence of the United States: Cuba's exclusion from the IDB and the suspension of loans to Nicaragua during the Sandinista Revolution and to Panama under Noriega's government in the late eighties. They were part of the American foreign policy to leftist movements in Latin America and Caribbean. Actually, never has a loan been made if the United States opposed to it (TUSSIE, 1995, p. 31).

From the beginning of the IDB's activities in the sixties to the late eighties, there was a strong complementarity between the Bank's original development mandate and the consensus around the development strategies that the countries from the region should follow. According to Tussie (1995: 21; 79-80), this mandate targeted the funding of investment projects and the provision of technical cooperation to the most vulnerable countries in the region. Throughout the Bank's history, there was a pendulum swinging between the necessities of balancing, on one side, the funding of viable projects and, on the other, reducing poverty or saving the environment.

Majorly influenced by ECLA's ideas, the structuralist and dependentista prognosis, widespread in Latin America, was the urgent need for regional industrialization to overcome underdevelopment, the dependent condition and the declining terms of trade. However, the industrialization in these countries would face many challenges such as the precarious infrastructure. This kind of project usually needs high investments and takes a long time to return feedback, especially in places where the capital market is barely developed and risk averse. At this time, it was a common belief that since there was lack of private actors willing to take risks in projects of this nature, the State should do it. For most of Latin American countries, the necessary volume of resources for such investments was far beyond their capacities. Besides, other types of investment such as sanitation were not commonly financed by private banks, such that when IDB started to support these projects, it was nicknamed

“water and sanitation bank”. Its first project was the water treatment and sanitation in Arequipa in Peru in 1961. According to Tussie (1995: 03; 49), the IDB was responsible for two thirds of the investments in drinking water during the sixties and seventies in Latin America. Even when the World Bank started to finance this kind of projects in the eighties, the IDB didn’t lose the leadership in this market. Likewise the IDB was also known as “university bank”, because of its programs in education, and “integration bank”, because of its programs of regional integration.

In the sixties, the IDB’s funding was based on the submission and examination of projects. The productive sector (agriculture, industry and mining) represented 40% of the projects, the infrastructure (transportation, communication and energy) 30%, the social investment (water and sanitation, housing and education) 25% and the others 5%. In the seventies, the Bank stimulated the creation of institutions that could implement the projects and provide services associated with them. In the eighties, the Bank had considered the possibility of reserving 50% of its resource for low income groups, but the Latin American Debt Crisis compelled the IDB to channel part of the available resources to help countries with problems in their balances of payment (VÍVARES, 2013, p. 58).

Late eighties and early nineties represented a turning point to IDB and its relations with its borrowers. In the ideological sphere, the developmentalism paradigm highly influenced by ECLA’s structuralist ideas, which had conditioned the creation of the Bank and its activities for three decades, was being considered a failed utopia. Meanwhile, some countries, e.g. the United States and the United Kingdom, watched the rising of friendly governments to neoliberal ideas. Actually, since the Fourth Replenishment in 1976, the United States showed little enthusiasm with the Bank, and its stance was eminent in the following decade.

During one of the most severe crisis for Latin American countries in the 20th century, the Debt Crisis, the IDB’s resources were not sufficient to assist all of its borrowers and they could not honor their debts with the Bank either. According to Vivares (2013), the United States demonstrated that they would not contribute any form of replenishment if major changes were not introduced: greater voting power to the Americans and the IDB’s submission to the World Bank’s guidelines, which were convergent with the Washington Consensus and its neoliberal ideas. In other words, either the IDB supported IMF’s prescriptions for structural adjustment or the United States would let the regional

development bank become resourceless. Araújo (1991) believes that by this moment the IDB was close to the end of its activities, because it was believed that Latin America would not agree with the American's requirements.

Rist (2008: 171; 178) notices a discursive shift in the development agencies in that time: the concept of "development" built in the Post World War II, associated with the idea of national project, center-periphery, world-system, declining terms of trade and import substitution industrialization, was losing space to a new vocabulary in which "structural adjust" was the central notion, softened by "humanitarian extras" (some resource to fight extreme poverty) and new issues, e.g., environmentalism (sustainable development) and globalization. It means that this "new development" had to do with economic growth driven by global integration and free flow of financial capital and products with compensatory measures to relief poverty. Since these agencies needed to survive, but could not justify their existence by the old utopia, they had to invent another one.

The Seventh Replenishment was approved in March 1989 and the United States managed to impose some changes. The first was that the United States, Canada and any third country could agree together to postpone the approval of projects or loans. The second one was that sectorial (or policy-based) loans² would be co-financed by the IDB and the World Bank for two years, renewable for two more years. Actually, it meant that the borrower was cornered by exigencies of the two institutions, i.e., even if the country could avoid or block the IDB's conditionalities, it could not do the same with the World Bank's (ARAÚJO, 1991: 54). Between the years 1989 and 2002, there were more than seventy co-financed loans to Latin America. Argentina and Mexico made the largest number of these kinds of loans; they received the greatest volume of resources from co-financed loans. Brazil was the third country who received the greatest volume of resources because of a single loan taken during the devaluation of the country's currency in 1999³.

During the nineties, the neoliberal ideas had strongly influenced the IDB's programs and guidelines. Jonakin (2001) believes that a new form of market fundamentalism took over the Bank, since it kept insisting on programs with repeated experiences of failure. The reform policies looked to be decided in advance, while the theoretical conviction would come later to adjust the necessary justifications.

² Sectorial Loans and Policy-Based Loans (abbreviation: PBLs) are synonymous. They had "conditionatilities" – imposition-like exigences made by some international financial organizations which sometimes had high political and economic cost for the borrower.

³ This was also the only loan with conditionality that Brazil made during the period from 1989 to 2002.

This context meant some changes in the relation between the IDB and its borrowers, but it's important to mention that some of the features persisted: the IDB continued to be Latin America's most important multilateral source of funding for development projects and Brazil, Argentina and Mexico continued to be the major borrowers in volume of resources.

Among the new features were: 1) Infrastructure and Productive Sector, the most important program categories in the previous decades, continued to exist, but some others were created or had their importance increased such as Environment and Modernization of State. The latter incorporated the principles of this "new development" and became the Bank's major priority in the Eighth Replenishment in 1995, since the IDB and other financial institutions believed that part of the Latin American underdevelopment was due to a model of State which urged to be reformed and modernized; 2) The Social programs also continued to exist, but from this moment on they started to have a compensatory nature associated with negative side effects of the Structural Reforms; 3) The convergence between the IDB, the World Bank and IMF about the policies that should be adopted by the countries in the subcontinent become notorious in that decade⁴; 4) The programs with subnational units as States or Provinces and Municipalities increased; 5) The IDB started to defend that democratic processes should be deepened in the region, although its own practices were often accused by many critics of little deliberation and transparency.

4. THE IDB'S MODERNIZATION OF STATE PROGRAMS: A COMPARISON OF THE BRAZILIAN AND THE ARGENTINIAN CASES

Even though the IDB has funded many infrastructure and social programs, the most interesting category for this study is the Modernization of State, since its programs are those with greater potential to impact state capacity. In this category, the ideal State defended by international financial organization – especially the IDB, the World Bank and IMF – can be clearly observed. They remarked that Latin American States had an excessively large scope of activities, interfered deliberately in the economic realm generating distortions and inefficiency, exercised outdated principles of Public Administration, and lacked democracy.

The Modernization of State covered a large range of programs which included the defense of democratic practices, the decentralization of policy-making processes, the reform of Public Administration targeting more efficiency, and even the support to the privatization

⁴ Vianna Jr (2000) and Acuña & Tuozzo (2000) identifies submission from the IDB and the World Bank to the IMF during this

of State companies. Those programs were received with varying degrees of enthusiasm and suspicion, reflecting Latin America's heterogeneity. Some countries, remarkably Argentina, signed many of these programs, while others signed only a few. Brazil, for instance, was the sixth most important borrower in the Modernization of State programs between 1990 e 2002, although it was Latin America's largest economy.

During the period mentioned above, Brazil signed 39 Modernization of State programs – representing 14% of all programs signed and 6% of the resources received from the Bank. It is important to note that 29 of these programs were technical cooperation, which usually cost less and have more limited impact than ordinary loans. Brazil made only one Policy-Based Loan. It was not classified as Modernization of State program, but as a Social Sector Loan. Among the co-financed programs by the IDB and the World Bank, there was none in the category of Modernization of State.

Table 3 – Brazil's Modernization of State Programs between 1990 and 2002 (technical cooperation not included)

Number of the Project and Year of Approval	Name of the Project
BR0166/1994	Strengthening of Ministry of Foreign Affairs
BR0193/1995	TC Loan Tax Administration (Brazilian Federal Revenue Office)
BR0171/1996	National Fiscal Administration Program for Brazilian States
BR0175/1997	<u>TC Loan Ipea Network, IBGE, FGV, and Other</u>
BR0220/1997	the Federal Government Modernization Program
BR0256/1998	Municipal Development of Porto Alegre
BR0288/1998	<u>Parliamentary Power Integration</u>
BR0286/1999	Fiscal Management of Brazilian Municipalities
BR0327/2001	the Pension System Management Modernization
BR0365/2002	<u>Modernization Comptroller Office</u> (TCU- Tribunal de Contas da União)

Source: Elaborated by the author

Taking into account the theoretical and methodological parameters of state capacity defended by Hendrix (2010), the ten ordinary loans of that category were analyzed. Broadly speaking, the improvement of the administrative bureaucratic staff and the incentives to the officials were not important issues in the Modernization of State programs. Sometimes, courses and specific training were included, but generally secondary to the introduction of new equipment and technology. There were two exceptions, where these issues were

explicitly mentioned: the Pension System Management Modernization (BR-0327) and the Federal Government Modernization Program (BR-0220). In the latter, there was only a preliminary study about the possibility of reorganizing the civil service, which did not actually happen.

Five out of ten programs included measures to increase the tax collection capacity: TC Loan Tax Administration (BR-0193), National Fiscal Administration Program for Brazilian States (BR-0171), Municipal Development of Porto Alegre (BR-0256), Fiscal Management of Brazilian Municipalities (BR-0286), and the Modernization of Pension System Management (BR-0327). However, it was a priority only in the first three programs mentioned above. The IDB's diagnosis was that the biggest problem in tax collection was bureaucratism, slowness and inefficient organization. In order to overcome these problems would be necessary to use new equipment and technology (especially computers) and to update the rules, the organization, and the management strategies. Since these measures were elaborated from a very limited diagnosis, its potential to improve tax collection capacity was also limited and only incremental gains could take place.

There was an increase in the tax collection and in the tax burden in the late 1990s and early 2000s, but the absolute majority of experts in the subject do not credit it to the improvement of the tax collection capacity or the decrease of tax evasion. They credit the increase of existing tax rates and the creation of new taxes, especially the federal consumption taxes (taxes on goods and services), which did not have to be shared with States and Municipalities and were easier to collect, e.g., COFINS, PIS, CPMF and CIDE-Combustíveis. None of the IDB's programs targeted specifically the improvement of consumption tax collection; one of the most important in this subject targeted the income tax.

There was an increase of resources collected by the income tax under the responsibility of the *Receita Federal* (Brazilian Federal Revenue Office), which was "modernized" by one of the IDB's program in the Fernando Henrique Cardoso's government. However, none of the consulted authors (SALVADOR, 2006; BRAMI-CELENTANO & CARVALHO, 2007; GIAMBIAGI, 2008) credits this increase to the modernization of the *Receita Federal*; they all believe that the non-updating (freezing) of the income tax table throughout the years forced many previously exempt individuals to become taxpayers.

In the Argentinian case, between 1990 and 2002, there were 43 Modernization of State programs – 25 loans and 18 technical cooperation. The programs of this category represented

20% of the projects and 55% of the resources received from the IDB during this time. Argentina was the country which benefited the most in Modernization of State programs. It had the largest number of Modernization of State policy-based loans and general policy-based loans. Among the ten co-financed loans by the IDB and the World Bank, six were Modernization of State programs. In sum, this category was very important to Argentina, which feared no deep commitment with this kind of programs and their ideals.

Table 4 – Argentina’s Modernization of State Programs between 1994 and 2002 (pure technical cooperation not included)

Number of the Project and Year of Approval	Name of the Project
AR0149/1994	<u>Administration Financing Reform Public Sector</u>
AR0187/1995	<u>Provincial Bank Privatization</u>
AR0201/1996	Provincial Pension System
AR0164/1996	Province Support Program for Buenos Aires
AR0144/1997	<u>Support for Enterprise Restructuring</u>
AR0220/1997	Institutionalized Support AFIP
AR0218/1998	Fiscal Reform Support for Grand City of Buenos Aires
AR0254/1998	<u>Special Structural Adjustment Program and Strengthening of Banking System Safeguards</u>
AR0260/1998	<u>Repo: Security Banking S. From AR0254</u>
AR0256/1999	<u>Strengthening Foreign Trade Policy</u>
AR0265/2000	<u>Institutional Strengthening of the Ministry of Foreign Relations, International Trade and Worship</u>
AR0257/2000	State Modernization of Cordoba Province
AR0271/2000	<u>Fiscal Balance & Social Management Program</u>
AR0266/2001	<u>Financial Sector Program</u>
AR0283/2001	<u>PEF:AR0266 Financial Sector Program</u>
AR0284/2001	<u>Support Financial Services Sector</u>
AR0280/2001	Fiscal Support Sectoral Program

Source: Elaborated by the author

From the analyzed programs⁵, three of them considered the improvement of the quality of the bureaucratic administrative staff through training and courses, organizational restructuring or career and salary plans: Institutionalized Support AFIP⁶ (AR0220), Fiscal Reform Support for Grand City of Buenos Aires (AR0218), and State Modernization of

⁵ It was not possible to analyze the 25 Modernization of State Programs, since many of the Loan Proposals and Project Completion Reports were not available online in the IDB’s website in the time of this research was taking place. Only documents post-1994 were available.

⁶ AFIP or *Administración Federal de Ingresos Públicos* is one of the country’s most important tax collection institutions.

Cordoba Province (AR0257). In the AR0220 and AR0218, the results of the programs were not considered by the Bank's completion reports as completely satisfactory. In other words, the quality of the bureaucratic administrative staff was not a priority in the Modernization of States programs for Argentina and when they were considered, the results were not surprisingly positive.

Six programs included the increasing of tax collection capacity: Provincial Pension System AR0201, Province Support Program for Buenos Aires AR0164, Institutionalized Support AFIP AR0220, Reform Support for Grand City of Buenos Aires AR0218, State Modernization of Cordoba Province AR0257, and Fiscal Support Sectoral Program AR0280. In most cases, reports considered that the results were satisfactory, although the Argentinian Crisis and the end of the Convertibility Plan had complicated an accurate evaluation. As those programs were elaborated on the basis of the same limited principles applied to the Brazilian case, the results were not very different from incremental ones in most of them. But there were two important exceptions: the AFIP and Pension System programs.

The AFIP program targeted broader and deeper reforms, not only the traditional modernization of equipment (informatization) and the introduction of new management techniques. It included, for instance, the revision of rules and suggestions of changes in the legislation, simplification of bureaucratic procedures, expansion of control, and organizational restructuring of this agency. Although a simple and automatic association between the IDB's program and the enhancement of the AFIP is not possible, there was a notorious increase of the tax collected while the program was taking place. Between 1997 and 2004, AFIP doubled the volume of resources collected.⁷

On the other hand, the Pension System Program, trying to substitute the old model of pension by a new one where the private sector would have a more important role, had counter-productive effects, generating a huge and chronic deficit. Vivares (2013) believes that this problem in the pension system was an important factor to understand the breakdown of the Argentinian Convertibility (1 peso exchangeable for 1 dollar).

The IDB's Modernization of State programs were much more important to Argentina than to Brazil; this is evident in the comparison of the number of projects, volume of resources in this category, co-financed programs, and policy-based loans. These differences probably are related to the distinct paths of Brazil's and Argentina's political economies and,

⁷ According to the Project Completion Report of the AR0220.

consequently, to their distinct levels of enthusiasm with the neoliberal principles that conditioned these programs. The developmentalism ideals which guided policy-makers in Brazil for almost six uninterrupted decades (1930-1989) could not simply disappear overnight. The generations socialized under this paradigm would have a tendency to show resistance to the neoliberal ideas. On the other hand, Argentina had a shorter and less intense developmentalist experience.

Table 5 - The Modernization of State Programs in Brazil and Argentina (1990-2002)

		Brazil	Argentina
Modernization of State Programs (number of approved projects)	Total	39 (29 were technical cooperation)	43 (18 were technical cooperation)
	Proportional to all approved projects	14%	20%
Modernization of State Programs (volume of resources)	Proportional to all approved projects	6%	55%
IDB's Policy-Based Loans of the Modernization of State		0	9
Co-financed Loans of Modernization of State		0	6

Source: Elaborated by the author

In the regard of the improvement of the bureaucratic administrative staff, the effects in both countries were not expected to initiate a revolution, since it was not a real priority, according to the main goals set in the proposals of the Modernization of State programs. Similarly, the objectives about the improvement of tax collection capacity were not ambitious, based mostly in the technological modernization (new computers and softwares) and the introduction of new administrative procedures. They did not really target one of the most important limiting factors in tax collection in Latin America: tax evasion in its multiple dimensions.⁸ According to the IDB Project Completion Reports, most of the results were discreet. The two exceptions, which happened to Argentina, point to opposite directions: one to the increase of tax collection and the other to the decrease of it. Argentina's deeper

⁸ The mainstream studies about tax evasion are based on rational-choice models, in which individuals analyze costs and benefits of their actions. If the probability of punishment is low, the incentive to evade is high, as in countries where institutions are weak. Allington and Sandmo (1972) are some of the pioneers in this perspective. Others researchers focus on the low legitimacy of the government (Linhares, 2011) or the lack of a civic-republican culture (Bresser-Pereira, 1997).

commitment with the Bank's ideals and programs solely resulted in neither only the improvement nor only the deterioration of the tax collect capacity; sometimes they had only incremental gains as it happened to less committed countries, but in other cases there was intensification, making good results better and bad ones worse.

5. FINAL CONSIDERATIONS

The comparison between the Brazilian case, less convergent with the Bank's new notion of development, and the Argentinian case, ideologically closer to the IDB's programs, does not allow us to conclude that there is an automatic positive or negative relation between the Modernization of State programs and the enhancement of state capacity during the studied period. However, it suggests an ambiguous potential to magnify both good and bad results.

All development banks present "development" as their major goal, but the promotion of the features required for the increase of state capacity was not in the Bank's agenda during the Neoliberal period. This absence may have happened because countries with greater state capacity (what requires qualified and loyal civil servants to national interests) value their autonomy, explore their freedom of action and prefer to be "on the driver's seat". If all the countries were endowed with great state capacity, they could take care of their projects and development strategies autonomously, doing without these development bank's programs. The ultimate consequences of this scenario would be an intense pressure for these banks to reinvent themselves completely or to cease existing. In the neoliberal resignification of development, there was no room for the notions such as autonomy and national interests. Perhaps, that is why that period was unfavorable to anything associated with state capacity.

6. REFERENCES

ACUÑA, Carlos H. (org.) *¿Cuánto importán las insituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*. Buenos Aires, Siglo Veintuno Editores, 2013.

ACUÑA, Carlos. H., & TUOZZO, María Fernanda. Civil Society Participation in World Bank and Inter-American Development Bank Programs: The Case of Argentina. *Global Governance*, 2000, p. 433-456.

ALLINGHAM, Michael G.; SANDMO, Agnar. Income Tax Evasion: a theoretical analysis. *Journal of Public Economics* nº 1, 1972, p. 323-338.

ARAÚJO, Aloísio Barboza. *O Governo Brasileiro, o BIRD e o BID: cooperação e confronto*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), v. 131. Brasília, 1991.

BARRIA, Lilia A.; ROPER, Steve D. Economic Transition in Latin America and Post-Communist Countries: a comparison of multilateral development Banks. *International Journal of Politics, Culture and Society*. Volume 17, Issue 4, June, 2004, p. 619-638.

- BRAMI-CELENTANO, Alexandrine; CARVALHO, Carlos Eduardo. A reforma tributária do governo Lula: continuísmo e injustiça fiscal. *Revista Katálysis*, v. 10, n. 1, 2007, p. 44-53.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Cidadania e res publica: a emergência dos direitos republicanos. *Revista de Filosofia Política*, v. 1, 1997, p. 99-144.
- CAMPBELL, John L. *Institutional Change and Globalization*. Princeton University Press, 2004.
- COUTO, Ronaldo Costa. *A História Viva do BID e o Brasil*. Banco Interamericano de Desenvolvimento, 1999.
- FERRAZ, João Carlos; ALÉM, Ana Cláudia Duarte de; MADEIRA, Rodrigo Ferreira. A contribuição dos bancos de desenvolvimento para o financiamento de longo prazo. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, n. 40, 2013, p. 5-42.
- GIAMBIAGI, Fabio. 18 anos de política fiscal no Brasil: 1991/2008. *Economia aplicada*, v. 12, n. 4, 2008, p. 535-580.
- GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: IPEA, 2014.
- HENDRIX, Cullen S. Measuring State Capacity: theoretical and empirical implications for the study of civil conflict. *Journal of Peace Research*, v. 47, n. 3, 2010, p. 273-285.
- INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK. *Annual Reports*. (Editions from 1990 to 2002)
- _____. *Loan Proposals (Modernization of State Programs from 1990 to 2002)*.
- _____. *Project Completion Reports (Modernization of State Programs)*.
- JONAKIN, Jon. The Inter-American Development Bank's Assessment of Structural Adjustment: Questionable Theory and Pre-Ordained Policy. *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*, v. 26, n. 51, 2001, p. 49-81.
- KJÆR, Mette; HANSEN, Ole H.; THOMSEN, Jens PF. *Conceptualizing state capacity. Democracy, the State, and Administrative Reforms Research Report*, nº6, 2002.
- LANGE, Matthew; RUESCHEMEYER, Dietrich (Ed.). *States and development: historical antecedents of stagnation and advance*. Palgrave Macmillan, 2005.
- LEYS, Colin; SHAW, D. J. *The Rise & Fall of Development Theory*. EAEP, 1996.
- LINHARES, Bianca de Freitas. *Cultura Política e Percepção Tributária: uma análise sobre a sustentação da democracia brasileira*. Tese (Doutorado em Ciência Política). Porto Alegre: UFRG, 2001.
- RIST, Gilbert. *The History of Development: from western origins to global faith*. 3rd edition. Zed Books, 2008.
- SALVADOR, Evilásio. A distribuição da carga tributária: quem paga a conta. *Arrecadação*, p. 79-92, 2006.
- SAYLOR, Ryan. *State Building in Boom Times: Commodities and Coalitions in Latin America and Africa*. Oxford University Press, 2014.
- SKOCPOL, Theda; EVANS, Peter B.; RUESCHEMEYER, Dietrich (Ed.) *.Bringing the state back in*. Cambridge University Press, 1985.
- SCHMIDT, Vivien A. Discursive institutionalism: The explanatory power of ideas and discourse. *Annu. Rev. Polit. Sci.*, v. 11, 2008, p. 303-326.

TILLY, Charles. *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1975.

_____. *Big structures, large processes, huge comparisons*. Russell Sage Foundation, 1984.

TUSSIE, Diana. *The Inter-American Development Bank. Multilateral Development Banks*, volume 4. Lynne Rienner Publishers Inc, 1975.

VIANNA JR, Aurélio. *Civil Society Participation in World Bank and Inter-American Development Bank Programs: The Case of Brazil*. *Global Governance*, 2000, 457-472.

VIVARES, Ernesto. *Financing Regional Growth and the Inter-American Development Bank: The Case of Argentina*. Routledge, 2013.

Recebido em 10/10/2017.

Aceito em 23/11/2017.

Publicado em 02/04/2018.

**ENTRE ESQUERDAS RENOVADORAS E REFUNDADORAS: OS SISTEMAS
PARTIDÁRIOS BRASILEIRO E VENEZUELANO NO CONTEXTO DA
“MARÉ ROSA”**

BETWEEN LEFTIST RENOVATORS AND REFOUNDERS: THE BRAZILIAN
AND VENEZUELAN PARTY SYSTEMS IN THE CONTEXT OF THE “PINK
TIDE”

*Wanderley dos Reis Nascimento Júnior**

PUC-Rio e UNILA, Foz do Iguaçu, PR

Resumo: O artigo tem por objetivo analisar as características dos sistemas partidários brasileiro e venezuelano no contexto da “maré rosa”. A conformação de diversos governos que se definem como esquerda ou centro-esquerda, progressistas de uma maneira geral, representou um momento ímpar para a historiografia política Latino-Americana e fez emergir uma vasta literatura sobre as trajetórias e características destas forças políticas. Independentemente das categorizações utilizadas, as forças políticas que emergiram no Brasil e na Venezuela são inseridas, consensualmente, em categorias distintas. De modo mais amplo, lançamos mão da metodologia comparativa e, em sentido estrito, nos fundamentamos no diálogo com as unidades de análise de sistemas partidários (MAINWARING; TORCAL, 2006 e HUNTINGTON, 1968). Isto posto, defende-se que distintos sistemas partidários foram responsáveis pela conformação de diferentes tipologias de esquerdas.

PALAVRAS-CHAVES: Sistemas Partidários; Maré Rosa; América do Sul.

ABSTRACT

Abstract: The article aims to analyze the characteristics of the Brazilian and Venezuelan party systems in the context of the “Pink Tide”. The conformation of several governments that define themselves as left or center-left progressives in general, represented a unique moment for the political history of Latin American and sprouted a vast literature on the paths and characteristics of these political forces. Regardless of used categorizations, the political forces that emerged in Brazil and Venezuela are inserted consensually in different categories. More broadly, we used the comparative methodology and, strictly speaking, we base on the dialogue with the units of analysis of party systems (MAINWARING; TORCAL, 2006 and HUNTINGTON, 1968). That said, it is argued that distinct party systems were responsible for forming different types of lefts.

Keywords: Party Systems; Tide Rose; South America.

* Doutorando em Relações Internacionais pelo Programa de Doutorado Interinstitucional (IRI/PUC RIO e UNILA). Mestre em Integração Contemporânea da América Latina pela Universidade Federal da Integração Latino-Americana. Bacharel em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás. Email: wjuniorreis@gmail.com

1. INTRODUÇÃO

O advento do século XXI apresentou para a historiografia política Latino-Americana um fato sem precedentes: a ascensão de partidos e coalizões que se definem como esquerda ou centro-esquerda a governos nacionais em diversos países da região. Tal fato fez emergir uma vasta literatura visando explicar as trajetórias e características destas forças políticas.

O fator inédito deste acontecimento é corroborado por Roberts (2008, p. 86) ao afirmar que *“Este giro político sin precedentes ha ubicado a casi dos tercios de la población latinoamericana bajo algún tipo de régimen de izquierda y ha hecho trizas el llamado ‘Consenso de Washington’”*.

Este fenômeno foi definido por Panizza (2006) como “maré rosa” e faz referência à ascensão de partidos de centro-esquerda na Europa em meados da década de 90. Apesar das especificidades distintas entre o caso europeu e o latino-americano, a expressão foi mantida e a variável “onda rosa” (Silva, 2011) também tem sido utilizada.

Neste período ocorre o empreendimento de diferentes experiências de governos “progressistas”¹ em países como Argentina, Bolívia, Brasil, El Salvador, Chile, Equador, Nicarágua, Paraguai, Uruguai e Venezuela. À vista disto, autores como Panizza (2006), Castañeda (2006), Lanzaro (2008), Roberts (2008), Silva (2011), Levitsky e Roberts (2011) debateram suas trajetórias e apresentaram possíveis tipologias para o fenômeno.

Dessa forma, assim como demonstraram as características comuns que possibilitaram a ascensão destes movimentos ao poder central de seus países, estes autores apresentaram tipologias possíveis e apesar das divergências e convergências, constata-se, de maneira geral, a existência de dois grupos dentro destas esquerdas.

Panizza (2006), Castañeda (2006) e Lanzaro (2008) defendem a existência de uma esquerda “populista” e outra “socialdemocrata”, já Silva (2011) apresenta que a tipificação de uma esquerda “populista” e outra “socialdemocrata” é polissêmica e acusatória, pois caracteriza, respectivamente, uma como boa e outra como má, portanto, defende a caracterização de um grupo de esquerdas “refundadoras” e outro de “renovadoras”.

¹ Entendido como governos que buscam “mudanças/transformações”, em maior ou menor medida de acordo com o caso, em relação ao *status quo* anterior (SILVA, 2011).

Isto posto, e considerando que segundo Silva (2011), inserem-se, por um lado, no grupo das esquerdas “refundadoras”: o *Partido Socialista Unido de Venezuela* (PSUV)², antes *Movimiento Quinta República* (MVR), na Venezuela; por outro, no grupo das esquerdas “renovadoras”: o Partido dos Trabalhadores (PT), no Brasil, a questão que se impõe é: diferentes sistemas partidários foram responsáveis pela conformação de diferentes tipos de esquerdas?

A escolha recai sobre este objeto pelo fato de que, independentemente dos autores e quesitos adotados (PANIZZA 2006; LANZARO 2008; SILVA 2011) as forças progressistas destes dois Estados têm sido inseridas sempre em categorias distintas, isto nos permitirá verificar se o contexto político no qual elas traçaram suas trajetórias de ascensão ao poder central nacional foi responsável pelas características que as inserem em tipologias díspares.

Neste trabalho, de modo mais amplo, lançamos mão da metodologia comparativa, por entendermos que “a comparação, enquanto momento da atividade cognitiva, pode ser considerada como inerente ao processo de construção do conhecimento nas ciências sociais (SCHNEIDER; SCHIMITT, JOB, 1998, p. 49). Em sentido estrito, nos fundamentamos no diálogo com as unidades de análise propostas pela literatura especializada (MAINWARING; TORCAL, 2006 e HUNTINGTON, 1968) que detalhamos na seção inicial.

Salientamos que as tipologias apresentadas consideraram, de modo direto, apenas as características dos partidos e, somente de maneira transversal, dos sistemas partidários como um todo. Dessa forma, defende-se que não somente as características dos atores políticos, mas, necessariamente, dos sistemas partidários foram responsáveis pela conformação de diferentes tipologias de esquerdas.

O ineditismo da ascensão de diversas forças políticas consideradas como de esquerda ou centro-esquerda, progressistas de uma maneira geral, na maioria dos países da América Latina já seria fator justificável para a necessidade de compreensão deste fenômeno. Soma-se, ademais, a imprescindibilidade de entendimento da estrutura interna dos sistemas partidários e de seus atores, especificamente no âmbito do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), para, a partir daí, entender as potencialidades e limitações do bloco.

² Este trabalho não contemplou a análise do PSUV, como partido, pois sua criação ocorreu somente em 2006.

Para isso, este trabalho está estruturado além desta introdução e das considerações finais em duas seções: a seção debutante apresenta o estado-da-arte da literatura especializada sobre as distintas forças de esquerdas do subcontinente e o debate sobre institucionalização de partidos e sistemas partidários; posteriormente, apresentamos uma comparação dos sistemas partidários, considerando as características institucionais do PT e do MVR e do conjunto no qual estes atores estavam inseridos no período anterior à chegada ao poder.

2. ASPECTOS (DES)INSTITUCIONAIS DA MARÉ: UM MARCO TEÓRICO POSSÍVEL?

O fenômeno de ascensão de forças progressistas na América Latina foi definido por Panizza (2006) como “maré rosa” e “onda rosa” por Silva (2011). Ambas as nomenclaturas fizeram referência à ascensão de partidos de centro-esquerda na Europa em meados da década de 90 e apesar das especificidades distintas de cada caso a expressão foi mantida no contexto latino-americano.

A manutenção da expressão “maré rosa” se dá, aparentemente, pelo mesmo fato do uso em voga da expressão “progressistas”, pois, tendo em vista as análises já realizadas, o caráter ainda limitado das reformas empreendidas impossibilitaria a definição como “maré vermelha”, assim, a opção pela nuance cor-de-rosa demonstra uma versão mais moderada do vermelho associado ao comunismo.

Neste trabalho adotaremos a expressão utilizada por Panizza (2006), sem prejuízo ao termo utilizado por Silva (2011). Esta escolha remonta ao entendimento semântico do termo, uma vez a expressão “maré” abrange um fenômeno mais amplo, enquanto a terminologia “onda” tende a significar um evento específico, como, por exemplo, “a ‘quarta onda’ de integração dos países latino-americanos”³ que está inserida dentro deste macrocontexto.

O período de elevação desta maré foi estudado por diversos autores, já mencionados anteriormente, que tipificaram as esquerdas de forma dicotômica. Assim, tendo em vista a tipologia proposta por Silva (2011) estamos diante de dois subgrupos de esquerdas, uma denominada “renovadora” e outra “refundadora”.

³ Ver SOUZA, Nilson Araújo. **América Latina: as ondas da integração**. In: Oikos (Rio de Janeiro), v. 11, n. 1, 2012, p. 87-126.

As primeiras são caracterizadas por um grau maior de *institucionalização, maior integração ao sistema político*, aceitação das instituições da democracia representativa [...] e pela crítica moderada ao neoliberalismo. As segundas são caracterizadas por um nível mais baixo de institucionalização, menor integração ao sistema político, pela integração crítica às instituições da democracia representativa e pela crítica radical ao neoliberalismo (SILVA, 2011, p. 254, *itálico nosso*).

Percebe-se que o critério de institucionalização refere-se, necessariamente, às forças políticas em si e não diretamente à estruturação do sistema partidário no qual estas estão inseridas.

Isto posto, inserem-se, segundo Silva (2011), no grupo das esquerdas “refundadoras”: o *Movimiento al Socialismo*, na Bolívia (MAS); o *Movimiento Alianza PAIS – Patria Activa i Soberana* (PAÍS), no Equador; e o *Partido Socialista Unido de Venezuela* (PSUV), antes *Movimiento Quinta República* (MVR), na Venezuela. No grupo das esquerdas “renovadoras”: o Partido dos Trabalhadores (PT), no Brasil; o *Partido Socialista de Chile* (PSCh); a *Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional* (FMLN), em El Salvador; a *Frente Sandinista de Liberación Nacional* (FSLN), na Nicarágua; e a Frente Ampla (FA), no Uruguai.

Estas agremiações, portanto, encabeçaram governos em seus respectivos países e estão inseridas em um contexto mais amplo de grupos progressistas que têm o combate ao neoliberalismo⁴, em maior ou menor medida, como elemento comum. Portanto, emerge-se, conforme apresenta Sader (2013), um novo período considerado como pós-neoliberal.

Independentemente das especificidades de cada caso, os governos formados por estas forças progressistas apresentam traços pós-neoliberais em comum, pois:

a) priorizam as políticas sociais e não o ajuste fiscal; b) priorizam os processos de integração regional e os intercâmbios Sul-Sul e não os tratados de livre-comércio com os Estados Unidos; c) priorizam o papel do Estado como indutor do crescimento econômico e da distribuição de renda, em vez do Estado mínimo e da centralidade do mercado (SADER, 2013, p. 138).

Uma das especificidades que deve ser melhor considerada e entendida, antes de caminhar-se em direção ao que a literatura especializada tem indicado como novo passo – avaliação das experiências destes governos – é, não somente as características destas agremiações que chegam ao poder, mas, necessariamente, o sistema partidário no qual estão inseridas.

⁴ Entendido, de maneira geral, como “o projeto de realização máxima do capitalismo, na medida em que visa a mercantilização de todos os espaços das formações sociais” (SADER, 2013, p. 135).

As categorizações propostas careceram, em maior ou menor medida, de análises dos sistemas partidários em si, pois se debruçaram, necessariamente, sobre os atores que constituem estes sistemas, ou seja, os partidos em si.

Assim, entendendo que o funcionamento da democracia sem a existência de partidos, mesmo que desejado por alguns, ainda não obteve propostas operacionalizáveis. Constata-se a necessidade de compreensão dos sistemas partidários e não apenas de seus elementos constituintes, uma vez que este entendimento nos auxiliará na compreensão do fenômeno da *maré rosa*.

Assim sendo, o sistema partidário entendido como “um conjunto de partidos que interagem de maneiras padronizadas” (MAINWARING; TORCAL, 2005, p. 252) ainda é o conjunto organizado no qual os articuladores da competição eleitoral buscam a objetivação de suas metas tornando o sistema político operativo.

Dessa forma, para caracterizar-se como tal, um sistema partidário deve ter: mais de dois partidos (SARTORI, 1976), alguma regularidade na distribuição do apoio eleitoral por partidos ao longo do tempo e alguma continuidade temporal destes elementos que o formam (MAINWARING; TORCAL, 2005), ou seja, este último aspecto se refere à institucionalização destas agremiações.

Portanto, a institucionalização supõe, inequivocamente, à sua continuidade tempo-espacial. Neste sentido, segundo Mainwaring e Torcal (2005, p. 254, *itálico do autor*),

Institucionalização refere-se a um processo pelo qual uma prática ou organização se torna bem estabelecida e amplamente conhecida, senão universalmente aceita. Os atores desenvolvem expectativas, orientações e comportamentos baseados na premissa de que essa prática ou organização prevalecerá no futuro previsível.

Assim, a institucionalização pode fazer referência ao sistema partidário como um todo, geralmente denominado “estruturação dos sistemas partidários”, ou especificamente às organizações que constituem este conjunto, ou seja, a institucionalização dos partidos em si.

No leque de estudos da institucionalização do sistema partidário (SARTORI, 1982; ROSE e MACKIE, 1988; MAINWARING e SCULLY, 1995; MAINWARING, 2001 entre outros) destaca-se o trabalho de Mainwaring e Torcal (2005) no qual

apresentam quatro dimensões da institucionalização do sistema partidário⁵: a) nível de institucionalização dos partidos; b) grau de estabilidade nos padrões de competição entre os partidos - “volatilidade eleitoral”⁶; c) grau de enraizamento dos partidos na sociedade; d) o grau de legitimidade dos partidos junto aos eleitores.

No âmbito teórico da institucionalização dos partidos (PANEBIANCO, 1988; LEVITSKY, 2003), o trabalho de Huntington (1968) é um referente e apresenta que:

O nível de institucionalização de qualquer sistema político pode ser definido pela capacidade de *adaptação, complexidade, autonomia e coerência*. Se estes critérios podem ser identificados e medidos, os sistemas políticos podem ser comparados em termos de seus níveis de institucionalização. E também será possível medir os aumentos e reduções na institucionalização das organizações e procedimentos específicos dentro de um sistema político⁷ (HUNTINGTON, 1968, p. 12, tradução e itálico nosso).

Logo, adotamos estes estudos como referentes, isto implica dizer que não nos propomos a operacionalizar, estritamente, tais conceitos. Esta escolha metodológica funda-se, primeiramente, na crítica apresentada pelos trabalhos recente de Braga (2010) e Tarouco (2010) que fundamentam-se na operacionalização destas unidades de análises, uma vez que o grau de estabilidade nos padrões de competição entre os partidos é facilmente mensurados pela volatilidade eleitoral, não pode-se dizer o mesmo quanto as demais unidades de análises.

Soma-se a isto a não aplicabilidade das capacidades propostas por Huntington (1968) - adaptação, complexidade, autonomia e coerência – em agremiações como, por exemplo, o caso do MVR que não atende a concepção de partido⁸, ainda que legalmente o fora.

⁵ A ordem das dimensões apresentadas no original foi alterada neste trabalho para contemplar nossas escolhas metodológicas, pois nos propomos a analisar tanto os aspectos institucionais do PT e do MVR, quanto o sistema partidário no qual estão inseridos (brasileiro e venezuelano). A primeira dimensão apresentada neste trabalho – institucionalização dos partidos – é, na verdade, a última apresentada pelos autores.

⁶ Volatilidade eleitoral refere-se à transferência agregada de votos de um partido para os outros, de uma eleição para a próxima (PEDERSEN, 1983; PRZEWORSKI, 1975; ROBERTS e WIBBEL, 1999 *apud* MAINWARING; TORCAL, 2006).

⁷ “*Institutionalization is the process by which organizations and procedures acquire value and stability. The level of institutionalization of any political system can be defined by the adaptability, complexity, autonomy and coherence. If these criteria can be identified and measures, political systems can be compared in terms of their levels of institutionalization. And it will also be possible to measure increases and decreases in the institutionalization of the particular organizations and procedures within a political system.*”

⁸ Entendidos como “*una institución, con una organización que pretende ser duradera y estable, que busca explícitamente influir en el Estado, generalmente tratando de ubicar a sus representantes*”

Destarte, na seção seguinte daremos atenção à apresentar as características dos sistemas partidários brasileiro e venezuelano tendo como referente de análise as características apresentadas por Mainwaring e Torcal (2005) e, inseridos dentro desta perspectiva, a análise das forças políticas tendo como referente às categorias apresentadas por Huntington (1968). Dessa forma, tomamos esta teorização apenas como instrumentos didáticos a fim de vislumbrarmos as diferenças e similitudes entre os casos.

3. DO BIPARTIDARISMO AO MULTIPARTIDARISMO: DOIS CAMINHOS DISTINTOS

Comparar sistemas partidários tão dispares muitas vezes não nos permite fazer constatações assertivas, no entanto, é de suma importância para delinear as diferenças existentes entre ambos contextos políticos.

Retomando as considerações feitas anteriormente, apresentamos, nas linhas que se seguem, uma comparação tendo como referente os seguintes aspectos: a) nível de institucionalização dos partidos; b) grau de estabilidade nos padrões de competição entre os partidos; c) grau de enraizamento dos partidos na sociedade; d) o grau de legitimidade dos partidos junto aos eleitores (MAINWARING; TORCAL, 2006).

A fim de sanar as dúvidas inerentes ao aspecto do grau de institucionalização dos partidos, apresentamos a trajetória dos partidos que chegaram aos Executivos nacionais no Brasil e Venezuela adotando uma apresentação que não se propõe a ser cronológica, mas que toma como referente às unidades de análise propostas por Huntington (1968) no que se refere às capacidades de adaptação, complexidade, autonomia e coerência.

a. Brasil – PT

Ao nascer das demandas da sociedade e não de decisões da elite governante brasileira, o PT destoa-se da tradição dos demais partidos do país. Neste sentido, esta agremiação cuja sua formação oficial remonta à fevereiro de 1980, constituiu-se a partir

reconocidos en posiciones del gobierno, a través de la competencia electoral o procurando algún otro tipo de sustento popular” (ABAL MEDINA, 2002, p. 38).

da junção de movimentos sociais, operários, intelectuais, exilados políticos e por setores da Igreja. (ANGELO; VILLA, 2009).

A característica peculiar de formação do PT dava ao partido um caráter “movimentista” o que, segundo o critério de “complexidade”, o caracterizava como carente de institucionalização, pois esta complexidade envolve “a multiplicação das subunidades organizacionais, hierárquica e funcionalmente, e diferenciação de tipos separados de subunidades organizacionais”⁹ (HUNTINGTON, 1968, p. 18, tradução nossa).

Entretanto, as inovações institucionais foram introduzidas ao longo dos anos, assim, o partido

foi crescentemente hegemônico por seus setores mais moderados, enfatizando a defesa da cidadania, da ética e de grupos sociais mais amplos; viu crescer em seu interior a representatividade de funcionários ligados a administrações locais e a parlamentos (enquanto suas bases operárias passaram por um processo de moderação); *foi burocratizando e institucionalizando sua organização* enquanto suas direções ganhavam em autonomia; seguiu aprofundando sua aceitação da democracia representativa. Em suma, suas contradições e dilemas (mas ao mesmo tempo sua pluralidade e originalidade) nunca foram suprimidos ou resolvidos. Mas suas combinações e equilíbrios mudaram significativamente ao longo dos anos, e com elas o perfil do partido (SILVA, 2011, p. 38-39, *italico nosso*).

Esta institucionalização através da complexidade é um aspecto sob o qual o PT inovou ao demarcar bem sua característica até então *sui generis* para o ambiente brasileiro por se caracterizar como um partido de tendências institucionalizadas, ou seja, pelo reconhecimento plural do partido de forma legal (SAMUELS, 2004).

A progressão da institucionalidade através da capacidade de “complexidade” do PT, implicou, também, a gradativa contemplação da capacidade de “coerência”, ao se considerar que “quanto mais unificada e coerente é uma organização, mais institucionalizada ela é; quanto maior a desunião da organização, menos institucionalizada ela é.”¹⁰ (HUNTINGTON, 1968, p. 22, tradução nossa).

O alcance da capacidade de “coerência” se deu, entre outros aspectos, em consequência da institucionalização das tendências, pois, a partir daí “a figura do ‘filiado’ é a única reconhecida pelas normas legais do partido, deixando de lado a noção

⁹ “multiplication of organizational subunits, hierarchically and functionally, and differentiation of separate types of organizational subunits.”

¹⁰ “The more unified and coherent an organization is, the more highly institutionalized it is; the greater the disunity of the organization, the less it is institutionalized.”

de ‘militante’.” (SILVA, 2011, p. 72). Neste sentido, o partido é visto como um todo no qual convergem múltiplos setores.

A manutenção desta “coerência” deveu-se, no caso petista, à “autonomia” já que “em um sistema político altamente desenvolvido, organizações políticas tem uma integridade que lhes falta em sistemas menos desenvolvidos”¹¹ (HUNTINGTON, 1968, p. 20, tradução nossa), esta integridade refere-se a construção de procedimentos que não tornem estas organizações tão vulneráveis à influências externas.

No caso petista, uma característica que representa sua capacidade de “autonomia” é

a implantação de mecanismos internos de democracia direta como plebiscitos, referendos, prévias eleitorais e consultas às bases. A mais importante delas é sem dúvida a eleição direta das direções em todos os níveis, com voto de todos os filiados (que legalmente possuem o mesmo peso, independentemente do seu grau e forma de atuação), e que refletiu e reforçou transformações significativas do partido, como veremos adiante (SILVA, 2011, p. 62).

Por fim, como última capacidade institucional elencamos a de “adaptabilidade” que, segundo Huntington (1968, p. 13) “é uma característica organizacional adquirida. Dá-se, em sentido bruto, em função do ambiente desafiador e da idade”.¹²

Esta capacidade aparentemente é a principal responsável pelo crescimento eleitoral que culminou na chegada do PT à Presidência da República, pois o PT soube adaptar-se na medida que muitas de suas “tendências” abraçaram a democracia representativa de forma estratégica e o partido como um todo.

Soma-se a isto sua gradativa progressão rumo ao centro do espectro político, entretanto Silva (2011, p. 56) defende que,

Trata-se de um processo muito mais complexo que uma mera expansão ou caminhada ao centro do espectro partidário: tal dimensão, que esteve presente, explica pouco acerca da estratégia vitoriosa desses partidos. Trata-se, de maneira geral, de um longo processo de adaptação à modernidade latino-americana, e à sua etapa atual em particular – na medida em que as referidas transformações regionais dizem respeito a ambos os níveis.

Percebe-se que o aspecto adaptativo do partido foi de suma importância para sua chegada ao poder no Brasil, uma vez que essa adaptação não foi somente no sentido de

¹¹ “*In a highly developed political system, political organizations have an integrity which they lack in less developed systems.*”

¹² “*is an acquired organizational characteristic. It is, in a rough sense, a function of environmental challenge and age.*”

angariar mais votos, como, também, de entendimento das transformações inerentes à práxis social.

b. Venezuela – MVR

Assim como as origens do PSUV remontam ao MVR, as deste último podem ser buscadas no Movimento Bolivariano Revolucionário 200 (MBR-200), organização militar secreta sob a qual Hugo Chávez tentou um golpe em 1992 (LÓPEZ MAYA, 2008).

Após a fracassada tentativa de golpe popularizou Chávez e possibilitou uma aproximação ainda maior entre o MBR e a população civil, esta gradativa correlação de forças propiciou a criação do MVR que poderia abarcar este elemento de sustentação popular. Assim,

En la campaña electoral de 1998 el MBR 200 creó el MVR como estructura electoral que le permitiría, sin contaminar su vida interna, establecer alianzas con grupos y organizaciones de signo ideológico diverso, que deseaban apoyar la candidatura de Chávez [...] A diferencia del MBR 200, el MVR era una estructura electoral vertical y centralizada, al servicio de la candidatura de Chávez, sin espacios de debate, ni pretensiones de formar ideológicamente a sus miembros. Su heterogeneidad era mayor a la del MBR 200, facilitando una gestión donde el componente personal de la autoridad se fue haciendo determinante (LÓPEZ MAYA, 2008, p. 58).

Desta maneira, evidencia-se o caráter fluido do movimento que se apresenta como partido no sentido legalista do termo, no qual não há espaços de debate e tampouco a formação política-ideológica de seus membros o que materializa seu caráter “movimentista”.

Neste sentido, não há dissenso na literatura especializada e segundo Silva (2011, p. 201): “montou-se então um partido inserido na legislação vigente relativa a esse tipo de organização, ainda que, na prática, uma parte das regras que regiam sua vida interna tenha se tornado ‘letra morta’”.

Deste modo, torna-se impossível e inadequado a construção de uma análise que se pautar nas unidades de análises de partidos políticos, uma vez que o MVR não atende minimamente aos critérios de complexidade, coerência, autonomia e, em certa medida, de adaptação no sentido proposto por Huntington (1968).

Entretanto, deve-se considerar, principalmente, o contexto ao analisar o MVR, pois o “partido” conseguiu chegar ao poder sem a necessidade de desenvolver um

processo de moderação e adaptação, isto deu-se, em grande parte, devido a crise do sistema partidário que será apresentada na seção seguinte.

De maneira geral, é necessário considerar que, como percebemos, o PT surge como um partido considerado “movimentista”, mas que se institucionaliza ao longo dos anos que coincidiram com sua ascensão à Presidência da República; por outro lado, no caso venezuelano, não ocorreu o mesmo e o nível de análise de institucionalização dos partidos não pôde sequer ser aplicado, pois o MVR se caracterizou, apenas como um arranjo partidário para a chegada de Hugo Chavez à presidência.

Isto posto, considera-se que pode haver partidos mais institucionalizados e menos institucionalizado em sistemas partidários mais fluidos ou cristalizados, portanto, faz-se necessário compreender o conjunto no qual estes atores políticos estão inseridos.

O sistema partidário venezuelano alcançou seu ápice de institucionalização durante o período de 1973 a 1993 no qual os partidos *Acción Democrática* (AD) e *Comité de Organización Política Electoral Independiente* (COPEI) dominavam a cena política, fator diretamente ligado ao *Pacto de Puntofijo*¹³. Assim, segundo MOLINA (2011, p. 12): “*La volatilidad electoral se reduce sensiblemente y alcanza: 12% entre las elecciones de 1973 y 1978, 13% entre 1978 y 1983, y 10% entre 1983 y 1988.*”

Entretanto, o derrocamento econômico impulsionado pela queda do valor do petróleo se transforma em uma aguda crise política que expressou-se eleitoralmente, segundo Molina (2001, p. 12) “*[en el] fin del sistema de bipartidismo atenuado, no polarizado e institucionalizado e instauraron un sistema de partidos que puede caracterizarse como de pluralismo polarizado y des-institucionalizado.*”

O sistema partidário caminhou-se, portanto, em direção ao colapso de sua estrutura bipartidarista e constituiu-se como multipartidário, no qual as agremiações tradicionais perderam espaço para setores de centro e, gradativamente, de extrema esquerda representado especificamente pelo MVR.

Esta ruptura com o bipartidarismo representou uma gradativa desinstitucionalização do sistema partidário indicada pela característica de estabilidade

¹³ Pacto firmado pelas principais forças políticas (AD e COPEI) em 1958 sob o qual estas se comprometiam a competir dentro das regras do jogo democrático, a entrar em um governo de coalização qualquer que seja o resultado eleitoral e a gerir a administração pública com base em um programa acordado. O Partido Comunista da Venezuela foi excluído do acordo. (MOLINA, 2001)

eleitoral percebe-se que a volatilidade eleitoral aumentou significativamente: 32% no período 1988-1993, 41% em 1993-1998 e 32% em 1998-2000 (MOLINA, 2001).

O caso brasileiro, à exemplo do venezuelano, também saiu de uma sistema bipartidário, constituído sob a ditadura militar, e caminhou em direção à um sistema multipartidário. Entretanto os rumos traçados pela Venezuela em comparação com o Brasil foram, em essência, claramente distintos.

Por tratar-se do período ditatorial brasileiro nos vemos impossibilitados de traçar os dados comparativos com o período bipartidarista venezuelano. Entretanto, é necessário considerar que o sistema partidário brasileiro atual, segundo Braga (2010, p. 50),

originou-se em 1982, portanto, em pleno processo de transição do regime político. Naquele momento, cinco partidos participaram do primeiro pleito, o qual inauguraria o retorno ao pluripartidarismo: PMDB, PDS, PDT, PTB e PT. No entanto, embora a reforma partidária de 1979 tivesse como objetivo dismantelar o bipartidarismo vigente durante o regime militar, manteve-o até meados da década de 1980.

Neste sentido, o sistema partidário, ao contrário do caso Venezuela, no período prévio à ascensão de Lula caracterizou-se por uma crescente estabilidade tomando como referente o índice de volatilidade eleitoral: 16,8% no período de 1990-1994, 12,9% entre 1994-1998, e 15,3% em 1998-2002 (BRAGA, 2010).

Percebe-se uma queda significativa da volatilidade do sistema, considera-se o um aumento no período de 1998-2002, pois é justamente na eleição de 2002 que ocorre a alternância no Executivo nacional, entretanto, a modo de consideração, nos indica Braga (2010) que no período subsequente 2002-2006 o valor caiu à 10,3%.

Desta forma, a modo geral de compreensão vislumbramos a Tabela 1 indicando o índice de volatilidade dos sistemas partidários brasileiro e venezuelano.

Tabela 1 – Índice de volatilidade eleitoral média na Venezuela e no Brasil

País	Volatilidade eleitoral média, câmara baixa	Eleições incluídas para volatilidade
Brasil	24,1	1986-2002
Venezuela	31,3	1978-2001

Fonte: Elaboração própria com base nos dados de Mainwaring e Torcal (2005).

À vista disso, percebemos que a capacidade de mensuração do índice de volatilidade eleitoral nos permite uma visão mais ampla do sistema como um todo ao entender que no caso venezuelano têm-se, *a priori*, uma estabilidade com índice baixo de volatilidade eleitoral – 10% entre 1983-1988 (MOLINA, 2001) – e a ruptura do

sistema bipartidarista influi numa crescente volatilidade; por outro lado, no caso brasileiro, o surgimento de um sistema multipartidário com progressiva redução da volatilidade eleitora.

Entretanto, ao adentrarmos as duas últimas dimensões consideradas por Mainwaring e Torcal (2005) – grau de enraizamento dos partidos na sociedade e legitimidade dos partidos junto aos eleitores – temos um problema denexo causal, no qual os dados apresentados, não confluem, necessariamente, para uma indicação assertiva.

Inicialmente, lançamos mão dos dados disponíveis sobre a confiança dos eleitores (Tabela 2), em seus respectivos países, nos partidos políticos e percebemos que os dados confrontados entre os dois países indicam para um panorama basicamente similar e, de certo modo, na contramão da categorização proposta por Mainwaring e Torcal (2005), pois a gradual institucionalização do sistema partidário brasileiro, considerada a redução da volatilidade eleitora, não impactou diretamente no grau de confiança nos partidos políticos.

Tabela 2 – Confiança nos Partidos Políticos – Brasil/Venezuela (1995-2002)*

ANO	1995		1996		1997		1998		2000		2001		2002		Média	
	BR	VE	BR	VE												
Muita	5%	6%	1%	3%	5%	7%	4%	5%	2%	9%	6%	11%	3%	7%	4%	7%
Alguma	12%	10%	15%	8%	13%	14%	16%	10%	10%	14%	14%	20%	10%	12%	13%	13%
Pouca	32%	28%	32%	23%	38%	32%	40%	27%	29%	24%	38%	29%	28%	26%	34%	27%
Nenhuma	48%	54%	51%	64%	42%	45%	39%	57%	56%	49%	39%	39%	56%	51%	47%	51%
Não respondeu	0%	1%	0%	1%	1%	1%	1%	0%	2%	1%	1%	1%	1%	2%	1%	1%
Não sabe	2%	1%	0%	1%	1%	1%	1%	0%	1%	2%	2%	1%	2%	2%	1%	1%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Latinobarometro (2015).

* Os dados do ano de 1999 não estavam disponíveis.

Assim, os dados demonstram que, na Venezuela, os que tinham muita e alguma confiança nos partidos cresceram nos anos 1998 a 2001 (5 e 10% à 11 e 20%, respectivamente) o que pode indicar o aumento da confiança em algum “partido” especificamente em detrimento à outros, como por exemplo no MVR, pois este período compreende o dos primeiros anos de governo de Hugo Chavez.

Neste sentido, Tarouco (2010) corrobora esta asserção – considerando que a ordem de apresentação das unidades de análises foi alterada em nosso trabalho – ao afirmar que

a unidade de análise a que se refere o conceito, apenas a primeira dimensão (regularidade dos padrões de competição) diz respeito ao conjunto dos partidos. As demais três dimensões (raízes na sociedade, legitimidade diante dos atores políticos e independência das organizações) são atributos de partidos individuais, que podem variar de um partido para outro dentro do mesmo sistema partidário e inclusive no mesmo partido ao longo do tempo (TAROUÇO, 2010, p. 177-78).

Entretanto, isto não retira valor à teorização que, assim como os demais trabalhos sociais, não se propõe a ser estática e universal. Assim, Molina (2001) nos apresenta esta limitação ao debruçar-se sobre o caso venezuelano e concluir que:

La compenetración social de los partidos tradicionales, otrora en un nivel considerado como asfixiante por diversos analistas, tiende a derrumbarse aunque con mayor lentitud que su caudal electoral. Surgen nuevas organizaciones sociales autónomas, que reclaman independencia de los partidos políticos y, al mismo tiempo, hay una erosión significativa de las lealtades partidarias (desalineación) sin que se haya producido una realineación en torno a los nuevos partidos (MOLINA, 2001, p. 17).

Apesar das implicações de possibilidade de mensuração, avançamos no sentido de permitir um entendimento geral, partindo, assim, para a unidade de análise do grau de legitimidade dos partidos “considerando-os uma parte necessária da política democrática, mesmo quando criticam determinados partidos e manifestam ceticismo em relação aos partidos em geral (TORCAL, GUNTHER e MONTERO, 2002 *apud* MAINWARING; TORCAL, 2006).

Quando nos referimos à legitimidade dos partidos fazemos alusão à importância que os eleitores conferem à estas instituições como instrumento operacionalizantes do sistema político e, por conseguinte, responsáveis por processar as demandas da população em um ambiente democrático.

Assim, temos, nos dados (Tabela 3) a indicação de que o sistema partidário venezuelano, no período anterior à ascensão do MVR, demonstrava índices de rejeição aos partidos políticos relativamente altos escalando de 37%, em 1995, a 49%, em 2000.

Tabela 3 – Legitimidade dos partidos – Brasil e Venezuela (1995-2002)*

ANO	1995		1997		2000		2001		2002		Média	
	BR	VE	BR	VE								
Sem partidos políticos não pode haver democracia	47%	55%	50%	50%	50%	38%	42%	44%	46%	55%	47%	48%
A democracia pode funcionar sem partidos	42%	37%	38%	42%	36%	49%	40%	46%	32%	35%	38%	42%
Não respondeu	0%	1%	1%	3%	12%	10%	2%	4%	2%	5%	3%	5%

Não sabe	10%	6%	12%	5%	2%	3%	16%	6%	20%	5%	12%	5%
----------	-----	----	-----	----	----	----	-----	----	-----	----	-----	----

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Latinobarometro (2015).

* Os dados referentes aos anos de 1996, 1998 e 1999 não estavam disponíveis.

É interessante agregar que esta depreciação com relação aos partidos fora, na Venezuela, promovido pelo próprio MVR, conforme nos apresenta Silva (2011, p. 201).

O próprio Chávez desenvolveu, na campanha de 1998, um discurso antipartidos (e anti-institucional de maneira geral). O lançamento do PSUV no final de 2006 foi mais uma tentativa, feita “de cima para baixo”, de dotar o processo político de um núcleo partidário mais estruturado e de massas, após algumas iniciativas infrutíferas no sentido de institucionalizar e democratizar o MVR.

Esta estratégia “antipartidarista” está inserida no contexto mais amplo de crise do sistema partidário em si, no qual, o objetivo final é a não assimilação do movimento com os “partidos tradicionais”.

O caso brasileiro apesar de apresentar números relativamente similares ao venezuelano, quando nos debruçamos sobre os dados percebemos um leve decréscimo no percentual de eleitores que acreditam que a democracia pode funcionar sem partidos de 42% em 1995 a 32% em 2002, diferentemente do caso venezuelano, no Brasil não houve, necessariamente, uma campanha de antipartidos.

No entanto, entende-se que não somente a opinião dos eleitores importam, como, também, os fatos, como, por exemplo, ao distanciamento por parte dos próprios partidos de seus elementos institucionais para a sua suplantação por características personalistas.

Aí demarca-se a diferença, nesta unidade de análise, entre Venezuela e Brasil. A primeira vê a emersão de um aspecto personalista mais arraigado, isto é demonstrado por Molina (2001, p. 17)

Un signo de ellos es la creciente personalización de la política en torno a liderazgos nacionales y regionales. Esta personalización ha sido consecuencia de: a) la descomposición de las lealtades hacia los partidos tradicionales causada por sus errores, por la corrupción, por su incapacidad para afrontar satisfactoriamente la crisis económica, y por la atenuación de la confrontación ideológica luego del desenlace de la guerra fría; b) la reforma institucional venezolana que estableció la elección directa de gobernadores y alcaldes, porque propició una nueva vía para el surgimiento de líderes políticos regionales y nacionales, distinta a la burocracia interna de los partidos.

Pode-se entender que a própria crise do sistema partidário venezuelano fora responsável pela gradativa (des) legitimidade dos partidos junto à sociedade que foi deixando de ser visto como instrumentos de sustentação democrática.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Enfim, pôde-se perceber que, apesar de haver limitações quanto à operacionalização de conceitos, estes são de extrema utilidade no sentido de entendimento mais amplo dos contextos políticos, entendidos como conjuntos não estáticos, mas em constante construção.

Isto considerado, vislumbramos que as forças políticas que ascenderam aos Executivos nacionais no Brasil e na Venezuela possuem trajetórias e características essencialmente distintas, esta constatação já havia sido proferida por estudiosos que se debruçaram sobre o fenômeno da “maré rosa”. Somam-se a este fator, as características dos sistemas partidários no qual estavam inseridas estas forças políticas. Aqui reside o aporte principal deste trabalho, considerando que as categorizações que foram construídas sobre a “maré rosa” versaram, em grande medida, sobre a institucionalização das agremiações e não, necessariamente, do sistema partidário.

Assim, corroboramos as constatações de que se, por um lado, o PT nasce como um partido com características “movimentistas”, este foi se institucionalizando ao longo da sua trajetória em direção ao poder central nacional; por outro lado, o MVR que têm suas origens em um grupo militar, mantém-se, essencialmente, fluido, não atendendo a critérios mínimos de institucionalização.

Adiciona-se a isto, as demais características dos sistemas partidários. Tanto o sistema partidário brasileiro, quanto o venezuelano, deixaram o bipartidarismo como elemento característico e caminharam rumo ao multipartidarismo, ainda que as nuances de cada percurso demonstrem ser, essencialmente, distintas.

Tem-se o sistema, antes bipartidário, venezuelano em profunda crise o que implicou no crescimento do índice de volatilidade eleitoral; decréscimo do grau de enraizamento dos partidos, de maneira geral, e da legitimidade destes junto à sociedade.

Já no caso brasileiro, percebe-se uma cristalização do sistema partidário com indicadores de gradativa diminuição da volatilidade eleitoral que não se vê diretamente refletida no grau de enraizamento dos partidos, mas, de certa maneira, representou um crescimento sutil da legitimidade destas agremiações junto à população.

Portanto, entendemos que as características tão diferentes dos sistemas partidários brasileiro e venezuelano influenciaram diretamente na conformação de

diferentes forças progressistas, principalmente no que se refere à necessidade (possibilidade) de moderação do discurso.

No caso venezuelano, a característica não institucionalizada do MVR é demonstrada não apenas por seus rearranjos internos, mas, fundamentalmente, pelo contexto de ruptura do sistema partidário que permitiu a existência desta organização sem institucionalizar-se e a sustentação de um discurso antisistêmico. No caso brasileiro, percebemos que a progressiva institucionalização do sistema partidário refletiu no âmbito interno do PT e isto representou a manutenção de um discurso mais moderado.

Finalmente, podemos falar em esquerdas “renovadoras” e “refundadoras” aferindo que uma de suas características destoantes são as diferenças marcantes entre seus sistemas partidários, principalmente, no que se refere ao seu grau de institucionalização.

5. REFERÊNCIAS

ABAL MEDINA, Juan Manuel Abal. Elementos teóricos para el análisis contemporáneo de los partidos políticos: un reordenamiento del campo semántico. In: M. Cavarozzi, J. M. A. Medina (comps.). *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*, Rosário: Homo Sapiens, 2002. Disponível em: <<http://www.catedras.fsoc.uba.ar/castiglioni/doc6.pdf>> Acesso em: 20 nov. 2015.

ANGELO, Vitor Amorim; VILLA, Marco Antonio. *O Partido dos Trabalhadores e a política brasileira (1980-2006): uma história revisitada*. São Carlos: Editora EdUFSCar, 1ª ed., 2009.

BOBBIO, Norberto. *Direita e esquerda: razões e significados de uma distinção política* / Norberto Bobbio; tradução Marco Aurélio Nogueira - São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1995.

BRAGA, Maria do Socorro Sousa. Eleições e Democracia no Brasil: a caminho de partidos e sistema partidário institucionalizados. *Revista Brasileira de Ciência Política*. N° 04, 2010.

CASTAÑEDA, Jorge. *Latin America's Left Turn*. Foreign Affairs, New York, 2006.

GIDDENS, Anthony. *Para além da esquerda e da direita*. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1996.

HUNTINGTON, Samuel. Political order in changing societies. New Haven: Yale University Press, 1968.

LANZARO, Jorge. La social democracia criolla, Nueva Sociedad 217, 2008. Disponível em < http://www.nuso.org/upload/articulos/3546_1.pdf> Acesso em: 10 out. 2015.

_____. La “tercera ola” de las izquierdas latinoamericanas: entre el populismo y la social democracia, en *Las izquierdas latinoamericanas y el gobierno: experiencias y desafíos*. Madrid: Pablo Iglesias, 2006.

LEVITSKY, Steven. Transforming labor-based parties in Latin América: Argentine peronism in comparative perspective. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

_____; ROBERTS, Kenneth (Ed.). Latin America’s “Left Turn”: A Framework for Analysis. In: LEVITSKY, Steven; ROBERTS, Kenneth (Ed.) *The Resurgence of the Latin American Left*. Baltimore: Johns Hopkins, 2011.

LÓPEZ MAYA, Margarita. Venezuela: Hugo Chávez y el bolivarianismo. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, v. 14, n. 3, 2008.

MAINWARING, Scott P. Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil. Porto Alegre: Mercado Aberto; Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

_____; SCULLY, Timothy R. (orgs.) Building democratic institutions: party systems in Latin America. Stanford: Stanford University Press, 1995.

MAINWARING, Scott; TORCAL, Mariano. Teoria e institucionalização dos sistemas partidários após a terceira onda de democratização. *Opin. Publica, Campinas*, v. 11, n. 2, p. 249-286, Oct. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762005000200001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 17 Nov. 2015.

MILL, John Stuart. Sistema de Lógica Dedutiva e Indutiva. São Paulo: Abril Cultural (Coleção Os Pensadores), 1974.

MOLINA, José E. EL SISTEMA DE PARTIDOS VENEZOLANO: De la partidocracia al personalismo y la inestabilidad. La des-institucionalización y sus consecuencias. 2001. Disponível em: <<http://lasa.international.pitt.edu/lasa2001/molinajose.pdf>> Acesso em 20 nov. 2015.

PANEBIANCO, Angelo. Political parties: organization and power. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.

PANIZZA, Francisco. La marea rosa. In: *Análise de Conjuntura OPSA*, nº8. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro: Rio de Janeiro, 2006.

PRZEWORSK, Adam; TEUNE, Henry. The logic of comparative social inquiry. Michigan: Wiley-Interscience, 1970

RIGGIROZZI, Pia; TUSSIE, Diana. The Rise of Post-Hegemonic Regionalism. The Case of Latin America. New York: United Nations University Series on Regionalism, Vol. 4, 2012, XVII.

RÍOS, Sandra; VEIGA, Pedro da Motta P. O regionalismo pós-liberal, na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas. SANTIAGO: CEPAL, 2007. Disponível em: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4428/S2007612_pt.pdf?sequence=1>

ROBERTS, Kenneth. ¿Es posible una social democracia en América Latina?, Nueva Sociedad 217, 2008.. Disponível em: <http://132.248.9.34/hevila/Nuevasociedad/2008/no217/7.pdf>

ROSE, Richard & MACKIE, Thomas. Do parties persist or fail? The big trade-off facing organizations. In: LAWSON, Kay & MERKL, Peter (eds.). *When parties fail*. Princeton: Princeton University Press, 1988.

SADER, Emir. A construção da hegemonia pós-neoliberal. In: SADER, Emir (Org.). *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. Rio de Janeiro: Boitempo; São Paulo: FLACSO, 2013. p. 135-44.

SAMUELS, David. From socialism to social democracy: party organization and the transformation of the Workers' Party in Brazil. *Comparative Political Studies*, v. 37, n. 9, 2004.

SANAHUJA, José Antonio. La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal. In: *Una región en construcción: Unasur y la integración en América del Sur*. Cienfuegos, Manuel y José Antonio Sanahuja (eds.) Barcelona: CIDOB, 2010, pp. 87-134. Disponível em: http://www.cidob.org/ca/content/download/23373/271703/file/28_Interrogar_UNAREG_IONENCONSTRUCCION.pdf

SARTORI, Giovanni. *Partidos e sistemas partidários*. Brasília: UNB, 1982.

_____. *Parties and party systems: a framework for analysis*. New York: Cambridge University Press, 1976.

SCHNEIDER, Sergio; SCHIMITT, JOB, Claudia. O uso do método comparativo as Ciências Sociais. *Cadernos de Sociologia*, Porto Alegre, v. 9, p. 49-87, 1998.

SERBIN, Andrés. Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: los nuevos desafíos. In *Documentos CRIES*, Nº 15, Buenos Aires: CRIES, 2010. Disponível em: <<http://www.cries.org/wp-content/uploads/2010/09/Documentos-15-web.pdf>>

SILVA, Fabricio Pereira da. *Vitórias na Crise: Trajetórias das esquerdas latino-americanas contemporâneas*. Ponteio, Rio de Janeiro, 2011.

SINGER, André. A segunda alma do partido dos trabalhadores. *Novos estud. - CEBRAP* [online]. 2010, n.88, pp. 89-111. ISSN 0101-3300.

SOARES DE LIMA, Maria Regina; COUTINHO, Marcelo. Integração Moderna. *Análise de Conjuntura OPSA*, Rio de Janeiro, n. 1, 2006, p. 1-15, jan. Disponível em: <<http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/22207.pdf>> Acesso em: 22 ago. 2015.

Wanderley dos Reis
Nascimento Júnior

Cadernos Prolam/USP, v.16, n.31, p.99-118, jul./dez.2017
DOI: 10.11606/issn.1676-6288.prolam.2017.134200

TAROUCO, Gabriela. Institucionalização partidária no Brasil (1982-2006). *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº 04, 2010.

Recebido em 30/06/2017.

Aceito em 09/11/2017.

Publicado em 02/04/2018.

A CORRUPÇÃO COMO VIOLADORA DE DIREITOS HUMANOS: COMO A CORRUPÇÃO PODE MACULAR DIREITOS SOCIAIS E DESVIRTUAR POLÍTICAS PÚBLICAS

*Ana Cristina Gomes*¹

Universidad de Salamanca, Salamanca, Espanha

*Fernando Andrade Fernandes*²

Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Franca, Brasil

Resumo: Na ordem do dia, a corrupção é pauta em todas as agendas políticas. No mesmo sentido, o desenvolvimento humano dentro dos Estados é tema recorrente nas discussões acadêmicas, políticas, econômicas. Para que este desenvolvimento ocorra e assim o Estado possa realizar uma de suas finalidades, – neste caso, o desenvolvimento individual e coletivo de maneira a não violar direitos humanos e atender as necessidades garantidas pela maioria das Constituições modernas, liberdade, segurança, dignidade humana – Políticas Públicas são implementadas. Todavia, a necessidade de um maior investimento nas áreas sociais muitas vezes resulta no repasse de verbas públicas para setores privados por meio de contratos públicos tendo em vista a insuficiência do Estado quanto à infraestrutura humana e técnica. É sob este aspecto que analisamos alguns fatores que, somados, resultam no fenômeno criminológico corrupção e, uma vez que esta adentra o campo das Ciências Jurídico-Penais, é necessário apontar em que aspectos estas podem contribuir ou não com o enfrentamento da corrupção.

Palavras-chave: Corrupção; Políticas Públicas; Direito Penal.

Abstract: Corruption is in the order of all the political agendas. In the same sense, the human development inside States is a recurring topic in academic, political and economic discussions. For this development to take place, and so the State can fulfill one of its purposes, - the individual and collective development in order not to violate human rights and attend the needs guaranteed by most of the modern Constitutions, freedom, security, human dignity - Public Policies are implemented. However, the need of greater investment in social areas, often results in the transfer of public funds to private sectors through public procurement, due to the State's insufficiency in terms of human and technical infrastructure. It is under this aspect that some factors were analyzed and combined that result in the criminological phenomenon corruption and

¹ Graduada em Direito pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Mestre em Direito pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Doutoranda pela Universidad de Salamanca, Escuela de Doctorado “Estado de Derecho y Gobernanza Global”. E-mail: <ana_crisg@hotmail.com>.

² Possui graduação em Direito pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (1987), mestrado em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (1992), doutorado em Direito pela Universidade de Coimbra (2000) e pós-doutorado em Direito Penal pela Universidade de Salamanca (2011). Atualmente é professor Assistente doutor da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho. Tem experiência na área das Ciências Jurídico-Criminais, com ênfase em Direito Penal, Política criminal e Criminologia, atuando principalmente nos seguintes temas: Direito Penal Secundário (Direito Penal Tributário, Direito Penal Ambiental, Direito Penal das Relações de Consumo, Direito Penal Informático), Crimes de Corrupção, Crimes de Lavagem de Ativos Ilícitos, Tendências criminológicas contemporâneas, a influência da política criminal no Sistema Jurídico-Penal, Direito Penal e Constituição. E-mail: <feranfer@uol.com.br>.

once it enters the field of Legal-Penal Sciences, it is necessary to indicate in which aspects these can contribute or not with the confrontation of corruption.

Keywords: Corruption; Public Policies; Criminal Law.

1. INTRODUÇÃO

A corrupção pode ser observada sob diversos prismas: jurídico, social, econômico, político, cultural. Entretanto, a única certeza vem da Filosofia: qualquer que seja o referencial, a corrupção sempre será um desvio ético, sempre irá ferir a moralidade. Se observarmos a corrupção do ponto de vista político e, como exemplo, utilizarmos a Ação Penal 470, podemos concluir que, sob o aspecto da governabilidade a suposta compra de votos fosse a única forma de proporcionar a votação de algumas reformas, vez que para a realização das mesmas seria necessário obter a maioria dos votos parlamentares e que o governo, à época, não possuía tal maioria. No entanto, tal condição não valida a conduta de modo a torna-la ética. A ética pertence ao plano filosófico e, embora algumas situações e condutas tipificadas pelo Direito possuam uma faceta ética e moral, o Direito não age segundo os comportamentos éticos e morais. Isso porque o campo da ética e da moral pode ser flexível e até mesmo subjetivo, já o Direito, para cumprir seu papel enquanto regulamentação, está atrelado a objetividade, para assim alcançar um mínimo de segurança jurídica. Muitas vezes, a ética e a moral estão relacionadas a valores subjetivos, enquanto que o Direito, mesmo que generalista, deve sempre estar cunhado em situações objetivas, caracterizando a dificuldade analisada por Hans Kelsen em definir o conceito de justiça para o Direito³.

Do ponto de vista econômico⁴, a corrupção é uma porta aberta para a saída indistinta de capital capaz de criar desnivelamentos não só econômicos, como também,

³ Acerca da justiça, Kelsen: “A justiça é uma qualidade ou atributo que pode ser afirmado de diversos objetos”. E continua: “A justiça é, portanto, a qualidade se uma conduta humana específica, de uma conduta que consiste no tratamento dado a outros homens. O juízo segundo o qual uma tal conduta é justa ou injusta representa uma apreciação, uma valoração da conduta. A conduta, que é um fato da ordem do ser existente no campo e espaço, é confrontada com uma norma de justiça, que estatui um dever-ser”. In KELSEN, Hans. *O problema da justiça*. Trad. João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 1998, p. 3-4.

⁴ “Para la economía, la corrupción es sobre todo el resultado de un arreglo institucional que, como cualquier otro que podamos imaginar para resolver los problemas de asignación de recursos, resulta de la utilización de los recursos públicos o privados y las habilidades de los individuos para unos fines privados y sociales en detrimento de otros. Por ese motivo, el aporte de la economía al estudio de la corrupción debe consistir en estudiar el modo en que la corrupción afecta al bienestar de las personas, bien porque conduzca a niveles inferiores de producción de los que puedan obtenerse con los recursos

sociais, comprometendo toda estrutura, gerando déficits econômicos e sociais. Analisar a corrupção do ponto de vista do Direito é sistematizar uma gama de fenômenos capazes de causar violações às regulamentações penais e extrapenais. Há que se considerarem os fenômenos políticos, sociais, econômicos e até mesmo o próprio mercado (financeiro, consumidor, produtor), todos eles podem representar uma porta aberta para a corrupção.

As medidas de combate e enfrentamento da corrupção originam-se na ratificação de Tratados Internacionais, como a Convenção Interamericana contra a Corrupção da Organização dos Estados Americanos (OEA), a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (ONU) e, com isso, vinculam todos os Estados signatários. Da mesma maneira que o Brasil cria estratégias para o enfrentamento da corrupção, outros países latino-americanos buscam dar vida às Convenções e Tratados assinados com o intuito de promover o combate a corrupção e a mútua assistência internacional na realização das estratégias de enfrentamento da corrupção. Seguindo as orientações da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, a Colômbia aprovou em 2011, seu Estatuto Anticorrupção, uma normativa que pretende ser de caráter integral e que tem em seus pressupostos a prevenção dos delitos de corrupção no âmbito interno e externo, conforme as diretrizes dos Tratados e Convenções Internacionais⁵.

De maneira sucinta, apenas para exemplificar a dimensão do problema em questão, é possível expor duas medidas tomadas em âmbito nacional pelo Estado brasileiro, uma que diz respeito diretamente ao setor público (no caso os entes políticos) e outra ao setor privado (corporações). No âmbito público (agentes políticos), foi criado em 2006, para atender ao disposto no artigo 52 da Convenção das

disponibles, bien porque la corrupción perjudique las posibilidades de crecimiento económico, o bien porque tenga consecuencias sobre la distribución de la riqueza en favor, como es de esperar, de los agentes económicos mejor posicionados para beneficiarse de las oportunidades de corrupción que ofrezca la sociedad". In GOMÉZ, Carlos Mario. El análisis económico de la corrupción. *Quorum*: Revista de Pensamiento Iberoamericano, Madrid, n. 10, p. 128-129.

⁵ GONZÁLES-CASTELL, Adán Carrizo. El agente encubierto como instrumento de lucha contra la corrupción: análisis comparado de las regulaciones españolas y colombianas. In SINTURA VARELA, Francisco J.; RODRÍGUEZ GARCÍA, Nicolás (coord.). *El estado de derecho colombiano frente a la corrupción*. Retos y oportunidades a partir del estatuto Anticorrupción de 2011. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, Facultad de Jurisprudencia. 2013, p. 106.

Nações Unidas contra a Corrupção⁶ e a Meta nº 1 da ENCCLA⁷ (Estratégia Nacional de Combate a Corrupção e Lavagem de Dinheiro), um grupo de trabalho coordenado pela Controladoria-Geral da União elaborou a definição de Pessoas Politicamente Expostas (PEPs)⁸. Com a criação deste rol⁹, a fiscalização de entes políticos passa a ser algo mais palpável, de modo a possibilitar um maior enfrentamento do problema no que diz respeito aos delitos de corrupção e às operações financeiras com ativos ilícitos, tendo em vista os agentes.

Seguindo o mesmo caminho, com o objetivo de tipificar as condutas de particulares e assim enfrentar os problemas afetos a corrupção no âmbito corporativo, foi promulgada no 1º de agosto de 2013, a Lei nº 12.846, que dispõe acerca da responsabilização administrativa e civil das pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. Esta regulamentação, vulgarmente nomeada como Lei Anticorrupção, entrou em vigor em 1º de março de 2014, e sua elaboração foi cunhada nas recomendações de órgãos internacionais de controle e combate dos crimes de corrupção. A Lei Anticorrupção possui um caráter preventivo e está em conformidade com as diretrizes traçadas pela Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção e as recomendações do Conselho da Organização para a Cooperação Econômica e o Desenvolvimento (OCDE).

⁶ *Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção*. Mérida, 2003. Disponível em: <http://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf>. Acesso em: 16 abr 2017.

⁷ BRASIL. *Conselho de Controle de Atividades Financeiras: PLD/FT: ENCCLA*. Disponível em: <<http://www.coaf.fazenda.gov.br/pld-ft/enccla-1>>. Acesso em: 16 abr 2017.

⁸ COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS. Deliberação nº 2, de 01 de dezembro de 2006. Relacionamento de Pessoas Politicamente Expostas. Estabelece orientação a respeito da edição, no âmbito das respectivas competências, de normas relativas ao cumprimento, pelas instituições supervisionadas, das regras preventivas relacionadas com vigilância reforçada do relacionamento de Pessoas Politicamente Expostas. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 22 dez. 2006. Disponível em: <<http://www.diariodasleis.com.br/busca/exibelinck.php?numlink=1-53-16-2006-12-01-2>>. Acesso em: 16 abr 2017.

⁹ São pessoas politicamente expostas: os detentores de mandatos eletivos dos Poderes Executivo e Legislativo da União; os ocupantes de cargo, no Poder Executivo da União; os membros do Conselho Nacional de Justiça, do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores; os membros do Conselho Nacional do Ministério Público, o Procurador-Geral da República, o Vice Procurador-Geral da República, o Procurador-Geral do Trabalho, o Procurador-Geral da Justiça Militar, os Subprocuradores-Gerais da República e os Procuradores- Gerais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal; os membros do Tribunal de Contas da União e o Procurador- Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União; os governadores de Estado e do Distrito Federal, os presidentes de Tribunal de Justiça, de Assembleia Legislativa e de Câmara Distrital, e os presidentes de Tribunal e de Conselho de Contas de Estado, dos Municípios e do Município; os prefeitos e presidentes de Câmara Municipal das capitais de Estado.

De modo algum se reduz o problema a estes dois níveis de controle (político e economia privada); pelo contrário, são exemplificações que possuem o condão de demonstrar a interdisciplinaridade existente neste fenômeno, haja vista a elaboração de regulamentações tão distintas quanto à área de abrangência e ao mesmo tempo tão necessárias para o enfrentamento da questão.

Importa dizer que, tratar de corrupção no âmbito do Direito e neste caso, no âmbito do Direito Penal, requer compreendê-la como um fenômeno dinâmico e interdisciplinar.

2. FATORES INTERDISCIPLINARES

Como tratamos da corrupção como um fenômeno interdisciplinar, é preciso analisa-la de tal forma, ao menos que de modo a sistematizar o problema tendo em vista suas várias facetas. Assim, abordamos quatro áreas dos saberes capazes de exercer influências na ocorrência dos delitos de corrupção: político, econômico, social e jurídico. Este último analisado de forma mais ampla que os demais em apartado, não por maior relevância, mas sim por tratar-se da área de abordagem do presente artigo, neste caso a relação entre Direito e Política no âmbito das Políticas Públicas.

2.1 Fatores políticos

Toda vez que pensamos em corrupção, a primeira ideia a surgir é sempre a corrupção política. Casos como a Ação Penal 307 e a Ação Penal 470, embora com desfechos distintos, estão gravados em nossas lembranças¹⁰. Situações como estas só fazem com que, no ideário popular, surja a aversão ao agente político, neste caso ao agente político eleito por meio do sufrágio, o que cria uma sensação de insegurança e incredibilidade no sistema político como um todo.

É preciso pontuar que a Administração Pública, por meio de seus agentes públicos, também desempenha um papel dentro da política do Estado brasileiro.

¹⁰ Cabe aqui a transcrição de um excerto do voto da Ministra Cármen Lúcia no julgamento da APn 470 MG “Os tristes fatos narrados nos autos deste processo, desde a sua exposição inicial, foram causa de enorme desgosto ao povo brasileiro, independente da conclusão a que aqui se chegue sobre ter se comprovado, ou não, a sua prática e a sua autoria. O que se estampou, pelas práticas denunciadas por parlamentares e outros dados e provas apresentadas pelo Ministério Público, no curso da ação penal, foi um agressivo quadro de corrupção. E nem se diga que se há discutir se se comprovou ou não ter havido efetivamente corrupção. Tome-se a palavra, neste item inicial, no sentido de ruptura de valores éticos que têm de permear a convivência social e, mais ainda, no espaço público e ver-se-á que muito tem o que lamentar o cidadão brasileiro”. (Supremo Tribunal Federal, APn 470 DF, Rel. Min. Joaquim Barbosa, d.j. 17.12.2012, fl. 53.400).

Somado a estes, agentes políticos eleitos, agentes públicos concursados e de carreira, temos ainda a figura dos agentes políticos comissionados e em cargos de confiança. Ou seja, existe uma complexa infraestrutura humana alocada junto ao Estado e à Administração Pública para que o Estado possa caminhar e atender as necessidades de seus cidadãos.

Dentro desta construção humana é que reside o problema quando tocamos no fator político. As razões para que isto ocorra advém de inúmeras situações: (1) o clientelismo e o corporativismo existentes dentro da máquina pública, tais como apadrinhamento de cargos comissionados, nepotismo, usos e abusos de poder; (2) a falta de equilíbrio entre os poderes do Estado que causa de certa forma uma dependência, ainda que indireta, de cada um deles; (3) as falhas na organização política como, por exemplo, a permissão de agentes públicos à candidatura a cargos políticos eletivos; (4) a falta de uma regulamentação verdadeiramente aplicada, com códigos de condutas que permitam a real fiscalização e controle¹¹.

A soma destas situações, ou cada uma delas isoladamente, é capaz de macular o sistema político e por consequência a Administração Pública.

2.2 Fatores econômicos

Nas questões econômicas, a sensibilidade do problema muitas vezes escapa ao olhar do observador, isso porque, na maior parte das vezes, tais questões têm relação direta com o desenvolvimento da economia do país (mercado produtivo, financeiro, consumidor, fontes de custeio para o desenvolvimento de infraestrutura, etc.). Entretanto, a menor sensibilidade ou percepção não significa a não existência ou a não afetação dos pilares que proporcionam a estabilidade das instituições estatais, a Administração Pública e o próprio Estado.

Não são raros os casos de violações ocorridas no âmbito empresarial¹² no que diz respeito à corrupção; recentemente, em março de 2017, o caso “Operação Carne

¹¹ MURIEL PATINO, María Victoria. El fenómeno de la corrupción: consideraciones desde la macroeconomía. In GARCÍAS, Nicolás Rodríguez; CAPARRÓS, Eduardo A. Fábian (coord.). *Corrupción y delincuencia económica*. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez, 2008, p. 39-40.

¹² Acerca da sociedade de exploração, assim destaca Günther Jakobs: “*La sociedad es una sociedad de explotación, lo cual no significa que sea una sociedad también de explotación, sino principalmente. El sistema «economía» se impone en caso de duda frente a todos los demás; la puesta en peligro del lugar de posicionamiento de la economía se considera un sacrilegio, algo comparable a un comportamiento que desata la ira de los dioses, y la competencia económica reemplaza a la competencia entre naciones: el que sucumbe, no sólo es considerado como incapaz en ciertos ámbitos, sino que es marginado de*

Fraca”¹³ expôs duas das maiores empresas brasileiras do ramo alimentício. Neste caso, assim como em outros, os custos da corrupção são sempre altos. O simples fato de ser alvo de uma investigação já causa um custo, vez que há uma quebra de confiança entre os mercados, internos e externos. E no contexto atual da globalização onde a comunicação (informação)¹⁴ ganha espaço a cada dia, desafiando barreiras e distâncias, a simples possibilidade de investigação pode ser causa capaz de exercer uma influência negativa. As denúncias acerca de trabalho escravo¹⁵ e infantil¹⁶ não são

*forma general. El éxito económico se decide en el mercado, esto es, en un marco de competencia, donde siempre resulta mejor parado aquel que aprovecha todas las posibilidades existentes para configurar su oferta de manera favorable; es más, cualquier vulneración de reglas cuya observancia implica costes genera una ventaja desde el punto de vista competitivo. Siempre y cuando el aprovechamiento de todas las posibilidades, cuando no la violación de reglas, a la larga no resulte remunerado por el mercado, no se da ninguna especialidad principal. Con un ejemplo, productos que rayan al borde del estándar todavía permitido a la larga son únicamente comercializables como productos de bajo precio y productos con deficiencias de seguridad desaparecerían también a la larga del mercado aunque no existiese responsabilidad por el producto. Pero si el hecho de extremar los límites existentes, cuando no transgredirlos, no perjudica a larga vista al adquirente potencial, porque los perjuicios precisamente recaen - real o supuestamente - sobre la generalidad o sobre cualesquiera otras personas distintas al adquirente, el mercado remunera ofertas a precio especialmente bajo y, por ello, existe en tales casos una incitación permanente a aprovechar la frontera de lo permitido y a arriesgar transgresiones que se puedan solapar”. In JAKOBS, Günther. *Dogmática del derecho penal y configuración normativa de la sociedad*. Madrid: Ediciones Civitas, 2004, p. 38-39*

¹³ Sobre o tema, assim pontua SAAD-DINIZ: “A Operação Carne Fraca, que inclui gigantes do setor (JBS S.A. e BRF S.A.) nas investigações de esquema fraudulento e de corrupção, apura a aprovação de venda e exportação de carne adulterada por parte de funcionários públicos. O escândalo atingiu desde contratações de merenda escolar até doações ilícitas a políticos e partidos, alegando-se cumplicidade dos dirigentes das empresas na escolha do responsável pelas inspeções. Após a turbulência das detenções, os efeitos negativos da investigação na reputação do mercado de carnes no Brasil ainda permanecem incertos e, em tempos de militância para redução da carne no hábito alimentar (*demeatification*), já há quem celebre a Carne Fraca”. In SAAD-DINIZ, Eduardo. Injustiça alimentar, regulação e compliance: expectativas da Carne Fraca. *Boletim*, ano 25, nº 293, p. 6.

¹⁴ Sobre a relação entre poder e meios de comunicação: “*El uso de la teoría de los medios de comunicación como base para una teoría del poder, tiene a ventaja de posibilitar una comparación entre el poder y la comunicación de diferentes tipos usando preguntas compuestas en forma idéntica, por ejemplo, comparándolo con la verdad o con el dinero. De esta manera, estas preguntas no sólo sirven para clarificar el fenómeno del poder sino que, al mismo tiempo, ayudan a producir un interés comparativo ampliamente orientado y facilitan el intercambio de ideas teóricas entre diferentes áreas de los medios. Además de estas ideas nuevas, la teoría del poder logra una perspectiva general sobre formas de influencia que se tornan accesibles una vez que se trasciende un concepto limitado de poder. Esto hace evitar lo que tan a menudo se ha advertido: recargar el concepto de poder con atributos de un proceso de influencia definido muy amplia y sueltamente*”. In LUHMANN, Niklas. *Poder*. Traducción Luz Mónica Talbot, de la version inglesa de John Wiley & Sons, corregida y cotejada com el original alemán por Dário Rodríguez Mansilla. Barcelona: Anthonopos, 1995, p. 7.

¹⁵ Acerca do trabalho em condição análogo á escravo, importante destacar trabalho do Escritório da Organização Internacional do Trabalho no Brasil (OIT), que em 2012 lançou a segunda edição do relatório “Trabalho decente no Brasil” com o objetivo de analisar a heterogeneidade e diversidade das situações existentes no país. Uma das principais evidências diz respeito a reduzida proporção de município com programas ou ações de combate ao uso de trabalhos forçados: “O Cadastro de Empregadores do MTE indicava que, em 30 de dezembro 2013, existiam no país 576 infratores (pessoas físicas e jurídicas) que foram flagrados submetendo trabalhadores a condições análogas à escravidão em um contingente de 316 municípios do país (5,7% do total). Com base na Pesquisa de Informações Básicas

poucas¹⁷. Setores como vestuário, alimentação – em maioria bens consumíveis que podem ser considerados não de primeira necessidade (mesmo que se trate de alimentação), mas supérfluos – estão no topo das listas de empresas que utilizam mão de obra escrava, porém, a sociedade civil e mesmo as instituições de fiscalização parecem não demonstrar constrangimento com tais situações.

Atividades relacionadas com a construção civil, hotelaria, setores de prestação de serviços (restaurantes e bares em sua maioria, devido à alta rotatividade e à facilidade em maquiar despesas e entradas)¹⁸ são segmentos que, de modo fácil e seguro oferecem oportunidades para operações com ativos obtidos de modo ilícito, de

Municipais (MUNIC) do IBGE, referente ao ano de 2011, um contingente de 197 destes 316 municípios (62,3%) não possuía programas ou ações de combate ao uso de trabalho forçado”. Disponível em: <http://www.bsb.ilo.org/simtd/municipio/principais_evidencias_conjunto_municipios_capitais.pdf>. Acesso em: 22 abr 2017.

¹⁶ Acerca do trabalho infantil Eliana dos Santos Alves Nogueira: “A existência de trabalho infantil e a falta de acesso adequado ao mercado de trabalho por parte dos jovens, no mundo atual, correspondem a uma situação de perversidade sem limites e ferem de morte o acesso ao direito fundamental ao trabalho decente”. E continua: “Promover o trabalho decente implica a necessária adoção de medidas que visem a erradicar o trabalho infantil e garantir a proteção adequada do adolescente no mercado de trabalho. Contudo, tal promoção não se dá em abstrato, mas deve acontecer dentro de cada Estado-Nação em particular, o que, no mundo atual, em razão das diversidades, disparidades e desigualdades, é tarefa que exige esforço e atuação conjunta”. In NOGUEIRA, Eliana dos Santos Alves. O direito fundamental ao trabalho decente sob a ótica da erradicação do trabalho infantil e a proteção do adolescente. VITORIA, Ignacio García; ALMIDI CID, José Manuel (org.). Direito e justiça III: protección de los derechos fundamentales em contexto global. Curitiba: Juruá, 2016, p. 587-588.

¹⁷ O Brasil foi recentemente condenado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, a decisão reconhece a escravidão como estrutural no caso brasileiro: “A prática de trabalho escravo no Brasil, segundo os representantes, tem caráter estrutural e foi tolerada pelo Estado. Acrescentaram que os fatos do presente caso se enquadram neste contexto geral, razão pela qual a Corte deve estabelecer certas presunções e inverter o ônus da prova. Adicionalmente, alegaram que certas deficiências probatórias do presente caso se devem, precisamente, à falta de diligência estatal ao momento de fiscalizar e investigar a fazenda. Sobre a responsabilidade do Estado por violações de direitos humanos cometidas por particulares, os representantes coincidiram com os argumentos da Comissão Interamericana. Especificamente, os representantes argumentaram que, no presente caso, a maioria das vítimas está composta por homens pobres, entre 17 e 40 anos de idade, afrodescendentes e mulatos, originários de Estados muito pobres, como o Piauí, onde viviam em situação de extrema pobreza e vulnerabilidade. Esta situação corresponderia a uma questão de “discriminação estrutural”. Assim, para os representantes, o Estado “não cumpriu com a sua obrigação de realizar ações efetivas para eliminar a prática de trabalho forçado, do tráfico de pessoas e da servidão por dívidas e de remover os obstáculos ao acesso à justiça com fundamento na origem, etnia, raça e posição socioeconômica das vítimas, permitindo a manutenção de fatores de discriminação estrutural que facilitaram que os trabalhadores da Fazenda Brasil Verde fossem vítimas de tráfico, escravidão e trabalho forçado”. Nesse sentido, os representantes solicitaram a declaração de violação do artigo 6 da Convenção Americana, em relação, entre outros, ao artigo 1.1 do mesmo instrumento. Posteriormente, em suas alegações finais escritas, solicitaram também o reconhecimento da violação do artigo 24 da Convenção”. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_318_por.pdf>. Acesso em: 22 abr 2017.

¹⁸ Acerca do tema é importante conferir o Relatório “São Paulo a corrupção mora ao lado? Empresas *offshore* e o setor imobiliário na maior cidade do hemisfério sul” publicado pela *Transparency International*. Disponível em: <https://www.transparency.org/whatwedo/publication/sao_paulo_does_corruption_live_next_door>. Acesso em 25 abr 2017.

modo que a corrupção pode fazer parte do rol de delitos capazes de produzir tais ativos ilícitos. Isso não significa dizer que todas as empresas estão ligadas a atividades ilícitas ou corruptas, mas sim que, muitas vezes, empresas são utilizadas para tais práticas.

Elucidativo é o caso da investigação da Comissão Parlamentar de Inquérito aberta pela Resolução 909 da Assembleia Legislativa do estado de São Paulo em 30 de maio de 2016, caso este que ficou conhecido como a CPI da Merenda. A Resolução 909 da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo criou uma Comissão Parlamentar de Inquérito da Merenda Escolar para apurar as denúncias de corrupção de que uma cooperativa agrícola familiar (Cooperativa Orgânica Agrícola Familiar - COAF) estaria infiltrada em dezenas de administrações municipais para fornecimento superfaturado de produtos do gênero alimentício¹⁹.

No início do Relatório são fixados os pontos investigados pela Comissão Parlamentar de Inquérito²⁰, isso porque, segundo o próprio relatório, a CPI possui limitações em obediência ao art. 13, §2º da Constituição do Estado de São Paulo, que segue os preceitos do artigo 58, § 3º da Constituição Federal brasileira. Deste modo, cabe à CPI a investigação para apurar fato determinado e por prazo certo e, quando for o caso, enviar suas conclusões aos órgãos competentes do Estado para que promovam a responsabilidade civil e criminal.

Em suas considerações iniciais no capítulo “Dos encaminhamentos da CPI” o Relatório admite a formação de cartel²¹ entre a Cooperativa Orgânica Agrícola Familiar

¹⁹ Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/wp-content/uploads/sites/41/2016/12/RELATO%CC%81RIO-FINAL-CPI-MERENDA.pdf>>. Acesso em 22 abr 2017.

²⁰ “Eixo 1: Eventual atuação de agentes públicos do Estado de São Paulo nos contratos celebrados entre Estado e cooperativas de agricultura familiar, inclusive por meio de repasses de recursos federais aos municípios, com o objetivo de aquisição de gêneros alimentícios para a alimentação escolar; Eixo 2 - Superfaturamento e fraude nas “Chamadas Públicas” destinadas à aquisição de gêneros alimentícios para a alimentação escolar do Estado de São Paulo e seus municípios, inclusive por meio de repasses de recursos federais, por parte de cooperativas de agricultura familiar e empreendedor familiar rural, notadamente a Cooperativa Orgânica de Agricultura Familiar – COAF; e Eixo 3 - Superfaturamento e gestão temerária por parte de municípios paulistas na aquisição de gêneros alimentícios para a alimentação escolar, com repasse de recursos públicos do Estado de São Paulo. O relatório busca, assim, ser fiel às reuniões realizadas na conformidade do Plano de Trabalho, aprovado por unanimidade pelo Plenário deste Órgão Colegiado.” Disponível em : <<http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/wp-content/uploads/sites/41/2016/12/RELATO%CC%81RIO-FINAL-CPI-MERENDA.pdf>> . Acesso em: 22 abr 2017.

²¹ Transcrevemos parte das considerações finais do relatório da CPI acerca do reconhecimento da prática de cartel: Diante dos casos investigados e dos possíveis prejuízos causados às 3 (três) esferas de governo (União, Estados e Municípios), faz-se necessário fixarmos as premissas desta relatoria no que diz respeito não só com relação ao dever de reparação de eventual prejuízo financeiro, mas, sobretudo, apurar

(COAF) e a Cooperativa dos Agropecuaristas Solidários de Itapópolis (COAGROSOL), e pontua acerca das medidas a serem tomadas pelos órgãos competentes quanto à aplicação da Lei de Improbidade Administrativa, bem como a responsabilização penal e civil dos envolvidos. Por se tratar de verba pública advinda do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (PNDE)²², que se destina a contratação por meio de licitação pública de produtores rurais que tenham como atividade a agricultura familiar ou cooperativas com a mesma destinação e, como a ação fraudulenta das empresas em questão causou desvio de finalidade da verba pública de modo a prejudicar os produtores que verdadeiramente estão envolvidos com a agricultura familiar, a CPI considerou útil e necessário o encaminhamento do Relatório à Defensoria Pública do Estado de São Paulo para que, caso entendesse cabível, prestasse “a devida assistência jurídica integral e gratuita, na tutela de interesses individuais ou coletivos, aos agricultores familiares, notadamente os assentados do Município de Bebedouro e região, vítimas das fraudes praticadas”²³. A descrição deste caso demonstra como políticas públicas inclusivas são, algumas vezes, objeto de apropriação indevida que as maculam. Ações que deveriam ser positivas, quando utilizadas de modo indevido, como no caso investigado pela CPI da Merenda, causam prejuízos não só à Administração

responsabilidade dos envolvidos e beneficiados no que diz respeito à aplicação das sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa - LIA. No presente caso, tanto a COAF quanto a COAGROSOL juntaram-se para a prática de cartel e, assim, fraudar as Chamadas Públicas, suprimindo o caráter competitivo das disputas e, conseqüentemente, a possibilidade de obtenção de proposta mais vantajosa por parte das Administrações Públicas. Dessa forma, sendo as Chamadas Públicas realizadas com recursos públicos provenientes das três esferas de Governo (federal, estadual e municipal), conforme relatório elaborado pelo Tribunal de Contas do Estado, há a incidência, em tese, da Lei federal nº 8.429/92, na conformidade de seu artigo 10: ‘Seção II Dos Atos de Improbidade Administrativa que Causam Prejuízo ao Erário Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:’ Paralelamente à disposição acima, cumpre ressaltar que há incidência também da LIA quando o agente público retarda ou deixa de praticar, indevidamente, ato de ofício, por incorrer em violação dos princípios da administração pública, conforme o artigo 11 do mesmo diploma legal: ‘Seção III Dos Atos de Improbidade Administrativa que Atentam Contra os Princípios da Administração Pública 181 Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente.’” Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/wp-content/uploads/sites/41/2016/12/RELATO%CC%81RIO-FINAL-CPI-MERENDA.pdf>>.

Acesso em: 22 abr 2017.

²² Disponível em: <<http://www.fn.de.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-material-de-divulgacao/alimentacao-manuais/item/8595-manual-de-aquisi%C3%A7%C3%A3o-de-produtos-da-agricultura-familiar-para-a-alimenta%C3%A7%C3%A3o-escolar>>. Acesso em 24 abr 2017.

²³ Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/wp-content/uploads/sites/41/2016/12/RELATO%CC%81RIO-FINAL-CPI-MERENDA.pdf>>. Acesso em: 22 abr 2017.

Pública, mas principalmente às pessoas que deveriam ser beneficiadas, verdadeiramente, por elas.

As necessidades básicas de uma economia em desenvolvimento²⁴, como a brasileira, a “ganância”²⁵ entre agentes públicos e políticos e o setor empresarial somadas às necessidades sociais da população e a busca pelo poder público em atender a um mínimo social resguardado pela Constituição Federal brasileira, acabam por possibilitar um campo fértil para a proliferação dos delitos de corrupção²⁶.

Segundo o portal da Transparência Internacional²⁷, o Brasil está em 79º lugar na lista dos 176 países submetidos à análise da organização. Na América Latina, o país com melhor pontuação no ranking apresentado em 2016 é o Uruguai: enquanto o Brasil está na casa dos 40 pontos no que diz respeito à percepção da corrupção, o Uruguai apresentou 71 pontos e ocupa o 21º lugar no ranking. Existe sempre um questionamento a ser feito quando se analisam pesquisas elaboradas a partir de bases de dados, um destes questionamentos é a própria forma de coletar os dados e qual a análise elaborada a partir destes. Do mesmo modo que uma pontuação muito baixa pode significar altos níveis de corrupção, podemos também refletir se estes indicadores não poderiam nos levar a reflexão acerca de que nos países em que essa pontuação alcança números baixos a corrupção pode ser objeto de maior investigação e punição. Isso, então, contribuiria para a coleta de dados, no que diz respeito à percepção da corrupção, enquanto que, em países onde os índices são mais elevados poderia ocorrer o contrário, isso tendo por parâmetro a análise de dados da

²⁴ Sobre o fenômeno da corrupção e o desenvolvimento econômico, assim destaca MURIEL PATINO: “*Bien es sabido que el fenómeno de la corrupción es algo frecuente en todo tipo e países, se trate de aquellos que llamamos desarrollados o se trate de los menos favorecidos económicamente. La diferencia destacable es que, en el caso de la última categoría de países, los efectos de la existencia de corrupción sobre sus economías pueden considerarse más graves, siendo así que en la actualidad existe un amplio consenso en la ciencia económica en cuanto a su consideración como uno dos de los grandes obstáculos para el desarrollo y crecimiento de aquellos*”. In MURIEL PATINO, María Victoria. *El fenómeno de la corrupción: consideraciones desde la macroeconomía*. GARCÍA, Nicolás Rodríguez; CAPARRÓS, Eduardo A. Fabián (coord.). *Corrupción y delincuencia económica*. Bogotá: Grupo Editorial Ibañez, 2008, p. 35.

²⁵ Para os espanhóis a ganancia significa a vontade consciente de obter uma vantagem indevida: “*El abuso de un puesto público con el fin de obtener una ganancia privada, como de forma muy simple puede definirse la corrupción(...)*”. In MURIEL PATINO, María Victoria. *El fenómeno de la corrupción: consideraciones desde la macroeconomía*. GARCÍA, Nicolás Rodríguez; CAPARRÓS, Eduardo A. Fabián (coord.). *Corrupción y delincuencia económica*. Bogotá: Grupo Editorial Ibañez, 2008, p. 35.

²⁶ Cabe sempre a ressalva de que este é um campo muito sensível e apenas uma das várias facetas deste fenômeno, ou seja, não é este o único fator, porém talvez seja um dos mais perversos pois coloca em risco a realização dos direitos humanos.

²⁷ Disponível em <http://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016>. Acesso em 25 abr 2017.

Transparência Internacional. Certo é que, ao analisarmos as pontuações do Brasil nos anos anteriores, percebemos algumas oscilações (2012-43; 2013-42; 2014-43; 2015-38); quase todos os países, porém, passam pela mesma situação.

2.3 Fatores sociais

Não menos importantes são os fatores sociais. Um dos pressupostos para o Estado Democrático de Direito é a dignidade da pessoa humana, tutelada no art. 1º, III da Constituição Federal brasileira. Dentro deste valor fundante, a dignidade da pessoa humana, insere-se o desenvolvimento social. Não há, então, como garantir um Estado igualitário e democrático sem tocar em questões sensíveis às pautas sociais: moradia, educação, saúde e emprego, por exemplo.

É neste sentido que, muitas vezes, a corrupção encontra neste cenário um campo fértil.

Em 2010, foi publicado o Relatório da CPI “das ONGs”²⁸, Comissão Parlamentar de Inquérito criada por meio do Requerimento nº 201/2007 do Senado Federal, que teve como objetivo analisar o repasse de recursos federais para Organizações Não Governamentais (ONGs) e Organizações Cívicas de Interesse Público (OCIPs), no período de 1999 até 30 de abril de 2009. A relatoria ficou a cargo do senador da República Inácio Arruda, e na presidência da comissão, esteve o senador Heráclito Fortes.

Na apresentação, o Relatório esclarece que seu objetivo não é a persecução penal; seu propósito primeiro seria a investigação ampla e geral das irregularidades e dos processos que lhes dão causa, com a finalidade de apontar soluções para os problemas estruturais que permitem enriquecimentos individualizados. As questões acerca de ilícitos possivelmente cometidos por dirigentes de entidades específicas e/ou a origem dos recursos a elas destinados não compõem o rol de objetivos do Relatório, isso porque, conforme esclarece em sua apresentação, muitas destas condutas já teriam sido identificadas em ações da Controladoria-Geral da União, do Tribunal de Contas da União, da Polícia Federal e do Ministério Público. Em números, o relatório informa que cerca de 13,7 bilhões foram transferidos para entidades privadas sem fins lucrativos no período de 2001/2006. Deste montante, cerca de 5 bilhões destinaram-se a entidades que

²⁸ Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/Materia/getPDF.asp?t=83242&tp=1>>. Acesso em 19 abr. 2017.

poderiam ser identificadas como ONGs. De 01/2003 a 05/2007 estima-se que cerca de 7.700 entidades privadas sem fins lucrativos teriam firmado convênios, contratos de repasse ou termos de parceria com a União. O Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI Gerencial, constatou que cerca de 20.000 convênios foram firmados neste período, totalizando R\$ 12,6 bilhões em valores²⁹. São valores altos que têm sua origem junto aos cofres públicos, valores que deveriam ser destinados à realização da cidadania, garantindo a todos acesso aos direitos fundamentais como saúde, educação, moradia. O Relatório ainda destacou que muitas das instituições analisadas estavam envolvidas em esquemas de corrupção e lavagem de ativos, bens e valores, oriundos das iniciativas privada e pública.

Nem sempre o Estado possui toda a infraestrutura necessária para a realização de seus fundamentos, infraestrutura física e humana ou até mesmo o conhecimento técnico. Para tanto, lança mão da utilização de organizações privadas como as ONGs e OCIPs para a realização de Políticas Públicas inclusivas, seja no campo da educação, moradia ou saúde. Há previsão constitucional para tanto. O art. 204 da Constituição Federal brasileira versa acerca da fonte de custeio da Assistência Social³⁰, de modo que, toda a sociedade é responsável pelo fomento da Assistência Social³¹, de forma a contribuir com a realização e efetivação dos direitos sociais. A realização material dos ideais do Estado Democrático de Direito pode se dar por meio da implementação de Políticas Públicas e, neste sentido, pela via da Assistência Social. Esta, porém, não pode ser uma fonte de evasão de recursos: o dever de fiscalização e acompanhamento das ações a serem realizadas é fator crucial para a real aplicação dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, na medida em que minimizam e previnem a ocorrência de ações delitivas, seja no tocante à corrupção ou ao enriquecimento ilícito advindo de superfaturamentos e desvios de verbas públicas.

Seguindo este raciocínio, uma das questões discutidas durante o julgamento da Ação Penal 470 foi a possível compra e venda de votos para a realização das reformas governistas, previdenciária e tributária, que culminaram nas Emendas Constitucionais

²⁹ Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/Materia/getPDF.asp?t=83242&tp=1>>. Acesso em 19 abr. 2017.

³⁰ “Art. 204 - As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes (...)”.

³¹ Segundo o art. 195 “A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais”.

40/2003 e 41/2003. Tais reformas também eram parte da agenda das Políticas Públicas a serem implementadas pelo governo à época. Embora o Procurador-Geral da República afirme em suas alegações finais não ser este o objeto da denúncia, por todo o processo (oitivas de testemunhas, depoimentos de réus, relatório da CPI dos Correios, votos dos ministros), menciona-se a existência de grandes movimentações de valores junto a alguns dos investigados em datas próximas às votações das pautas no legislativo³², o que levaria a conclusão de algo inadmissível: a violação das normas que permitem a realização dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, neste caso a barganha entre os poderes legislativo e executivo, de modo a criar uma instabilidade no Sistema Jurídico, instabilidade essa que pode afetar o Sistema Social ante a informação da possibilidade de tal situação. Mesmo que a conduta não se realize, existe uma quebra de confiança³³ do ponto de vista da sociedade civil e, no que diz respeito aos agentes políticos, essa irritabilidade dentro do Sistema Social cria um desconforto no cenário político, econômico e jurídico, pois afeta a todos de modo negativo.

É possível observar, segundo o portal da Transparência Internacional³⁴, que os países em situação de desenvolvimento, assim como o Brasil, ainda são os maiores detentores de problemas sociais e, por tal motivo, podem apresentar um campo vasto de possibilidades para práticas delitivas como a corrupção³⁵.

³² “No entanto, estes autos contêm provas contundentes de que houve a entrega de dinheiro a alguns acusados em datas próximas a algumas votações importantes para o Governo. As referências feitas às votações dos acusados na Reforma da Previdência e Tributária, muito embora não sejam objeto deste processo, tiveram por objetivo demonstrar que alguns acusados efetivamente votaram a favor das matérias de interesse do Governo Federal”. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. *Alegações finais MG*. Procurador-Geral da República: Antonio Fernando Barros e Silva de Souza. Brasília, DF, 30 mar. 2006. <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/AP_470_Peticao_n_382072011.pdf>. Acesso em 21 abr 2017.

³³ Sobre a confiança, destacamos Niklas Luhmann: “[...] *la necesidad de confianza puede considerarse como el punto de partida correcto y apropiado para la derivación de reglas para conducta apropiada. Si para el caos y el temor paralizante son las únicas alternativas para la confianza, hay que concluir que el hombre por naturaleza tiene que otorgar confianza, aun cuando esto no se haga ciegamente y sólo en ciertas direcciones. Por medio de este método uno llega a las máximas éticas o a la ley natural; principios que son inherentemente reversibles y de valor cuestionable*”. In LUHMANN, Niklas. *Confianza*. Traducción Amanda Flores de la edición inglesa de John Wiley & Sons, corijida y cotejada con el original alemán por Dário Rodríguez Mansilla. 1ª reimpresión. Santiago de Chile: Anthonopos Editorial, 2005, p. 6.

³⁴ Disponível em: <http://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016>. Acesso em: 25 abr 2017.

³⁵ Em sentido contrário “*Aunque el sentido común indica que la corrupción empobrece a los países y perjudica sus posibilidades de desarrollo, no es posible afirmar que existe una relación directa entre los niveles de corrupción, o más precisamente los niveles de percepción de la corrupción, y los niveles de desarrollo relativo de los distintos países. A modo de ejemplo, aunque ningún país pobre se encuentra*

4. DIREITOS FUNDAMENTAIS E DIREITO HUMANOS

Quanto ao fator jurídico, é preciso ter como ponto de partida as questões que envolvem os direitos fundamentais. Tratar de direitos fundamentais é tocar nos temas afetos aos direitos humanos, direitos estes que são em verdade necessidades humanas. Basta observar o rol de direitos fundamentais para que se note tal afirmação. Liberdade, segurança e dignidade são necessidades humanas para o livre desenvolvimento individual e comunitário³⁶.

Para a realização dessas necessidades, o Estado busca implementar Políticas Públicas³⁷ afirmativas em todas as áreas: saúde, educação, habitação, alimentação, segurança, previdência social, etc. O Estado, então, se utiliza das Políticas Públicas como instrumento de realização formal da cidadania.

No Brasil, a análise de Políticas Públicas pode ser dividida em três subconjuntos, pertencentes a um conjunto heterogêneo de contribuições nesta área: (1) o primeiro subconjunto parte da análise do regime político, das instituições políticas e do Estado brasileiro sob o aspecto de sua constituição a fim de investigar uma política específica; (2) o segundo subconjunto relaciona-se com os trabalhos acerca de políticas setoriais “que combinam a análise de problemáticas internas às próprias áreas setoriais”; (3) o terceiro subconjunto tem como foco as análises de avaliação de políticas³⁸.

*entre los diez países mejor clasificados de acuerdo con el índice de percepción de la corrupción (CPI), publicado por transparencia internacional, no deja de sorprender que países con niveles muy dispares de desarrollo, como Japón y España, se encuentren en niveles similares de transparencia (7,1 de acuerdo con los índices del año 2002). O que, de acuerdo con los mismos índices, Botswana (6,4) y Namibia (5,7) tengan índices mejores que muchos países que les superan largamente en niveles de desarrollo relativo como Francia (6,3), Italia (5,2) o Sudáfrica (4,8)”. In: GOMÉZ, Carlos Mario. El análisis económico de la corrupción. *Quorum: Revista de Pensamiento Iberoamericano*, Madrid, n. 10, p. 127-147, 2004, p. 132.*

³⁶ DIAS, Jorge de Figueiredo. *Questões fundamentais de direito penal revisitadas*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1999. p. 74.

³⁷ Para a compreensão do que vem a ser Políticas Públicas, é necessário, segundo Celina Souza, entender sua origem ontológica: “A política pública enquanto área do conhecimento e disciplina acadêmica nasce nos EUA, rompendo ou pulando as Etapas seguidas pela tradição europeia de estudos e pesquisas nessa área, que se concentravam, então, mais na análise sobre o estudo do Estado e suas instituições do que na produção dos governos. Assim, na Europa, a área de política pública vai surgir como um desdobramento dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado e de uma das mais importantes instituições do Estado - o governo -, produtor, por excelência, de políticas públicas. Nos EUA, ao contrário, a área surge no mundo acadêmico sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado, passando direto para a ênfase nos estudos sobre a ação dos governos” In SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias* [online]. 2006, n.16, p. 21. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003&lng=pt&nrm=iso&userID=-2>. Acesso em 25 abr 2017.

³⁸ MELO, Marcus André. Estado, governo e políticas públicas. In MICELI, Sérgio (org). *O que ler na ciência política social brasileira (1970-1995)*. Ciência Política (volume III). São Paulo: Editora Sumaré, 1999, p. 67.

A observação o discurso político brasileiro possibilita a compreensão de quais são as agendas em pauta e quais os métodos de implementação. Programas como o do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) possibilitam a inclusão da agricultura familiar nas contratações públicas, geram oportunidades de desenvolvimento sustentável ao privilegiar pequenos produtores e, ao mesmo tempo, garantem o desenvolvimento de níveis razoáveis de segurança alimentar. Isso porque as compras públicas realizadas por meio de licitações públicas³⁹ podem criar diretrizes a serem seguidas pelos concorrentes que pretendem a habilitação no certame. Muito se fala em códigos de condutas dentro dos mercados empresariais, financeiros, nas grandes corporações, e tal realidade pode ser transportada para este setor (a compra pública por meio de licitação de alimentos). A criação de requisitos como a não utilização de agrotóxicos, o desenvolvimento natural do controle de pragas, a compostagem de resíduos orgânicos para a fertilização, a utilização de pequenas propriedades para o desenvolvimento da agricultura e da pecuária, bem como a utilização de mão de obra familiar, são apenas alguns dos exemplos possíveis quando tratamos de segurança alimentar e Políticas Públicas que tenham por objetivo o desenvolvimento do campo e a realização de necessidades estatais para implementação de suas atividades, como no caso da alimentação oferecida nas escolas públicas. Deste modo, seria possível somar Políticas Públicas, educação, segurança alimentar⁴⁰, desenvolvimento da agricultura familiar, desenvolvimento econômico e saúde. Para garantir a aplicabilidade é preciso atuar preventivamente, ou seja, o acompanhamento dos editais de licitação bem como a fiscalização dos que se habilitam para o certame deve ser um procedimento realizado de

³⁹ BRASIL. Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas de licitação e contratos da Administração Pública e dá outras providências. In: *MINI Vade Mecum penal: legislação selecionada para OAB e concursos*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2016.

⁴⁰ Sobre segurança alimentar: “A alimentação está vinculada ao acesso a produtos de boa qualidade, que devem existir com suficiência no mercado, mas, sobremaneira, está vinculado às condições econômicas de adquirir esses alimentos. Portanto, a pobreza é a inimiga número um da sustentabilidade alimentar. A pobreza gera a fome e origina-se, na maioria das vezes, na desigualdade social, na concentração de rendas, no desperdício, na exploração dos pobres, nas guerras entre os povos, nas omissões dos Estados e na corrupção destes, no aumento das doenças, na exploração desordenada dos recursos naturais, na ganância dos ricos e na ausência de solidariedade dos povos. A pobreza gera a desnutrição, que pode ser entendida como a consequência de um processo contínuo de carência alimentar: ingerindo menos calorias (energia) do que o necessário para o desenvolvimento adequado, a pessoa não se desenvolve. Mas não é só. Hoje, muitas pessoas no mundo sofrem de outros problemas decorrentes da má alimentação. Embora tenham acesso à alimentação suficiente, passam por problemas de obesidade e outras doenças decorrentes das carências nutricionais a uma vida saudável”. In MANIGLIA, Elisabete. *As interfaces do direito agrário e dos direitos humanos e a segurança alimentar*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009, p. 124.

forma constante e de modo efetivo. É necessário que os órgãos fiscalizadores passem a atuar de modo preventivo, vez que possuem tal competência, e não apenas após denúncias ou suspeitas. É preciso que estes órgãos sejam realmente atuantes e cumpram com seu papel constitucional de forma plena.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao observar tal cenário, é possível compreender porque se faz fundamental o estudo do fenômeno criminológico “corrupção” por vários prismas. Primeiro, porque é realmente um fenômeno na mais pura acepção do vocábulo. A corrupção nunca é um fato ou uma conduta isolada, nem mesmo a pequena corrupção cotidiana (por exemplo, o oferecimento ou a solicitação de uma vantagem indevida para a realização ou não realização de um serviço público, como a emissão de um documento ou a não emissão de uma tarifa ou multa), vez que o ato engloba todo o funcionamento da Administração Pública. Depois, porque todos os âmbitos da vida em comunidade são atingidos pela corrupção: economia, política, a sociedade civil, a Administração Pública, nada está imune. Entretanto, o Direito, e neste caso as Ciências Jurídico-Penais, como já mencionado, muito pouco podem oferecer em relação à atuação na causa. Isso porque o papel a ser desempenhado pelas Ciências Jurídico-Penais, e de modo mais objetivo o Direito Penal e o Processo Penal, é subsidiário.

Deste modo, quando as Ciências Jurídico-Penais atuam, o delito já ocorreu, e não há como instaurar procedimentos penais investigativos antes da realização ou da tentativa de realização dos delitos de corrupção. Muitos defendem a antecipação da tutela penal em situações como essas, quando as normas penais visam tutelar um bem comum a toda a sociedade e essencial ao desenvolvimento do Estado e da Administração Pública. Porém, essa antecipação não seria possível dentro de um Estado Democrático de Direito, ao menos não dentro da seara das Ciências Jurídico-Penais, quando se considera a principiologia que as envolvem: *ultima ratio*, intervenção mínima, fragmentariedade, subsidiariedade, proporcionalidade. Entretanto, se pensarmos em um Direito Administrativo Sancionador que atue de modo efetivo e que utilize as instituições já existentes dentro da Administração Pública, com capacidades e competências atribuídas pela Constituição Federal, seria possível criar um novo contexto, um processo de prevenção real ante a fiscalização

dos atos administrativos que envolvessem receitas para a implementação de Políticas Públicas, ou em situações de grandes concorrências e certames licitatórios.

Certamente seria necessária a criação de regulamentações acerca de tais procedimentos para que, de forma alguma, se crie um controle dos atos administrativos de maneira a limita-los ou obsta-los. A regulamentação da fiscalização e acompanhamento seria capaz de criar uma dupla garantia: (1) inibir as práticas corruptivas uma vez que a fiscalização tornaria mais transparente os procedimentos, além de criar uma rede mais complexa, pois envolveria outros setores da Administração Pública com papéis distintos e com independência dentro do tecido administrativo e; (2) a criação da responsabilidade do agente público fiscalizador, vez que uma de suas atribuições é a verificação de situações que causem ou ameacem causar danos ao Erário.

6. REFERÊNCIAS

ARRUDA, Inácio. *Relatório final da CPI das ONGs*. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2010. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/Materia/getPDF.asp?t=83242&tp=1>>. Acesso em: 19 abr. 2017.

BRASIL. *Conselho de Controle de Atividades Financeiras: PLD/FT: ENCCLA*. Disponível em: <<http://www.coaf.fazenda.gov.br/pld-ft/enccla-1>>. Acesso em: 16 abr. 2017.

_____. Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas de licitação e contratos da Administração Pública e dá outras providências. In: *MINI Vade Mecum penal: legislação selecionada para OAB e concursos*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2016.

_____. *Supremo Tribunal Federal*. APn 470 DF, Rel. Min. Joaquim Barbosa, d.j. 17.12.2012, Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/principal/principal.asp>>. Acesso em: 21 abr. 2017.

COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS. Deliberação nº 2, de 01 de dezembro de 2006. Relacionamento de Pessoas Politicamente Expostas. Estabelece orientação a respeito da edição, no âmbito das respectivas competências, de normas relativas ao cumprimento, pelas instituições supervisionadas, das regras preventivas relacionadas com vigilância reforçada do relacionamento de Pessoas Politicamente Expostas. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 22 dez. 2006. Disponível em: <<http://www.diariodasleis.com.br/busca/exibelink.php?numlink=1-53-16-2006-12-01-2>>. Acesso em: 16 abr. 2017.

CORTE INTERNACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. *Caso trabajadores da Fazenda Brasil Verde vs. Brasil*, sentencia de 20 de outubro de 2016. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_318_por.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2017.

DIAS, Jorge de Figueiredo. *Questões fundamentais de direito penal revisitadas*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1999. p. 74. GOMÉZ, Carlos Mario. El análisis económico de la corrupción. *Quorum: Revista de Pensamiento Iberoamericano*, Madrid, n. 10, p. 127-147, 2004.

FUNDAÇÃO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. *Manual de aquisição de produtos da agricultura familiar para alimentação escolar*. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-material-de-divulgacao/alimentacao-manuais/item/8595-manual-de-aquisi%C3%A7%C3%A3o-de-produtos-da-agricultura-familiar-para-alimenta%C3%A7%C3%A3o-escolar>>. Acesso em 24 abr. 2017.

GALVÃO, Estevam. Relatório final da CPI da merenda. São Paulo, SP: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 2016.

GONZÁLES-CASTELL, Adán Carrizo. El agente encubierto como instrumento de lucha contra la corrupción: análisis comparado de las regulaciones españolas y colombianas. In SINTURA VARELA, Francisco J.; RODRÍGUEZ GARCÍA, Nicolás (coord.). *El estado de derecho colombiano frente a la corrupción*. Retos y oportunidades a partir del estatuto Anticorrupción de 2011. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, Facultad de Jurisprudencia, 2013.

JAKOBS, Günther. *Dogmática del derecho penal y configuración normativa de la sociedad*. Madrid: Ediciones Civitas, 2004.

KELSEN, Hans. *O problema da justiça*. Trad. João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

LUHMANN, Niklas. *Confianza*. Traducción Amanda Flores de la edición inglesa de John Wiley & Sons, corijida y cotejada con el original alemán por Dário Rodríguez Mansilla. 1ª reimpresión. Santiago de Chile: Anthonopos Editorial, 2005.

LUHMANN, Niklas. *Poder*. Traducción Luz Mónica Talbot, de la versión inglesa de John Wiley & Sons, corregida y cotejada con el original alemán por Dário Rodríguez Mansilla. Barcelona: Anthonopos, 1995.

MANIGLIA, Elisabete. *As interfaces do direito agrário e dos direitos humanos e a segurança alimentar*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009.

MELO, Marcus André. Estado, governo e políticas públicas. In MICELI, Sérgio (org). *O que ler na ciência política social brasileira (1970-1995)*. Ciência Política (volume III). São Paulo: Editora Sumaré, 1999.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. *Alegações finais AP 470 MG*. Procurador-Geral da República: Antonio Fernando Barros e Silva de Souza. Brasília, DF, 30 mar. 2006. <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/AP_470_Peticao_n_382072011.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2017.

MURIEL PATINO, María Victoria. El fenómeno de la corrupción: consideraciones desde la macroeconomía. In GARCÍAS, Nicolás Rodríguez; CAPARRÓS, Eduardo A. Fábian (coord.). *Corrupción y delincuencia económica*. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez, 2008.

NOGUEIRA, Eliana dos Santos Alves. O direito fundamental ao trabalho decente sob a ótica da erradicação do trabalho infantil e a proteção do adolescente. VITORIA, Ignacio García; ALMIDI CID, José Manuel (org.). *Direito e justiça III: protección de los derechos fundamentales em n contexto global*. Curitiba: Juruá, 2016.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Promovendo o trabalho decente*. Disponível em: <<http://www.bsb.ilo.org/simtd/>>. Acesso em: 22 abr. 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Escritório contra Drogas e Crimes. *Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção*. Mérida, 2003. Disponível em: <http://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf>. Acesso em: 16 abr 2017.

SAAD-DINIZ, Eduardo. Injustiça alimentar, regulação e compliance: expectativas da Carne Fraca. *Boletim*, ano 25, nº 293.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias* [online]. 2006, n. 16, p. 21. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003&lng=pt&nrm=iso&userID=-2>. Acesso em: 25 abr. 2017.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *São Paulo does corruption live next door*. Disponível em: <https://www.transparency.org/whatwedo/publication/sao_paulo_does_corruption_live_next_door>. Acesso em: 25 abr. 2017.

Recebido em 18/05/2017.

Aceito em 01/12/2017.

Publicado em 02/04/2018.

**AS COMPREENSÕES INTERVENCIONISTAS DA PSICOLOGIA SOCIAL
COMUNITÁRIA LATINO-AMERICANA A PARTIR DE UMA REVISÃO
BIBLIOGRÁFICA E BIBLIOMÉTRICA**

*THE INTERVENTIONAL INSIGHTS OF LATIN AMERICAN COMMUNITY SOCIAL
PSYCHOLOGY FROM A BIBLIOGRAPHIC AND BIBLIOMETRIC REVIEW*

*Isabela da Silva Pontes*¹

Universidade Estadual de Maringá, Maringá, Brasil

*Viviani Teodoro dos Santos*²

Universidade Tecnológica Federal do Paraná e

Universidade Estadual de Maringá, Brasil

*Marcio Pascoal Cassandre*³

Universidade Estadual de Maringá e Aarhus University, Århus ,Dinamarca

Resumo: O objetivo do estudo é investigar a incidência de propostas intervencionistas de pesquisa pela Psicologia Social Comunitária Latino-Americana (PSCLA). Realizou-se estudo bibliográfico e bibliométrico que revelou: i) baixo número de publicações, porém em *Qualis* A1 e A2; ii) a maioria dos estudos é apresentada na língua portuguesa; iii) número de publicações oscila conforme os anos; iv) os artigos encontrados apresentaram aparato metodológico, porém a discussão se mostrou incipiente sobre possíveis indicações de procedimentos metodológicos específicos para a PSCLA e; v) as técnicas de pesquisa mais utilizadas foram: observação e anotação em diário de campo, entrevistas e questionários.

Palavras-chave: Pesquisa intervencionista; Psicologia Social Comunitária Latino Americana.

Abstract: The objective of the study is to investigate the incidence of interventionist research proposals by the Latin American Community Social Psychology (PSCLA). A bibliographical and bibliometric study was made and it was revealed: i) low number of publications, but A1

¹ Graduanda em Administração, aluna da graduação em Administração em Universidade Estadual de Maringá. Email: isabela17.pontes@gmail.com.

² Graduada em Administração, aluna do mestrado em Administração do PPA-UEM. Email: vivi_adm3@hotmail.com.

³ Professor do Programa de Pós-Graduação em Administração e do Departamento de Administração da Universidade Estadual de Maringá. Pós-doutorando na Danish School of Education. Email: mcassandre@hotmail.com. Recebido em: 30/12/2017. Aprovado em: 16/03/2018.

and A2 classification; ii) most of the studies are published in Portuguese; iii) publications oscillate according to the years; iv) the articles that was found presented methodological apparatus, but the discussion was incipient about possible indications of specific methodological procedures for PSCLA and; v) that the most used research techniques were: observation and annotation in field diary, interviews and questionnaires.

Keywords: Interventional research; Social Psychology Latin American Community.

1 INTRODUÇÃO

O objetivo do presente estudo é investigar a incidência de propostas intervencionistas realizadas a partir dos conceitos da Psicologia Social Comunitária Latino-Americana (PSCLA). A Psicologia Social pode ser vista como um primeiro passo em direção a uma nova forma de enxergar o indivíduo, que não estava sendo mais estudado no isolamento, mas sim por meio de suas interações em sociedade. Esse movimento, porém, ainda não era suficiente para atender certas demandas sociais, fazendo com que, na década de 1960, a Psicologia Social passasse a assumir essa preocupação.

Seu início ocorre nos Estados Unidos, sendo chamada de Psicologia Comunitária (PC) ou Psicologia Comunitária Norte Americana (PCNA) e, na América Latina, por Psicologia Social Comunitária (PSC) ou Psicologia Social Latino-Americana (PSLA), ou ainda, Psicologia Social Comunitária Latino-Americana (PSCLA). Portanto, pela leitura realizada durante a pesquisa, pode-se perceber que autores fazem uso de termos diferentes para referir-se a uma prática, justificando as definições apresentadas na base teórica dessa pesquisa.

Para a investigação proposta nesta pesquisa, compreende-se que os métodos intervencionistas são conhecidos por serem modelos que exigem não somente conhecimento teórico passivo, mas também uma atitude ativa, por meio de ações e métodos de aplicações. Esses métodos intervencionistas, segundo Thiollent, começaram a ganhar mais força a partir do papel importante que mostraram desempenhar em situações problemáticas (PICHETH; CASSANDRE; THIOLENT, 2016).

Picheth, Cassandre e Thiollent (2016) ponderam que autores como Lewin argumentavam a necessidade de que as pesquisas sociais fossem voltadas à prática, ou seja, uma abordagem integrada capaz de enfrentar temas preocupantes presentes no ambiente social. Nesse contexto, o surgimento da Psicologia Social Comunitária tem o caráter voltado ao social e apresenta melhor desempenho realizando os métodos intervencionistas.

Pessoa da Silva (2013) afirma que, para Bock, no Brasil, a Psicologia tradicional não tinha contribuições para o meio social, e em alguns casos era utilizada de forma errônea como instrumento político-ideológico pelas elites brasileiras. As mudanças que ocorreram para que surgisse a Psicologia Social foram gradativas, lentas e com dificuldade de inserção em atividades. Aguiar e Ronzani, porém, mencionam autores como Spink, que destacam como o ambiente hospitalar foi um dos primeiros que aderiram à prática (AGUIAR; RONZANI, 2007).

A Psicologia Social, entretanto, que surgiu como uma vertente da própria Psicologia, passou por crise de conceito. Gouveia (2015) destaca autores como Lane, que defendem essa manifestação a partir de diversas críticas que surgiram a respeito da dimensão metodológica, seus métodos científicos, bem como as teorias, concepções, consequências e a verdadeira relevância da Psicologia Social. Outra crítica fortemente defendida na época era a respeito de como a Psicologia Social contribuía para a manutenção das relações de poder e opressão.

Mesmo sendo uma abordagem nascida da crítica à Psicologia Social, a Psicologia Comunitária de origem norte-americana também causou descontentamento pelo fato de suas ações comunitárias estarem mais voltadas ao fortalecimento institucional do que das próprias comunidades.

Isso se deve ao fato de que esse novo modelo, alternativo ao modelo clínico, surge nos Estados Unidos, durante o governo de Kennedy, tendo como principal função a busca de soluções para o serviço de saúde mental americano. Neste sentido, poderiam ser consideradas como causas de seu surgimento: o repúdio do modelo médico; o rechaço dos hospitais psiquiátricos (desinstitucionalização); o desencanto com a psicoterapia; a desproporção entre oferta e demanda; e os novos problemas sociais (drogas, crises familiares, etc.) (VIDAL, 2007).

Este contexto histórico americano, sobretudo seu interesse em soluções políticas e institucionais, apesar de contribuir com o nascimento da Psicologia Comunitária, também apresenta pontos questionáveis. Em paralelo, psicólogos sociais da América Latina, mesmo sem saber, movidos por esse descontentamento com a Psicologia Social, passam a praticar uma nova psicologia social ativista e militante, agora voltada mais ao fortalecimento das comunidades do que das instituições. Esta abordagem latino-americana da Psicologia Social, mais tarde, será denominada como Psicologia Social Latino-Americana e Psicologia Social Comunitária Latino-Americana.

Neste sentido, a Psicologia Social Comunitária Latino-Americana, apesar de ser uma subdisciplina da Psicologia Comunitária, nasce da Psicologia Social, em paralelo à Psicologia Comunitária Norte-Americana (MONTERO, 2004).

Câmara e Franciscatti (2016) destacam como todas as críticas apontadas na época foram ligadas a autores da tradicional Psicologia Social, tanto europeia quanto da América Latina, como Silvia Lane e Martin Baró (CÂMARA; FRANCISCATTI, 2016). Assim, nas décadas de 1960, 1970 e 1980, em regiões como a América do Norte, Europa, Ásia e América Latina, surgem diversas discussões a respeito dos limites metodológicos e epistemológicos da atuação do conceito de Psicologia Social (CRUZ; STRALEN, 2012).

Maciel e Alves (2015) destacam autores como Campos, que defende que o conceito da Psicologia Comunitária enfatiza e problematiza a aplicação de conhecimentos de forma metodológica, utilizando-se de medidas participantes (MACIEL; ALVES, 2015). Desse modo, ela tende a promover a consciência e a minimizar a alienação de uma forma participante e reflexiva nos grupos nos quais trabalha. Sendo assim, ela surge a partir do momento em que o sujeito assume um papel ativo e busca soluções para os problemas que estão relacionados com sua realidade e utilizam da Psicologia Comunitária para desenvolver alternativas sustentáveis (MACIEL; ALVES, 2015).

Stachiu e Tagliamento (2016), ponderam autores, como por exemplo Sawaia, que entende o objetivo da Psicologia Comunitária integrar indivíduos e grupos a partir da transformação de suas atitudes e ações. Tendo a Psicologia Comunitária caráter de ciência aplicada, cabe a essa produzir intervenções sociais para causar reflexão para essa transformação de atitudes e ações dos indivíduos da comunidade. Essa Psicologia Comunitária deve conter os processos de orientação de mudança social que vise desenvolver a comunidade em questão (STACHIU; TAGLIAMENTO, 2016).

Tendo em vista que a Psicologia Comunitária pensa na construção de sujeitos comunitários com característica problematizadoras (NEPOMUCENO et al., 2008), o comportamento da mesma é totalmente ligado ao caráter histórico das pessoas e do coletivo em que vive, assim como os sofrimentos e subjetividades (SILVA, 2013).

Sendo a Psicologia Comunitária tão importante para a realidade da sociedade, este estudo pretende investigar a incidência de propostas intervencionistas de pesquisa pela Psicologia Social Comunitária Latino-Americana (PSCLA). Estabelece-se como problema de pesquisa: investigação das incidências de propostas intervencionistas de pesquisa pela Psicologia Social Comunitária Latino-Americana (PSCLA)? Sendo assim, encontrar quais são

os procedimentos metodológicos, bem como os métodos, técnicas e estratégias de pesquisa das publicações sobre PSCLA nos periódicos que tratam desta temática.

Para esse estudo vamos identificar e analisar as publicações nacionais vinculadas a periódicos Qualis A1, A2, B1 e B2 sobre pesquisas relacionadas à Psicologia Social Comunitária Latino-Americana, de forma que possamos identificar as incidências de proposta da PSCLA. Além disso, podemos destacar alguns objetivos específicos:

- Listar os periódicos nacionais que tenham recebido propostas de trabalhos que envolvam pesquisas da Psicologia Social Comunitária Latino-Americana;
- Identificar as características destas propostas considerando a forma de apresentação das mesmas- resumo, resumo expandido ou artigo completo;
- Relacionar as linhas teóricas expostas, bem como os procedimentos metodológicos, métodos, técnicas e estratégias de pesquisa das publicações pesquisadas;
- Construir um referencial teórico para futuras pesquisas empíricas sobre essa temática, a partir dos dados coletados e das informações sistematizadas.

2 COMPREENDENDO A PSICOLOGIA SOCIAL COMUNITÁRIA LATINO-AMERICANA

Como mencionado, a Psicologia Social Comunitária Latino-Americana surgiu principalmente como vertente de descontentamento da Psicologia Social, apresentando três grandes fatores responsáveis por seu surgimento. As repercussões da Segunda Guerra Mundial provocaram situações de crise nas relações sociais, questionamentos sobre estudos teóricos da Psicologia Social e até a reivindicação de uma ciência mais comprometida com o relacionamento social e seus pontos críticos (AZEVEDO; PARDO, 2014).

A Psicologia Social Comunitária Latino-Americana nasce das demandas de países em situações de vulnerabilidade social e sua urgência em se aproximar e transformar essa realidade.

Uma questão importante a ser esclarecida, principalmente pelo caráter do trabalho que está sendo desenvolvido, é a utilização confusa dos termos Psicologia Comunitária (PC) e Psicologia Social Comunitária Latino-Americana (PSCLA). Isso se deve ao fato de que a PSCLA começa a se desenvolver na América Latina de maneira bastante personalizada mesmo antes de ser assim denominada. Segundo Montero (2004), na maior parte da década de

1970 se fazia Psicologia Comunitária sem se saber, porém a ausência de um nome próprio não foi obstáculo para o seu desenvolvimento.

Neste sentido, é comum encontrar autores usando o termo PC se referindo a PCNA, outros se referindo à PSCLA, sendo possível fazer essa diferenciação apenas pela ênfase maior ou menor que se dá no texto às questões sociais. Inclusive, alguns autores latino-americanos usam o termo PC ao invés de PSCLA, entendendo que ambas estejam interligadas e, que ao usar uma denominação mais genérica (MONTERO, 2004), abarcam as diversas tendências deste ramo da psicologia que se alimentam sempre de suas origens.

O que se observa nas leituras é que o termo PSCLA é utilizado, principalmente, quando se deseja marcar esta postura crítica em relação à PCNA, geralmente em correntes mais ativistas e militantes do campo.

A Psicologia Comunitária prioriza em sua essência a qualidade de vida das pessoas, por meio do desenvolvimento das relações comunitárias e construção de políticas sociais (AZEVEDO; PARDO, 2014) de forma participativa, envolvida no meio humano e social por meio de novas formas de intervenções no meio comunitário.

O trabalho da Psicologia Comunitária se difere das demais Psicologias relacionadas à saúde no quesito espaço e forma de organizar essas atividades. São realizados, primeiramente, fora de consultórios e gabinetes, sendo feitos em ruas, comunidades e espaços frequentados pelo público, em que se defende relações horizontais e igualitárias e não as hierárquicas. Para a realização desses trabalhos são utilizadas outras técnicas, como recursos de expressão artística, música e teatro, tudo que possa envolver a criatividade humana. Também deve-se destacar que esses trabalhos têm o intuito de direcionar as percepções das pessoas para situações desconfortáveis do dia a dia para todas as camadas sociais (FREITAS, 2015).

Os responsáveis por esses estudos devem tomar a convivência em sociedade como raiz principal do movimento de seu estudo, compreendendo a realidade, a vida e as dimensões que possam integrar a realidade dos objetos de estudo (FREITAS, 2015). Portanto, cabe a responsabilidade de analisar a estrutura desse plano psicossocial por meio dos problemas do cotidiano, no seu enfrentamento e nas construções de ações e coletivas da comunidade (FREITAS, 2015). Autores como Oberg e Vilhena (2011) destacam, por exemplo, Marcina Golçalves por sua justificativa da importância dessa atuação da Psicologia no meio de defesa e implementação de políticas, para que seja possível uma transformação prática da realidade.

Portanto, quando os autores falam de uma ação concreta em comunidade, estão sugerindo pressupostos de pesquisa-ação, participante, oficinas em grupos e pesquisas de intervenção (VIEIRA-SILVA, 2015).

Sendo assim, fica claro ao leitor que a prioridade da Psicologia Social Comunitária Latino-Americana está ligada às repercussões psicossociais das condições de vida dos indivíduos, construção de conhecimento e compromisso político, demonstrando que essa prática de estudo procura estimular os indivíduos para a identificação e resolução de problemas (AZEVEDO; PARDO, 2014).

Para que esse trabalho seja realizado, a Psicologia Comunitária deve se utilizar de técnicas necessárias para colocar em prática seus objetivos. Primeiramente, deve-se ter bem estabelecido quais serão as temáticas abordadas, sua contextualização, bem como instrumentos e critérios para utilizar. Freitas (2005) destaca que é necessária, principalmente, uma perspectiva externa, ou seja, conhecimentos que ultrapassem uma análise do visível, onde deve-se atentar a aspectos mais profundos de cunho político e social da vida em cotidiano. Portanto, a forma encontrada para a implementação tem como base as intervenções sociais, ou seja, medidas participativas em que se pode ter um contato maior com esses indivíduos em comunidade.

As medidas de intervenção são importantes porque levam a ações transformadoras em que o responsável pelos estudos não compreende apenas aspectos técnicos, mas sim a dimensão ético-política que esses indivíduos estão inseridos (COIN-CARVALHO; OSTRONOFF, 2016). As medidas de participação são aquelas que possibilitam um diálogo, criação de espaços de troca de ideias e construção de opiniões (ANDRADE; VELOSO, 2015), podendo se utilizar de imagens, vídeos, filmes, dramatizações, fotografia e diversas atividades que façam essa aproximação. Nesse estilo de atividade a população tem maior participação e integração entre si, dando o espaço para que os próprios investiguem e intervenham por sua população nos problemas que enfrentam (VIEIRA-SILVA, 2015).

Para ser bem realizado, portanto, deve conter várias técnicas para o trabalho em sociedade. Picheth, Cassandre e Thiollent (2016) destacam principalmente algumas delas, em que são utilizados questionários e entrevistas e também técnicas antropológicas como observação de campo e diários. Compreender e racionalizar sobre a situação problemática proposta vai muito além, pois é necessário um entendimento do grupo, que após passar por atividades com o pesquisador, deve identificar, mapear e criar ações sobre o que identificaram. Um trabalho assim não é imposto ao grupo; juntos, irão perceber e realizar

aquilo que consideraram como hipóteses e soluções (PICHETH; CASSANDRE; THIOLENT, 2016).

A Psicologia Comunitária ganhou mais estudos com diversidade de práticas, fazeres, referenciais teóricos e até instrumentos que são direcionados a temáticas necessárias do cotidiano. Portanto, é mais fácil encontrar hoje estudos realizados com diferentes matrizes e orientações teórico-metodológicas (FREITAS, 2015).

O número de estudos sobre como o assunto vem sendo trabalhado e implementado nas intervenções comunitárias, porém, ainda é baixo (RIBAS JR, et al, 2009). Nesse sentido, o presente estudo pretende verificar esse dado por meio de um estudo bibliográfico e bibliométrico que tem como principal objetivo inferir a incidência de propostas intervencionistas de pesquisa pela Psicologia Social Comunitária Latino-Americana (PSCLA), bem como os procedimentos metodológicos, métodos, técnicas e estratégias de pesquisa das publicações pesquisadas. .

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O desenvolvimento da pesquisa se iniciou por meio de seleção na plataforma Sucupira (sucupira.capes.gov.br/sucupira), onde foram selecionados periódicos de classificação A1, A2, B1 e B2, considerando apenas as abas Qualis de 2014 na área de Psicologia. Esse critério de pesquisa resultou em 400 periódicos que, após a sua identificação, foram acessados por meio de sites oficiais ou bases de dados científicas como *Ebsco*, *ProQuest* e *Scielo*. O processo de busca dos artigos se utilizou das seguintes palavras-chave: Psicologia Social Comunitária Latino-Americana, Psicologia Social Comunitária, Psicologia Social, bem como também em inglês e espanhol.

Os artigos encontrados na busca eram salvos em um banco de dados para investigá-los mais profundamente. Dos 400 periódicos classificados, somente 29 deles possuíam temas relacionados com o da pesquisa. A partir desses periódicos foram selecionados 79 artigos para compor a base literária deste estudo. Os parâmetros bibliométricos analisados foram: classificação Qualis dos periódicos, tipo de estudos, periódicos com maior número de publicações, tema abordado, teoria utilizada, evolução das publicações por ano, idioma de publicação, autores mais produtivos e técnicas utilizadas.

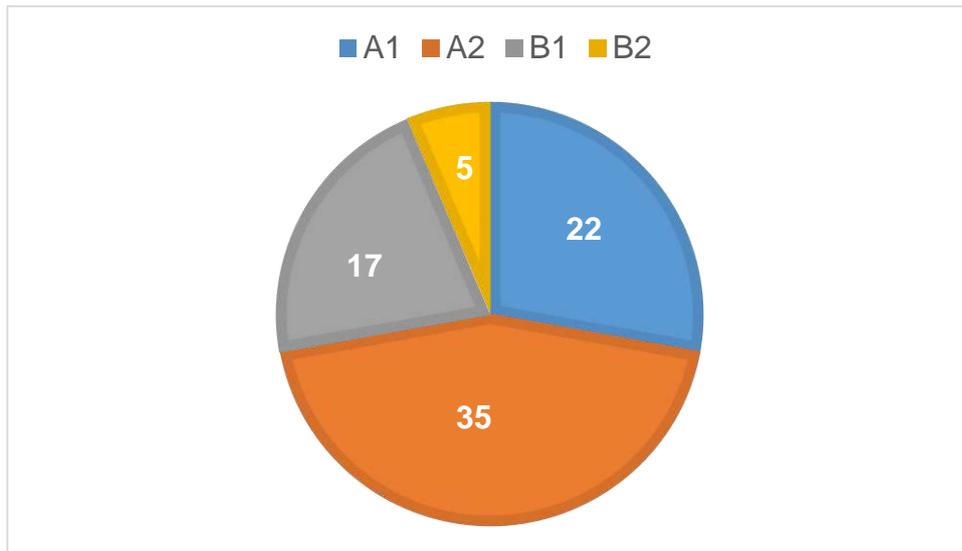
4 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Após analisar os dados, entendeu-se que o tema apresenta alguns pontos que merecem atenção. Primeiro, o tema tem ganhado força ao longo dos anos. Apesar do número de publicações não ser alto, desde a primeira publicação, em 1997, este número vem crescendo. Por esta perspectiva, esses números tendem a aumentar, mesmo que atualmente somente 7,25% dos periódicos da plataforma abordem o tema. Diante disso, entende-se que o número de estudos sobre a PSCLA, apesar de escasso, vem crescendo gradativamente. Por enquanto, entende-se que os autores procuram mais entender a realidade social por meio de temas específicos ao invés de dar enfoque ao desenvolvimento teórico da temática.

Sendo assim, ao tentar identificar a incidência de propostas intervencionistas como opção metodológica nestes estudos, encontraram-se diversas técnicas, entre elas a observação e anotação em diário de campo, questionários e oficina com atividades lúdicas. Esses procedimentos são sempre mais utilizados em trabalhos que pretendem conhecer a realidade da comunidade, sua situação no dia a dia e a forma como estabelecem relacionamentos que despertem a percepção, fazendo com que realizem as mudanças necessárias. A partir da coleta dos artigos e sua leitura, observaram-se pontos importantes que ajudam na compreensão da situação atual do tema. O primeiro dado importante a ser analisado é a quantidade de periódicos que abordam o tema. Os 29 periódicos representam somente 7,25% dos 400 periódicos classificadas na plataforma Sucupira. Sendo esses os que apresentaram artigos com os temas necessários, as análises foram baseadas em suas características.

A primeira observação que se fez presente é em relação à classificação de tais periódicos. Segue, abaixo, a figura 1, que demonstra a quantidade de classificação Qualis dos periódicos analisados:

Figura 1 - Classificação dos artigos encontrados



Fonte: elaborado pelos autores.

Observou-se que a maioria dos periódicos que continham o tema de interesse estão classificados em Qualis A1 e A2, ou seja, as classificações mais altas, demonstrando que os estudos relacionados à PSCLA são aprovados em revistas com maiores critérios de avaliação. Sendo assim, é possível inferir que os estudos realizados em tais artigos tem uma maior credibilidade de conteúdo, demonstrando que os esforços voltados ao tema têm surtido resultado positivo de qualidade.

A partir dessa informação, no quadro 1, identificamos os 29 periódicos e a quantidade de artigos encontrados em suas publicações que possuíam relevância ao estudo:

Quadro 1 - Periódicos que apresentam artigos relevantes para a pesquisa

Nome da revista	Nº de artigos publicados
PSICOLOGIA & SOCIEDADE	22
PSICOLOGIA: TEORIA E PESQUISA	6
PSICO	5
PSICOLOGIA EM ESTUDO	4
PSICOLOGIA: REFLEXÃO E CRÍTICA	4
ESTUDOS DE PSICOLOGIA	4
PESQUISAS E PRÁTICAS PSICOSSOCIAIS	3
PSICOLOGIA DA EDUCAÇÃO	3
PSICOPERSPECTIVAS: INDIVIDUO Y SOCIEDAD	3
FRONTIERS IN PSYCHOLOGY	2
ARQUIVOS BRASILEIROS DE PSICOLOGIA	2
PSICOLOGIA: CIÊNCIA E PROFISSÃO	2
INTERAMERICAN JOURNAL OF PSYCHOLOGY	2
PSICOLOGIA EM PESQUISA (UFJF)	2
SAUDE EM DEBATE	1

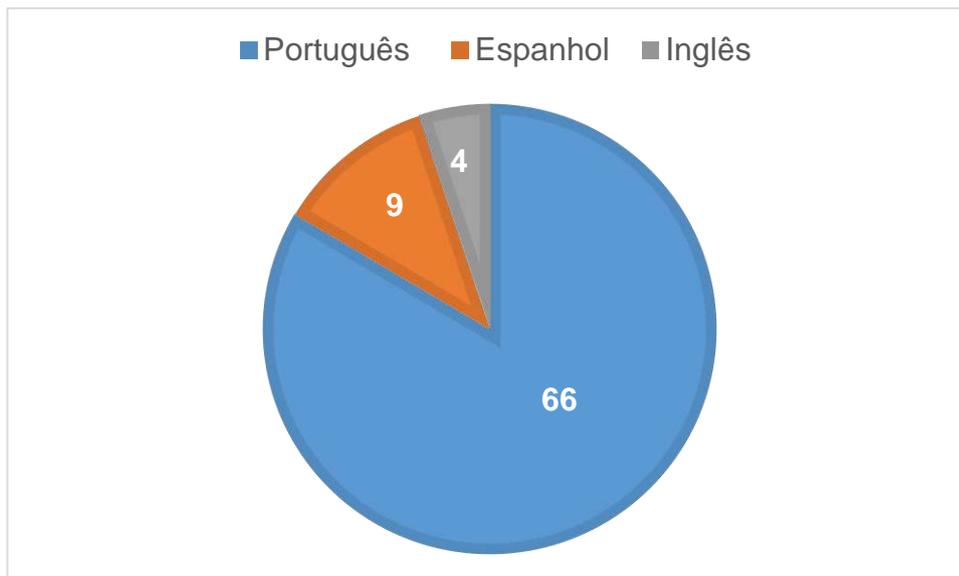
SALUD MENTAL	1
ESTUDOS DE PSICOLOGIA	1
EMANCIPAÇÃO	1
REVISTA ELETRÔNICA GESTÃO & SAÚDE	1
PSICO-USF	1
PSICOLOGIA USP	1
REVISTA ESTUDOS FEMINISTAS	1
TEMAS EM PSICOLOGIA	1
CIENCIAS PSICOLOGICAS	1
EUROPEAN JOURNAL OF EDUCATION AND PSYCHOLOGY	1
LIBERABIT	1
PSICOLOGIA DESDE EL CARIBE	1
PSICOLOGIA EM REVISTA	1
REVISTA DA SPAGESP	1

Fonte: elaborado pelos autores.

Os periódicos que mais apresentam artigos sobre o tema foram *Psicologia & Sociedade*, que continha 22 artigos, seguida de *Psicologia Social: Teoria e Pesquisa*, com 6 artigos e o periódico *PSICO*, com 5 artigos. A desproporcionalidade da quantidade de artigos publicados entre as revistas demonstrou que, apesar de a maioria possuir qualificação alta como demonstrado na figura 1, o fato de somente uma possuir maiores publicações demonstra como uma delas acaba abordando e recebendo artigos sobre o assunto.

Outro dado curioso é o idioma de publicação dos artigos encontrados. Na figura 2, a seguir, observou-se que a maioria é em português, ou seja, a maioria dos estudos que apresentam temática relacionada com PSCLA foram realizados no Brasil, seguido do espanhol e inglês.

Figura 2 - Idioma de publicação dos artigos encontrados

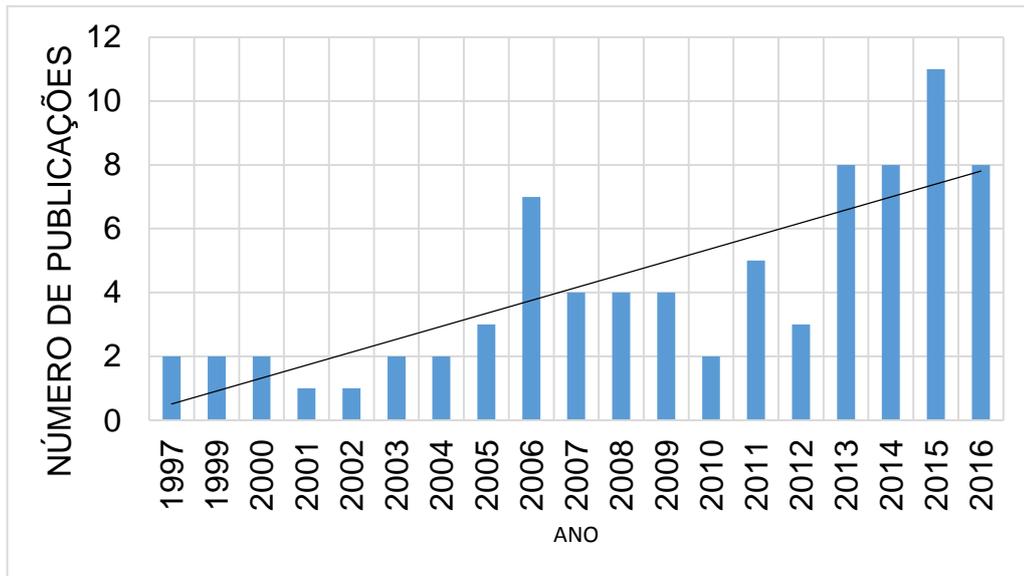


Fonte: elaborado pelos autores.

Observou-se que mais da metade dos 79 artigos estão em língua portuguesa, 9 em língua espanhola e somente 4 em inglês, evidenciando que, em sua maioria, os artigos são produzidos na América Latina e em minoria nos demais países ou traduzidos para publicações no exterior. Esses dados corroboram o fato de ter sido na América Latina que a PSCLA teve seu surgimento e se apresenta com maior força, como apontam os autores Nepomuceno et al. (2008), justificando as porcentagens apresentadas.

Os anos de publicações dos artigos encontrados começam a datar de 1997 e apresentam títulos publicados desde então. Na figura 3, apresentamos os anos com maiores números de publicações:

Figura 3 - Anos de publicações dos artigos

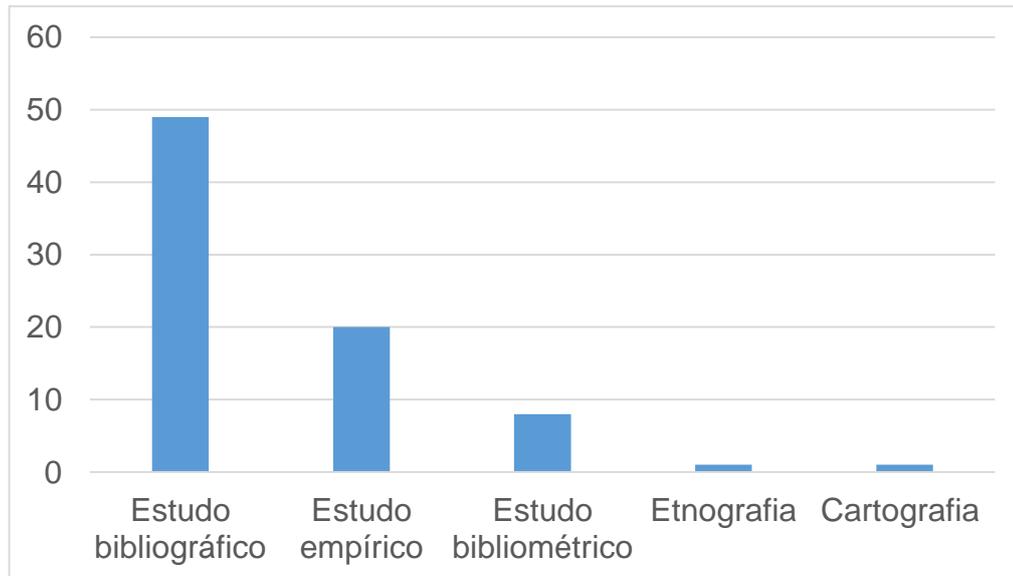


Fonte: elaborado pelos autores.

O ano que apresenta maiores publicações é 2015, totalizando 11 artigos publicados, seguido de 2013, 2014 e 2016, todos com oito publicações. Além disso, o ano de 2006 apresenta uma quantidade significativa de artigos publicados sobre o tema, um total de 7 artigos que, comparado aos demais anos, se sobressai nos anos 2000. Percebeu-se que não há uma linearidade ou crescimento constante dos números de artigos que abordam o tema: houve maiores picos sobre o assunto desde sua primeira aparição, porém o declínio de 27,27% de 2015 para 2016 demonstra como o ano de 2015 foi atípico se comparado aos demais. Entretanto, é evidente que houve um crescimento importante de 2012 para 2013, que se manteve fortemente nos anos seguintes apesar da oscilação.

A partir da leitura dos 79 artigos, percebeu-se que a maioria dos estudos realizados é somente bibliográfico. Na figura 4, será possível visualizar a quantidade de estudos realizados:

Figura 4 - Tipos de estudo realizados



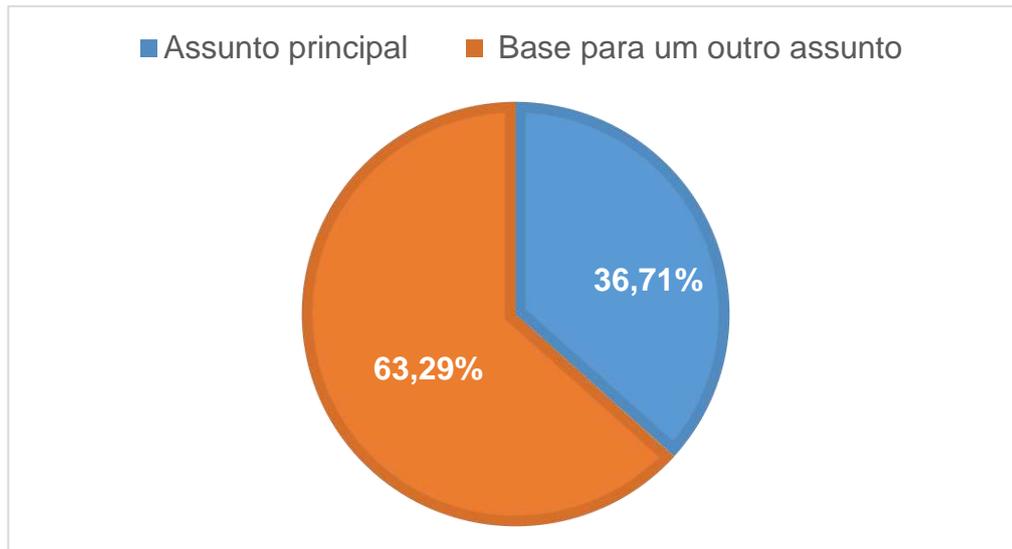
Fonte: elaborado pelos autores.

Dentre os 79 artigos, 49 deles são estudos bibliográficos, ou seja, a maioria discutiu as abordagens e os principais autores da área, sem incluir propostas intervencionistas ou pesquisa de campo. Logo depois, vêm os estudos empíricos: 20 deles apresentaram análises teóricas, mas também realizaram estudos em campo. Além disso, observou-se também outras formas de estudos dentro dos 79 artigos, tais como bibliométricos, etnografia e cartografia.

Esses dados demonstraram que, apesar do aumento considerável de publicações sobre os temas ao longo dos anos e a qualidade da pesquisa, somente 25,31% deles apresentam pesquisa de campo, apontando, talvez, para uma carência metodológica na área que pode ser decorrente de diversos fatores.

Outra característica encontrada na pesquisa é o fato dos artigos selecionados apresentarem diferentes formas de abordar a temática. Na figura 6, são apresentadas ambas as formas.

Figura 5 - Como o tema é abordado



Fonte: elaborado pelos autores.

Nos artigos encontrados e analisados, percebeu-se que havia duas grandes formas de como o tema era tratado. Primeiro, em sua grande maioria, os autores utilizavam a base teórica da PSCLA para dar suporte a um segundo tema, utilizando-a como base para análise de dados coletados, como, por exemplo, estudos sobre a realidade de travestis e seus desafios. Outros estudos, porém, se concentravam unicamente na discussão e no desenvolvimento teórico da PSCLA. Ou seja, a maior preocupação dos autores tem sido compreender fenômenos sociais específicos ao invés de desenvolver teoricamente a temática.

No quadro 2, apresentamos os autores que mais publicaram sozinhos e os autores que mais publicaram em conjunto com outros autores:

Quadro 2- Lista de autores que mais publicaram os artigos

Autores que mais publicaram sozinhos	Nº de artigos publicados
Maria de Fatima Quintal de Freitas	2
Alúcio Ferreira Lima	2
Martha Traverso-Yépez	2
Autores que mais publicaram em conjunto com outros autores	
Cleci Maraschin	2
Jaqueline Tittoni	2
Andréa Zanella	2
Léo Barbosa Nepomuceno	2
Verônica Moraes Ximenes	2
Lurdes Perez Oberg	2

Fonte: elaborado pelos autores a partir de leitura dos artigos selecionados.

Em relação aos 20 artigos que realizaram estudo empírico, diferentes técnicas foram empregadas. As mais observadas encontram-se no quadro 3.

Quadro 3 - Técnicas mais encontrados nos artigos

Técnica utilizada	Quantidade de vezes utilizada
Observação e anotação em diário de campo	5
Questionário	3
Oficina com atividades lúdicas	3
Entrevista	2
Roda de discussão	2
Convivência no local e entrevistas	2
Plantão Comunitário	1
Teatro do Oprimido	1
Etnografia	1

Fonte: elaborado pelos autores a partir de leitura dos artigos selecionados.

Observou-se que essas técnicas são aplicadas e colocadas no dia a dia da comunidade para entender melhor sua realidade. Observação e anotação em diário de campo consistem em permanecer no local escolhido por um determinado tempo sem interagir com os indivíduos, registrando suas impressões gradativamente. Os questionários são aqueles com perguntas, objetivas ou abertas, voltadas ao objetivo do estudo. As oficinas com atividades lúdicas são encontros corriqueiros promovidos pelo pesquisador com atividades mais descontraídas, no intuito de que o grupo comece a identificar o que o incomoda. As entrevistas são momentos de conversa individual e aberta, para ouvir os indivíduos da comunidade. Roda de discussão consiste em várias pessoas sentadas em roda para discutir um assunto que o pesquisador percebeu a necessidade de ser discutido. A convivência no local e entrevistas são como viver no local fazendo parte da realidade e coletando dados referentes à forma como as pessoas compreendem a realidade. Plantão Comunitário consiste em ficar no local em determinados horários para o caso de haver procura do estudo do pesquisador pela comunidade. O teatro do oprimido consiste em exercícios, jogos e técnicas de teatro para expor realidades e criar soluções. E, por fim, a etnografia, que consiste no fato do pesquisador se inserir na comunidade completamente, como se fosse um membro desta, no intuito de compreender profundamente aquela realidade, porém sem a intenção de transformá-la.

Observa-se, portanto, que os procedimentos metodológicos intervencionistas ainda são pouco empregados dentro no campo da PSCLA, sendo os estudos bibliográficos os de maior incidência. Além disso, foi possível identificar que, para estimular a percepção dos integrantes e a vontade de mudança, o pesquisador se utiliza de algumas técnicas como observações e anotações em campo, questionários e oficinas com atividades lúdicas. As entrevistas também são muito utilizadas para entender melhor a realidade do local estudado. Vale ressaltar que existem estudos que realizam somente uma das atividades, mas também existem aqueles que mesclam as diferentes técnicas para gerar o ambiente de intervenção.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir dos dados coletados e de suas respectivas análises, com objetivo de identificar a incidência de propostas intervencionistas na PSCLA, alguns pontos merecem destaque. Primeiramente, o número de publicações sobre a temática, apesar de não ser alto tem apresentado um crescimento ao longo dos anos. Assim como o número de publicações, também é baixo o número de periódicos que publicam sobre a Psicologia Social Comunitária Latino-Americana.

O ponto forte é notar a alta classificação no Qualis desses periódicos (A1 e A2), o que permite pensar que os estudos realizados têm apresentado considerável consistência teórica ou teórico-metodológica, o que contribui positivamente para o desenvolvimento da temática. A fragilidade maior seria ter encontrado um alto número de publicações, porém com baixa classificação dos periódicos, uma vez que grande quantidade de publicações nem sempre representa ganho teórico ou metodológico, mas sim a profundidade desses estudos.

O fato da maioria dos artigos que abordam a PSCLA serem escritos em português, além de corroborar sua origem latina, também desperta um questionamento do quanto o campo científico estrangeiro tem se preocupado com as abordagens latinas da Psicologia Comunitária, e isso pode ser preocupante. O fato de uma vertente estar vinculada a demandas sociais e culturais específicas não impede que esta contribua com o refinamento da teoria. Talvez metodologicamente o ganho seja mais restrito à cultura em que se localiza o estudo. Entretanto, o ganho teórico pode ultrapassar essa especificidade social e cultural. Neste sentido, ressalta-se a importância de que mesmo se tratando de PSCLA, estes estudos deveriam alcançar as mais diferentes nacionalidades, serem escritos e publicados em diferentes línguas.

Se a maior parte dos artigos encontrados foram teóricos e, dentre estes, somente uma minoria concentrou-se exclusivamente na PSCLA, é possível pensar em uma carência metodológica no campo. Não que a abordagem não possua um aparato metodológico, pois é fato que possui, porém, sua implementação ainda não se encontra consolidada, o que pode ser visto como um aspecto natural, tendo em vista que se trata de uma abordagem relativamente jovem. O fato de existirem obras de renome organizando teórica e metodologicamente o campo não significa que essa pauta esteja vencida; ainda é preciso um longo caminho de testagem e consolidação dessas práticas, o que demanda, além de um profundo conhecimento teórico, um exercício prático constante do pesquisador que vai ao campo. É menos

complicado para o pesquisador conhecer e diagnosticar do que intervir e transformar uma realidade.

Não é à toa que os artigos empíricos se utilizaram mais de procedimentos de diagnóstico do que de intervenção propriamente dita. Neste ponto é preciso pensar que o diagnóstico geralmente é a etapa que antecede a intervenção, o que retira deste dado sua característica negativa, como se procedimentos não intervencionistas não fossem válidos, pois eles podem ser considerados uma condição necessária para a intervenção.

Também é possível relacionar esta maior incidência de discussões teóricas e pesquisas de campo mais voltadas ao diagnóstico do que a intervenções, ao fato de que esta é uma característica própria da pesquisa brasileira: uma pesquisa de curto prazo, provavelmente relacionada aos limitados prazos das pesquisas *stricto sensu*, e também à falta de investimentos públicos em pesquisas científicas. Estes fatores podem contribuir com uma pesquisa sempre curta, sem tempo e recursos necessários para ser continuada e aprofundada. É possível que existam casos, por exemplo, em que após a fase de diagnóstico, quando deveriam acontecer novas inserções no campo para intervenções com vistas à transformação social, o pesquisador é levado a encerrar suas atividades.

Estes questionamentos levantados a partir dos dados obtidos, longe de serem conclusivos, podem contribuir com a temática na medida em que apontam para a necessidade de um aprofundamento metodológico do campo. Não só no campo da PSCLA, bem como para os Estudos Organizacionais, é preciso considerar a pesquisa intervencionista como uma possibilidade de transformação social.

Investir em diagnósticos é fundamental para o avanço teórico, porém é preciso dar um passo em direção à transformação, pesquisas que intervenham na realidade, seja ela organizacional ou social. É preciso ir além do diagnóstico, passar para a próxima fase, implementando, testando e consolidando ferramentas. Se contentar com o diagnóstico é como começar várias vezes o mesmo jogo sem passar da primeira casa do tabuleiro; é preciso avançar as casas e jogar o jogo até o final.

Quanto às limitações do estudo, faz-se necessário esclarecer que a busca de periódicos apenas na plataforma Sucupira é a principal delas. Caso um futuro estudo seja realizado em novas plataformas, é possível que outros pontos relevantes apareçam.

6 REFERÊNCIAS

AGUIAR, S. G. ; RONZANI, T. M. Psicologia social e saúde coletiva: reconstruindo identidades. **Psicologia em pesquisa**. Juiz de Fora, v. 1 (02), p.11-22, jul./dez.2007

ANDRADE, L. A.; VELOSO, T. M. G. Arte e saúde: mental: uma experiência com a metodologia participativa da Educação Popular. **Pesquisas e Práticas Psicossociais**. São João del-Rei, v. 10(2), p.79-87, jul./dez. 2015

ARENDT, R. J. J. Psicologia comunitária: Teoria e metodologia. **Psicologia: Reflexão e Crítica**. Por Alegre, v. 10, n.1, 1997

AZEVÊDO, A. V. S.; PARDO, M. L. B. Formação e atuação em psicologia social comunitária. **Psicologia em Pesquisa**. v. 8(2), p.200-210, jul./dez. 2014

CÂMARA, R. S.; FRANCISCATTI, K. V. S. A Psicologia social de Theodor Adorno na produção brasileira (1984-2015). **Psicologia & Sociedade**. São João Del Rei, v. 28(3), p.537-551, 2016

CANTERA, L. M.; CANTERA, F. M. El auto-cuidado activo y su importância para Psicología Comunitaria. **Individuo y Sociedad**. v. 13, n. 02, p.88-97, 2014

COIN-CARVALHO, J.; OSTRONOFF, V. H. Cuidado e transformação social: avaliação da implantação do plantão comunitário no Complexo da Funerária. **Estudos de Psicologia**. São Paulo, v. 19(2), p.89-156, abr./jun. 2014

CRUZ, R. N.; STRALEN, C. J. A Produção de conhecimento na psicologia social brasileira: um estudo descrito a partir da revista *Psicologia & Sociedade* (1986-1992). **Psicologia & Sociedade**. Belo Horizonte, v. 24(1), p.227-239, 2012

FREITAS, M. F. G. (In)Coerência entre práticas psicossociais em comunidade e projetos de transformação social: aproximações entre as Psicologias Sociais da libertação e comunitária. **Psico**. Curitiba, v. 36, n. 1, p.521-532, jan./abr.2015

FREITAS, M. F. G. Práxis e formação em Psicologia Social Comunitária: exigências e desafios ético-políticos. **Estudos da Psicologia**. Campinas, v. 32(3), p.521-532, jul./dez.2015

GOUVEIA, V. V. Psicologia social como ciência e prática: O que pensam pesquisadores brasileiros?. **Psicologia: Teoria e Pesquisa**. João Pessoa, v.3, n.4, p.491-500, out./dez.2015

LOPES, L. P.; NASCIMENTO, A. R. A. O que faz uma psicologia social? Intervenção na psicologia social brasileira. **Psicologia & Sociedade**. Belo Horizonte, v. 28(1), p.14-25, 2016

MACIEL, T. B.; ALVES, M. B. A importância da psicologia social comunitária para o desenvolvimento sustentável. **Pesquisas e Práticas Psicossociais**. São João del-Rei, v. 10(2), p.272-282, jul./dez. 2015

MENESES, H. S. et al. Dando voz, papel e pincel para crianças na unidade básica de saúde: um relato de experiência. **Gestão & Saúde**. v. 05, n. 02, p.643-653, 2014

NEPOMUCENO et al. Por uma psicologia comunitária como práxis de libertação. **Psico**. Fortaleza, v. 39, n.4, p.456-464, out./dez. 2008

MONTERO, M. Introducción a la psicología comunitaria. Desarrollo, conceptos y procesos. **Editorial Paidós**: Buenos Aires. Argentina, 2004.

NEPOMUCENO et al. Por uma psicologia comunitária como práxis de libertação. **Psico**. Fortaleza, v. 39, n.4, p.456-464, out./dez. 2008

OBBERG, L. P.; VILHENA, J. Psicologia Comunitária: a clínica ampliada na localidade de Muzema. **Psico**. Rio de Janeiro, v. 42, n.3, p.408-415, jul./set. 2011

PICHETH, S.; CASSANDRE, M.; THIOLENT, M. Analisando a pesquisa-ação à luz dos princípios intervencionistas: um olhar comparativo. **Educação**, Porto Alegre, v. 39, n. esp. (supl), p. s3-s13, 2016.

RIBAS JR, R. C. et al. A psicologia social no Brasil (1986-2006). Uma avaliação bibliométrica baseada no PsycINFO. **Revista Interamericana de Psicologia**. Rio de Janeiro, v. 43, n.3, p.532-540, 2009

SILVA, C. V. P. Psicologia latino-americana: desafios e possibilidades. **Psicologia: Ciência e Profissão**. Salvador, v. 33, n. esp, p.32-41, 2013.

STACHIU, M.; TAGLIAMENTO, G. Coaching de carreira e psicologia social comunitária: Análise de uma intervenção. **Temas em Psicologia**. Curitiba, v. 24, n. 3, p.791-804, 2016

VIDAL, A. S. Manual de Psicologia Comunitária: um enfoque integrado. **Ediciones Pirámide**. Madrid, 2007.

VIEIRA-SILVA, M. Práticas em psicologia comunitária e processo de mobilização social: provocações para um debate. **Pesquisas e Práticas Psicossociais**. São João del-Rei, v. 10(2), p.292-300, jul./dez. 2015.

Recebido em 08/12/2017.

Aceito em 02/04/2018.

Publicado em 02/04/2018.

LA SEGREGACIÓN RESIDENCIAL SOCIOECONÓMICA Y SU RELACIÓN CON LA DESIGUALDAD ECONÓMICA EN MÉXICO

*THE SOCIOECONOMIC RESIDENTIAL SEGREGATION AND ITS RELATION
WITH THE ECONOMIC INEQUALITY IN MEXICO*

*SEGREGAÇÃO RESIDENCIAL SOCIOECONÓMICA E SUA RELAÇÃO
COM A DESIGUALDADE ECONÔMICA NO MÉXICO*

*Marco Antonio Medina Ortega*¹

Universidad de Guadalajara, Guadalajara, México.

*Laura Elizabeth Benavides Rodríguez*²

Instituto Tecnológico Mario Molina, Guadalajara, México.

Resumen: Actualmente existe una gran diversidad de perspectivas en las que se aborda el estudio de la ciudad, dentro de estas se destaca un creciente interés por los trabajos que analizan la ciudad desde el enfoque de la desigualdad social y la segregación urbana. En este documento se presentan algunas reflexiones contemporáneas respecto al tema de la segregación residencial socioeconómica (SRS); el recorrido se realiza desde los primeros antecedentes de estudios sobre la segregación con la finalidad de concretar un marco analítico base, para posteriormente entrar en materia con el fenómeno de la segregación en América Latina, así como identificar los estudios de relevancia y concretar un breve estado de la cuestión que se sintetizará en la construcción de dos líneas del tiempo una para América Latina y otra para México. Nuestra intención es que el presente artículo es una oportunidad para reflexionar sobre las diferencias y desigualdades socioeconómicas; y contribuir en el esclarecimiento de nuestra percepción sobre los otros grupos sociales que comparten con nosotros la jerárquica pirámide socioeconómica.

Palabras clave: Segregación residencial socioeconómica, América Latina, desigualdades sociales.

¹ Profesor-Investigador adscrito al Departamento de Estudios Regionales-INESER de la Universidad de Guadalajara, forma parte de la planta docente del Doctorado en Ciudad, Territorio y Sustentabilidad (CUAAD/UdeG), sus áreas de interés son economía urbana y reestructuración económica, email: mrmedina@cucea.udg.mx.

² Estudiante del doctorado en Ciudad, Territorio y Sustentabilidad (CUAAD/UdeG). Profesor adscrito a la División de Arquitectura del Instituto Tecnológico Mario Molina (TecMM), sus áreas de interés son la sociología urbana y el urbanismo sustentable, email: laura.benavides@elgrullo.tecmm.edu.mx

Abstract: There exists a big diversity of perspectives in which the study of the city is tackled. In the last years there is observed an increasing interest in the works that analyze the city from the perspective of the social inequality and the urban segregation. In this document some contemporary reflections appear with regard to the topic of the socioeconomic residential segregation (SRS); the trip is realized from the first studies precedents on the segregation for the purpose of specifying a basic analytical frame, later to enter matter with the phenomenon of the segregation in Latin America, as well as to identify the relevancy studies and to specify the brief state of the question that will synthesize in the construction of two lines of the time one for Latin America and other one for Mexico. Nevertheless, our intention is that the present article is an opportunity to reflect on the differences and socioeconomic inequality; and concientizar the perception on other social groups who share with us the hierarchic socioeconomic pyramid.

Keywords: Socioeconomic residential segregation, Latin America, social inequalities.

Resumo: Existe uma grande diversidade de perspectivas nas quais o estudo da cidade é estudado. Nos anos passados é observado um interesse crescente nos trabalhos que analisam a cidade da perspectiva da desigualdade social e a segregação urbana. Neste documento algumas reflexões contemporâneas aparecem quanto ao tópico da segregação residencial socioeconômica (SRS); a análise é realizada dos primeiros precedentes de estudos na segregação para fins de especificar uma base analítica, para depois entrar na matéria com o fenômeno da segregação na América Latina, bem como identificar os estudos de pertinência e especificar o breve estado da pergunta, que sintetizará na construção de duas linhas do tempo uma para a América Latina e outra para o México. No entanto, a nossa intenção consiste em que o presente artigo é uma oportunidade de refletir sobre as diferenças e desigualdade socioeconômica; e busca concientizar a percepção em outros grupos sociais que compartilham conosco, a pirâmide socioeconômica hierárquica.

Palavras-chave: segregação residencial socioeconômica, a América Latina, desigualdade social.

1 INTRODUCCIÓN

El interés por el análisis del fenómeno de la segregación urbana tiene sentido cuando se subraya el aumento de la diferenciación y desigualdad social en las ciudades de América Latina y particularmente en México. Prácticamente, todas las áreas metropolitanas de nuestro país

presentan una clara división entre las áreas residenciales de alto nivel, las de clase media y las áreas donde habitan los grupos más pobres y desfavorecidos (GONZÁLEZ ARELLANO, 2011). Este proceso, es parte esencial del desarrollo actual de nuestras ciudades y se ha convertido en una importante línea de investigación en México.

Por lo tanto, este trabajo pretende mostrar la evolución de los estudios sobre el tema de la segregación urbana, abordando aspectos teórico-conceptuales y de tipo metodológico, para ser sintetizando en un breve estado de la cuestión y en la construcción de líneas del tiempo, clasificando sus principales aportaciones en cuestiones teóricas y/o metodológicas.

De acuerdo con Sabatini, Cáceres y Cerda (2001) la segregación residencial es un fenómeno espacial con complejas conexiones con las diferencias y desigualdades sociales, complejidad que suele conducir a confusión. Por ello, es importante precisar qué entendemos por segregación y qué dimensiones presenta el fenómeno; como punto inicial se plantea el término de segregación con una connotación de separación o aislamiento. El resultado de esta operación es la composición social de cada vecindario tiende a ser cada vez más homogénea al interior y más heterogénea entre barrios, reduciendo las oportunidades de interacción entre grupos sociales y con ellos la percepción de pertenecer a “mundos aislados” (SARAVÍ, 2008 pág. 1), al respecto Sabatini, señala que:

la segregación residencial corresponde a la aglomeración en el espacio de familias de una misma condición social, más allá de cómo definamos las diferencias sociales. Puede ser según condición étnica, origen migratorio, etaria o socioeconómica (2006 pág. 7).

Una de las primeras deducciones sobre el tema de la segregación es la profundidad de acción de los términos de “separados-diferentes”, esta relación permutará pasando desde condiciones étnicas hasta cuestiones socioeconómicas. En el caso particular de México, esta relación de términos mantiene una fuerte relación con el poder económico; dejando una sensación de diferenciación, desigualdad y/o exclusión que ha penetrado en la percepción de la población mexicana y se evidencia espacialmente en nuestras ciudades.

2 LOS ESTUDIOS SOBRE LA SEGREGACIÓN RESIDENCIAL

La segregación urbana es un tema considerado como tradicional dentro de la sociología urbana, los primeros estudios son desde hace casi un siglo, y fueron realizados en EEUU, luego en Europa, y posteriormente en América Latina. Como disciplina científica surgió en el seno de

la escuela de Sociología de Chicago a principios del siglo XX, siendo la causa racial el motivo original de análisis. Actualmente diversas disciplinas abordan el tema de la segregación urbana, dando lugar a un análisis diverso del fenómeno, en ese sentido una de las principales pretensiones del trabajo es proponer una sistematización de los diversos trabajos y/o enfoques, a manera de un primer acercamiento, sin que ello signifique la intención de definir o elegir en este trabajo una perspectiva analítica, por supuesto que lo anterior no significa que dejemos de reconocer el sustancial aporte que la sociología urbana ha tenido al respecto de este tema de investigación hasta nuestros días.

Uno de los primeros exponentes desde la visión sociológica fue Robert E. Park quien en 1926 afirmaba que la distribución espacial de la población radicaba en que las distancias físicas podrían considerarse indicadores de distancias o diferencias sociales (1926). A partir de ese trabajo se destaca la necesidad de medir las relaciones de desigualdad presentes en el espacio urbano; a partir de 1940 surgen trabajos que proponen una serie de indicadores cuantitativos para medir la segregación residencial. Por lo tanto, cabe citar los estudios de Bell (1954), que introduce en un marco analítico instrumentos más complejos como los empleados en la llamada ecología factorial y denominados como índices de interacción; posteriormente encontramos el aporte de Duncan y Duncan (1955), que presentan su índice de segregación y disimilitud que permiten medir la distribución de un determinado grupo de población en el espacio urbano, siendo uno de los indicadores más utilizados para medir el fenómeno.

Por su parte, los sociólogos urbanos de la Universidad de California, conocidos como la Escuela de Los Ángeles, buscaron en la década de los 80 explicar las áreas sociales homogéneas identificables en el medio urbano. Esta escuela analiza los efectos socio-espaciales de la reestructuración económica, particularmente como consecuencia del post-fordismo y la globalización. Dentro de esta corriente los estudios elaborados por Massey y Denton (1988) dieron una nueva dimensión al análisis con su propuesta de índice espacial de segregación. Dicho índice permite clasificar y comparar la desigual distribución de la población teniendo en cuenta las particularidades de las zonas de cada ciudad, permitiendo así la comparación en el espacio y en el tiempo.

Otro aporte de los miembros de esta escuela fue el realizado por Michael J. White (1983), quien se ocupó de revisar y sistematizar las diferentes definiciones que en torno a la segregación existían en diferentes disciplinas. De acuerdo con este autor, en términos sociológicos la

segregación se refiere a la ausencia de interacción entre grupos sociales y en sentido geográfico resaltaba la desigual distribución de los grupos sociales en un espacio físico determinado.

3 ESTUDIOS EN AMÉRICA LATINA

Los primeros acercamientos al fenómeno en América Latina fueron los aportes de Peter Amato (1970) sobre el papel de las élites en la reorganización de los patrones tradicionales del uso del suelo y en el desarrollo de nuevas configuraciones de asentamiento. Posteriormente, Paul Van Lindert y Otto Verkoren (1982) publican el artículo “Segregación residencial y política urbana en La Paz, Bolivia”, texto que aborda el crecimiento y distribución de la población de la ciudad de La Paz con base en políticas urbanas de efecto segregador.

Francisco Sabatini (1982) realiza su primera publicación sobre el tema de la segregación urbana, un artículo que lleva por nombre “Santiago, sistemas de producción de vivienda, renta del suelo y segregación urbana:1970-1980” y posteriormente, Armando de Ramón (1992), publica el libro “Santiago de Chile: 1541-1991, Historia de una sociedad urbana”, a través de un recorrido histórico expresa el fenómeno de la segregación en la ciudad. Durante la década de los 90, se realizan los primeros escritos sobre las urbanizaciones cerradas, como modelos urbanos que manifiestan explícitamente la segregación social y fragmentación urbana. Los primeros documentos que describen la segregación se realizan en Argentina, la ciudad de Buenos Aires es una de las primeras urbes estudiadas sobre el fenómeno, sobresaliendo las investigaciones de Svampa (2001), quien planteó la ciudad como un campo de crecimiento del proceso de segregación espacial expresado en el explosivo aumento de los fraccionamientos cerrados y *countries* privados.

Por su parte la socióloga Teresa Caldeira, en su libro “Ciudad de Muros: crimen, segregación y ciudadanía en Sao Paulo” (2000) expresa que la ciudad de San Paulo es una de las ciudades con la más inequitativa distribución de la riqueza en el mundo, argumenta que los denominados enclaves fortificados, ha tenido como consecuencia un nuevo modelo de segregación espacial que no solo transforma la vida pública, sino que además se consideran como fuente de estatus y diferenciación social.

En seguida, se abordan una serie de debates académicos que dimensionan la importancia del estudio sobre el tema; dentro de estos, sobresale el Seminario Internacional de Segregación en la

Ciudad (Smolka, y otros), organizado por el Instituto Lincoln de Políticas de Suelo –LILP- en el año 2001; otro fue el Coloquio Latinoamérica: Países Abiertos, Ciudades Cerradas (CABRALES BARAJAS, 2002), organizado por el Departamento de Geografía de la Universidad de Guadalajara en 2002, y posteriormente el curso-seminario “Segregación Social del Espacio: nuevos enfoques y patrones emergentes en México y Chile” (CABRALES BARAJAS, 2006), patrocinado por la Universidad Nacional Autónoma de México en 2006.

A partir de las primeras décadas del siglo XXI se han realizado importantes investigaciones al respecto de la segregación urbana, entre sus aportes encontramos: i) conceptualizan el fenómeno en la realidad de América Latina, ii) identifican las principales modalidades de segregación y sus dimensiones, iii) explican los patrones tradicionales y el cambio hacia el nuevo modelo; iv) proponen metodologías y nuevas formas de cuantificar la segregación, al igual que escalas de valoración, y v) explican las causas y repercusiones del fenómeno.

Dentro de la perspectiva de la segregación urbana, el enfoque de la Segregación Residencial Socioeconómica (SRS) es el que nos interesa profundizar. En esta línea de pensamiento destacan autores cuyos trabajos proponen un conjunto de variables para explicar el fenómeno. Al respecto, destaca el análisis realizado por Jaramillo (2009) a través del estudio de las relaciones entre el uso y valor del suelo y su relación con la población que lo habita; al igual que las formas de acceso al suelo urbano por parte de la sociedad (ABRAMO, 2003). Existe otros trabajos que se centran en establecer el vínculo entre los trabajadores menos calificados en el mercado de trabajo y la creciente concentración de estos en barrios con alta densidad de pobreza (KATZMAN Y RETAMOSO 2005).

Existen otros trabajos que ven la SRS en una realidad en particular, son los realizados en las zonas metropolitanas de Santiago de Chile por Arriagada y Rodríguez Vignoli (2003) y Sabatini (2006); en las ciudades de Mexico, Guadalajara y Monterrey con los estudios puntuales y progresivos de Ruvalcaba y Schteingart (2012) y González Arellano (2011) y la ciudad de Buenos Aires por Rodríguez Merkel (2014). Los estudios no solo abordan las grandes áreas metropolitanas, sino que se extienden a las ciudades medias, como la ciudad de Córdoba en Argentina, con los estudios de Molinatti (2013), Marengo y Elorza (2014); en ciudades turísticas como Puerto Vallarta con los trabajos de Baños Francia (2009) y Pérez Campuzano (2010), y otros abarcan países enteros como el caso de Argentina con los trabajos de Groisman (2009).

Después de este breve recorrido sobre los trabajos que analizan la SRS, se proponen tres esquemas que muestran una síntesis sobre las aportaciones realizadas por diversos autores al tema. Para comenzar el esquema 1, expone de forma sintetizada el avance de los estudios sobre el SRS en América Latina y establecer un breve Estado del Arte. Posteriormente, se añaden dos esquemas más, cuyo fin es mostrar algunas de las investigaciones sobre el tema en América Latina (esquema 2) y particularmente en México (esquema 3).

La representación se realiza a manera de línea de tiempo y abarca desde el comienzo del siglo XX a la actualidad. Esta herramienta permite una rápida visualización que evidencia las aportaciones realizadas y permite marcar la evolución de los estudios sobre la segregación desde diversas perspectivas, para comprender de manera rápida y concreta las aportaciones más recientes al fenómeno. Cada esquema muestra los trabajos clasificados en dos niveles, en la parte superior se colocaron aquellos estudios que principalmente presentan aportaciones teórico-conceptuales al tema de la segregación; en la parte inferior se localizan los estudios con aportaciones y aplicaciones metodológicas.

En la actualidad los estudios sobre la SRS tienden a analizar las diversas dimensiones del fenómeno y no solo se abordan a través de un enfoque cuantitativo, sino también se adentran en los aspectos cualitativos. Al respecto autores como Saraví (2008) señalan la imperiosa necesidad de considerar tanto las dimensiones “objetiva” (cuantitativa) y “subjetiva” (cualitativa) en el estudio sobre la segregación urbana, para esclarecer aspectos como los estigmas territoriales que presentan hoy en día las ciudades de América Latina. Para destacar esta cualidad, en cada una de las líneas del tiempo se especifica el tipo de investigación, señalando si es de tipo cualitativo o mixto. Por último, se agregan algunas tablas en un anexo al final del documento, referidas a la bibliografía considerada para la elaboración de cada línea del tiempo.

Esquema 1. Síntesis del Estado del Arte sobre la SRS en América Latina



Esquema 2. Línea de tiempo que aborda algunos de los estudios realizados sobre la SRS en América Latina desde principios del siglo XX

Caldeira	Prevot Schapira	Abramo	Roitman	Swampa						Duhau	Molinatti	López Morales				
Sau Paulo de las ciudad más segregadas de América Latina, consecuencia un nuevo modelo de segregación que transforma la vida pública, confiere símbolos de estatus y de diferenciación social.	Toma como ejemplo Buenos Aires, realiza el análisis de la fragmentación urbana y sus múltiples modelos de difusión como los FC.	Acceso al suelo urbano: i) la lógica del Estado, la sociedad empodera al gobierno para garantizar bienestar social, ii) La lógica del mercado, adquisición de suelo urbano a través de las capacidades socioeconómicas, iii) la lógica de la necesidad, los menos favorecidos se ubican en esta lógica.	Analiza las consecuencias de los fraccionamientos cerrados como modelos urbanos que producen segregación socio espacial y fragmentación urbana.	Consecuencias sociológicas de las urbanizaciones cerradas. Este tipo de modelo urbano dinamiza las diferencias sociales entre ganadores y perdedores.						Diferencia conceptual entre división social del espacio residencial (DSER) y segregación urbana, además de analizar escalas, grados y efectos de la DSER	Analiza los efectos negativos de la SRS sobre la reproducción adolescente, determinar los riesgos de ser madre en la adolescencia según el nivel de segregación.	Análisis del mecanismo inmobiliario en Chile, los altos precios del suelo y un rol empresarial de organismos públicos en conjunto con inversionistas privados				
Prevot Schapira	Katman		Sabatini	Saravi	Tecco y Fernández	Tecco y Váidez	Brain y Sabatini	Sabatini y Brain	Marcos	Ruiz Table y López	Linares	Rodríguez Merkel	Matossian	Marengo y Elorza		
Fragmentación urbana 5 dimensiones: dispersión; segmentación y privatización de servicios; focalización de recursos; dualización estructuras socioespaciales y SR.	Análisis los pobres urbanos. Explica la segregación de este estrato en el aspecto laboral, educativo y residencial.		Estudio teórico sobre la segregación (enfocado en precisar el enfoque, tendencias, características e impactos de fenómeno) en América Latina	Estudios sobre los enclaves de pobreza de Argentina, vinculados al Espacio público. Análisis etnográfico sobre los jóvenes y el espacio público en zonas marginadas.	Efectos de la segregación en los programas de viviendas sociales en la Ciudad de Córdoba.	Estudio sobre la SRS en la ciudad de Córdoba, Argentina, analiza los efectos negativos y sugieren políticas que atenuen los efectos negativos.	Resaltan la importancia de disminuir la segregación en América Latina, con propuestas desde la política pública, exponen mitos y características de la segregación.	Los autores realizan reflexiones sobre la segregación, refutando los mitos que acompañan al fenómeno, además de establecer 5 características de la segregación.	El artículo presenta herramientas conceptuales y metodológicas para el abordaje de la distribución espacial de la población desde la perspectiva socio-demográfica.	Analiza los problemas metodológicos y conceptuales de los actuales estudios sobre la segregación en Latinoamérica y realiza una crítica encaminada a resolverlos.	Analiza la asociación entre la segregación socioespacial y las consecuencias socio habitacionales en las ciudades de Olavarría, Pergamino y Tandil (Argentina) de 1990 al 2001.	Define la SRS e implicaciones, estableciendo que existe un grupo que es segregado y un grupo segregador, dejando a un lado la autosegregación.	Trabajo sobre la ciudad de Bariloche, Arg. Estudio sobre la segregación y los flujos migratorios y las distancias simbólicas entre la ciudad y la ciudad turística	Analiza el rol del Estado en la producción y reproducción de la SR, a través de la implementación de políticas públicas habitacionales. La SR en Córdoba en el periodo 1991-2008 y la incidencia de los programas de vivienda social.		
2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Apertaciones conceptuales y teoricas																
LINEA DEL TIEMPO SOBRE ESTUDIOS DE SEGREGACION RESIDENCIAL SOCIECONOMICA EN AMERICA LATINA																
Apertaciones metodológicas o aplicación de metodología																
	Sabatini, Cáceres y Cerda	Katman y Wormald	Rodríguez y Arriagada	Rodríguez y Arriagada	Katman, Retamoso	Katman, Retamoso	Katman, Retamoso	Rodríguez Vignoli	Flores, Sabatini	Aliagana y Alvarez	Groisman	Rodríguez Merkel	Molinatti	Marango, Elorza	Rodríguez Merkel	Agostini*
	Estudio de las ciudades chilenas de Santiago, Valparaíso y Concepción. Se toma el ingreso al hogar como variable directa con el fenómeno de la segregación. Representa el primer estudio serio en nivel América Latina sobre la segregación, analizando los efectos negativos de fenómeno.	Estudio sobre el área metropolitana de Buenos Aires, Santiago, Ciudad de México y Montevideo, sobre el impacto de la actividad laboral en el mejoramiento familiar y social.	Cuantifica la SRS en las ZM de México, Santiago y Lima. Basados en 3 variables socioeconómicas: i) necesidades básicas insatisfechas, ii) hacinamiento y iii) educación del jefe de familia.	Referencias empíricas sobre la SRS, aportación metodológica sobre el análisis para cuantificar las consecuencias del fenómeno y revisión sobre las políticas contra la SRS a nivel internacional.	Estudio en Montevideo, analiza el fenómeno de la segregación en relación con el empleo. La vulnerabilidad de los trabajadores menos calificados, hacia la polarización social	Analiza las acciones asumidas por el Gobierno para disminuir la Segregación educativa. Estudio realizado en la ciudad de Montevideo, durante 1996-2004	Estudio en Montevideo, analiza los efectos de la segregación en relación con las diferencias de aprendizaje de los niños en edad escolar y las respuestas del sistema educativo	Expone la relación entre la segregación y la movilidad diaria intraurbana. Análisis en las ciudades de México, Santiago, Sao Paulo y Rio de Janeiro, con datos del censo del 2000	Analiza el aspecto laboral de los jefes de familia en áreas con diferente nivel de segregación de las ciudades de Talca, Concepción y Santiago, relación con la actividad laboral y las implicaciones de vivir en áreas segregadas.	Estudia la segregación residencial en Bogotá de los 50 al 2000, comparando índices, puntos críticos de la desigualdad socio-espacial y definir la segregación negativa en las áreas pobres de la ciudad.	Analiza la evolución de la SR en Buenos Aires, explora la relación entre ésta y la educación en el periodo de 1991-2001, para finalmente ligar la segregación con el nivel educativo.	Estudio que cuantifica la segregación existente en Argentina del periodo de 1991-2001, en base al uso de zonas censales	Análisis de la ciudad de Córdoba, Argentina. Define aspectos de concentración espacial y homogeneidad social. Estudio cuantitativo con orientación hacia políticas urbanas y de vivienda.	Estudio que identifica el grado de mixtura socioeconómica de la ciudad de Córdoba, Argentina en el periodo de 2001-2008, propuesta de orientación hacia políticas urbanas y de vivienda.	Analiza la evolución de las desigualdades socioeconómicas en la Ciudad de Buenos Aires en los periodos de 1990-2010. Marco teórico que vincula a la SRS con la renta del suelo	Estudio que combina datos de encuestas con información censal, a fin de estimar ingresos de hogares y estilos de vida en la ciudad de Santiago de Chile de 1992-2002
	Rodríguez Vignoli*		Duhau	Marengo	Groisman y Suárez	Paul Peters	Rodríguez Merkel	Garin, Salvo y Bravo	Groisman y Suárez	Pérrén		Molinatti	Orellana y Osorio	Elorza	Molinatti	
	Estudio sobre la SRS en la ciudad de Santiago de Chile. Realiza una propuesta metodológica para medir la segregación en las ciudades latinoamericanas.		Vincula la división social del espacio a escala metropolitana y la movilidad residencial intrametropolitana en la ZMCM durante el periodo 1995-2000.	Analiza los efectos que se derivan de los nuevos desarrollos del mercado habitacional, durante la última década del Siglo XX, en la ciudad de Córdoba, Argentina	Analiza la SRS en Buenos Aires (1991-2001). Su relación con la educación y la influencia de la polarización social sobre el rendimiento educativo de niños y adolescentes.	Estudio sobre Lima y Santiago, el aumento de la segregación desde la toma de decisiones políticas, planificación, producción de vivienda y movilidad	Mide la SRS (desigualdad, exposición, concentración y clustering) priorizando la distribución espacial de los grupos de menor nivel socioeconómico de 1991-2001	Analiza la distribución espacial de los jefes de hogar con educación superior, la evolución de la SR en 1992-2002, el efecto de las políticas de vivienda en Temuco (Chile).	Vincula a la SR con la inserción laboral. Demuestra que el trabajador residente de áreas segregadas tiene menos posibilidades de obtener un empleo de calidad en los distritos bonaerenses.	Analiza la SRS en la ciudad de Neuquén, la diferenciación socio espacial a partir de dos dimensiones: la desigualdad y el clustering con información del Censo de 1991.		Analiza el impacto que tiene la Segregación en la inserción de los individuos en el mercado laboral, desde la década de los 80 hasta la actualidad en la ciudad de Córdoba, Argentina	Estudio cualitativo sobre la ciudad de Cuenca, Ecuador, utilizando información censal del 2010. Es estudios se basa en indicadores de condiciones de vida (ICV).	Se analiza la incidencia de las políticas públicas de vivienda social en la dinámica de la SRS durante el periodo 2001-2008 en la ciudad de Córdoba, Argentina	Analiza los efectos del programa "Mi casa, mi vida" en la ciudad de Córdoba, Argentina, en base a las características socioeconómicas de los habitantes	
	Swampa											Sabatini y Wormald	Gasparini			
	Expone el campo de crecimiento del proceso de segregación espacial por el aumento de los fraccionamientos cerrados y countries privados. Analizando el caso de la ciudad de Buenos Aires											SR Segregación residencial SRS Segregación residencial socioeconómica FC: Fraccionamientos cerrados	oportunidades de superar la pobreza, además de analizar la cohesión del grupo, la reproducción de estigmas, la discriminación social y el gusto al interior de estos barrios.	Discusiones conceptuales sobre la pobreza y la desigualdad desde diversas países de América Latina y provee un conjunto de herramientas analíticas.		

Fuente: Elaboración propia, con base en la revisión bibliográfica

Esquema 3. Línea de tiempo que aborda algunos de los estudios realizados sobre la SRS en México desde principios del siglo XXI

2000		2001		2004		2005		2006		2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013		2017	
LINEA DEL TIEMPO SOBRE ESTUDIOS DE SEGREGACIÓN RESIDENCIAL SOCIECONOMICA EN MÉXICO																									
Aportaciones conceptuales y teoricas																									
Aportaciones metodologicas o aplicación de metodología																									
Ruvalcaba y Schteingart	Schteingart	Aoeves, De la Torre, Safa	Carmen Venegas	Alegria	González Arellano	Saravi	Baños	Schteingart	Gonzalez Arellano	Zamorano	Sánchez Peña	Fuentes y Flores	Dominguez Aguilar												
Análisis de la evolución de la división socio-espacial en la ZMCM. Estudio cuantitativo a Nivel de Aged, técnica de análisis factorial.	Estudios sobre la división social del espacio en la ciudad de México de 1990-2000. Estudio cuantitativo con información censal de Aged, técnica de análisis factorial.	Artículo sobre el desarrollo urbano y social de la ciudad de Guadalajara. Desde el inicio del proceso de reestructuración económica y la formación de una ciudad con múltiples fragmentos urbanos y sociales.	Estudios sobre los niveles de población mas segregados de la ciudad de Guadalajara en los años de 1990-2005	Análisis de fenómeno en la ciudad fronteriza de Tijuana. Datos censales del 1990 a nivel de aged. El autor establece dos segregaciones una por localización y otra por diferenciación.	Estudio que caracteriza la estructura residencial del AMM e identificar las principales transformaciones socioespaciales durante la década de los 90 al 2000. Utilización de ecología factorial	El autor habla de la necesidad abnpta de las dimensiones objetivas y simbólica en los estudios sobre segregación urbana. Estudio para la ciudad de México sobre estigmas Territoriales.	Estudios sobre la segregación existente en la ciudad turística de Puerto Vallarta, cuantificando el fenómeno en periodo del 2001-2007, se realiza una propuesta de mitigación	Trabajo sobre la división social del espacio y la ubicación de los diferentes grupos sociales en la ZMCM. Método de análisis cuantitativo, trabajo con base a Censos	Estudio sobre la diferenciación socio-residencial en las ciudades de Monterrey, Puebla y Mérida en un corte temporal que va desde 1990-2000	Analiza la relación entre el envejecimiento y la vida urbana, tomando la segregación socio-espacial como eje de análisis. Este trabajo evidencia las formas de acceso a la ciudad de las personas mayores.	Evolución de la SRS en 4 zonas metropolitanas: ZMVM, ZMCS, ZMM y ZMF-T de 1990-2000. 3 Indicadores: arreglos residenciales y estructura por edad, posición socioeconómica y condiciones de la vivienda.	Comparación de índices de segregación con índices de accesibilidad al espacio laboral en Ciudad Juárez, Chihuahua del 2000-2004. Estudio a nivel de Aged, utilizando el software Geoba.	Análisis las dimensiones espaciales de la SRS en Mérida, investigación de carácter mixto y proposición de metodologías de análisis cartográfico de patrones espaciales de segregación.												
			González Hernandez	Fuentes y Cervera	Vilalta	Ariza y Solis	Pérez Campuzano	Aguilar y Mateos	Peter Ward	Sánchez Peña	Alvizo Carranza														
			El artículo explica la relación entre la segmentación del mercado del trabajo y la SRS. Estudio cuantitativo con información censal (2000) para la zona conurbada de Zvatecas	Analizan el mercado del suelo y las implicaciones en la segregación residencial socioeconómicas, construyendo índices de déficit de infraestructura, estudio a nivel de AOEED, desde 1990-2000	El artículo: 1) cuantifica la concentración geográfica de la marginación y los niveles de SRS en la Ciudad de México; 2) la existencia de un proceso de difusión de la marginación; y 3) mide la marginación en los cambios poblacionales de la ciudad.	Análisis las tres más importantes metrópolis del país (México, Guadalajara y Monterrey), el presente trabajo se centra en la SRS como manifestación de la desigualdad social durante 1990-2000	Estudio sobre la ZMCM, utilizando información 2005 a nivel de Aged. Aplicación de índice de Moran, el indicador local de Asociación espacial (LISA), variables relacionadas al ingreso, estudios y características de la vivienda	Análisis sobre diferenciación socio-demográfica del espacio urbano de la ZMCD, a través de nivel socioeconómico o estilos de vida, a nivel de manzana. Los autores identifican 0 tipos de clúster	Discute sobre la escala de análisis de la segregación urbana y los procesos de producción informal de vivienda como patrón segregador, toman como estudio de caso la Ciudad de México.	Examina el nivel y cambio en la SRS en la Ciudad de México en 2 dimensiones: ingreso del hogar (1990-2000) y educación del jefe del hogar (1990-2006). Utiliza el índice de Theil (H), para identificar el aumento y cuales estratos son los que sufieron mayores variaciones.	Análisis histórico sobre la segregación presente en la colonia obrera desde su fundación hasta la actualidad, de la Ciudad de Guadalajara.														
							Pérez Campuzano	Aparicio	González Gómez																
							Estudios sobre la ciudad turística de Puerto Vallarta. Análisis sobre los cambios en la segregación espacial con datos censales de 1990 y 2005	Estudios sobre las características de la segregación socio-espacial en la ciudad de Monterrey desde la fundación de la ciudad hasta el 2011. El análisis se divide en 4 temporalidades. Análisis en base a cartografía, reseñas históricas, etc.	El artículo aborda el proceso de SR de Querétaro, expresando que el fenómeno es dirigido por los agentes inmobiliarios y la auto-segregación de las clases más altas.																
<p>Artículo que presentan un análisis cualitativo</p> <p>Artículo que presentan un análisis mixto</p>																									

Fuente: Elaboración propia, con base en la revisión bibliográfica

4 LA SEGREGACIÓN RESIDENCIAL SOCIOECONÓMICA EN AMÉRICA LATINA

Si bien, la segregación étnica y racial ha sido la forma más reconocida y estudiada del fenómeno a nivel mundial, la segregación por cuestiones socioeconómica es la forma más extendida en América Latina (SABATINI, 2006). Donde el motivo principal de segregación es el factor económico y se denomina Segregación Residencial Socioeconómica (SRS), en este enfoque los aspectos étnicos, religiosos, culturales, entre otros, toman un papel secundario para dar prioridad al factor económico en lo que respecta al poder adquisitivo de las personas o familias.

Este factor es vital para el análisis y la comprensión de los actuales procesos de discriminación, desigualdad, segregación y distribución residencial de la población en las ciudades de América Latina, en ese sentido Rodríguez Merkel conceptualiza la SRS, como:

el proceso mediante el cual los grupos sociales de mayor poder restringen, condicionan o limitan –a través de distintos mecanismos, y de manera no siempre consciente e intencional- las oportunidades de acceso al suelo urbano a los grupos de menor poder, resultando en su distribución desigual u otras formas de separación en el espacio físico de la ciudad (2014 pág. 11).

De manera que la SRS la podemos entender, ante todo, como una cuestión de poder económico, destacando el acceso que esta condición brinda a las distintas esferas de la vida social, política, cultural y económica en una ciudad. En términos espaciales lo anterior se traduce en la organización social de acuerdo con el poder y las capacidades económicas. Así, entre mayor sea el poder económico con que se cuente, mayor capacidad de “organizar” el espacio se tendrá.

➤ **Características del fenómeno**

Diversos investigadores del fenómeno en América Latina (SABATINI, 2006; ARRIAGADA, RODRÍGUEZ VIGNOLI, 2004) evidencian tres dimensiones de la segregación:

- El grado de concentración espacial de los grupos sociales en zonas específicas de la ciudad.

- La homogeneidad social de las distintas áreas de las ciudades, o dicho de otra manera la proximidad física entre los espacios residenciales de los diferentes grupos sociales.
- El prestigio o desprestigio social, o estigma, de las distintas áreas o barrios de la ciudad.

La primera es una dimensión objetiva y voluntaria, potencialmente positiva para la construcción y preservación de identidades, capital social y externalidades de vecindad (SABATINI, 2006). Por su parte la segunda dimensión tiene una connotación de carácter negativo, además de ser involuntaria y excluyente, ocasionando procesos de descomposición y exclusión social en los barrios pobres (KAZTMAN, 2001). Estas dos, a decir de Rodríguez Vignoli, son dimensiones objetivas y cuantificables, que nos permiten construir indicadores de segregación residencial (2001).

Mientras que la tercera dimensión aborda aspectos de carácter subjetivos, intenta determinar el grado de “prestigio” de los barrios que componen la ciudad y la formación de estigmas territoriales asignados por la población a algunos de los vecindarios, esta dimensión llega a tornarse negativa en el caso de estigmatización de los barrios pobres (SARAVÍ, 2008).

Por consiguiente, se tiene que la segregación:

- Es un fenómeno, no un problema, por lo tanto, es un proceso, no una situación.
- Forma parte de la realidad social y por ello el espacio adquiere significado y juega distintos roles en los procesos sociales.
- Contribuye a formar identidades sociales, determinando el acceso diferenciado de la población y constituye o da lugar a “estilos de vida”.

Bajo este escenario la segregación es un fenómeno de múltiples facetas, primeramente, actúa en el lugar de residencia –se busca compartir vecindario solo con grupos socioeconómicos similares al nuestro-, posteriormente se extiende en el ámbito territorial donde la sociedad realiza sus actividades cotidianas – como trabajo, estudio, recreación, entre muchas otras, se busca interactuar con personas semejantes en cuanto al nivel socio económico (educación, profesión, capacidad adquisitiva) y finalmente en el espacio interactivo –relacionándonos solo con aquellos que consideramos iguales a nosotros en estatus social y económico-, siendo las relaciones que establecen las redes sociales en la ciudad. Por lo tanto, es importante esclarecer las repercusiones

tanto positivas como negativas del fenómeno, para llegar a un conocimiento pleno de la segregación.

➤ Causas

El estudio de la segregación con base en aspectos socioeconómicos ha tenido un gran auge en las últimas décadas en los países de América Latina. El fenómeno de la segregación no es nuevo para estas latitudes, sin embargo, los procesos de reestructuración económica y laboral dieron lugar a una nueva dimensión del fenómeno que conlleva a establecer una clara segmentación del espacio urbano a partir de las capacidades económicas de los habitantes. De Mattos (2006, pág. 2) considera que actualmente estamos viviendo una “nueva etapa de modernización capitalista; (que ha traído) una verdadera metamorfosis que comenzó a afectar (a la ciudad) tanto a su organización y funcionamiento, como a su morfología” (2006 pág. 2).

El resultado son ciudades divididas, duales, fragmentadas, polarizadas o que asemejan archipiélagos de islas (CASTELLS, 1999; BORSDORF, 2003; JANOSHCKA, 2002). A continuación, con base en las aportaciones de diversos investigadores, se abordan en síntesis algunos de los aspectos más sobresalientes del fenómeno:

A principios de los años ochenta, los países latinoamericanos sufrieron una transformación en el modelo económico impulsado por la aplicación de una estrategia macroeconómica de liberalización de los mercados. “El cambio a un nuevo paradigma económico, basado en el neoliberalismo (...) La retirada del Estado, la privatización y la desregulación permitieron a los inversores, planificadores y ciudadanos, mayores libertades” (BORSDORF, 2003 pág. 1). Este nuevo esquema económico y político, acelera los procesos de producción y consecuentemente los fenómenos urbanos y sociales que ocurren en las ciudades.

Por otro lado, las transformaciones del mercado laboral, unidas a los procesos de globalización y el crecimiento de las desigualdades sociales fundamentaron el desarrollo de la teoría de la ciudad dual, que propone la formación de sociedades y ciudades duales durante la última década del siglo XX y principios del XXI (CASTELLS, 1999). Al respecto, De Mattos (2002) debate el concepto de Ciudad Dual, como un modelo de diferenciación socioespacial de núcleos urbanos sujetos a la polarización creciente entre los integrados y los excluidos; poniendo en crisis la tradicional

división social heredada de la etapa del estado de bienestar y caracterizada por el imperio de la clase media con leves variaciones hacia arriba y hacia abajo.

En ese sentido, se establece que la evolución del mercado laboral reduce la proporción de ocupaciones protegidas y estables, aumentando las disparidades de ingreso entre trabajadores de alta y de baja calificación, y se intensifican los problemas de desempleo y subempleo, que afectan en particular a estos últimos. Al respecto Saskia Sassen (2000) señala que este cambio es necesario para el nuevo orden tardío capitalista, donde los trabajos de bajo nivel salarial son claves para el crecimiento económico, ello convierte al declive social en algo complementario al desarrollo, y no como un indicativo de decadencia.

Diversos investigadores del tema en América Latina concuerdan en la que SRS es un fenómeno social en aumento, a causa de la combinación de:

- Los cambios estructurales operados a escala mundial desde los años ochenta (globalización, desregulación, libre comercio de mercados), que han tendido a beneficiar a algunos segmentos de la población y a perjudicar a otros, con el consiguiente aumento en las disparidades socioeconómicas (DE MATTOS, 2002)
- La liberalización de los mercados de tierras, que encarecieron el acceso al suelo y que permitieron una correspondencia más estrecha entre el valor del suelo y el nivel socioeconómico de la población que lo ocupa (JARAMILLO, 2009).
- Las crecientes condiciones de inseguridad en las ciudades y por consiguiente la búsqueda de lugares protegidos por parte de los grupos con mayores recursos (CABRALES BARAJAS; CANOSA ZAMORA, 2001).
- El común denominador social que considera a las áreas habitacionales privadas y exclusivas como los mejores espacios para vivir y por consiguiente el lugar de los grupos socialmente privilegiados (JANOSHCKA, 2002).

➤ **Consecuencias**

Se puede establecer que las relaciones entre sociedad, espacio y poder adquisitivo han dado lugar a altos niveles de segregación y desigualdad en las ciudades de América Latina. Esto implica que los distintos estratos socioeconómicos tienden a compartir el vecindario sólo con personas del mismo estatus o nivel, lo cual, a su vez, genera repercusiones en varios sentidos, a continuación, se señalan algunos de los efectos resultantes:

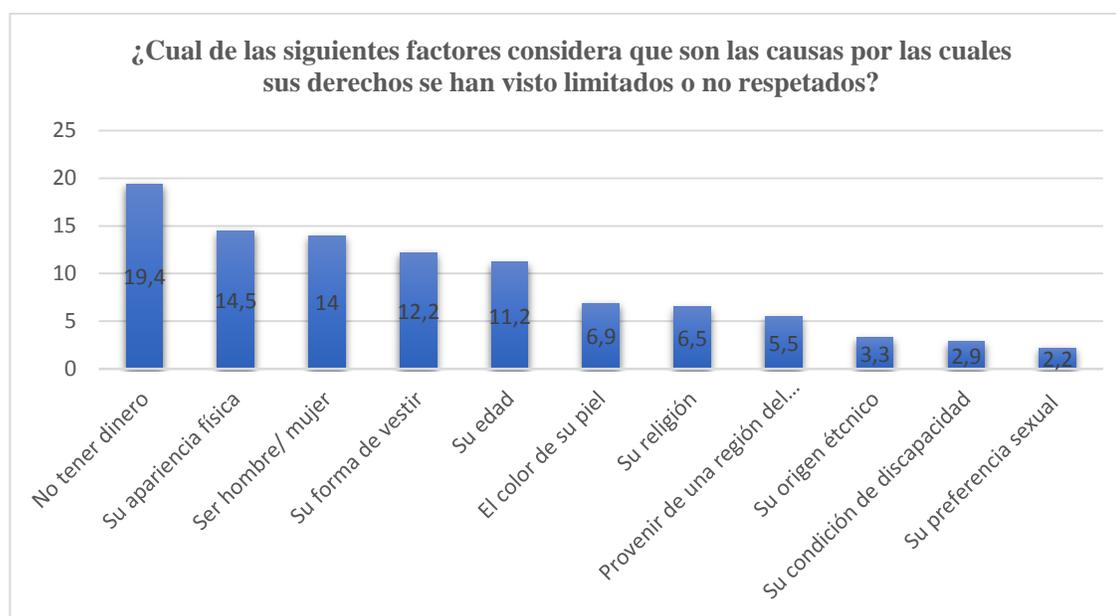
- La segregación, aislamiento y casi confinación de los estratos socioeconómicos bajos. Limitando las oportunidades de mejorar su calidad de vida al estrechan sus horizontes de posibilidades. Destacan los problemas de accesibilidad y la carencia de servicios y equipamientos urbanos de calidad en sus lugares de residencia (KATZMAN Y RETAMOSO 2005).
- Se refuerza el pensamiento de vivir entre iguales, incentivando la estigmatización social. Los segmentos de mayores ingresos se aíslan y establecen procesos de socialización entre ellos de acuerdo con su estatus o nivel socioeconómico (RODRÍGUEZ MERKEL, 2014).
- Se revitaliza la utilización de mecanismos territoriales (muros, rejas, casetas de vigilancia) que refuerzan el aspecto segregador (CABRALES BARAJAS; CANOSA ZAMORA, 2001).
- Se incrementa el deterioro de la vida comunitaria y la capacidad de acción colectiva, asociándose con el aumento de la malignidad de la segregación, violencia y desconfianza (SABATINI, 2006).
- Se refuerzan procesos de gentrificación que conllevan al desplazamiento de población marginal de las áreas degradadas, que son sustituidas por personas de mayor nivel socioeconómico revalorizando los espacios (SALINA ARREORTUA, 2013).
- Se dinamiza la estratificación del espacio público, que generan nuevos esquemas de interacción urbana a través del montaje de espacios fragmentados (MUXI, 2006).

5 LA SRS Y SU RELACIÓN CON LA DESIGUALDAD ECONÓMICA EN MÉXICO

El conjunto de argumentos hasta ahora presentados sobre la SRS, nos llevan a formular las siguientes interrogantes: ¿Cuál es la percepción de la población mexicana con respecto al fenómeno de la segregación? y, ¿cómo convivimos con ella socialmente? A lo largo del documento se muestra a la segregación, como un proceso complejo de múltiples dimensiones, conexiones, consecuencias e impactos, que involucra no solo a los estratos inferiores o superiores de la escala socioeconómica, sino que involucra a toda la sociedad, donde la segregación se inserta, de distintas formas, en procesos de diferenciación, desigualdad y/o exclusión.

Con el fin de ejemplificar las conexiones entre los conceptos mencionados con la SRS se retoma la Encuesta Nacional sobre Discriminación; a continuación, se muestran algunos de los resultados obtenidos de las dos versiones realizadas hasta ahora: 2005 y 2010 por la CONAPRED³. Los aspectos por considerar son: i) el sentir de los mexicanos sobre la segregación, ii) la desigual distribución de la riqueza y iii) la exclusión de algunos grupos socioeconómicos. Según los datos arrojados, la población mexicana percibe que sus derechos han sido limitados o no respetados en su mayoría por carecer de dinero, con ello se profundizar el sentimiento de ser diferentes y de pertenecer a un grupo social excluido (ver gráfico 1).

Gráfico 1. Apreciación de la población mexicana sobre las causas por las cuales sus derechos se han visto limitados o no respetados



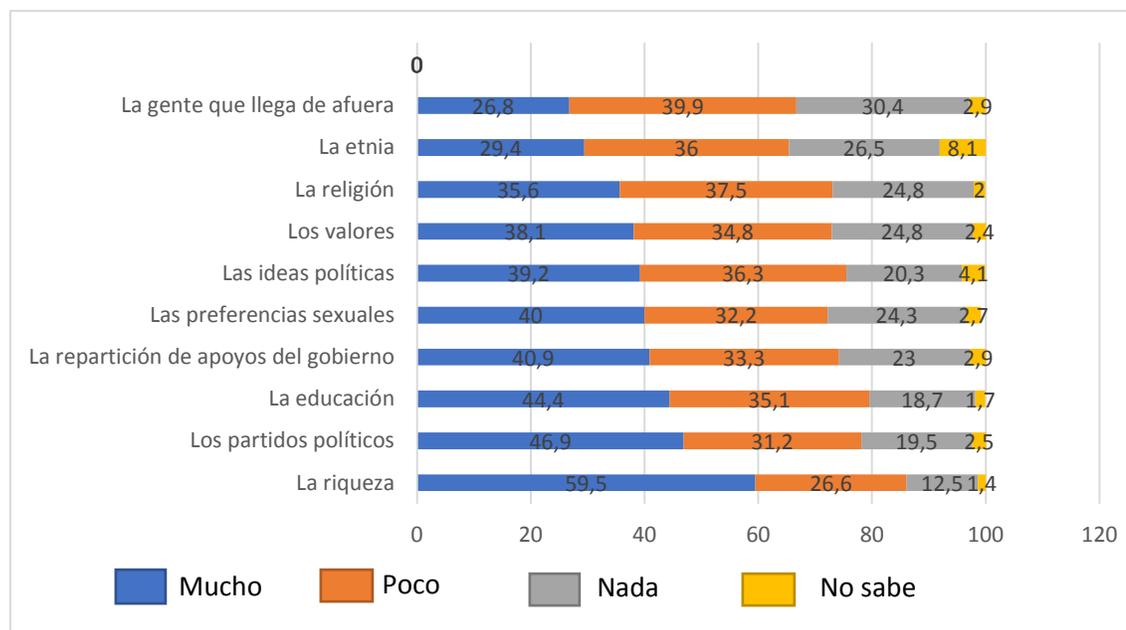
Fuente: Información obtenida de la Encuesta Nacional sobre Discriminación (CONAPRED, 2005)

Para el año 2010 los datos proporcionados por la misma encuesta muestran que la percepción sobre las disparidades socioeconómicas lejos de disminuir se incrementa (ver gráfica 2). Duhau señala que “la división social del espacio tiene como componente fundamental la característica de ser la expresión espacial de la estructura de clases o de la estratificación social” (2003 pág. 179). Esa relación jerárquica es intuita por la sociedad mexicana, siendo consciente de las divisiones que crea la riqueza.

³ Órgano de Estado Mexicano, creado por la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, aprobada el 29 de abril de 2003. El Consejo es la institución rectora para promover políticas y medidas tendientes a contribuir al desarrollo cultural y social y avanzar en la inclusión social y garantizar el derecho a la igualdad.

De acuerdo con información obtenida por CONAPRED (2010) seis de cada diez personas en nuestro país consideran que la riqueza es el factor que más divide a la sociedad; este pensamiento queda aún más evidente para los estratos socioeconómicos Medio alto/Alto, al igual que para el estrato Muy bajo, con los porcentajes del 63.9% y 60.5% respectivamente (ver gráfico 3). De manera que el factor económico juega un papel sustancial en la segregación y a su vez la segregación juega un papel decisivo en la formación de una estructura espacial y social desigual y fragmentada en las ciudades de México. Las clases dominantes condicionan a las clases sociales menos favorecidas el acceso a mejores áreas de residencia (BORSODORF, 2003), por consiguiente los grupos sociales de menor poder adquisitivo tienen limitaciones para acceder al suelo urbano, así como disminuye las oportunidades de acceder a vivienda, educación, salud, servicios e infraestructura básica de calidad.

Gráfico 2. Percepción sobre los factores que dividen a las personas que viven en un mismo lugar, según la



población mexicana

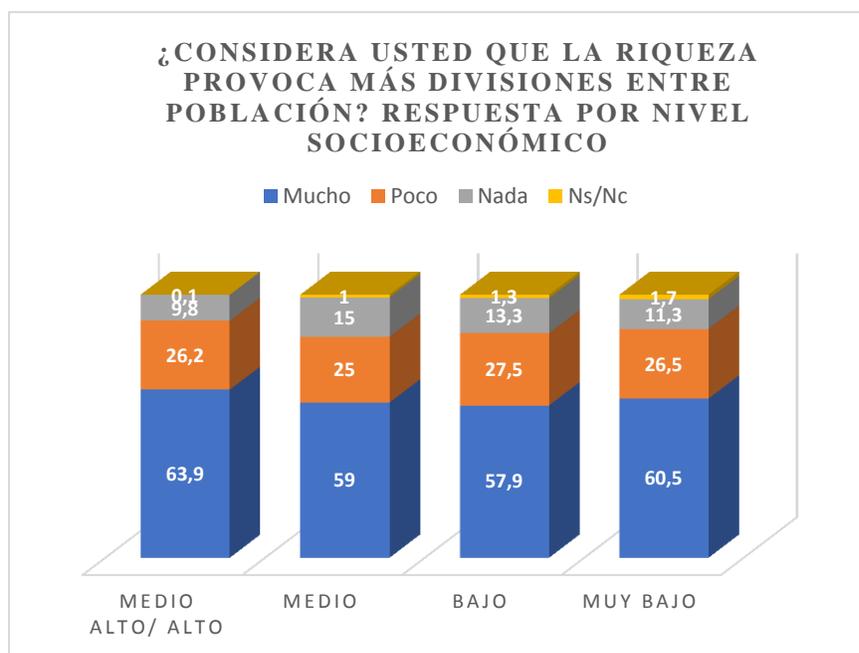
Fuente: Información obtenida de la Encuesta Nacional sobre Discriminación en México (CONAPRED, 2010)

La sociedad mexicana se caracteriza por una profunda desigualdad en las condiciones de vida de la población, la cual se expresa en múltiples y diversos indicadores: ingreso económico, nivel de educación, tipo de actividad económica, acceso a servicios de salud, seguridad social, entre

otros (RUVALCABA; SCHTEINGART, 2012). México presenta la irritante paradoja de contar con personas que se ubican entre las más ricas del mundo, al mismo tiempo que cerca de la mitad de su población vive en condiciones de pobreza, esto ha llevado a hablar de una clara polarización de la estructura social entre una ciudadanía de primera y de tercera clase (SARAVÍ, 2008).

Finalmente, en la gráfica 4 se muestran si los mexicanos consideran los ingresos percibidos como suficientes o no para cubrir las necesidades básicas; donde el 56.8% de los encuestados considera que no, 20% considera que más o menos son suficientes, 3.7% manifiesta no tener ingresos y solo el 19.3% sostiene que son suficientes sus ingresos (ver gráfica 4).

Grafico 3. Percepción sobre si la riqueza es la que provoca más divisiones entre población por nivel socioeconómico



Fuente: Información obtenida de la Encuesta Nacional sobre Discriminación en México (CONAPRED, 2010)

Los resultados indican que la mayoría de la población en México determina que sus ingresos no son suficientes para satisfacer sus necesidades, por lo tanto su situación económica y social se ve reforzada y agudizada con el paso del tiempo. Dando como resultado el empobrecimiento del capital humano en el aspecto educativo, económico y social; lo anterior conlleva a que en los hogares en esta situación se mantenga o aumente esa condición de marginalidad, estableciendo un círculo vicioso de pobreza y marginación (SARAVÍ, 2008), por lo tanto se tiene que la dimensión de pobreza potencia la dimensión funcional de dicha condición social.

Grafico 4. Percepción de la población en general sobre si sus ingresos son suficientes



Fuente: Información obtenida de la Encuesta Nacional sobre Discriminación en México (CONAPRED, 2010)

6 REFLEXIONES FINALES

La división del espacio por nivel socioeconómico es decisiva en la formación de comunidades segregadas en México. Por ello es importante señalar el avance obtenido en la investigación de este tema; en la actualidad son numerosos los estudios que tratan de profundizar en el conocimiento del fenómeno de la SRS y sus implicaciones. Siendo fundamental seguir realizando este tipo de estudios para obtener una lectura clara y precisa del fenómeno, así como de las implicaciones específicas, los factores espaciales y sociales que potencializan la segregación y de esta manera conocer la realidad urbana.

El artículo presenta una síntesis sobre la evolución de los estudios sobre la SRS en América Latina a través de esquemas en forma de línea del tiempo, de la cual podemos sustraer los siguientes apuntes; i) a partir de los primeros años del siglo XXI los estudios sobre la segregación son una importante línea de investigación, profundizando en la conceptualización del fenómeno en la realidad latinoamericana, ii) se explican las características, causas y repercusiones del fenómeno, iii) se proponen metodologías de corte cuantitativo y escalas de valoración de la segregación y finalmente, iv) los estudios más actuales tratan de abordar el aspecto subjetivo de la segregación realizando investigaciones de enfoque cualitativo.

Para finalizar, podemos concluir que la segregación es el resultado de la interacción entre las distancias espaciales que unen a iguales y separan a diferentes, y la construcción mental del “otro” y su hábitat; contribuyendo a la des-socialización de la ciudad. Una de las interrogaciones que se

deriva del panorama descrito hasta ahora, es entonces, cómo es posible esta coexistencia en un mismo espacio urbano, la coexistencia no sólo de sectores de población con tantas diferencias, sino también profundamente desiguales. Para David Harvey, la solución es clara, es esencial trabajar hacia la democratización del derecho a la ciudad y a la formación de un gran movimiento social que haga que los desposeídos puedan tomar el control de la ciudad de la que han sido excluidos desde hace tanto tiempo (HARVEY, 2011).

Esta iniciativa, ha tenido un eco importante, en diferentes partes de la esfera mundial. Actualmente, la mayoría de los países, enfrentan un crecimiento constante de la población urbana en situación de crisis; por lo tanto, los debates se multiplican y llaman la atención sobre las consecuencias negativas del proceso social de segregación. Por iniciativa de la ONU algunos países industrializados se reúnen, para discutir al respecto, ejemplo de ello, fue el Foro Social Mundial de Porto Alegre en 2001 que intentó reunir reivindicaciones sobre vivienda y medio ambiente válidas para todo el planeta y redactar la “Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad”, basada en los preceptos de solidaridad, libertad, igualdad, dignidad y justicia social. Al igual que Habitat International Coalition (HIC) publicó en 2010 “Ciudades para todos, por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias”, asentado en un enfoque de la vida urbana con raíces en el tejido latinoamericano en particular.

Sin embargo, en el actual contexto de urbanización acelerada y modelo capitalista este derecho permanece por tanto como un elemento idealizado, que forma parte de un mundo ‘digno de los seres humanos’, pero solo reservado para algunos, como subraya David Harvey “es notorio que el derecho a la ciudad está cayendo cada vez más en manos privadas o semiprivadas” (2011 pág. 179). Por lo tanto, el arduo compromiso de formar una sociedad en conjunto donde el derecho a la ciudad prevalezca para todos, sin importar condiciones raciales, étnicas, socioeconómicas, religiosas, de género, entre muchos otros, es incompleto y fragmentado. Por lo tanto, se concluye con las palabras de Duhau que nos invita a fomentar la “sociabilidad urbana” (2003 pág. 179), que remite a “la posibilidad de interacción entre grupos sociales diferentes, hacia la construcción de una ciudad completa de la cual todos formemos parte”.

7 REFERÊNCIAS

ABRAMO, Pedro. **La teoría económica de la favela:** cuatro notas sobre la localización residencial de los pobres y el mercado inmobiliario informal. Ciudad y Territorios: Estudios territoriales, Vol. XXXV, No. 136-137, España, Verano-otoño. Ministro de Fomento. 2003.

AMATO, Peter. El papel de la elite y patrones de asentamiento en la ciudad latinoamericana [Publicación periódica]. - [s.l.] : **Revista Interamericana de Planificación**, núm. 13 y 14. Vol. IV.1970

ARRIAGADA C.; VIGNOLI, Rodríguez. Segregación residencial en áreas metropolitanas de América Latina: magnitud, características, evolución e implicaciones de política. **Serie Población y Desarrollo**, 47. Santiago, Chile, 2003.

BAÑOS FRANCIA, Alfonso. **Segregación Residencial en el Espacio Turístico de Puerto Vallarta**. Guadalajara. Universidad de Guadalajara, 2009.
Bell, Wendell. A probability model for the measurement of ecological segregation. *Social Forces*. p. 357-364, 1954.
BORSDORF, Axel. **Como modelar el desarrollo y la dinamica de la ciudad latinoamerica**. *Eure*, vol. XXIX, No. 86. p 37-49, 2003.

CABRALES BARAJAS, Luis Felipe; CANOSA ZAMORA, Elia. Segregación residencial y fragmentacion urbana: los fraccionamientos cerrados en Guadalajara. *Espiral*, **Estudios sobre estados y sociedad**. Vol. VII, No. 20, p. 223-253, 2001.

CABRALES BARAJAS, Luis Felipe. **Coloquio Latinoamericano: Países abiertos, ciudades cerradas** [Libro]. - Guadalajara : Universidad de Guadalajara – Unesco, 2002.

CABRALES BARAJAS, Luis Felipe. **Segregacion social del Espacio: nuevos enfoques y patrones emergentes en México y Chile** [Informe]. - México : UNAM, 2006.

CALDEIRA PIRES DO RIO, Teresa. **Ciudad de Muros**, Sao Paulo: Universidad de San Paulo, 2000.

CASTELLS, Manuel. **La cuestión urbana**, Ciudad de México, Siglo XXI, 1999.

CONAPRED. **Primera Encuesta Nacional para disminuir la discriminación**, Ciudad de México, Consejo Nacional para prevenir la Discriminación en México, 2005.

_____. **Encuesta Nacional sobre Discriminación en México**, Ciudad de México, Consejo Nacional para prevención la Discriminación en México, 2010.

DE MATTOS, C. **Transformaciones de las ciudades latinoamericanas ¿Impactos de la globalización?** *Eure* Vol. 28 No. 85. p.5-10, 2002.

_____.Modernización capitalista y transformación metropolitana en América Latina: 5 tendencias constitutivas, **América Latina: ciudad, campo y turismo**. Geraiges Amalia, Mónica Arroyo y Silveira. San Pablo, Brasil, CLACSO, 2006.

DUHAU, Emilio. División social del espacio metropolitano y movilidad residencial, **Papeles de Población**, vol. 9, núm. 36, p.161-210, abril-junio 2003.

DUNCAN O. D.; DUNCAN, B. A methodological analysis of segregation Indexes. **American Sociological Review**, Number 20, p. 210-217, 1955.

GONZÁLEZ, Arellano Salomón. **Ciudad Desigual: diferenciación socioresidencial en las ciudades mexicanas**, Ciudad de México, Cuajimapla, Plaza y Valdes Editores, 2011.

GROISMAN, Fernando. **Segregación residencial socioeconómica en Argentina durante la recuperación Económica (2002-2007)**. Instituto de estudios Latinoamericanos. Madrid, España. DT. 03. 09. Universidad de Alcála, 2009.

HARVEY, David. **“Le Droit a la ville”**. *Revue Internationale des livres et des idées*. 2011.

JANOSHCKA, Michael. **El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización**. *Revista latinoamericana de estudios Urbanos Regionales*, EURE vol. 28 No. 85 Pontificia universidad Católica de Chile, 2002.

JARAMILLO, Samuel. **Hacia una teoría de la renta del suelo urbano**. CEDE, Bogotá. 2009.

KAZTMAN, Ruben ; RETAMOSO, Alejandro. Segregación espacial, empleo y pobreza en Montevideo. **Revista de la CEPAL**, No. 85, Abril, p.131-148, 2005.

KAZTMAN, Rubén. Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos. **Revista de la Cepal**, No. 75, Diciembre, 2001.

MARCUSE, P. ; KEMPEN, R. Van. **Globalizing Cities**. A new Spatial order?. Oxford, Blackwell Publishers, 2000.

MARENGO, Cecilia; ELORZA, Ana. **Tendencias de la segregación residencial socioeconómica: El caso de Cordoba, Argentina, en el periodo de 2001-2008**. Eure, vol. 140 No. 120 Mayo, p.111-133, 2014

MASSEY, D. S. ; DENTON, N. A. **The dimensions of residential segregation**. Social Forces, Number 67, p. 281-315, 1988

MOLINATTI, Florencia. Segregación residencial socioeconómica en la ciudad de Córdoba (Argentina): Tendencias y patrones. **Revista INVI**, vol. 28, núm. 79, septiembre-diciembre, p. 61-94, 2013

MUXI, Zaida. La ciudad dual o el reto de la globalización sobre las ciudades. **Ideas sostenibles**, Espacio de reflexión y comunicación en desarrollo sostenible. Año 3, Vol. 14, 2006.

PARK, Robert E. **The urban community as a Spatial Pattern and Moral Order**. Chicago, University of Chicago, 1926.

PÉREZ, Campuzano Enrique. Segregación socioespacial en ciudades turísticas, el caso de Puerto Vallarta, México. **Región y Sociedad**. Vol. XXII. No. 49. El colegio de Sonora, p.143-176, 2010.

RODRIGUEZ MERKEL, Gonzalo Martín. **Que es y que no es segregacion residencial, contribuciones para un debate pendiente** [Publicación periódica] // *Geo Crítica*. Cuadernos críticos de geografía humana. Vol. XIX, No. 1079. - 2014. - págs. 5-29.

RODRIGUEZ, Vignoli Jorge. Segregacion residencial económica, ¿qué es?, ¿Cómo se mide?, ¿que esta pasado?, ¿importa?. Santiago de Chile : **Serie Población y territorio**, No. 16 Proyecto Regional de Población CELADE-FNUAP, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, 2001.

RUVALCABA, R. M ; SCHTEINGART, M. **Ciudades dividias**. Desigualdad y segregación social en México. Ciudad de México, El Colegio de México, 2012.

SABATINI, Francisco. **La segregacion social del espacio en las ciudade de América Latina**. Washington DC, Banco interamericano de Desarrollo, Division de programas sociales, 2006.

SABATINI, Francisco; CÁCERES, Gonzalo; CÉRDA, Jorge. Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción. **Eure**, Vol. 27, No. 82, julio, 2001

SALINAS ARREORTUA, Luis Alberto. **Gentrificación en la ciudad latinoamericana. El caso de Buenos Aires y Ciudad de México**. GIECRYAL, Grupo interdisciplinario de estudios críticos y de América Latina, Vol. 4, num. 44, p. 283-307, 2013

SARAVÍ, Gonzalo A. **Mundos aislados: segregación urbana y desigual en la ciudad de México**. *Eure*, Vol. XXXIV, No. 103, p. 93-110, 2008.

SASSEN, Saskia. **Cities in a word economy**. Londres, Pine Forge Press, 2000.

SCHTEINGART, Martha. **División social del espacio y segregación en la ciuda de México. Continuidad y cambios en las últimas décadas**. Los grandes problemas de México, Desarrollo urbano y regional II. Garza Gustavo y Schteingart Martha. Ciudad de México, El colegio de

México, 2010.

SMOLKA MARTIM, Greenstein Rosalin ; SABATINI, Francisco. **Seminario Internacional de Segregación en la ciudad** [Informe]. - Cambridge, Massachusetts : Instituto Lincoln of Land Policy, 2001.

SVAMPA, Maristella. Los que ganaron. **La vida en los contries y los barrios privados**. Buenos Aires, Biblos, 2001.

VAN, Lindert Paul ; VERKOREN, Otto. **Segregacion residencial y política en La Paz**, Bolivia [Publicación periódica]. Vol.33, Boletín de estudios Latinoamericanos y del Caribe. 1982

WHITE, Michael J. **Measurement of Spatial Segregation**. The American Journal of Sociology, Vol. 88, No. 5, p.1008-1018, 1983.

Anexos

Línea del tiempo América Latina / Aportaciones conceptuales y teóricas		
AÑO	AUTOR	TITULO DE ARTÍCULO
2000	Prevot Schapira	Segregación, fragmentación, secesión. Hacia una nueva geografía social en la aglomeración de Buenos Aires. 2000. Economía, Sociedad y Territorio, vol. II, núm. 7, enero-junio, pp. 405-431, 2000
	Caldeira	Ciudad de Muros Ciudad: crimen, segregación y ciudadanía en Sao Paulo. Sao Paulo: Universidad de San Paulo, 2000
2001	Kaztman	Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos. Revista de la CEPAL No. 75. Diciembre. 2001
	Pedro Abramo	La teoría económica de la <i>favela</i> : cuatro notas sobre la localización residencial de los pobres y el mercado inmobiliario. Ciudad y territorios: Estudios territoriales, Vol. XXXV, n. 136-137, verano-otoño, Ministerio de Fomento, España 2001
	Prevot Schapira	Fragmentación espacial y social: conceptos y realidades. 2001. Perfiles latinoamericanos No. 19, diciembre, pp. 33-56, 2001
2003	Roitman	Barrios cerrados y a segregación social urbana, Scripta Nova. Vol. VII, núm. 146 (118), agosto, sin página, 2003
	Sabatini	La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina. Documentos del Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales. Pontificia Universidad Católica de Chile, Serie Azul N° 35 Julio, 2003
2004	Saravi	Segregación urbana y espacio público: los jóvenes en enclaves de pobreza estructural. CEPAL, Núm. 83, agosto, 2004
	Swampa	Fragmentación espacial y procesos de integración social hacia arriba: socialización y ciudadanía. Espiral, vol. XI, núm. 31, septiembre-diciembre, pp. 55-84, 2004
2005	Tecco y Fernández	Políticas Públicas y Segregación residencial socioeconómica en la ciudad de Córdoba, Argentina. Acta de conferencia del VII Seminario Nacional de la Red de Centros Académicos para el estudio de Gobiernos locales. Buenos Aires, 15 y 16 de septiembre del 2005

2006	Tecco y Véldez	Segregación residencial socioeconómica (SRS) e intervenciones para contrarrestar sus efectos negativos: Reflexiones a partir de un estudio en la ciudad de Córdoba, Argentina. Cuadernos de Geografía - Revista Colombiana de Geografía, núm. 15, pp. 53-66, 2006
2007	Sabatini y Brain	Tres mitos y cinco claves de la segregación en las ciudades chilenas. Prourbana. No. 5, agosto, 2007
2008	Sabatini y Brain	La segregación, los guetos y la integración social urbana: mitos y claves. 2008. Revista Eure, Vol. XXXIV, N.º 103, pp. 5-26, diciembre, 2008
2010	Marcos	Distribución espacial de la población: conceptos y medidas. Serie Materiales didácticos, Documentos No. 20, agosto, 2010
2012	Ruiz Table y López	El estudio de la segregación residencial en Santiago de Chile: revisión crítica de algunos problemas metodológicos y conceptuales. Eure, Vol. 40, Núm. 119, pp. 25-48, enero, 2012
2013	Duhau	La división social del espacio metropolitano: una propuesta de análisis. Nueva Sociedad No 243, enero-febrero, 2013
	Linares	Las consecuencias de la segregación socio espacial: un análisis empírico sobre tres ciudades medias bonaerenses (Ovalarrín, Pergamino y Tandil). Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura, Sociedad - Vol. 14 - N.º 14, Junio, 2013
2014	Molinatti	Efectos de la segregación residencial socioeconómica sobre la reproducción adolescente. Ciudad de Córdoba, 2001. Población y Salud en Mesoamérica - Volumen 12, número 1, artículo 4, julio-diciembre, 2014
	Rodríguez Merkel	Que es y que no es segregación residencial. contribuciones para un debate pendiente. Revista bibliográfica de Geografía y ciencias sociales. Vol. XIX, nº 1079, junio, sin página, 2014
2015	López Morales	Suelo urbano y segregación residencial: Hacia una agenda de integración social para zonas censales metropolitanas chilenas. Ciudades, No. 18, Vol. 1, pp. 197-213, 2015
	Matossian	División social del espacio residencial y migraciones. El caso de San Carlos de Bariloche, Argentina. EURE, vol. 41, No. 124, septiembre, pp. 163-184, 2015
2016	Marengo y Elorza	Vivienda social en Córdoba: efectos de la segregación residencial y el crecimiento urbano (1991-2008). Revista INVI No. 86, mayo, Volumen 31, pp. 119-144, 2016

Línea del tiempo América Latina / Aportaciones metodológicas

AÑO	AUTOR	TÍTULO DE ARTÍCULO
2001	Sabatini, Cáceres y Cerdá	"Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción", Eure, Santiago, v. 27. núm. 82, 2001
	Rodríguez Vignoli	Segregación residencial socioeconómica: ¿qué es? ¿cómo se mide? ¿qué está pasando? ¿importa? CEPAL. Proyecto Regional de Población CELADE, Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). Santiago de Chile Serie Población y Desarrollo. 2001
	Svampa, M.	Los que ganaron. La vida en los countries y los barrios privados. Buenos Aires: Biblios. 2001
2002	Kaztman y Wormald	Los cambiantes rostros de la integración y exclusión social en cuatro áreas metropolitanas de América Latina. Trabajo y ciudadanía. Cebra comunicación visual. 2002
2003	Rodríguez Vignoli y Arriagada	Segregación residencial en áreas metropolitanas: magnitud, características, evolución e implicaciones de política. CEPAL. Proyecto Regional de Población CELADE, Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). Santiago de Chile, 2003
	Duhau	División social del espacio metropolitano y movilidad residencial. Papeles de Población, vol. 9, núm. 36, abril-junio, pp. 161-210, 2003
2004	Rodríguez Vignoli y Arriagada	Segregación residencial en la Ciudad latinoamericana. Revista EURE, Vol. XXIX, Nº 89, pp. 5-24, 2004
	Marengo	Una aproximación a la segregación residencial, como punto de partida en la formulación de política. Revista INVI No. 50, Volumen 19, pp. 167-183, 2004
2005	Kaztman, Retamoso	Segregación espacial, empleo y pobreza en Montevideo. Revista de la CEPAL No. 85. Abril, 2005
2006	Kaztman, Retamoso	Segregación residencial en Montevideo: Desafíos para la equidad educativa. CEPAL. Reunión de expertos sobre población y pobreza en América Latina y el Caribe, 2006
	Groisman y Suárez	Segregación residencial en la Ciudad de Buenos Aires, Población de Buenos Aires, vol. 3, núm. 4, octubre, pp. 27-37, 2006
2007	Kaztman, Retamoso	Efectos de la segregación urbana sobre la educación en Montevideo. Revista de la CEPAL No. 91, abril, 2007
	Paul Peters	Self-help housing and Informal Homesteading in Peri-Urban America: settlement identification using digital imagery and GIS, Habitat International, pp. 141-164, 2007

2008	Rodríguez Merkel	Segregación residencial socioeconómica en la Ciudad de Buenos Aires. Dimensiones y cambios entre 1991 – 2001. Población de Buenos Aires, vol. 5, n°8, p. 7-30, 2008
	Rodríguez Vignoli	Movilidad cotidiana, desigualdad social y segregación residencial en cuatro metrópolis de América Latina. Revista Eure, Vol. XXXIV, N° 103, pp. 49-71, diciembre 2008
2009	Flores, Wormald, Sabatini	Segregación Residencial y trayectorias laborales de jefes de hogar en conjuntos de vivienda social en Chile. Journal of Latin American Geography, Vol.6(1), pp.149-171, 2009
	Garín, Salvo y Bravo	Segregación residencial y políticas de vivienda en Temuco. 1992-2002, Revista de Geografía Norte Grande, 44: 113-128, 2009
2010	Groisman y Suárez	Segregación residencial e inserción laboral en el Conurbano Bonaerense. Población de Buenos Aires. Año 7, número 11, abril de 2010, pp. 7-30, 2010
	Aliaga-Linares & Alvarez-Rivadulla	Segregación residencial en Bogotá a través del tiempo y diferentes escalas. Lincoln Institute of Land Policy, 2010
2011	Perrén	Segregación residencial socioeconómica en una ciudad de la Patagonia. Una aproximación al caso de Neuquén, Estudios socio territoriales. Revista de Geografía, N° 10, pp. 65-101, jul-dic 2011
	Groisman	Segregación residencial socioeconómica en Argentina durante la recuperación económica (2002-2007). Documentos de trabajo de Instituto de Estudios Latinoamericanos, DT, 03, 2011
2012	Rodríguez Merkel	El uso de zonas censales para medir la segregación residencial: contraindicaciones, propuesta metodológica y un estudio de caso: Argentina, 1991-2001. FAHCE. VII Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata "Argentina en el escenario latinoamericano actual: debates desde las ciencias sociales". 2012.
2013	Molinatti	Segregación Residencial Socioeconómica en la ciudad de Córdoba (Argentina): Tendencias y Patrones espaciales. Revista INVI, No. 79, noviembre 2013, Volumen No. 28, pp. 61-94, 2013
	Sabatini y Wormald	Segregación residencial e inserción laboral en el Córdoba. 2013. EURE. Vol. 39, No. 117, pp. 117-145, mayo 2013.
2014	Elorza y Marengo	Tendencias de la segregación residencial socioeconómica: El caso de Córdoba (Argentina) en el periodo 2001-2008. 2014. Eure. Vol. 140. No.120. pp. 111-133, mayo 2014
	Gasparini, Cicowicz y Sosa Escudero	Pobreza y Desigualdad en América Latina: Conceptos, Herramientas y Aplicaciones. Universidad Nacional de la Plata. Documento de Trabajo Nro. 171 octubre, 2014
	Orellana y Osorio	Segregación socio-espacial urbana en Cuenca, Ecuador, Analítika, vol. 8, 27-38, 2014
2016	Elorza	Segregación residencial socioeconómica y la política de vivienda social. El caso de la ciudad Córdoba (Argentina) Cuaderno Urbano. Espacio, cultura, sociedad, vol. 20, núm. 20, pp. 71- 94, junio, 2016
	Rodríguez Merkel	Desigualdades socioeconómicas y segregación residencial en dos décadas de signo político y económico opuesto. La aglomeración Gran Buenos Aires entre 1991 y 2010. CUADERNO URBANO. Espacio, cultura, sociedad, vol. 21, núm. 21, pp. 5-28, noviembre 2016,
	Moretti, Rojas y Peláez	Segregación residencial socioeconómica y la política habitacional. Una aproximación a partir del Programa "Mi casa, mi vida". Estudio de caso en la ciudad de Córdoba, Argentina. Novedades en Población/ CEDEM, Año. 12. Vol. 23, pp.1-12, 2016

Línea del tiempo México / Aportaciones conceptuales y teóricas		
AÑO	AUTOR	TITULO DE ARTÍCULO
2001	Cabrales, Canosa	Segregación residencial y fragmentación urbana: los fraccionamientos cerrados en Guadalajara. Espiral, vol. VII, núm. 20, enero/abril, pp. 223-253, 2001
2003	Duhau	División social del espacio metropolitano y movilidad residencial, Papeles de Población, vol. 9, núm. 36, abril-junio, pp. 161-210, 2003
2004	Cabrales	Latinoamérica: países abiertos, ciudades cerradas, Universidad de Guadalajara/Unesco, 2002
2006	Caprón y González Arellano	Las escalas de la segregación y de la fragmentación Urbana, Trace. Travaux et Recherches dans les Amériques du Centre, núm. 49, junio, PP. 65-75, 2006
	Cabrales	Tendencias recientes de las urbanizaciones cerradas y polarización social en Guadalajara, Segregación social de espacio: Nuevos enfoques y patrones emergentes en México y Chile, UNAM; Septiembre, 2006

2007	Nuñez Miranda	Grandes desarrollos habitacionales en la Zona Conurbada de Guadalajara, Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad, Vol. XIII No. 39, Mayo / agosto de 2007
2008	Sandoval Hernández	Estudios sobre pobreza, marginación y desigualdad en Monterrey, CIEAP/UAEM, Papeles de Población, No. 57, 2008
	Salinas Arreortua	Segregación residencial en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. X Coloquio Internacional de Geocrítica, Universidad de Barcelona, Barcelona, 26 - 30 de mayo de 2008
2009	Saraví	Transiciones vulnerables; Juventud, desigualdad y exclusión en México, CIESAS, 2009
	González Arellano	División social del espacio: la ciudad y sus territorios, Universidad Autónoma Metropolitana-Cuajimalpa, División de ciencias sociales y humanidades, Laboratorio de análisis socio territorial
2011	Castillo y Villar	Segregación socio espacial en Cancún: 1990 - 2010 tres ciudades en una misma Provincia, núm. 26, julio-diciembre, pp. 11-31, 2011
2012	Pérez Campuzano	Segregación socio espacial urbana. Debates contemporáneos e implicaciones para las ciudades mexicanas, Estudios Demográficos y Urbanos, vol. 26, núm. 2, mayo-agosto, pp. 403-432, 2011
	Rubalcava y Schteingart	Ciudades divididas. Desigualdad y segregación social en México. Primera edición ed. México: El Colegio de México, 2012
	Monkkonen	La segregación residencial en el México urbano: niveles y patrones, EURE, vol 38 no 114, pp. 125-146, mayo 2012
2013	Duhau	La división social del espacio metropolitano. Una propuesta de análisis, Nueva Sociedad No 243, enero-febrero de 2013

Línea del tiempo México / Aportaciones metodológicas

AÑO	AUTOR	TÍTULO DE ARTÍCULO
2000	Ruvalcaba y Schteingart	RUVALCABA, R. S. y Schteingart, M., 2000, "La división social del espacio en las grandes metrópolis mexicanas. Un estudio comparativo", en El Mercado de Valores, año LX, núm. 4, abril
2001	Schteingart	RUVALCABA, R. S. y Schteingart, M., 2001, "Segregación socio espacial en el Área Metropolitana de la Ciudad de México", en G. Garza (coord.), Atlas de la ciudad de México, Gobierno del Distrito Federal/El Colegio de México, México.
2004	Aceves, De la Torre, Safa	Fragmentos urbanos de una misma ciudad: Guadalajara Espiral, vol. XI, núm. 31, septiembre-diciembre, pp. 277-320, 2004
2005	Venegas y Catañeda	El crecimiento urbano y las características socioeconómicas de la Zona Metropolitana de Guadalajara, la generación de áreas pauperizadas, Carta Económica Regional, Año 17, núm. 94, octubre-diciembre 2005
	González Hernández	Segregación socio espacial, integración al mercado de trabajo y deterioro de los grupos de ingreso medio en la zona conurbada Zacatecas-Guadalupe, México, 2000 Papeles de Población, vol. 11, núm. 46, octubre-diciembre, pp. 79-108, 2005
2006	Alegría	Estructura Intraurbana y segregación social: El caso de Tijuana, Curso PUEC, UNAM, septiembre 2016
	Fuentes y Cervera	Mercados Inmobiliarios y sus efectos en la segregación espacial: el caso de Ciudad Juárez, México, Estudios Fronterizos, Vol. 7, Núm.13, enero-junio, pp. 43-62, 2006
2007	González Arellano y Villeneuve	Transformaciones en el espacio socio residencial de Monterrey, 1990-2000, Estudios Demográficos y Urbanos, vol. 22, núm. 1, enero-abril, pp. 143-178, 2007
2008	Saraví	Mundos aislados: segregación urbana y desigualdad en la ciudad de México, Revista Eure, Vol. XXXIV, N.º 103, pp. 93-110, diciembre, 2008
	Vilalta Perdomo	Comentarios y mediciones sobre la segregación espacial en la Ciudad de México Estudios Demográficos y Urbanos, vol. 23, núm. 2, mayo-agosto, pp. 375 -413, 2008
2009	Baños Francia	Segregación Residencial en el espacio turístico de Puerto Vallarta, Jalisco: 2001-2007, DCTS, Universidad de Guadalajara, 2009
	Ariza y Solís	Dinámica socioeconómica y segregación espacial en tres áreas metropolitanas de México, 1990 y 2000. Estudios Sociológicos, vol. XXVII, núm. 79, pp. 171-209, 2009
2010	Schteingart	División social del espacio y segregación en la ciudad de México. Continuidad y cambios en las últimas décadas. En G. Garza y M. Schteingart, Los grandes problemas de México. II. Desarrollo urbano y regional, pp. 345-387, México: El Colegio de México, 2010
	Pérez Campuzano y Santos	Segregación socio espacial en ciudades turísticas, el caso de Puerto Vallarta, México, Región y sociedad, vol. XXII, no. 49. 2010
	Pérez Campuzano	Diferenciación socio espacial en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía, UNAM, Núm. 74, pp. 92-106, 2011

2011	González Arrellano	Ciudad desigual. Diferenciación socio residencial en las ciudades mexicanas, México, UAM Cuajimalpa-Plaza y Valdés, 2011
	Aguilar y Mateos	Diferenciación sociodemográfica del espacio urbano de la Ciudad de México, EURE, vol. 37, no 110, abril 2011, pp. 5-30, 2011
	Aparicio, Ortega y Sandoval	La segregación socio-espacial en Monterrey a lo largo de su proceso de metropolización, Región y sociedad. año XXIII, no. 52, 2011
2012	Zamorano, Caprón y González Arrellano	Ser viejo en una metrópolis segregada; Adultos mayores en la ciudad de México, Nueva Antropología, vol. XXV, núm. 76, enero-junio, pp. 83-102, 2012
	Sánchez Peña	Cambios en la Segregación socioeconómica en México. Realidad, Datos y Espacio. Revista internacional de geografía y Estadística. Vol. 3 Núm. 2 mayo-agosto 2012
	Peter Ward	Segregación residencial: la importancia de las escalas y de los procesos informales de mercado, Quid 16, N°2, 2012
	González Gómez	Segregación urbana dirigida y segregación voluntaria: Querétaro, México, Ciudad, metrópoli y mercado inmobiliario. Querétaro 1970-2010, UAQ-FCPyS, Acta de ponencia del XXX simposio de la ICA; Viena, 2012.
	Sánchez Peña	¿Viviendo cada vez más separados? Un análisis multigrupo de la segregación residencial en la Ciudad de México, 1990-2005, Estudios Demográficos y Urbanos, vol. 27, núm. 1, enero-abril, pp. 57-93, 2012
2013	Fuentes Flores y Hernández	Segregación socio espacial y accesibilidad al empleo en Ciudad Juárez, Chihuahua, Región y sociedad, Año xxv, No. 56, 2013
	Alvizo Carranza	La Colonia Obrera y la segregación urbana en Guadalajara, Historia 2.0, Año III, Número 6, 2013
2017	Domínguez Aguilar	Las dimensiones espaciales de la segregación residencial en la ciudad de Mérida, Yucatán, A principios del siglo XXI, Península vol. XII, núm. enero-junio, pp. 147-188, 2017

Recebido em 16/11/2017.

Aceito em 02/04/2018.

Publicado em 02/04/2018.

O MUNDO E O REINO: HISTORICIDADE E FICCIONALIZAÇÃO EM *EL REINO DE ESTE MUNDO*, DE ALEJO CARPENTIER

THE WORLD AND THE KINGDOM: HISTORICITY AND FICTIONALIZATION IN ALEJO CARPENTIER'S NOVEL THE KINGDOM OF THIS WORLD

Fábio Aristimunho Vargas¹

Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste), Foz do Iguaçu-PR, Brasil

Resumo: O romance *El reino de este mundo* (1949), do escritor cubano Alejo Carpentier (1904-1980), é uma obra de ficção histórica que retrata a colônia francesa de Saint-Domingue no século XVIII até as primeiras décadas do Haiti independente, introduzindo o estilo narrativo conhecido como “real maravilhoso”, que muito influenciaria a literatura latino-americana do século XX. Embora a narrativa não mencione datas nem nomeie fatos, é possível reconhecer e datar os principais acontecimentos retratados, assim como identificar certos personagens reais que aparecem na trama. O presente artigo busca desvendar os elementos históricos referidos e ficcionalizados por Carpentier ao longo da obra, buscando separar o mundo (real) do reino (da ficção), de modo a fornecer subsídios para melhor compreensão da narrativa. Analisam-se, para isso, as quatro partes em que se estrutura o livro, contrastando a narrativa com fatos históricos e elementos da teoria da ficção histórica.

Palavras-chave: Ficção histórica; descolonização; pós-colonialidade.

Abstract: The novel *El mundo de este mundo* (1949), by Cuban writer Alejo Carpentier (1904-1980), is a work of historical fiction that portrays the French colony of Saint-Domingue in the XVIII century until the first decades of independent Haiti, introducing the style of narrative known as "marvelous real", which would greatly influence the XX century's Latin American literature. Although the narrative does not mention dates or facts, it is possible to recognize and date the main events portrayed, as well as to identify certain real characters that appear in the plot. The present article seeks to uncover the historical elements referred to and fictionalized by Carpentier throughout his work, seeking to separate the (real) world of the realm (of fiction), in order to provide subsidies for a better understanding of the narrative. For this, this article analyzes the four parts of the book, contrasting the narrative with historical facts and elements of the theory of historical fiction.

Keywords: Historical fiction; decolonization; postcoloniality.

¹ Doutor em Integração da América Latina pelo PROLAM/USP e mestre em Direito Internacional pela USP. Contato: <fabioaristimunho@gmail.com>.

1 INTRODUÇÃO

A Revolução Haitiana, retratada pela tensão entre colonos brancos e negros escravos na convulsionada colônia francesa de Santo Domingo, assim como as contradições do Haiti independente, é o pano de fundo do romance *El reino de este mundo* (1949), do escritor cubano Alejo Carpentier (1904-1980), publicado como *O reino deste mundo* na edição brasileira (Martins Fontes, 2009)

Essa obra é especialmente reconhecida por ter introduzido o Real Maravilhoso, estilo narrativo que muito influenciaria a literatura latino-americana do século XX. Em seu Prólogo ao livro, Carpentier tece um comparativo entre a pretensão europeia de caracterizar o maravilhoso, em especial o surrealismo, e o maravilhoso encontrado nas terras haitianas. O Real Maravilhoso de Carpentier considera fantástica a própria natureza do Continente, interpreta a presença do maravilhoso como um patrimônio da região. Esse Prólogo costuma ser mais referido do que a obra em si, cuja narrativa fica muitas vezes em segundo plano; neste artigo, o enredo é que será objeto de análise.

Sob diversos aspectos, *O reino deste mundo* pode ser enquadrado na categoria “ficção histórica”. Trata-se de uma ficcionalização do passado histórico, em que há um cruzamento entre o plano individual (a vida do personagem Ti Noel) e o plano coletivo (a Revolução Haitiana e o papel específico dos personagens históricos representados na obra, cobrindo o período de entre a segunda metade do século XVIII e as primeiras décadas do XIX). Observa-se uma perfeita concatenação entre os acontecimentos históricos e os rumos da narrativa, numa relação de mútua influência. Por essa perspectiva, *El reino de este mundo* filia-se à melhor tradição do romance histórico, representada por obras como *Ivanhoé* (1819), de Walter Scott, *Guerra e paz* (1865–1869), de Léon Tolstói, *Memórias de Adriano* (1951), de Marguerite Yourcenar, e *Memorial do convento* (1982), de José Saramago, mas também inaugura um subgênero literário que viria a ser denominado “a nova novela histórica da América Latina”, conforme se verá.

A narrativa em questão não menciona datas nem nomeia fatos, embora especifique a passagem do tempo: “Quatro anos durou a espera”; “Transcorreram vinte anos depois disso tudo” (CARPENTIER, 2009, p. 37 e 50). No entanto, é possível reconhecer e datar os principais acontecimentos retratados, assim como identificar

certos personagens reais que aparecem na trama. O autor adverte, em seu Prólogo, que o relato da obra teria sido estabelecido sobre “uma documentação extremamente rigorosa”, que não somente respeitaria “a verdade histórica dos acontecimentos, de nomes de personagens – inclusive secundários –, de lugares e até de ruas, mas também oculta, sob sua aparente intemporalidade, um minucioso cotejo de datas e de cronologias”. (CARPENTIER, 2009, p. 11)

Observa-se, assim, certa tensão entre o “mundo” e o “reino” em *El reino de este mundo*: o mundo real e o reino da ficção, em uma dialética baseada no cruzamento de dois campos discursivos. A convergência entre narrativa histórica e narrativa ficcional dá origem à chamada narrativa de ficção histórica.²

O presente artigo tem por objetivo desvendar os elementos históricos referidos e ficcionalizados por Carpentier ao longo de *El reino de este mundo*, buscando separar o mundo (real) do reino (da ficção), de modo a fornecer subsídios para melhor compreensão da narrativa. A obra é estruturada em quatro partes, as quais são resumidas e analisadas nos itens a seguir.

2 A REVOLTA DE MACKANDAL

Na história narrada por *El reino de este mundo*, a primeira parte está centrada na revolta liderada por Mackandal na década de 1750. François Mackandal (?–1758), originário da África, era o “filho de um chefe islamizado da Guiné”³ que liderou uma revolta de escravos, sendo considerado um “Houngan”, ou Supremo Sacerdote, pela religião vodu haitiana.⁴ A revolta em si é retratada, no livro, em detalhes cruentos.

Segundo a narrativa da primeira parte do livro, toda a planície norte teria sido invadida por um estranho e desconhecido veneno, que matava vacas, bois, novilhos, cavalos, ovelhas, infestando toda a comarca com um interminável fedor de carniça. As fogueiras não davam conta da demanda e os animais continuavam desabando. Os

² Segundo Marilene Weinhardt, não interessa à ficção histórica repetir “o relato dos acontecimentos magnos, mas ressuscitar poeticamente os seres humanos que viveram tal experiência. Essa forma literária deveria fazer com que o leitor apreendesse as razões sociais e individuais que fizeram com que os homens vivendo aquele tempo e habitando aquele espaço pensassem, sentissem e agissem da forma como o fizeram”. (WEINHARDT, 2011, p. 27)

³ Enciclopédia Mirados Internacional, 1976, v. 11, p. 5639.

⁴ O vodu haitiano é uma religião baseada no culto aos *loas* (espíritos), originária de povos da África Ocidental, sobretudo no Daomé, possuindo ainda elementos cristãos e indígenas.

telhados viviam repletos de aves carniceiras e as moscas verdes a tudo infestavam. Para surpresa de todos, o veneno começou a se espalhar também pelas casas, fulminando sem aviso os proprietários. Havia um grande temor pelo veneno de origem desconhecida e a todo momento havia enterros. Temerosos e à procura de uma explicação, os colonos açoitavam e torturavam seus escravos, enquanto o veneno continuava dizimando famílias, levando consigo a esposa do personagem Monsieur Lenormand de Mezy. Certa tarde, um escravo alcaguetou o maneta Mackandal, que, investido de poderes extraordinários, seria o Senhor do Veneno. O dedo-duro foi morto com um tiro nos intestinos e iniciou-se uma tempestade de açoites nas fazendas. “Naquela mesma tarde, mobilizaram-se todos os homens disponíveis para caçar Mackandal.” (CARPENTIER, 2009, p. 33)

As buscas foram inúteis, não tendo sido encontrado sequer rastro do feiticeiro. O veneno, por outro lado, uma vez conhecida sua procedência, deteve a sua marcha. Agora que a morte havia recobrado seu ritmo normal, aos poucos a vida também voltava à normalidade. As batidas contra Mackandal iam rareando. Enquanto isso, o mito e as histórias do feiticeiro iam prosperando entre os escravos, espalhando-se relatos de seus poderes licantrópicos: uma iguana verde que aquecera o dorso no teto do secador de tabaco; uma mariposa noturna voando à luz do dia; um grande cão que roubou um pernil de veado; um alcatraz que se sacudiu sobre a parreira do quintal – todos eles eram nada mais que metamorfoses de Mackandal, seus disfarces enquanto continuava a visitar as fazendas para vigiar seus fiéis e saber se ainda confiavam em sua volta. Um dia, dizia-se, ele daria o sinal do grande levante e, segundo o personagem Ti Noel, escravo de Monsieur Lenormand de Mezy, o sangue dos brancos correria até o riacho. E assim se passaram quatro anos de espera.

Finalmente capturado, preparou-se para Mackandal uma punição que deveria servir de exemplo aos demais negros. Os escravos foram levados por seus senhores, em grandes grupos escoltados por capatazes a cavalo e guardas com armamento de campanha, até a praça central da Cidade do Cabo. Nesse ínterim, os soldados amontoavam lenha ao pé de um poste. Autoridades e funcionários públicos instalavam-se em altas poltronas à sombra de um toldo e nos balcões as damas com seus leques e sombrinhas se postavam para o acontecimento. Cada vez mais apertados e suarentos, os negros aguardavam o espetáculo organizado especialmente para eles. Mackandal era

conduzido para o centro da praça, coberto de cordas e ferimentos recentes. Apesar da expectativa dos amos, os escravos demonstravam uma revoltante indiferença. Para eles os brancos nada entendiam de coisas dos negros; Mackandal, que havia passado por um ciclo de transformações, superando a ausência de um braço com a posse de várias patas, haveria de transformar-se a qualquer momento em um mosquito zombador, fugindo de seus captores.

Com o gesto do governador tacou-se fogo à pilha de lenhas que estava a seus pés. Mackandal agitou o coto e vociferou conjuros desconhecidos. Suas amarras se soltaram e seu corpo se precipitou sobre os negros, que o saudaram com um grito de “Mackandal sauvé!”. Os guardas se lançaram a coronhadas contra a turba em meio à gritaria, e poucos viram que Mackandal fora por fim jogado de cabeça no fogo, que afogou seu último grito. Quando o espetáculo terminou e os negros se acalmaram, estes voltaram a suas fazendas rindo por todo o caminho. “Mackandal cumpriu sua promessa, permanecendo no reino deste mundo.” (CARPENTIER, 2009, p. 45) Para eles, os brancos tinham sido ludibriados por Mackandal, que se teria metamorfoseado, enquanto para os brancos tudo isso apenas atestava a insensibilidade dos negros ante o suplício de um semelhante.

No “mundo real”, por assim dizer, Mackandal foi capturado e queimado vivo na praça pública da Cidade do Cabo (Cap-Français, hoje Cap-Haïtien), no ano de 1758.

No próximo item será abordada a segunda parte da obra, que compreende o período de 1791 e 1802, com um “epílogo” em 1825.

3 DE BOUCKMAN A BONAPARTE

A segunda parte da obra tem como pano de fundo os estertores do período colonial, quando o domínio francês sobre o Haiti começa a se esfacelar. Os personagens históricos que protagonizam essa parte são Bouckman e Pauline Bonaparte, esta nomeada no livro como Paulina. Nessa parte há também, no capítulo 1, uma prematura menção a Henri Christophe, que viria a se tornar rei do Haiti, mas que à época dos fatos narrados era mestre-cuca e dono de um albergue na Cidade do Cabo.

O capítulo 2 faz uma colorida recriação da Cerimônia de Bois Caïman, conduzida no dia 14 de agosto de 1791 pelo sacerdote vodu Dutty Bouckman⁵ (?–1791) em conjunto com uma aliança secreta de escravos. Essa cerimônia marca o início da Revolução Haitiana, que redundaria na independência do país em 1804. Bouckman é retratado por Carpentier como alguém dotado de poderosa retórica e personalidade magnética, a quem todos os presentes juraram fidelidade. Mencionam-se também seus comandantes Jean François, Biassou e Jeannot (CARPENTIER, 2009, p. 55), líderes que segundo ele libertariam os escravos de Saint-Domingue.

A revolta de Bouckman é retratada de maneira mais comedida, se comparada ao nível de detalhamentos no relato da revolta de Mackandal. A narração limita-se ao microcosmo da fazenda de Monsieur Lenormand de Mezy e a menções *a posteriori*. Lenormand de Mezy, surpreendido pelo início do levante, escondeu-se por dois dias no fundo de um poço seco. Enquanto isso, os negros mataram sua esposa e o contador da fazenda, saquearam a casa, incendiaram os canis e o paiol e saíram aos gritos de “morra!” aos amos, ao governador e a todos os franceses do mundo. Retornando temeroso à própria casa, após vários dias veio a saber, por um mensageiro a cavalo, que a revolta fora abafada e que a cabeça do líder, Boukman, já criava vermes no exato lugar em que Mackandal fora queimado anos antes. Encontrando-se com o governador, que tremia de nervosismo e insônia, soube dele que se planejava o extermínio total e absoluto dos escravos, assim como dos negros e mulatos livres. A colônia ia à ruína, os negros tinham violado quase todas as moças distintas da planície. Foi nesse momento que pela primeira vez prestou atenção a uma palavra que até então lhe passara despercebida: *Vaudoux* (vodu), designação que para ele evocava as práticas selvagens dos feiticeiros das montanhas e que naquele momento se traduzia em uma religião secreta que alentava e unia os negros rebeldes. Considerando-se a morte Bouckman, é possível datar esses fatos todos de novembro de 1791.

Maria Paola Buonaparte (1780–1825), mais conhecida como Pauline Bonaparte, irmã mais nova de Napoleão Bonaparte, protagoniza os capítulos 6 e 7 da segunda parte da obra. Casada com o general francês Charles Leclerc (1772–1802), chega com a família a Saint-Domingue em 1801, cujo governo seu marido assume. No entanto, sua estada é encurtada por um surto de varíola, que vitima Leclerc em 1º de outubro de

⁵ Considerando-se que Bouckman era originário da Jamaica, conjectura-se que seu nome seja o afrancesamento do inglês “Book Man”, ou “homem do livro”, um indício de que fosse muçulmano.

1802. O livro retrata uma Pauline aterrorizada ante a possibilidade de a epidemia alcançá-los na ilha de Tortuga, onde se refugiara, a ponto de participar dos rituais voduns conduzidos pelo negro Solimán, antigo garçom de uma casa de banho que passara a lhe servir como seu massagista. Pauline retorna à França tão logo lhe morre o marido. Anos mais tarde, um igualmente aterrorizado Solimán, acompanhando a viúva do rei Christophe no exílio, se depararia, em Roma, no Palazzo Borghese, com uma estátua com as formas do corpo de Pauline, cujos contornos ele bem conhecia. De fato, Pauline Bonaparte morreu em Roma, aos quarenta e cinco anos de idade, no ano de 1825.

No próximo item será abordada a terceira parte da obra, que compreende o período entre o começo do século XIX e 1820, data da morte do rei.

4 O REINADO DE HENRI CHRISTOPHE

A terceira parte é focada no rei Henri Christophe e na construção da Cidadela La Ferrière. Também menciona, *en passant*, Jean-Jacques Dessalines (1758–1806) (CARPENTIER, 2009, p. 84), ex-escravo líder da Revolução Haitiana que proclamou a independência do Haiti em 1804. Tornou-se o primeiro governante do país e, mais tarde, seguindo os passos de Napoleão, proclamou-se imperador. Morreu traído por seus colaboradores Alexandre Pétion e Henri Christophe (PRADO, 1994, p. 15.).

Henri Christophe (1767–1820), ex-escravo, militar de carreira, tornou-se presidente do Haiti em 1807 e proclamou-se rei em 1820, mesmo ano em que cometeu suicídio.⁶ É retratado, em *El reino de este mundo*, como um autocrata impopular e cruel. Sans-Souci, sua “capital”, é vista pelo personagem Ti Noel como um lugar repleto de palácios, com uma fortaleza de janelas arqueadas, terraços, estátuas, jardins, pérgulas, riachos artificiais, militares vestidos de branco, jovens capitães, palácios, damas coroadas de plumas, igrejas adornadas. Mas o que mais o assombrava era a descoberta de que esse mundo prodigioso era um mundo de negros.

O velho Ti Noel é preso e levado com outros detentos para um campo de construção. Sua função era, junto com inúmeros meninos, grávidas, mulheres e velhos, carregar um tijolo por vez até o alto de uma montanha. Trata-se aqui da construção da gigantesca Citadelle Laferrière, que durou de 1805 a 1820, localizada no alto de uma

⁶ Enciclopédia Mirador Internacional, 1976, v. 11, p. 5640.

montanha (“Gorro del Obispo”, segundo o livro) no norte do Haiti. Trata-se, hoje, da maior fortaleza de todo o continente americano. Segundo *El reino de este mundo*, negros morriam diariamente na obra, mas ninguém dava por sua falta. Centenas de homens trabalhavam na imensa construção, sempre vigiados. A obra seguia noite adentro e toda a população do norte fora mobilizada para ali trabalhar. Ninguém mais ousava reclamar, em face da repressão do regime. Ti Noel considerava que o pior de tudo era ser espancado por outro negro; noutros tempos os colonos pelo menos evitavam matar seus escravos, já que eram parte de seu patrimônio; já ali a morte de um negro nada custava ao tesouro público. O rei Christophe sempre subia à Cidadela postada próximo ao céu.

O saque ao Palácio de Sans-Souci, residência do rei Christophe, merece especial atenção de Carpentier. O rei testemunhou a debandada geral de sua corte e de seus soldados, que num grande motim abandonavam o palácio. A rainha e as princesas choravam. O rei se pôs a andar pelo palácio vazio, refletindo sobre como procurara dar à sua corte uma aparência europeia, fugindo à mística africanista dos primeiros caudilhos. Nesse momento a noite se encheu de tambores, com chamados de montanha a montanha, subindo das praias e das cavernas, retumbando tambores que invocavam Bouckman. Começava a invasão de seu palácio pelo povo, que a tudo incendiava e destruía em seu caminho. O rei se matou com uma arma antes que os revoltosos o alcançassem. O corpo do rei foi carregado pelos últimos serviçais fiéis, acompanhado da rainha e das princesas, que fugiam em disparada no meio da noite rumo à Cidadela La Ferrière. Ao longe o palácio real ardia em chamas, com tudo o mais tomado e saqueado pelo povo revoltoso. Quase ao amanhecer chegaram à Cidadela, onde sepultaram o corpo do rei em meio a uma argamassa fresca. O exército real debandou de vez. O governador da fortaleza cortou um dos dedos mínimos do rei, entregando-o à rainha, que o guardou. O corpo do rei se misturava à própria matéria da fortaleza.

Os fatos acima descritos são datáveis de outubro de 1820, cujo ápice se dá com o suicídio de Henri I, com uma bala de prata, no oitavo dia desse mês.⁷ No próximo item será abordada a quarta e última parte da obra, que retrata o início da experiência republicana no Haiti, em algum momento do segundo quarto do século XIX, entre a morte de Pauline Bonaparte em 1825 e a morte de Boyer em 1850.

⁷ Enciclopédia Mirador Internacional, 1976, v. 11, p. 5640.

5 A REPÚBLICA

A quarta e última parte se passa já durante a República Haitiana. O presidente Jean-Pierre Boyer (1776–1850), segundo presidente do país e responsável por sua reunificação, é mencionado brevemente: para acalmar Solimán, que se aterrorizara ao encontrar no Palácio Borghese uma estátua com as formas de Pauline Bonaparte (a Venus Victrix, do escultor italiano Antonio Canova), a ex-rainha María Luisa (Marie-Louise Coidavid) recorre aos chás de ervas amargas que recebia, via Londres, do presidente Boyer (CARPENTIER, 2009, p. 120).

Em especial essa parte demonstra uma tentativa de racionalização do governo e da administração pública, embora por meio de iniciativas danosas à população pobre. Ti Noel uma manhã recebeu a inesperada visita de agrimensores, que mediam suas terras e o ignoravam enquanto falavam o idioma dos franceses. Ti Noel exigiu que se retirassem, mas fizeram-lhe pouco caso. Humilhado, escondeu-se numa chaminé, de onde gritava imprecisões. Depois percebeu que os agrimensores estavam por toda parte e que muitos camponeses abandonavam suas choças. Os mulatos eram para ele uma novidade.

Mackandal não tinha previsto isso de trabalho obrigatório. Tampouco Buckman, o Jamaicano. Os mulatos eram uma novidade em que não poderia ter pensado José Antonio Aponte,⁸ decapitado pelo marquês de Someruelos, cuja história de rebeldia era conhecida por Ti Noel desde seus dias de escravidão cubana. Por certo nem sequer Henri Christophe teria suspeitado que as terras de São Domingos iriam propiciar essa aristocracia confusa e perplexa, essa casta quarterã, que agora se apoderava das antigas fazendas, dos privilégios e das investidas. (CARPENTIER, 2009, p. 126)

Invocando lembranças de Mackandal e Bouckman, Ti Noel percebeu quão fácil era transformar-se em animal, metamorfoseando-se em ave, garanhão, vespa, formiga.

Ti Noel recebeu em sua propriedade gansos dos antigos viveiros do palácio real, salvos do saque porque sua carne não agradava os negros. O bando se organizava de acordo com os antigos conselhos africanos e o velho tentou unir-se a ele, mas não foi

⁸ Líder de uma revolta de escravos em Cuba no ano de 1812.

aceito. Compreendeu que o repúdio dos gansos era um castigo por sua covardia. “Mackandal disfarçara-se de animal, durante anos, para servir aos homens, e não para desertar do terreno dos homens.” (CARPENTIER, 2009, p. 130) O homem só pode encontrar sua grandeza no Reino deste Mundo, concluiu. Subindo numa mesa que tomara no saque ao Palácio de Sans-Souci, “[o] velho lançou sua declaração de guerra aos novos senhores, dando ordem a seus súditos de tomar de assalto as obras insolentes dos mulatos investidos de autoridade” (CARPENTIER, 2009, p. 131).

Veio então uma feroz tempestade e desde esse momento ninguém mais soube de Ti Noel, salvo talvez um certo abutre molhado. Esse final dúbio indica a possível metamorfose de Ti Noel ou, por outro lado, anuncia sua morte.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Alejo Carpentier emprega, na composição de *El reino de este mundo*, diversos elementos reais e históricos de profundo significado no contexto da Revolução Haitiana, apresentando-os ora no centro da cena, ora como pano de fundo da narrativa. Embora não datados nem nomeados, os fatos são claramente identificáveis, assim como os personagens reais e os lugares concretos mencionados ao longo da obra. O próprio autor admite esse artifício no Prólogo do livro, apontando para o rigor empregado em sua pesquisa e no cotejo de datas e nomes.

Estão retratados no enredo acontecimentos históricos como: (I) a revolta de Mackandal, na década de 1750, quando escravos sublevados, liderados por um chefe vodu de origem africana, envenenaram sorrateiramente, com poções de plantas, os colonos franceses da colônia de Santo Domingo; (II) a Cerimônia de Bois Caïman (14 de agosto de 1791) e a revolta de Bouckman (encerrada em novembro de 1791), ocasião em que os negros se insurgiram maciçamente contra os franceses, destruindo fazendas e matando colonos; (III) a expedição de Santo Domingo, capitaneada pelo general Charles Leclerc, que visava restaurar a ordem e o poder da França na colônia convulsionada (1801–1803); (IV) a construção da Cidadela La Ferrière (1805–1820), a maior fortaleza do continente; (V) o saque ao palácio de Sans-Souci pelo povo e o suicídio do rei Henri Christophe (1820).

Pessoas reais que tiveram envolvimento destacado nos acontecimentos aparecem, ficcionalizadas, como personagens centrais em determinadas passagens da narrativa, tais como Mackandal (?–1758), escravo e sacerdote vodu (“Houngan”) que liderou uma revolta de escravos que acabaria por envenenar inúmeros colonos franceses na colônia de Santo Domingo, tendo sido afinal preso e queimado vivo em praça pública, numa das cenas mais dramáticas e intensas do livro (Mackandal aparece na parte I, capítulos 1 a 8); Dutty Bouckman (?–1791), escravo oriundo da Jamaica e feiticeiro vodu responsável por conduzir a famosa Cerimônia de Bois Caïman e por liderar a revolta de escravos de 1791, tendo sido afinal decapitado, cujo nome evoca o afrancesamento de “Book Man”, ou “Homem do Livro”, o que permite deduzir sua suposta origem muçulmana (parte II, capítulos 1 a 3); Paulina ou Pauline Bonaparte, nascida Maria Paola Buonaparte (1780–1825), irmã de Napoleão Bonaparte e esposa do general Leclerc, que viveu com a família em Santo Domingo entre 1801 e 1802 (parte II, capítulos 6 e 7); Henri Christophe (1767–1820), ex-escravo, mestre-cuca e militar que se tornou presidente do Haiti em 1807 e se proclamou rei em 1820 (parte II, capítulo 1, e parte III, capítulos 1 a 7).

Também figuram personagens reais secundários, que não têm a personalidade nem quaisquer subjetividades aprofundadas pelo autor, embora com participações pontuais destacadas: Jean-François, Biassou e Jeannot, escravos revoltosos nomeados seus comandantes por Bouckman durante a Cerimônia de Bois Caïman (1791); o general Charles Leclerc (1772–1802), cunhado de Napoleão Bonaparte, responsável por restabelecer a ordem e a autoridade da França na colônia, comandando a expedição de Santo Domingo; a rainha María Luiza (Marie-Louise Christophe, nascida Marie-Louise Coidavid, 1778–1851), esposa de Henri Christophe, e as princesas Françoise-Améthyste e Athénaïs, que embora não nomeadas no livro estão presentes em passagens marcantes, como o saque de Sans-Souci, o enterro do rei e o período italiano da rainha.

Há ainda personagens reais citados apenas nominalmente, sem participação ativa na trama: Jean-Jacques Dessalines (1758–1806), ex-escravo herói da independência do Haiti autoproclamado imperador (CARPENTIER, 2009, p. 84); o capuchinho Cornejo Breille, também referido como Corneille Brelle ou Jean-Baptiste-Joseph Brelle (1754–1819), emparedado no edifício do Arcebispado por ordem do rei para evitar que retornasse à França com todos os seus segredos (CARPENTIER, 2009, p. 97); o

presidente Jean-Pierre Boyer (1776–1850), responsável por reunificar o país após Henri Christophe (CARPENTIER, 2009, p. 120); José Antonio Aponte, líder de uma revolta de escravos em Cuba entre 1811 e 1812 (CARPENTIER, 2009, p. 126).

Por fim, figuram personagens que, por sua verossimilhança, aparentam ser inspirados em pessoas reais, ainda que, é lícito supor, tenham tomado tão-somente o nome de empréstimo a pessoas que existiram de verdade. É o caso, por exemplo, do negro Solimán, antigo garçom de uma casa de banho que, na história de Carpentier, passou a massagista de Pauline Bonaparte e mais tarde, como cortesão, carregou o corpo de Henri Christophe e participou de seu enterro, afinal acompanhando a rainha em seu exílio italiano. Não nos foi possível apurar se o personagem Solimán foi de fato inspirado em alguma pessoa real.

Já personagens como Ti Noel, Monsieur Lenormand de Mezy e sua esposa Floridor são claramente fictícios. Ti Noel, aliás, é o personagem principal de toda a história, fazendo-se presente, participando ou testemunhando a distância os principais acontecimentos históricos apropriados pela narrativa.

Dentre os lugares reais que servem de palco para os acontecimentos, entre a segunda metade do século XVIII e as primeiras décadas do XIX, destacam-se: (I) Santo Domingo, ou Saint-Domingue, colônia francesa de 1627 a 1804, na parte ocidental da Ilha de Hispaniola, que daria origem ao Haiti quando de sua independência; (II) a Cidade do Cabo, ou Cap-Français, hoje Cap-Haïtien, onde o personagem Ti Noel passa boa parte da vida e que visita uma última vez na velhice; (III) o albergue La Corona, na rua dos Espanhóis, Cidade do Cabo, cujo cozinheiro havia sido ninguém menos que Henri Christophe; (IV) Santiago de Cuba, destino de muitos antigos colonos franceses que migraram após os prejuízos e perdas humanas devidos à revolta liderada por Bouckman; (V) a ilha de Tortuga, ou Île de la Tortue, onde Pauline Bonaparte se refugiou da epidemia de tuberculose e onde Leclerc viria a morrer; (VI) Sans-Souci, a capital de Henri Christophe, e o Palácio de Sans-Souci, residência do rei saqueada pelo povo insurreto em 1820; (VII) a Cidadela La Ferrière, ou Citadelle Laferrière, imensa fortaleza construída no alto de um morro no norte do Haiti à custa de enormes esforços e vidas humanas, que acabou servindo de mausoléu para o corpo de Henri Christophe; (VIII) Roma, onde viveram a ex-rainha María Luíza e suas filhas; (IX) o Palácio Borghese, em Roma, onde se encontra uma estátua em mármore, a Venus Victrix,

concluída em 1808, esculpida pelo escultor italiano Antonio Canova a partir das formas de Pauline Bonaparte (à época já Pauline Borghese), esta considerada uma das mulheres mais belas de seu tempo.

Como se vê, a ficcionalização do passado histórico é um dos principais recursos empregados por Carpentier na composição de *El reino de este mundo*, que o faz com maestria. O resultado é uma obra de ficção, um “romance histórico”, com méritos à altura das grandes obras do gênero e com densidade à altura de retratar um dos marcos fundadores da América Latina, a Independência do Haiti em 1804, primeiro país da região a se libertar da opressão colonial. Nesse sentido, o crítico estadunidense Seymour Menton (*apud* WEINHARDT, 2011, p. 45) assinala *El reino de este mundo* como a obra inaugural do subgênero literário ao qual denomina “a nova novela histórica da América Latina”, referindo-se a ela pela sigla NNH. Além disso, a obra introduz o Real Maravilhoso na literatura latino-americana do século XX, tema complexo e instigante que também tematiza o intersecção entre o real e o fictício, do qual convém tratar em outra oportunidade.

Se Carpentier empreendeu uma “ficcionalização do passado histórico” no enredo de sua obra, o presente artigo buscou desvendar a “historicidade presente na ficção”, que lhe terá servido de referência, ao separar o “mundo” do “reino”, ou o mundo real do reino da ficção, cujo entrecruzamento constitui o principal recurso narrativo de Carpentier em *El reino de este mundo*.

6 REFERÊNCIAS

- BOSI, Alfredo. O ser e o tempo da poesia. São Paulo: Cia das Letras, 2000.
- CANDIDO, Antônio. Literatura e sociedade. São Paulo: Nacional, 1967.
- CARPENTIER, Alejo. O reino deste mundo. Tradução de Marcelo Tápia. São Paulo: Martins Fontes, 2009.
- ENCICLOPÉDIA MIRADOR INTERNACIONAL. São Paulo / Rio de Janeiro: Encyclopaedia Britannica do Brasil Publicações, 1976.
- PRADO, Maria Ligia. A formação das nações latino-americanas. São Paulo: Atual, 1994.

WEINHARDT, Marilene. Romance histórico: das origens escocesas ao Brasil finissecular. In: WEINHARDT, Marilene (Org.). *Ficção histórica: teoria e crítica*. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2011.

Recebido em 08/10/2017.

Aceito em 02/04/2018.

Publicado em 02/04/2018.

RESENHA

*A INVESTIGAÇÃO-AÇÃO DE RODRÍGUEZ GARAVITO: UM CAMINHO POSSÍVEL
PARA A MELHOR COMPREENSÃO DA LUTA PELOS DIREITOS NA AMÉRICA
LATINA
EXTRATIVISMO VERSUS DIREITOS HUMANOS: CRÔNICAS DOS NOVOS
CAMPOS MINADOS NO SUL GLOBAL*

*Andre Augusto Salvador Bezerra*¹
Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil

A América Latina testemunha, no presente início de século XXI, um até então desconhecido, pela amplitude, processo de constitucionalização de direitos de populações secularmente inseridas à qualidade de subalternas. É o caso dos povos indígenas que conquistaram o reconhecimento de demandas históricas, como a diversidade cultural (Brasil em 1988) ou o caráter plurinacional do Estado (Bolívia em 2007 e Equador em 2008).

O fato, porém, é que as instituições oficiais – como secretarias de governo, autarquias e tribunais – nem sempre têm traduzido o escrito em tais normas em conformidade às necessidades das populações originárias. Pelo contrário, verifica-se uma dificuldade na compreensão de demandas de povos que não vivem sob a mesma lógica do branco ocidental.

A coletânea de textos *Extractivismo versus derechos humanos: crónicas de los nuevos campos minados en el Sur Global*, publicada em 2016 sob a coordenação do colombiano César Rodriguez Garavito, procura refletir acerca mecanismos teóricos e práticos para superar tal quadro.

Apesar do livro conter 16 artigos, escritos por autores de diversos países do sul global, o texto inicial do próprio Rodriguez Garavito, intitulado *Investigación anfibia. Los derechos humanos y la investigación-acción en un mundo multimedia*, é o que fornece os elementos para se pensar estratégias aptas a alcançar o objetivo acima aludido.

¹ Doutor pelo Programa de Pós-Graduação em Humanidades, Direitos e outras Legitimidades. Mestre pelo Programa de Integração da América Latina de Universidade de São Paulo. Email: andreaugusto@usp.br.

A estratégia é denominada *investigação-ação*, empregada em razão da formação interdisciplinar de Rodriguez Garavito: trata-se de um sociólogo que também exerce advocacia transnacional em Direitos Humanos.

Essa circunstância torna possível ao autor viver sob o que ele considera uma *dupla vida*. De um lado, o mundo do ar condicionado das salas de aula e das reuniões com ativistas e funcionários públicos; de outro lado, o calor úmido do trabalho de campo em áreas de conflitos violentos e desiguais, como os de origem sócio-ambiental, que se agravaram no recente período de *boom* das *commodities*.

Aludidos focos de conflito são alçados por Rodriguez Garavito ao estágio de *campos minados*, expressão utilizada no sentido sociológico e no sentido econômico. Sociológico porque ocorrem em *campos sociais*, próprios de economias extrativistas de enclave, onde as relações de poder são profundamente desiguais entre empresas mineradoras e comunidades locais (como as indígenas) e onde a presença do Estado, que deveria ser o detentor do monopólio do uso da força, é escassa; econômico porque giram em torno de extração de minérios ou de projetos de exploração de recursos naturais.

Dentre tantos *campos minados* existentes na América Latina nos últimos anos, Rodriguez Garavito examinou especificamente três situações que permitem refletir acerca da natureza e dos desafios da investigação-ação.

A primeira consiste na luta popular decorrente da construção da represa de Urrá, no norte colombiano. Neste local, a etnia *embara-katío* permaneceu, por cerca de duas décadas, no fogo cruzado entre grupos paramilitares aliados das forças armadas estatais e entre guerrilhas de esquerda, como a Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC). Rodriguez Garavito atuou como sociológico investigador e, ao mesmo tempo, fazendo uso de sua experiência de ex-advogado da Organização Nacional Indígena da Colômbia, quando buscou, junto com colegas de militância, estratégias jurídicas para defesa dos direitos da comunidade indígena afetada com o conflito.

A segunda situação examinada consiste no conflito envolvendo a construção da represa de Belo Monte, na Amazônia brasileira. O autor tomou conhecimento do caso quando participava, como advogado, de audiência da Comissão Interamericana de Direitos Humanos que discutia violações ao Convênio 169 da Organização Internacional do Trabalho, o qual exige a consulta prévia de populações locais quando

da realização de obras semelhantes a que era realizada no Brasil (não observada pelo governo brasileiro).

A derradeira situação ocorreu quando Rodriguez Garavito realizou trabalho de campo, como sociólogo, sobre a mobilização jurídica e política no território do povo Sarayaku, na Amazonia Equatoriana. No âmbito desse conflito, houve uma decisão jurídica da Corte Interamericana de Direitos Humanos favorável aos indígenas, que tiveram o direito de ser indenizados por não terem sido consultados, pelo governo equatoriano, sobre a exploração de petróleo em seu território.

Essas três experiências levam Rodriguez Garavito mencionar uma antiga analogia entre a investigação-ação e um moinho: como ocorre com este, o pesquisador-ator está em movimento constante, movido pelas várias lâminas que compõe sua atividade profissional. Nos três casos citados, houve pesquisa acadêmica, advocacia de Direitos Humanos e finalização com nova pesquisa acadêmica.

Tal movimento, segundo o autor, evidencia a presença de importantes vantagens proporcionadas pelo emprego da investigação-ação.

Primeiramente, a rápida troca de papéis e identidades permite que se enxergue uma mesma realidade sob ângulos distintos. Ademais, o desenho, as perguntas e os resultados da pesquisa são informados de forma direta por interações com os atores da realidade estudada. Em terceiro lugar, o investigador-ator tende a ter contato imediato e continuado aos locais e aos atores de sua pesquisa, que o enxergam como um ator a mais – e não como um intruso interessado em extrair uma informação. Por fim, o contato direto com os acontecimentos e com pessoas envolvidas enseja a motivação permanente do pesquisador, permitindo que as “lâminas do moinho” não parem de trabalhar.

Rodriguez Garavito reconhece, por outro lado, riscos na estratégia de trabalho que defende. A troca de papéis de atividades pode levar à dispersão dos trabalhos; há o perigo da perda da independência e de cooptação por agência estatal, empresa ou até mesmo movimento social a exigir do pesquisador uma lealdade incondicional; tem-se igualmente o risco da dificuldade para se tomar distância analítica, essencial a qualquer trabalho acadêmico; finalmente, o pesquisador-ator está sujeito ao esgotamento, produto da atuação praticamente simultânea com pessoas distintas e em locais diversos.

A despeito dessas circunstâncias, Rodriguez Garavito verifica que tais riscos consistem em dilemas próprios às vantagens da investigação-ação: aquele que disfruta das vantagens de tal estratégia, deve aceitar seus custos.

Conclui, então, sua reflexão citando outra analogia. Relaciona o trabalho do investigador-ator à vida de um anfíbio: da mesma maneira que esta espécie de animal transita entra a água e a terra, o investigador-ator desloca-se entre vários meios, sem sucumbir o seu intento.

Ao defender essa constante mudança de ambientes, Rodriguez Garavito termina por revelar um possível caminho para que luta pelos direitos de populações historicamente subalternas, como os povos indígenas da América Latina, não se perca em normas jurídicas destituídas de efetividade. A estratégia defendida pelo intelectual colombiano possibilita o maior diálogo entre movimentos sociais, academia e instituições (como os tribunais ou repartições públicas que deveriam aplicar as normas), cabendo ao pesquisador intermediar as demandas de comunidades locais, traduzindo-as para as instituições, a fim de que os respectivos agentes possam compreender o real sentido dos direitos normatizados.

REFERÊNCIA

RODRÍGUES GARAVITO, César (coord). **Extractivismo versus derechos humanos: crónicas de los nuevos campos minados en el Sur Global**. Buenos Aires: Siglo Veiteuno Editores, 2016. 385p.

Recebido em 08/10/2017.

Aceito em 02/04/2018.

Publicado em 02/04/2018.