

# Polarizações políticas e desigualdades socioeconômicas na América Latina e na Europa

Aline Contti Castro  
Marcos Alan S. V. Ferreira  
Alexandre César Cunha Leite  
organizadores

**POLARIZAÇÕES POLÍTICAS E  
DESIGUALDADES SOCIOECONÔMICAS  
NA AMÉRICA LATINA E NA EUROPA**



## UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA

**Reitora** MARGARETH DE FÁTIMA FORMIGA MELO DINIZ  
**Vice-Reitora** BERNARDINA MARIA JUVENAL FREIRE DE OLIVEIRA  
**Pró-Reitora PRPG** MARIA LUIZA PEREIRA DE ALENCAR MAYER FEITOSA



**Diretora** IZABEL FRANÇA DE LIMA  
**Supervisora de Administração** GEISA FABIANE FERREIRA CAVALCANTE  
**Supervisor de Editoração** ALMIR CORREIA DE VASCONCELLOS JÚNIOR  
**Supervisor de Produção** JOSÉ AUGUSTO DOS SANTOS FILHO

**CONSELHO EDITORIAL** ADAILSON PEREIRA DE SOUZA (Ciências Agrárias)  
ELIANA VASCONCELOS DA SILVA ESVAEL (Linguística, Letras e Artes)  
FABIANA SENA DA SILVA (Interdisciplinar)  
GISELE ROCHA CÔRTEZ (Ciências Sociais Aplicadas)  
ILDA ANTONIETA SALATA TOSCANO (Ciências Exatas e da Terra)  
LUANA RODRIGUES DE ALMEIDA (Ciências da Saúde)  
MARIA DE LOURDES BARRETO GOMES (Engenharias)  
MARIA PATRÍCIA LOPES GOLDFARB (Ciências Humanas)  
MARIA REGINA VASCONCELOS BARBOSA (Ciências Biológicas)

Aline Contti Castro  
Marcos Alan S. V. Ferreira  
Alexandre César Cunha Leite

ORGANIZADORES

**POLARIZAÇÕES POLÍTICAS E  
DESIGUALDADES SOCIOECONÔMICAS  
NA AMÉRICA LATINA E NA EUROPA**

Editora UFPB  
João Pessoa  
2019



Direitos autorais 2019 – Editora UFPB

Efetuada o Depósito Legal na Biblioteca Nacional, conforme a Lei nº 10.994, de 14 de dezembro de 2004.

**TODOS OS DIREITOS RESERVADOS À EDITORA UFPB**

É proibida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio.

A violação dos direitos autorais (Lei nº 9.610/1998) é crime estabelecido no artigo 184 do Código Penal.

O conteúdo desta publicação é de inteira responsabilidade dos autores.

Impresso no Brasil. *Printed in Brazil.*

<b>Projeto Gráfico</b>	EDITORA UFPB
<b>Editoração Eletrônica</b>	ALICE BRITO
<b>Projeto de Capa</b>	HOSSEIN ALBERT CORTEZ

**Catálogo na fonte:**

**Biblioteca Central da Universidade Federal da Paraíba**

---

P768 Polarizações políticas e desigualdades socioeconômicas na América Latina e na Europa / Aline Contti Castro, Marcos Alan S. V. Ferreira, Alexandre César Cunha Leite (organizadores). - João Pessoa: Editora UFPB, 2019.

322 p.

ISBN 978-85-237-1423-9

1. Política socioeconômica. 2. América Latina.  
3. Europa. I. Castro, Aline Contti. II. Ferreira, Marcos Alan S. V. III. Leite, Alexandre César Cunha. IV. Título.

UFPB/BC

CDU 338(4)(8)

---

Livro aprovado para publicação através do edital nº 4/2017-2018, financiado pelo programa de Apoio a Produção Científica - Pró-Publicação de Livros da Pró-Reitoria de Pós-Graduação da Universidade Federal da Paraíba.

**EDITORA DA UFPB** Cidade Universitária, Campus I – s/n  
João Pessoa – PB  
CEP 58.051-970  
<http://www.editora.ufpb.br>  
E-mail: [editora@ufpb.edu.br](mailto:editora@ufpb.edu.br)  
Fone: (83) 3216.7147

Editora filiada à:



## **AGRADECIMENTOS**

Os Editores gostariam de agradecer especialmente a todas as importantes Instituições partícipes desta obra que, por meio do trabalho de seus membros, possibilitaram a realização desse trabalho: Universidade Federal da Paraíba (UFPB); Universidade Federal de Pernambuco (UFPE); Universidade de Brasília (UnB); Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (Flacso)-Argentina; Universidade de Buenos Aires (UBA); Universidade de Vechta; Universidade de Teramo e Universidade de Lisboa (UL).



# SUMÁRIO

PREFÁCIO .....	9
----------------	---

## **PARTE I – POLARIZAÇÕES POLÍTICAS NA AMÉRICA DO SUL E NA EUROPA**

<b>A CRISE POLÍTICA NA VENEZUELA: POLARIDADES INTERNAS E EXTERNAS .....</b>	<b>15</b>
<i>Raquel Patrício</i>	

<b>A POLARIZAÇÃO DO REGIONALISMO ECONÔMICO SUL-AMERICANO: RAÍZES HISTÓRICAS E FRAGMENTAÇÃO INSTITUCIONAL .....</b>	<b>27</b>
<i>Aline Contti Castro</i>	

<b>EL REGIONALISMO ANTE LOS CAMBIOS DE CICLO: EL MERCOSUR COMO SOBREVIVIENTE .....</b>	<b>67</b>
<i>Daniela Perrotta e Juliana Peixoto</i>	

<b>ALTERNÂNCIA OU CONTINUIDADE? O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO E AS RELAÇÕES BRASIL-UNIÃO EUROPEIA (1990-2014) .....</b>	<b>111</b>
<i>Marcelo Medeiros e Luiza Vilela Amelotti</i>	

<b>POLARIZAÇÕES SOCIOECONÔMICAS NA ALEMANHA: AS DUAS FACES DE UMA SOCIEDADE DE BEM-ESTAR SOCIAL .....</b>	<b>147</b>
<i>Stephan Sandkoetter</i>	

<b>BREXIT – POLARIDADES NO REINO UNIDO .....</b>	<b>173</b>
<i>Angélica Saraiva Szucko</i>	



**PARTE II – DESIGUALDADES SOCIOECONÔMICAS  
NO CONTEXTO GLOBAL,  
LATINO-AMERICANO E EUROPEU**

**A DESIGUALDADE ECONÔMICA E SOCIAL NA AGENDA  
DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS: O QUE VEM SENDO  
DITO E FEITO ..... 203**

*Henrique Menezes*

**DESENVOLVIMENTO E DESIGUALDADE NA AMÉRICA LATINA NO  
SÉCULO XXI: O ENTRELAÇAMENTO DE ESTRUTURA E CONJUNTURA  
COMO FATORES DETERMINANTES ..... 227**

*Alexandre César Cunha Leite*

**POBREZA, DESIGUALDADE E MOBILIDADE SOCIAL NO BRASIL:  
DOS AVANÇOS CIVILIZATÓRIOS PÓS CONSTITUIÇÃO DE 1988 AOS  
PRENÚNCIOS DA BARBÁRIE LIBERAL PÓS GOLPE DE 2016 ..... 247**

*Paulo Jannuzzi*

**DESIGUALDADE, VIOLÊNCIA ESTRUTURAL E CRIME:  
UMA ANÁLISE DO CASO BRASILEIRO ..... 273**

*Marcos Alan S. V. Ferreira*

**TO GAIN THE FUTURE: LOOKING BACK TO THE HISTORY  
OF ITALIAN SOLIDARITY ECONOMY ..... 295**

*Carmela Guarascio*

**LISTA DE AUTORES ..... 319**

## PREFÁCIO

O projeto inicial deste livro é fruto da parceria do Departamento de Relações Internacionais (DRI) da Universidade Federal da Paraíba (UFPB) com o curso de Ciências Sociais da Universidade de Vechta – Alemanha. A cooperação entre essas duas Universidades havia começado anteriormente, em 2005. Mas foi ampliada para além do intercâmbio estudantil em 2015, por meio da cooperação científica entre docentes, correspondendo às estratégias de internacionalização de ambas as Universidades.

Nesse contexto, Professores da UFPB – do DRI, de Grupos de pesquisa vinculados ao PGPCI (Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Cooperação Internacional-PGPCI) e ao PPGCPRI (Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e Relações Internacionais) – em parceria com Professores do curso de Ciências Sociais da Universidade de Vechta desenvolveram um projeto de pesquisa apoiado, em 2016-17, pelo Programa Erasmus+ da União Europeia. Tal projeto, intitulado *Polaridades na União Europeia e na América do Sul*, versava sobre tensões políticas, econômicas e sociais contemporâneas nessas duas regiões. O objetivo era pesquisar as causas das polarizações nos dois blocos e os conflitos delas decorrentes. A presente obra é fruto desse trabalho inicial, ao qual somamos a importante colaboração de outros pesquisadores convidados/as.

As justificativas para a importância desses temas na contemporaneidade são muitas. O século XX, a Era dos Extremos, segundo o conhecido historiador Eric Hobsbawm, teve como traços marcantes, por um lado, o crescimento econômico, os avanços nos graus de educação, a revolução tecnológica, a disseminação da produção em massa e da cultura de massa, a consolidação dos meios de comunicação como esfera de poder e o avanço do processo de globalização. Por outro lado, posições políticas extremadas, polarizadas, contribuíram para a ocorrência de rupturas democráticas e levaram a grandes conflitos mundiais. Esta

foi a era das grandes catástrofes humanas, dos barbarismos, da desintegração dos padrões de relacionamento humano e do individualismo absoluto, associal, no mundo desenvolvido ocidental. Destacaram-se também tensões entre a globalização, processo cada vez mais acelerado, e a incapacidade do comportamento coletivo e das instituições públicas de se adaptarem a ele. No fim do século, tais fatos, somados a uma nova onda de concentração de riqueza e de consumismo acabaram por enfraquecer a esfera política, pública. Como observou Dani Rodrik, os governos ficaram divididos entre os grupos inseridos no processo de globalização, com capacidade de prosperar nos mercados mundiais, e os que enfrentaram dificuldades no mundo capitalista globalizado, como os trabalhadores, pensionistas e ambientalistas.

Nesse contexto, a expansão dos regimes democráticos ocorreu em paralelo com as evidências de suas crises e paradoxos. Os desafios colocados pelos ideais democráticos de responsividade, *accountability*, representação, assim como os desafios substantivos da democracia, agigantaram-se no início do século XXI. Ficou claro que não havíamos chegado ao fim da História. Velhas tensões foram reconfiguradas e novas tensões surgiram. Algumas delas são tratadas nesse livro. O livro apresenta pois uma temática ampla, centrada em dois grandes tópicos: polarizações políticas e desigualdades socioeconômicas.

A primeira parte da obra analisa destacadas polarizações políticas contemporâneas na América do Sul e na Europa. O nível de análise varia do nacional ao internacional. *Raquel Patrício* analisa a crise venezuelana atual, seus aspectos político-institucional, econômico e social, buscando compreender a atuação do governo e da oposição, no sentido de formular cenários de desfecho desta violenta crise que tem chocado a comunidade internacional. *Aline Contti* analisa as raízes históricas da polarização econômica regional sul-americana, em especial o conceito de desenvolvimento econômico sob as óticas divergentes latino-americana e pan-americana; buscando, em seguida, caracterizar a fragmentação institucional contemporânea do regionalismo econômico sul-americano e analisar suas principais polaridades, conformadas na tensão entre a

ALBA-TCP (neoprogessivismo) e a Aliança do Pacífico (neoliberalismo). Nesse contexto, *Juliana Peixoto* e *Daniela Perrotta* procuram analisar as agendas comercial e social do Mercosul e seus desafios contemporâneos – para discutir a sobrevivência do bloco regional, seus limites e possibilidades. Transitando para um abordagem inter-regional, o trabalho de *Marcelo Medeiros* e *Luiza Vilela* aborda historicamente as relações entre o Brasil e a União Europeia, de 1990 a 2014, destacando elementos de continuidade e ruptura. Por fim, os dois últimos trabalhos destacam as polarizações europeias. *Stephan Sandkötter* analisa tais dinâmicas na Alemanha e o papel histórico do Estado de Bem-Estar Social, e *Angélica Szucko* analisa o processo do Brexit, procurando retomar a trajetória do relacionamento conturbado entre o Reino Unido e as Comunidades Europeias. A autora avalia os fatores que contribuíram para o incremento das polarizações no país, processo que culminou com a decisão de saída do bloco regional.

A segunda parte da obra dedica-se ao estudo das desigualdades socioeconômicas e suas consequências. Esse é um dos temas centrais do debate internacional contemporâneo. Mesmo com a promoção de políticas públicas progressistas por parte de alguns governos da América Latina no século XXI, a região ainda apresenta índices de desigualdade altos, com uma recente piora em alguns países, como é o caso do Brasil. No caso da Europa, o fato de abrigar economias avançadas como as da Alemanha, Grã-Bretanha e França, não a impede de mostrar cenários preocupantes, como é o caso da desigualdade interna em relação a grupos minoritários e entidades subnacionais relativamente empobrecidas e das divergências de indicadores socioeconômicos entre os países do bloco europeu.

No início dessa segunda seção, dois capítulos ampliam o nível de análise, sendo o primeiro de autoria de *Henrique Menezes*. Ao olhar para o plano global, o autor avalia como a agenda das Nações Unidas dá espaço à questão da desigualdade em sua Agenda 2030 e seus Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Em seguida, *Alexandre Leite* relaciona a (falta de) desenvolvimento socioeconômico com a desigualdade em



uma linguagem clara, didática, que permite aos leitores compreenderem o complexo caso latino-americano.

Em seguida, três capítulos se debruçam sobre os casos brasileiro e italiano. *Paulo Januzzi* discute os avanços e os retrocessos em relação à pobreza, desigualdade e mobilidade social, com especial atenção ao período que vai da Constituição de 1988 ao período pós golpe de 2016. Em seguida, *Marcos Alan Ferreira* continua a debater o caso brasileiro, desta vez mostrando as correlações entre a desigualdade, a violência estrutural e o crime organizado, analisando como os três elementos se interligam e criam um ambiente sombrio para um país que soma sessenta mil homicídios anuais em seu território. Por fim, *Carmela Guarascio* traz um alento, diante do difícil contexto de desigualdade global, ao olhar as experiências positivas da promoção da economia solidária no caso italiano, um país de contrastes, com alta industrialização, mas também bastante desigual.

Esta Coletânea foi pensada, inicialmente, com foco no público acadêmico brasileiro. Assim, boa parte dos artigos dedica-se a fazer também uma revisão da literatura sobre as respectivas áreas de estudo. Contudo, pela magnitude dos temas abordados e pela excelência dos pesquisadores envolvidos no projeto, acreditamos que esta obra é de grande interesse público, em especial das sociedades brasileira, latino-americana e europeia.

João Pessoa, junho de 2018.

**Os Editores**

PARTE I

**POLARIZAÇÕES POLÍTICAS NA  
AMÉRICA DO SUL E NA EUROPA**



# A CRISE POLÍTICA NA VENEZUELA: POLARIDADES INTERNAS E EXTERNAS

Raquel Patrício

## INTRODUÇÃO

Com eleições presidenciais em 2018 no México, na Colômbia e no Brasil e a sucessão de Raúl Castro por uma linha mais renovadora do regime, a Venezuela também vai a votos, mas com uma oposição despedaçada.

Na realidade, desde o início de 2014, após a morte de Hugo Chávez a 5 de Março de 2013, a Venezuela vive a sua primeira crise política e institucional da era pós-Chávez, já que o seu sucessor, Nicolas Maduro, tem-se mostrado incapaz de garantir a tão prometida estabilidade política, econômica e social no país.

As dificuldades de Maduro têm sobretudo a ver com a sua falta de carisma, especialmente quando comparado a Hugo Chávez e a sua capacidade oratória, bem como os obstáculos na articulação política para promover um diálogo frutuoso com a oposição.

Simultaneamente às vagas de protestos que ocorrem na Venezuela, o que aqui se verifica é uma sociedade profundamente polarizada. Se de um lado temos a classe média, insatisfeita com as políticas sociais de Nicolas Maduro, de outro temos a classe mais baixa, que apoia o governo, tendo em vista a melhoria das suas condições de vida, como sucedeu na era Chávez, que se refletiu no acesso aos bens de primeira necessidade. Isto porque, efetivamente, a ascensão de Chávez ao poder, em 1998, com a promessa de governar para os pobres e na onda dos discursos populistas da América Latina, deu frutos. Houve avanços sociais que possibilitaram a melhor distribuição da renda e o acesso, por parte das classes mais pobres, aos bens de primeira necessidade. Em função do sucesso das suas medidas sociais, Chávez implementou diversas reformas sociais e constitucionais, estas sempre referendadas pelos eleitores (GOMES et al., 2015).



A comunidade internacional, por seu lado, olha para os acontecimentos na Venezuela com preocupação mas não intervém, apenas oferecendo mediação. A América do Sul, em especial, apresenta o forte receio de que a instabilidade venezuelana possa originar a rutura do governo de Maduro, ou possa mesmo assistir-se a um desfecho violento da crise venezuelana, já que não é displicente considerar-se a hipótese de uma guerra civil, se a oposição conseguir armar-se ou se as variadas milícias atuarem nesse sentido, unidas ou mesmo desunidas.

O objetivo deste artigo é analisar a situação de crise que se vive hoje na Venezuela, quer a nível político-institucional, quer a nível econômico, quer a nível social, para compreender-se a atuação do governo e da oposição, no sentido de podermos formular cenários de desfecho desta crise que atinge um grau de violência que choca a comunidade internacional que nada faz.

## **A DETERIORAÇÃO DO GOVERNO DE NICOLAS MADURO**

A Venezuela vive hoje uma crise em torno dos pressupostos normativos que compõem a base constitutiva do Estado e sua sociedade e também em torno dos principais eixos de relações estratégicas internacionais que têm suportado o país na sua inserção internacional (GEHRE, 2017), estruturando-se desta forma polaridades internas e externas profundamente interligadas entre si.

Afinal, a base de sustentação do Estado venezuelano, composta historicamente por quatro dimensões, a saber: a energética (petróleo), a política (democracia), a securitária (militarismo) e a ideacional (Socialismo do Século XXI), vai-se desfazendo por conta da ingovernabilidade do governo de Nicolas Maduro.

Simultaneamente, os eixos estratégicos internacionais estruturados ao longo dos últimos anos para suportar a inserção internacional do país também dão sinais de ruturas e dificuldades, porquanto se sentem tensões no eixo econômico Venezuela-EUA, no alinhamento pragmático do país com a Rússia, na inteligência solidária fornecida por Cuba e na parceria estratégica Venezuela-Brasil (GEHRE, 2017).

A derrota do governo de Nicolas Maduro nas eleições para a Assembleia Parlamentar em Dezembro de 2015 deu a maioria no Legislativo à oposição, demarcando um caminho de deterioração das já difíceis condições de governabilidade interna (VAZ, 2017). Exemplo dessa dificuldade é a conturbada relação entre o Tribunal Superior de Justiça (TSJ) e a Assembleia Parlamentar venezuelana, já que, em 2016, o STJ procurou reduzir o poder da oposição ao tornar nulas decisões tomadas pela Assembleia Parlamentar, em que aquela dispõe de ampla maioria. A decisão do STJ causou intensos protestos em todo o país e até mesmo a suspensão do diálogo entre o governo e a oposição, o qual veio a ser retomado, durante pouco tempo, após a mediação do Vaticano.

Em março de 2017, houve nova tentativa do STJ de golpear a Assembleia Parlamentar, quando o STJ assumiu prerrogativas da Assembleia Parlamentar e suspendeu as imunidades dos deputados. Simultaneamente, a Controladoria da União caçou os direitos políticos da principal liderança da oposição e ex-candidato presidencial, Henrique Capriles. Contudo, a Controladoria foi forçada a reverter a sua decisão em virtude da forte reação popular que a sua decisão originou. Assim fortaleceu-se a oposição, sobretudo as suas exigências de destituição dos Juízes do Tribunal Superior de Justiça, de independência do Legislativo e de realização de eleições gerais imediatas (VAZ, 2017).

Em resposta, o Presidente Maduro assinou, a 1 de Maio de 2017, um decreto convocando uma Assembleia Constituinte com a tarefa clara de redigir uma nova Constituição e, assim, reformar o Estado. Esta iniciativa originou uma nova onda de protestos e de violência em todo o país, o que levou a Organização dos Estados Americanos (OEA) a convocar uma reunião do seu Conselho de Ministros para avaliar a crise venezuelana. Considerando que a ação do Conselho de Ministros da OEA representava uma intervenção e uma ingerência indevida em assuntos internos venezuelanos, foi o presidente Nicolas Maduro quem tomou a decisão de retirar-se da OEA – saída que deve demorar ainda cerca de um ano para efetivar-se, já que a Venezuela deve à OEA um montante de USD \$ 10 milhões (VAZ, 2017).

Neste contexto, a 31 de Maio de 2017, os ministros dos Negócios Estrangeiros da OEA voltaram a encontrar-se para propor soluções para a crise venezuelana, mas uma vez mais não conseguiram chegar a acordo

sobre um plano conjunto a apresentar. Foi também recusada a proposta apresentada pelo Brasil de aplicação de sanções à Venezuela. Vale lembrar que o país já havia, desde Dezembro de 2015, sido suspenso do Mercado Comum do Sul (Mercosul) em função do não cumprimento de obrigações constantes no Protocolo de Adesão. Ademais, a centralização do poder no Executivo e o esvaziamento do Legislativo reforçaram a invocação, por parte do Mercosul, da Cláusula Democrática do bloco (VAZ, 2017).

Entretanto, a Assembleia Nacional Constituinte ganhou um peso decisivo na crise venezuelana. A Assembleia Nacional Constituinte (ANC) – que controla o Partido Socialista Unido da Venezuela (PSUV) – aprovou o Decreto para Validação dos Partidos Políticos, depois das eleições para prefeito no final de 2017, em que boa parte dos partidos da oposição resolveu não participar, concretamente o *Primero Justicia* – partido ao qual pertence o ex-candidato presidencial da Mesa de Unidade Democrática (MUD), Henrique Capriles, e o atual presidente da Assembleia Nacional, Julio Borges – *Accción Democrática* – a histórica organização do período democrático venezuelano compreendido entre 1958 e 1998 – e *Voluntad Popular* – partido fundado por Leopoldo Lopez há seis anos – todos maioritariamente compoem a oposição no seio da MUD.

Os três partidos haviam decidido não participar nas eleições para prefeito de 10 de Dezembro em protesto contra o que consideravam ser violações à lei e procedimentos fraudulentos que o Poder Eleitoral promovera durante a campanha eleitoral para governador em 15 de Outubro anterior.

Assim, a Assembleia Nacional Constituinte aprovou o Decreto para Validação dos Partidos Políticos, estabelecendo que os partidos que decidirem não participar, reduzir a participação ou boicotar as eleições organizadas pelo chavismo deverão inscrever-se no Conselho Nacional e depositar todas as suas arrecadações para serem admitidos na próxima eleição – a presidencial.

A medida foi tomada num contexto político em que o presidente Nicolas Maduro e o vice-presidente do PSUV, Diosdado Cabello, tinham dito que os partidos que se colocaram à margem da eleição se tornariam ilegais, enquanto a intenção dos três partidos da MUD era não participar nas eleições para prefeito mas participar nas eleições de 2018 para presidente.

A grande questão foi que, em Fevereiro de 2017, o Conselho Nacional Eleitoral tinha obrigado todos os partidos da oposição, incluindo os três sancionados, a apresentar as suas arrecadações e atualizar o seu estatuto junto do Poder Eleitoral, num processo que durou vários meses. Ademais, a Lei de Processos Eleitorais do país prevê sanções e exigências de reinscrição no caso de algum partido decidir não participar em dois processos eleitorais contínuos ao mesmo cargo. Por outro lado, a MUD também tem um voto oficial, depois de o dirigente chavista Jorge Rodríguez os ter acusado de forjar as arrecadações para solicitar o Referendo Revogatório de 2016, figura constitucional que o Conselho Nacional Eleitoral vetou logo em 2016.

Com as atitudes do governo de Nicolas Maduro desde o final do ano passado, os três partidos candidatos à sanção – que compõem o chamado G-4, que dirige a MUD – parecem não ter grandes opções, apenas restando o social-democrata Um Nuevo Tiempo. Com a oposição assim despedaçada, o governo antecipou as eleições no fim de Janeiro para Maio, radicalizando a sua postura dentro e fora do país e desta forma reforçando as polaridades internas e externas do país.

Neste cenário, as forças opositoras venezuelanas, reunidas na coligação Mesa de Unidade Democrática, travam um intenso debate sobre as decisões a tomar, estando em cima da mesa, designadamente, a tese de não participarem em processos eleitorais sob as condições impostas pelo chavismo. Ao mesmo tempo, os líderes da MUD estão preocupados em escolher um novo líder da coligação que possa assumir a candidatura presidencial caso se reúnam as condições para a realização de eleições e, caso não se realizem essas condições, alguém que assuma a liderança para enfrentar o chavismo num cenário extremo de crise. Ademais, e não obstante os esforços dos mediadores, as negociações na República Dominicana estão adormecidas, o que significa que as polaridades externas são extremas, já que a Venezuela, com o seu regime do Socialismo do Século XXI, se encontra isolada na comunidade internacional, apenas beneficiando dos apoios da Bolívia, do Equador, da Nicarágua e de Cuba, países pouco expressivos no sistema internacional.

## A ONDA DE VIOLÊNCIA E A RESILIÊNCIA DE MADURO

Estes desacordos entre o governo e a oposição têm mergulhado a Venezuela numa onda de violência que parece não ter fim, especialmente porque a ação dos chavistas não se limita à erradicação das manifestações contrárias ao governo, mas antes entra em choque com a oposição e os jornalistas (buscando abafar o caso) por meio de grupos paramilitares (PINTO & OBREGON, 2018: 8).

A maioria dos protestos, se bem que se tenha reforçado em 2017, teve início em 2009, quando os Venezuelanos se pronunciaram sobre a reeleição ilimitada para alguns cargos políticos, dentre os quais o de presidente da República (FOLHA ONLINE, 2009). Facto que ocorreu depois da rejeição, em referendo, no dia 2 de Dezembro de 2007, da Constituição proposta por Chávez, basicamente por falta de empenho das bases nas regiões onde o voto foi *não* (FLORES, 2008).

Na verdade, ao longo de todo o primeiro ano que se seguiu à reeleição, em 2006, Chávez foi delimitando os contornos do programa de reconfiguração sócio-estatal promovido pela *Revolução Bolivariana*, o qual se materializou, na sua forma mais acabada, no Projeto de Reforma Constitucional promulgado pela Assembleia Nacional em Novembro de 2007 e apresentado ao Conselho Nacional Eleitoral para aprovação imediata mediante o referendo que se realizou a 2 de Dezembro desse mesmo ano (FLORES, 2008).

No total, eram propostas alterações substanciais em 69 dos 350 artigos da Constituição de 1999 (CNE, 2007), elaborada por iniciativa de Chávez durante o seu primeiro ano de governo (FLORES, 2008).

Vencido o *não* nesta consulta popular, Chávez não retirou da agenda política venezuelana a continuação do seu processo *reformador e revolucionário* (FLORES, 2008) e, em Fevereiro de 2009, os Venezuelanos foram novamente chamados, desta vez para pronunciarem-se se queriam Chávez no poder *ad eternum*. E disseram *sim* (FOLHA ONLINE, 2009). Para garantir que, desta vez, teria o apoio popular, Chávez propôs ficar na Presidência até 2019, juntamente com os governadores e alcaides que lhe eram fiéis. A Assembleia Nacional, então dominada pelos chavistas, aprovou a emenda constitucional e, a 15 de Fevereiro, os Venezuelanos confirma-

ram a recandidatura automática do líder bolivariano que desejava ficar no poder até, pelo menos, 2019, depois das eleições de 7 de Outubro de 2012, já agendadas, até porque “*ele mesmo considera fundamental sua permanência no cargo para a continuidade do processo revolucionário*” (FLORES, 2008: 6).

À mistura com esta crise política e institucional, a Venezuela enfrenta também uma crise econômica sem precedentes, há mais de quatro anos, conformando uma verdadeira depressão econômica. O governo de Nicolas Maduro nega-se a fornecer os dados formais das contas do país, mas algumas empresas especializadas pensam que, em 2017, o PIB venezuelano contraiu 14%, parecendo que o cenário se manterá para 2018 (ECOANALÍTICA, 2017). Quatro anos de uma gestão econômica nefasta fizeram a economia venezuelana encolher 35%, enquanto se estima que o déficit fiscal seja de 17% do PIB e a inflação de 2700% em 2017 (ECOANALÍTICA, 2017). Entretanto, os Venezuelanos estão desempregados numa proporção de um para cinco.

Vale lembrar que a atual crise não tem precedentes na Venezuela e não foi propiciada por um colapso dos preços do petróleo. Afinal, no momento, a cesta de petróleo bruto venezuelano beira os USD \$ 60, o que é considerada uma cifra ótima (ECOANALÍTICA, 2017). O problema que a Venezuela enfrenta relativamente ao petróleo, impensável na década de 1990, é a falta desse bem no país. Hoje, a produção anual de petróleo da Venezuela é de cerca de 2 bilhões de barris por dia, pouco menos da metade da produção nos anos 1990. A progressiva deterioração da PDVSA, a outrora poderosíssima estatal petrolífera, é a grande causa apontada pelos especialistas para esta situação (MENSAH, 2017; LANE & TORNELL, 1995). Ainda assim, a Venezuela tem mais reservas do que a Arábia Saudita e as empresas chinesas estão pesadamente envolvidas na indústria petrolífera venezuelana, sobretudo através de *joint ventures* com a PDVSA (ELLIS, 2010; RÍOS, 2013).

Ao mesmo tempo, a crise econômica em que a Venezuela se encontra há já algum tempo tem relação direta, quer com variáveis estruturais, quer com variáveis conjunturais. Afinal, a conformação de uma economia baseada na superabundância de petróleo e a incapacidade dos diferentes governos dos últimos cinquenta anos em modificar esta situação colocou o país numa condição de profunda vulnerabilidade (GEHRE, 2017), sofrendo da doença holandesa.

Paralelamente à crise econômica, a Venezuela vive uma crise de segurança também sem precedentes em todas as áreas do país (VAZ, 2017: 6). Fatores que se conjugam para um crescente isolamento do governo de Nicolas Maduro e para fomentar apreensões quanto a um cada vez mais esperado desenlace violento da crise venezuelana. Até porque se mantêm as pressões sobre as fronteiras da Venezuela com a Colômbia, a República Corporativa da Guiana e, sobretudo, o Brasil, exercidas pelos migrantes venezuelanos que desejam fugir à situação do seu país entrando nos países vizinhos enquanto refugiados à procura de atendimento para as suas necessidades básicas de trabalho, alimentação e saúde (VAZ, 2017: 6).

Outrossim, a crise venezuelana vem provocando efeitos, não só sobre a população venezuelana, mas vem trazendo fortes impactos para o Brasil, em especial com a onda de refugiados que para lá se dirige, somando já 40 mil, o que provoca efeitos sobre os estados mais afetados, designadamente Roraima, cujos serviços básicos estão à beira do colapso. O que não deixa de ser curioso, já que no fluxo migratório transfronteiriço Brasil-Venezuela e Brasil-Guiana foi sempre maior o de brasileiros para a Venezuela e para a Guiana, vistas as possibilidades de poderem atuar nas atividades de mineração, no comércio local e no setor dos transportes, para além das atividades ilegais como o tráfico de mulheres, o contrabando de combustível e o câmbio ilegal de moeda, sendo certo que a economia de Roraima nunca foi atrativa para venezuelanos e guianenses (RODRIGUES, 2006). Hoje, o fluxo manifesta-se ao contrário, com os venezuelanos a entrarem na Guiana e, sobretudo, no Brasil.

Ademais, o carisma de Maduro não é o mesmo que o de Chavez, para além de que as suas políticas provocam desacordo, nas classes altas, sendo apoiadas nas classes mais baixas, gerando polaridades internas na sociedade venezuelana. Conforme Gomes et al. (2015: 5),

“No caso venezuelano, além da ausência de carisma e poder aglutinador de Nicolas Maduro dentro das classes mais altas, as suas políticas de governo, tendo em vista o processo inflacionário e a falta de produtos básicos de primeira necessidade passam a ser questionadas pelas elites. Do outro lado, inquestionavelmente dentro das classes mais baixas, Nicolas Maduro conta com o apoio popular, uma vez que ele representa – nada mais, nada menos – do que o sucessor do Socialismo do Século XXI.”



Em face deste contexto, a situação interna da Venezuela é muito preocupante, não só enfrentando uma crise económica que alcança a bancarrota – sem produtos nas prateleiras dos supermercados e sem medicamentos nas farmácias – como também uma profunda crise política, de segurança e social que opõe cada vez mais os chavistas e os opositores, numa escalada de tensões que poderá mesmo conduzir à guerra civil se as Forças Armadas deixarem de ser leais a Maduro e se a oposição conseguir armar-se, designadamente se as suas variadas milícias assim o desejarem, unidas ou não.

Efetivamente, a resolução do problema através do diálogo parece bastante difícil, até porque o governo radicaliza cada vez mais a sua posição, tornando a chegada a um consenso com a oposição uma tarefa, se não impossível, ao menos muitíssimo difícil. E a situação não arrefece, antes fortalece-se a probabilidade de um desenlace violento da crise venezuelana, sem que a comunidade internacional esteja a atuar para evitar esse desfecho.

Na realidade, enquanto se esvaem as negociações na República Dominicana, nenhum Estado parece interessado em violar o clássico princípio de direito internacional da não ingerência em assuntos de domínio reservado de outros Estados (GOMES et al, 2015). Assim tem sido o comportamento dos Estados que integram o Mercosul e a União das Nações da América do Sul (Unasul), bem como da comunidade internacional em geral, tentando também promover, através da via diplomática, a construção de um diálogo comum entre o chavismo e a oposição (GOMES et al, 2015).

Por outro lado, sem possibilidade de curar-se do mal da doença holandesa de que padece há décadas, a economia do petróleo continua lançando receios sobre a população e os governos em cada momento, afetando a formulação da política externa venezuelana e alimentando a hipótese – que se constitui que possível cenário alternativo – em virtude da crise económica prolongada, de uma possível mudança forçada de regime político (ROMERO & MIJARES, 2016).

Se o papel da comunidade internacional na crise venezuelana tem sido reduzido, o significado dos protestos representa o embate político e social dos cidadãos que são, e dos que não são, simpatizantes com o Socialismo do Século XXI de Hugo Chávez (GOMES et al., 2015).

Na verdade, a onda de protestos na Venezuela aponta para a existência de uma fissura na sociedade venezuelana, em que a oposição não

reconhece o governo de Nicolas Maduro porque entende que este não beneficia de apoio popular e, simultaneamente, o governo de Maduro utiliza meios democráticos e antidemocráticos para perpetuar-se no poder, transformando-se rapidamente num governo autoritário (GOMES et al, 2015) – sendo a hipótese de o governo de Maduro transformar-se num regime autoritário mais uma cenário plausível para o futuro da Venezuela.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A América Latina é uma região naturalmente conflituosa, o que provavelmente resulta dos movimentos colonialistas de Portugal e Espanha, ou talvez da própria cultura dos seus povos, assente em valores como o nacionalismo e a busca incessante por uma identidade comum (GOMES et al, 2015).

Assim sendo, os Estados latino-americanos ainda buscarão uma autodeterminação económica, social e cultural, daí o surgimento de movimentos indígenas interessantes na Bolívia e no Equador.

No caso da Venezuela, desde a década de 1980, o país passou por uma séria crise económica e social resultante das políticas neoliberais adotadas nos países latino-americanos.

A ascensão de Chávez ao poder, em 1998, ocorreu como reação a essa crise, embora tenha surgido através das elites, já que ele era um militar que se aproveitou da falta de apoio popular aos então governantes e do grande protesto popular ocorrido em 1991 – o Caracazo (MARINGONI, 2009). Encontrando um terreno de crise, propício à implementação de reformas, assim fez, dando origem ao bolivarianismo chavista e, mais tarde, ao Socialismo do Século XXI.

Não obstante, a morte de Chávez a 5 de março de 2013 interrompeu o processo de reformas. Novas eleições foram realizadas, sendo vencidas pelo sucessor escolhido de Chávez, Nicolas Maduro, porém sem o mesmo carisma de Chávez. Paraphrasing Gomes et al (2015: 5),

“como é natural em qualquer processo de sucessão eleitoral, em que o sucessor procura personificar aquele que é sucedido e quando o primeiro não conta com o verdadeiro carisma, o seu governo não conta com a devida legitimidade e apoio popular”.

Mesmo sem o carisma de Chávez, Maduro governa com base nos mesmos ideais de Chávez e procura perpetuar-se no poder, enquanto a sociedade está polarizada quanto ao seu governo, o que gera protestos, violência e, por conseguinte, ingovernabilidade.

A forma como esta crise terminará é uma incógnita, porém tornando-se cada vez mais difícil o diálogo construtivo entre o governo e a oposição, é possível que a solução passe por uma via mais violenta, não podendo descartar-se a hipótese de uma guerra civil, especialmente se as milícias assim o desejarem, ou a rutura de regime político provocada pela insolubilidade da doença holandesa, ou o caminho em direção a um regime cada vez mais autoritário, em função das medidas antidemocráticas que Maduro vai tomando para perpetuar-se no poder.

Em qualquer dos cenários descritos, a falta de diálogo é uma realidade, assim como a participação da comunidade internacional na resolução da crise venezuelana. Porém, é para onde efetivamente apontam os traços desta crise, caracterizada por polaridades internas e externas como vimos, mas cujo desfecho, difícil de prever, não estará para breve.

## REFERÊNCIAS

CNE (2007) – Consejo Nacional Electoral de Venezuela, **Referendo Constitucional de 2007, Proyecto de Reforma Final**. Disponível em: [[http://www.cne.gov.ve/elecciones/referendo\\_constitucional2007/documentos/Proyectos\\_Reforma\\_final.pdf](http://www.cne.gov.ve/elecciones/referendo_constitucional2007/documentos/Proyectos_Reforma_final.pdf)]. Acesso em: 8 de Outubro de 2008.

ECOANALÍTICA (2017); <http://ecoanalitica.com/informes/perspectivas>. Acessibilidade: 15 de Dezembro de 2017.

FLORES, Fidel Pérez (2008); **A Venezuela Depois do Referendo: Avanços e Recuos do Projeto Socialista de Hugo Chavez**, Observador OnLine, vol. 3, nº 7, Observatório Político Sul-Americano, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro IUPERJ/UCAM. [http://academico.diretorio.fgv.br/ccmw/images/b/b6/Socialismo\\_Venezuela.pdf](http://academico.diretorio.fgv.br/ccmw/images/b/b6/Socialismo_Venezuela.pdf). Acessibilidade: 7 de Janeiro de 2009.

FOLHA ONLINE (2009); **Venezuela Aprova Referendo que Permite Reeleição Imediata**. 15 de Fevereiro de 2009. <http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u504421.shtml> Acessibilidade: 2 de Fevereiro de 2012.

GEHRE, Thiago (2017); O Retrato da Venezuela no Século XXI: Crise e Desesperança. **Mundorama – Revista de Divulgação Científica em Relações Internacionais**. Disponível em <http://www.mundorama.net/?p=23790> Acessado em 21 de Março de 2018.

LANE, P. & TORNELL, A. (1995); **Power Concentration and Growth**, Harvard Institute of Economic Discussion.

MARINGONI, Gilberto (2009); **A Revolução Venezuelana**. São Paulo: UNESP

MENSAH, Priscilla (2017); **Resource Curse, Oil Rent and Mismanagement: The Case of PDVSA**, Bachelor Thesis, Faculty of Humanities, Leiden University. <http://hdl.handle.net/1887/50666>. Acessibilidade: 28 de Janeiro de 2018.

RODRIGUES, Francilene (2006); Migração Transfronteiriça na Venezuela. **Estudos Avançados**, vol. 20 n° 57. São Paulo Maio/Agosto 2006.

PINTO, Lara & OBREGON, Marcelo (2018); A Crise dos Refugiados Na Venezuela e a Relação com o Brasil, **Derecho y Cambio Social**, [www.derechocambiosocial.com](http://www.derechocambiosocial.com) pp. 1-21. Acessibilidade: 16 de Dezembro de 2017.

RÍOS, X. (2013); China and Venezuela: Ambitions and Complexities of an Improving Relationship. **East Asia** 30: 53-65. <http://dx.doi.org/10.1007/s12140-012-9185-0> Acessibilidade: 18 de Outubro de 2013.

ROMERO, Carlos & MIJARES, Victor (2016); From Chavez to Maduro: Continuity and Change in Venezuelan Foreign Policy. **Contexto Internacional**, vol. 38, n° 1, January/April 2016.

VAZ, Alcides da Costa (2017); Perspectivas da Estabilidade Regional à Luz da Implementação dos Acordos de Paz na Colômbia e da Crise Venezuelana. **Análise Estratégica**. Centro de Estudos Estratégicos do Exército – CEEEx Vol. 4 (2), Mar/Maio 2017.

# A POLARIZAÇÃO DO REGIONALISMO ECONÔMICO SUL-AMERICANO: RAÍZES HISTÓRICAS E FRAGMENTAÇÃO INSTITUCIONAL

Aline Contti Castro

## INTRODUÇÃO

A proliferação contemporânea de arranjos econômicos regionais na América do Sul e o não avanço do temas econômicos na Unasul (União de Nações Sul-Americanas) foram os pontos de partida que estimularam a escrita deste capítulo. Divergências estimularam a fragmentação institucional da região, reduzindo seu potencial de ação política internacional concertada.

Essas tensões possuem claras raízes históricas – relativas aos debates sobre a inserção econômica internacional da região e sua posição na divisão internacional do trabalho. O presente artigo começa assim por esse eixo, procurando analisar como o conceito de *desenvolvimento econômico* foi abordado, de forma diferenciada, pelas tradições de pensamento integracionista pan-americano e latino-americano. Tendo em vista que compreende-se hoje o regionalismo como projeto e políticas públicas (*policy*) em que atores estatais e não-estatais coordenam estratégias e cooperam em uma determinada região (FAWCETT, 2005), procurar-se-á evidenciar que tais tradições conformam duas escolas regionais distintas, com marcos históricos, princípios, estratégias e projetos diferenciados.

O Congresso do Panamá (1826) convocado por Bolívar é o marco da tradição integracionista latino-americana e de seu conseqüente desenvolvimento histórico em termos políticos e organizacionais. Enquanto a Conferência Pan-Americana de 1889 representa a peça inicial do Sistema Interamericano, consolidado institucionalmente pela OEA (Organização dos Estados Americanos, 1948) e marcado pela grande influência política dos EUA.

A perspectiva latino-americana e seus princípios clássicos de autonomia, desenvolvimento e defesa dos recursos naturais ganharam impulso com a criação, no âmbito da ONU, da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL, 1948), instituição fundamental do *Velho Regionalismo Estratégico* latino-americano – base para a constituição da ALALC (Associação Latino-Americana de Livre Comércio) em 1960.

Historicamente, a posição brasileira demonstrou grande singularidade na região. No século XIX, um Império em meio às Repúblicas recentemente constituídas. Na primeira metade do século XX, um país cuja matriz de política externa norte-americanista estabeleceu uma posição de alinhamento aos interesses dos EUA, causando certo desconforto na sua relação com os vizinhos (CALDAS, 1996). Os paradigmas centrais da atuação internacional do país variaram de uma matriz norte-americanista a uma posição globalista. Quando a relação com os EUA passou a ser insuficiente para atender o modelo de desenvolvimento nacional, baseado na industrialização e substituição de importações, o foco de sua atuação externa recaiu no processo de diversificação de parcerias e consolidação de sua posição como *global player*. O escasso desenvolvimento da literatura integracionista no Brasil esteve pois relacionado ao baixo envolvimento político-cultural-identitário do país na empreitada unionista latina. É reconhecida a falta de comunidades epistêmicas sobre o tema da integração regional no país (VIGEVANI, 2012). Contudo, a posição brasileira começou a mudar, de fato, no contexto da crise política e econômica dos anos de 1980, a década perdida, levando ao fortalecimento da parceria com a Argentina e à constituição do Mercosul.

No Pós-Guerra Fria, novos processos de regionalização econômica e suas respectivas instituições ecoaram a antiga polarização entre o pan e o latino-americanismo. Na área econômica, as ideias de Regionalismo Aberto e os acordos econômicos Norte-Sul, mais próximos dos interesses norte-americanos, contrastaram com os projetos defendidos no âmbito do Regionalismo Pós-Liberal, Pós-hegemonico – frutos do latino-americanismo.

Nesse contexto, pouca coordenação econômica tornou-se possível no seio da Unasul. A Venezuela, em parceria com Cuba, liderou uma nova alternativa regional, institucionalizada na ALBA-TCP (Alternativa Bolivariana para as Américas – Tratado de Comércio dos Povos, 2006) e conceituada de *Novo Regionalismo Estratégico*, tendo como referência o

Velho Regionalismo Estratégico cepalino (GARCÍA e PUNTIEL, 2015). Por outro lado, houve o reforço das experiências de regionalismo aberto. Os países que haviam apoiado o projeto da Alca (Área de Livre Comércio das Américas) se uniram na Aliança do Pacífico (AP, 2011), e os EUA reforçaram seus laços com países das Américas – do Norte, Central e do Sul – via acordos de livre comércio do tipo *norte-sul*.

Este capítulo constitui-se em uma breve revisão da literatura sobre essas tensões econômico-institucionais na região. Na primeira seção, procurar-se-á sintetizar os marcos históricos fundamentais das escolas pan-americana e latino-americana de pensamento integracionista socioeconômico, seus projetos e estratégias diferenciadas. Na seção seguinte, analisar-se-á o período do Pós-Guerra Fria, marcado pela polarização entre o *Regionalismo Aberto*, influenciado pelo Neoliberalismo, e o *Regionalismo Pós-Liberal*.

Em síntese, os objetivos específicos são: i) analisar as raízes históricas da polarização econômico-institucional na América do Sul, tendo como base a reflexão sobre o conceito de *desenvolvimento econômico* sob as óticas divergentes latino-americana e pan-americana; ii) caracterizar a fragmentação institucional contemporânea do regionalismo econômico sul-americano e analisar suas principais polaridades econômicas, sobretudo a tensão entre a ALBA-TCP (*Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra America – Tratado de Comercio de los Pueblos*) e a Aliança do Pacífico.

Metodologicamente, o trabalho foi construído com base em documentos oficiais, históricos e fontes secundárias, evidenciando autores de referência nessa área do conhecimento.

## **PAN-AMERICANISMO E LATINO-AMERICANISMO – DUAS TRADIÇÕES DE PENSAMENTO DISTINTAS**

### **O Projeto Estadunidense – o Pan-Americanismo**

As Conferências Pan-Americanas marcaram o início do Sistema Interamericano. A Primeira Conferência Internacional Americana foi realizada entre outubro de 1889 e abril de 1890, em Washington. De acordo com informações oficiais, os objetivos centrais da Primeira Conferência

foram o aprimoramento do intercâmbio comercial, dos meios diretos de comunicação intergovernamental, assim como o estabelecimento de mecanismos arbitrais, pacíficos, de solução de controvérsias. Com destacada ênfase jurídico-normativa, os temas econômico-comerciais foram o eixo motor da Conferência. Procurou-se enfatizar o fortalecimento dos vínculos jurídicos entre os Estados e o setor privado, os princípios de nação mais favorecida e de proteção de investimentos, chegando-se a uma proposta de união aduaneira<sup>1</sup>. Tais propostas foram feitas pelos EUA no contexto de seu grande crescimento econômico e necessidade de novos mercados, evidenciando o posicionamento estratégico de fortalecer sua posição no comércio regional. As dissidências apareceram desde então. Destacaram-se, em especial, as objeções de Argentina e Chile, tendo em vista as grandes assimetrias entre a expansão das estruturas produtivas industriais dos EUA e as economias primário-exportadoras da América Latina (RUIZ, 2012).

Como resultado da Primeira Conferência Interamericana, decidiu-se constituir a “União Internacional das Repúblicas Americanas para a pronta coleta e distribuição de informações comerciais,” com sede em Washington, que depois tornou-se a “União Pan-Americana” e, finalmente, com a expansão das suas funções, a Secretaria Geral da OEA. As Conferências ocorreram em intervalos variados e foram substituídas pelas sessões da Assembleia Geral da OEA em 1970 (OEA, 2018).

O projeto pan-americano contou com grande apoio do Brasil até meados do século XX. O modelo de desenvolvimento nacional de então, primário-exportador, associado ao Paradigma Americanista da Política Externa Brasileira (PEB), estimulou a política de alinhamento aos EUA, tendo em vista que este país era o maior comprador do café brasileiro, principal produto de exportação nacional.

A Carta da OEA, estabelecida em 1948, na Nona Conferência Internacional Americana, definiu os princípios fundamentais da organização e os mecanismos de funcionamento institucional. O documento entrou em vigor em 1951, quando já tinha sido ratificada por todos os países

---

1 A literatura reconhece o potencial de fechamento do mercado regional estabelecido pela união aduaneira – por meio da TEC (Tarifa Externa Comum) para os países de fora do bloco (HELD et al., 1999).



da América do Sul<sup>2</sup>. Promovia o conceito amplo de *desenvolvimento integral* abrangendo as esferas econômica, social, educacional e cultural. No contexto do estabelecimento do GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*) em 1947, estabelecia que a cooperação interamericana para o desenvolvimento deveria encaminhar-se preferencialmente por meio de organismos multilaterais, “sem prejuízo da cooperação bilateral acordada entre os Estados membros” (art. 32). Resguardava-se assim o espaço para os acordos bilaterais.

A Carta também procurou fortalecer os princípios da democracia *representativa*, colocando como objetivos básicos a igualdade de oportunidades, a eliminação da “pobreza crítica” e a distribuição equitativa da riqueza e da renda. Os meios definidos para alcançá-los seriam: a modernização rural, a industrialização, a justiça social, a alimentação e habitação adequadas, o direito à saúde (em harmonia com a defesa dos direitos humanos), a promoção da iniciativa e dos investimentos privados em harmonia com a ação do setor público e a cooperação financeira.

O artigo 40 já enunciava o Princípio da Não Reciprocidade (posteriormente consagrado no GATT/OMC, com a inclusão da Parte IV):

“Os Estados membros reafirmam o princípio de que os países de maior desenvolvimento econômico, que em acordos internacionais de comércio façam concessões em benefício dos países de menor desenvolvimento econômico no tocante à redução e abolição de tarifas ou outras barreiras ao comércio exterior, não devem solicitar a estes países concessões recíprocas que sejam incompatíveis com seu desenvolvimento econômico e com suas necessidades financeiras e comerciais.”

Finalmente, no contexto de estabelecimento da CEPAL, o documento defendia a consecução do mercado comum latino-americano, colocando a integração dos países em desenvolvimento da região como um dos obje-

2 Ver: [[http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados\\_multilaterales\\_interamericanos\\_A-41\\_carta\\_OEA\\_firmas.asp](http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-41_carta_OEA_firmas.asp)]. Além da Carta, foram adotados, também nessa Conferência, o Tratado Americano sobre Soluções Pacíficas (“Pacto de Bogotá”) e a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem

tivos do Sistema Interamericano – no sentido de ampliar sua legitimidade entre os latinos (art. 42).

Esta era uma Carta de princípios. A proposta normativa específica de definição das estratégias relativas à cooperação econômica interamericana seria detalhada no *Acordo Econômico de Bogotá*<sup>3</sup>, apresentado nessa mesma Conferência (1948). Este procurava regulamentar a cooperação técnica e financeira, os investimentos privados e o desenvolvimento econômico-industrial.

Sobre a cooperação técnica, uma das funções da organização seria “preparar um inventário do potencial econômico dos Estados” com o estudo de seus recursos naturais e humanos, assim como das possibilidades do desenvolvimento da agricultura, mineração e indústrias, tendo em vista sua utilização (art. 10, a). A importância da informação ficou explícita no art. 13. A Instituição poderia solicitar dos Governos a informação que julgasse necessária, podendo esta ser negada se fosse alegado caráter reservado<sup>4</sup>. O intuito de impulsionar o comércio também aparece nesse capítulo. Uma das funções estabelecidas da instituição seria “preparar estudos dos problemas técnicos de administração e finanças públicas relacionados com o desenvolvimento do comércio e da economia” (art. 10, e). Além disso, o Acordo procurou estabelecer uma relação direta com a CEPAL por meio de uma “estreita colaboração” e uma “divisão prática dos trabalhos que evitem a duplicação de serviços e despesas” (art. 12).

No capítulo sobre a cooperação financeira, ressaltou a importância dos investimentos locais e do capital privado estrangeiro para promover o maior intercâmbio comercial e o desenvolvimento socioeconômico; assim como reafirmou o papel do FMI, seus propósitos e serviços (art. 19).

No tocante aos investimentos privados, os conhecidos princípios e interesses históricos estadunidenses se evidenciam. Declara-se expressamente a importância do capital privado, da introdução de técnicas administrativas estrangeiras como fator importante para o desenvolvimento

---

3 Ver texto completo da proposta em: [<http://www.oas.org/juridico/portuguese/treaties/A-43.htm>].

4 Hoje, na era digital, depois de tantos escândalos sobre espionagem relativos a governos e empresas, sabe-se que parte desse recolhimento de informações é feito de forma ilegal e secreta.

socioeconômico (art. 22); assim como do “lucro legítimo dos inversionistas” (art. 23). Em seguida, o Acordo procura estabelecer garantias aos investimentos privados, como tratamento nacional ao investidor estrangeiro e não restrição à remessa de lucros. No caso de expropriação de terras, estabelece o pagamento compensatório “em forma oportuna, adequada e efetiva” (art. 25). Por fim, define que os Estados devem procurar “liberalizar as suas leis de tributação” como forma de estimular os investimentos particulares (art. 27).

O capítulo sobre a Cooperação para o Desenvolvimento Industrial e Econômico expõe a proposta estratégica dos EUA de *fechar* o mercado das Américas, no sentido de estabelecer preferências comerciais entre os Estados membros, facilitando “a aquisição e exportação, em benefício recíproco, dos capitais, equipamentos, matérias-primas, serviços e demais elementos exigidos pelas suas necessidades econômicas” (art. 29, a). Procura-se firmar também o compromisso de evitar a aplicação de restrições às exportações dos Estados membros (art. 29, d).

Tendo em vista a dimensão profunda desses compromissos propostos no Acordo de Bogotá e a primazia dos interesses estadunidenses, este nunca entrou em vigor. Dos 21 Estados que então compunham a Organização, apenas três ratificaram (Costa Rica em 1948, Honduras em 1950 e Panamá em 1951).<sup>5</sup>

As tensões entre os EUA e a América Latina, contudo, não haviam começado aí. Se, no século XIX, Bolívar ainda tomava os “irmãos do norte” e suas “virtudes políticas” como um referência para ressaltar o ideal de liberdade republicana, também demonstrava decepção com o fato de eles não terem se mobilizado na defesa dos irmãos do sul. Segundo o Libertador, tais esperanças teriam sido frustradas quando estes “se mantiveram imóveis espectadores” na contenda com o sistema Espanhol (Bolívar, [1815] 2015).

De meados do século XIX até o início do século XX, diversos fatos históricos evidenciaram o expansionismo norte-americano (e a prática do *Destino Manifesto*), o que passou a ser uma grande preocupação para os latinos, recém-independentes. A anexação dos territórios mexicanos (Novo México, Califórnia, Arizona e Texas), as intervenções diretas em Cuba e Porto Rico, a influência na separação do Panamá da Colômbia (para

5 Cf. em: [<http://www.oas.org/juridico/english/sigs/a-43.html>].

construir e controlar o Canal) foram episódios que geraram uma gradativa oposição regional, que mobilizou parte da intelectualidade latino-americana em torno do anti-imperialismo.

O'Brien (2018) sintetiza, com muita lucidez, as tensões políticas e econômicas interamericanas ao longo do século XX. Parte da intelectualidade compôs o projeto progressista, unindo-se às forças populares na busca da criação de sistemas socioeconômicos e políticos inclusivos. Enquanto os EUA uniram-se às elites oligárquicas locais, pseudo-liberais e defensoras de políticas econômicas excludentes, grupos que eram parceiros ou beneficiários dos investimentos estadunidenses, favorecendo o *status quo* da desigualdade. Ainda segundo O'Brien (2018), os EUA, no papel de *missionários*, foram bem mais intervencionistas do que os britânicos nas disputas políticas internas dos vizinhos do sul. Nesse contexto polarizado, a atuação da superpotência norte-americana manteve a América Central como área de influência natural e buscou sua expansão para a América do Sul por meio de mecanismos intervencionistas variados, mas todos com a mesma função: “a dominação dos estados e sociedades na América do Sul pelos mercados”, ou seja, pelas corporações norte-americanas (O'Brien, 2018: 84). Essa aliança começou a mudar com a ascensão de governos nacional-populistas na região. Durante a Guerra Fria, no entanto, a luta contra o comunismo conduziu ao reforço da parceria entre os EUA e os governos militares da região.

Nesse ínterim, as Conferências Interamericanas prosseguiram, e o Sistema Interamericano se diversificou. Tornou-se um sistema complexo, composto de diversas organizações. A despeito do pouco avanço na cooperação econômica, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) foi criado em 1959, como resposta às demandas latinas por maior investimento dos EUA na região. Estas foram capitaneadas pelo governo brasileiro de Juscelino Kubitschek e o lançamento da OPA (Operação Pan-Americana), em parceria com o governo argentino (BUENO e CERVO, 1992).

A OEA passou a ter significativa atuação na área de Direitos Humanos por meio do estabelecimento da Convenção Americana de Direitos Humanos – o Pacto de San José da Costa Rica (em 1969) – uma das maiores fontes de legitimidade da organização. Para fazer cumprir os compromissos assumidos, foram criadas a Comissão e a Corte Interamericana de Direitos Humanos. Na área de Direito Internacional Privado, todavia,

não logrou tamanho avanço. O Código Bustamante, adotado na Sexta Conferência Internacional Americana em Havana (1928, apesar de ter sido ratificado pelo Brasil), recebeu poucas ratificações e não foi adotado por boa parte dos países da América do Sul, que preferiram adotar os Tratados de Direito Internacional Privado de Montevideu de 1889 e 1939 (OEA, 2018).

Desde 1994, a OEA conduziu importante Cúpulas de Chefes de Estado e Governo das Américas com decisões e recomendações (OEA, 2018). Mas sua pretensão em ser uma instituição central nas Américas (“*hub institution*”) erodiu com o aumento da contestação e do embate entre projetos regionais distintos e competidores (interamericano vs. sul-americano), assim como em função da escassez de recursos e do enfraquecimento da capacidade de liderança (COOPER, 2018).

### O integracionismo latino-americano

Apesar de pouco evidenciada no Brasil, há uma consistente tradição de pensamento integracionista latino-americano que vem desde o século XIX. Os líderes das guerras das independências *hispano-americanas*, representantes da elite *criolla*, foram os pioneiros e pensaram sobretudo questões relativas à união e à *autonomia* política regional. Entre os diversos *heróis* das independências contra o Império Espanhol, destacaram-se Simón Bolívar, San Martín, Antonio José de Sucre, Francisco de Miranda entre outros.

Bolívar tornou-se um dos mais conhecidos <sup>6</sup>. Membro destacado da elite colonial, estudou na Europa e foi grandemente influenciado pelos princípios clássicos do liberalismo político. Na Carta da Jamaica (1815), denunciou as atrocidades cometidas pelos espanhóis nessas terras: “Barbaridades que la presente edad ha rechazado como favulosas, por que paresen superiores a la perversidade humana” (p. 10); questionou o papel da Europa nas independências, que deveria as ter apoiado “no solo por que el equilibrio del mundo así lo exige, sino por que este és el médio lejitimo y seguro de adquirirse establecimientos ultramarinos de comercio” (p. 14)<sup>7</sup>.

6 Contemporaneamente, após a inclusão do seu nome na denominação oficial da Venezuela como “República Bolivariana”, seu legado tem sido deturpado por leituras mais rasas, veiculadas na imprensa, em função de interesses político-ideológicos.

7 Os ingleses, entretanto, parecem ter escutado Bolívar pois optaram precisamente por essa estratégia.

Bolívar se identificava como mestiço, “americano por nacimiento”: “no somos Yíndios, ni Europeos, sino una especie media entre los legítimos propietarios del país y los usurpadores Españoles” (p. 17). Ele denunciou a exclusão dos sul-americanos das estruturas espanholas de poder, em que ocupavam o papel de servos e, no máximo, consumidores:

“[estamos] ausentes del Universo, en cuanto es relativo á la Ciencia de gobierno y administracion del Estado. Jamas eramos Virreyes, ni Gobernadores, si no por causas muy extraordinárias; Arzobispos y Obispos pocas veces; Diplomáticos, nunca; Militares solo en calidad de subalternos; Nobles sin privilegios reales, no eramos en fin, ni Magistrados ni financistas, y casí ni aun Comerciantes” (BOLÍVAR, [1815] 2015: 19).

Por fim, reconheceu as dificuldades do projeto idealista de união e as fragilidades políticas inerentes ao contexto da época, mas continuou a advogar a ideia de união como mecanismo de fortalecimento regional:

“Cuando los sucesos no estan assegurados; quando el Estado es débil, y quando las empresas son remotas, todos los hombres vacilan, las opiniones se dividen, las paciones las agitan, y los enemigos las animan para triunfar por éste fácil meio. Luego que seamos fortes, bajo los auspícios de una nacion liberal que nos preste su proteccion; se nos verá de acuerdo cultivar las virtudes y los talentos que conducen á la gloria; entonces seguiremos la marcha magestosa acía las grandes prosperidades á que está destinada la America Meridional, entonces las ciências y las artes, que nacieron en el Oriente, y han ilustrado á la Europa, volarán á la Colombia libre que las convidará con un asilo.” (BOLÍVAR, [1815] 2015: 31).

Um outro documento muito expressivo daquele momento foi escrito por Bernardo Monteagudo, revolucionário argentino que participou ativamente dos movimentos independentistas. Em 1825, pouco antes de ser assassinado, escreveu o famoso *Ensaio sobre a necessidade de uma Federação Geral entre os Estados Hispano-americanos*, estabelecendo os eixos iniciais de uma liga republicana que deveria nascer no Congresso Anfictiônico do Panamá, em 1826, comandado por Bolívar. Monteagudo sintetizou os

objetivos de paz, independência (com exército comum) e garantias comerciais recíprocas, favorecendo o vínculo entre os países. Naquele momento, o Império brasileiro era visto com desconfiança, como ponto de apoio das Monarquias europeias:

“Todo nos inclina a crer que el gabinete imperial del Río de Janeiro se prestará a auxiliar las miras de la Santa Alianza contra las repúblicas del nuevo mundo; y que el Brasil vendrá a ser, quizá, el cuartel general del partido servil, como ya se asegura que es hoy el de los agentes secretos de la Santa Alianza” (MONTEAGUDO, [1825] 1979: 9).

De fato, o ideal da unidade latina se consolidou, sob a condução de Bolívar, na experiência da Gran Colômbia (1819-1830). A experiência que reuniu Venezuela, Equador e Nova Granada (Colômbia e Panamá) se desfez após a morte de seu líder. Outras duas experiências de união, a República Federal Centro-Americana (1824-1839) e a Confederação Peru-Bolívia (1836-1839), lograram breve êxito.

Em seguida, na virada dos séculos XIX para XX, configurou-se a *Geração de 900*, a primeira grande geração de pensadores latino-americanos, que pensou nossos problemas, características e identidade. Até então, a participação brasileira tinha sido bem reduzida nessa seara, em função de suas especificidades históricas – *luso-americanas* – e de seu baixo envolvimento com os projetos integracionistas hispano-americanos. A partir da Geração de 900, pensadores brasileiros começaram a inserir-se, ainda que timidamente, nas redes da intelectualidade latino-americana (BARRIOS, 2007).<sup>8</sup>

Um dos grandes expoentes dessa Geração foi o argentino Manuel Ugarte (1875-1951), que militou intelectual e politicamente pela formação dos *Estados Unidos do Sul*. Com o expansionismo territorial norte-americano e sua política imperialista, a percepção de ameaça havia se transferido do velho para o novo mundo. Além do anti-imperialismo, as ideias-força

8 “Los nombres más relevantes de la generación del 900 son José Vasconcelos, Alfonso Reyes, Samuel Ramos, Víctor Raúl Haya de la Torre, Víctor Andrés Belaúnde, Francisco García Calderón, Jaime Eyzaguirre, Carlos Pereyra, Rufino Blanco Bombona, José Carlos Mariátegui, Luis Alberto Herrera, Luis Alberto Sánchez, *Gilberto Freyre*, *Sergio Buarque de Holanda*, *Caio Prado Júnior*, Tristán de Atheyde, Luis López de Mesa, Mariano Picón Salas, Pedro Henríquez Ureña, José León Suárez, Natalicio González, Raúl Scalabrini Ortiz.” (BARRIOS, 2007: 142, grifo nosso).

de Ugarte versaram sobre a formação da unidade continental, uma forma de *nacionalismo superior*, a importância da cultura e da educação no fortalecimento dos valores da nação continental, da identidade mestiça e do crescimento econômico, e a importância da inclusão do Brasil no projeto de *Pátria Grande*. Ugarte defendeu a economia como eixo articulador da união, criticou a ausência de política industrial e a manutenção de princípios coloniais – como a troca desigual de matérias primas por produtos manufaturados (consolidada posteriormente no conceito de deterioração dos termos de troca, de Prébisch):

“Cómo explicar satisfactoriamente el contrasentido de que naciones exportadoras de oro hagan empréstito en el extranjero y de que las riquezas de América se nos escapen, por así decirlo, de las manos, sin dejar, en algunos casos, en nuestras arcas ni el surco misérrimo de un impuesto a su exportación?” (UGARTE [1923] 2016: 227).

Ao longo do século XX, para facilitar a compreensão da complexa realidade latina, leituras teóricas procuraram separar os eixos da autonomia política do eixo do desenvolvimento econômico, tendo em vista a diversidade histórica de projetos e estratégias.

No eixo da autonomia *política*, podemos perceber que as ideias iniciais se bifurcaram em duas correntes, uma mais radical e outra moderada. A primeira consistiu no movimento anti-imperialista. Um de seus líderes mais destacados foi o intelectual e ativista político peruano Haya de La Torre (1895-1979), fundador da Aliança Popular Revolucionária Americana (APRA)<sup>9</sup>. Diversos intelectuais dessa corrente foram também influenciados pela ascensão do comunismo no contexto europeu. A Revolução Cubana representou o ápice dessa empreitada<sup>10</sup>.

No espectro mais moderado, *nacional-desenvolvimentista*, a ideia de defesa dos recursos naturais da região foram lideradas por Perón e sua proposta do Novo Pacto ABC (Argentina, Brasil e Chile). Também nessa perspectiva, desenvolveram-se o Grupo da Contadora e o Grupo do Rio,

9 Sobre Haya de la Torre, ver: Figueiredo e Pinto (2012)

10 Cabe lembrar que também o líder cubano José Martí havia militado pela diversificação de parcerias econômicas nas áreas de produção, comércio e investimentos – defendendo seu potencial de trazer maior equilíbrio regional e global (RUIZ, 2012).



feitos históricos precursores de algumas instituições regionais contemporâneas, como a Unasul e a CELAC.

O eixo desenvolvimentista ascendeu decisivamente na virada dos séculos XIX para XX, quando, segundo Ruiz (2012), as ideias de integração política se enfraqueceram em detrimento das propostas de integração econômica. O grande legado foi dado pelo *Velho Regionalismo Cepalino*, inserida no contexto maior das Teorias da Dependência.<sup>11</sup>

Diversos foram os precursores do estruturalismo cepalino na Argentina. Muitos defenderam a necessidade de maior cooperação econômica para o fortalecimento da região diante da penetração externa. A ideia de união ganhou mais folêgo em meados do século XX. Alejandro Bunge (e seus colaboradores da RAE, Revista de Economía Argentina) defenderam a aproximação dos vizinhos sul-americanos como impulso ao mercado interno e à industrialização, influenciados pelo pensamento do destacado economista alemão Friedrich List (e de Alexander Hamilton, dos EUA). Bunge sintetizou suas propostas na ideia de conformação da *União Aduaneira do Sul*, que deveria incluir além de Argentina, Brasil e Chile (referências do Pacto ABC), Paraguai e Uruguai (BUNGE, [1940] 1987).

Em 1948, a criação da CEPAL impulsionou decisivamente o pensamento econômico integracionista<sup>12</sup>. A tensão entre essa organização e a OEA foi uma constante. Seu surgimento foi provisório e estaria sujeito à reavaliação depois de três anos. O argumento estadunidense, anteriormente apresentado e explícito na Carta da OEA, referia-se à redução do espaço da organização, evitando o que eles entendiam como sobreposição de funções. Mas Bielchowsky (2000) relata que havia uma desconfiança do Departamento de Estado, sobretudo no período macarthista (1950-1957), a respeito das possíveis inclinações comunistas da organização, assim como havia um receio de a organização estabelecer alianças com os grupos locais, nacional-desenvolvimentistas (MORAES, 1995).

Por outro lado, os projetos cepalinos reafirmaram-se como esforços de desenvolvimento capitalista no contexto da Guerra Fria e percebe-se, nos documentos oficiais, uma constante referência ao papel dos investimen-

11 Estas, somadas à Teologia da Libertação, teriam fortalecido a participação políticas das forças progressistas regionais, mesmo durante a Guerra Fria (O'BRIEN, 2018).

12 Ver FAWCETT (2005) sobre o debate histórico entre universalismo e regionalismo.

tos privados. A posição dos EUA mostrou-se ambígua. Se, por um lado, mostrou-se temerosa, por outro, procurou manter o controle e o exercício da hegemonia por meio da influência nas organizações regionais (SADER et. al., 2006).

Os interesses estadunidenses e latinos divergiam. Os EUA estavam voltados às questões militares e de segurança e deixaram claro que não haveria um Plano Marshall para a América Latina<sup>13</sup>. As iniciativas relativas às questões econômicas e de investimentos foram, em grande parte, lideradas pelas corporações, pelo reforço do mercado e do setor privado, em um contexto de grande expansão dos bancos e multinacionais norte-americanas pelo mundo.<sup>14</sup>

As pressões latinas eram grandes. Demandava-se enfaticamente o apoio à industrialização da região. A manutenção da CEPAL como órgão permanente foi fruto também dos grandes esforços do México, Brasil e Chile (MORAES, 1995) no contexto de ascensão dos países em desenvolvimento (PEDs) na arena internacional e do grande debate teórico travado pelas Teorias do Desenvolvimento e da Dependência.

Os principais objetivos cepalinos, centro do que se convencionou chamar de *velho regionalismo estratégico*, foram: contornar os gargalos ao processo de industrialização da região; alterar a posição regional na divisão internacional do trabalho e reduzir sua vulnerabilidade externa<sup>15</sup>. A atuação da CEPAL foi *policy-oriented*, o que talvez tenha ajudado a reduzir o potencial de conflito com os EUA. O economista argentino Raúl Prebisch (1901-1986) foi o grande líder intelectual da teoria integracionista cepalina. Pensou sobre as dificuldades de manutenção do modelo de industrialização substitutivo de importações (ISI) após o período de crescimento econômico do Pós-Segunda Guerra (1945-54). Relacionou o avanço da industrialização diretamente com a ampliação do comércio intraregional (que agregaria mercados e escala ao projeto, superando o conhecido obstáculo dos baixos

---

13 As frustrações com a limitada atuação estadunidense, associadas à transição para um modelo de desenvolvimento econômico industrial, substitutivo, conduziram definitivamente o Brasil a uma diversificação de parcerias estratégicas e à consolidação do Paradigma Globalista da PEB.

14 Ver: BEAUD, 1994.

15 Ver Bielchowsky (2000) sobre o debate relativo à formação da ALALC.

mercados consumidores internos). Tudo isso em um contexto internacional desfavorável, tendo em vista que a Europa caminhava para o fechamento dos seus mercados, via projeto do mercado comum europeu; e os EUA, nesse período do Pós-Guerra, apresentava baixo coeficiente de importação (2-3% da renda), um nível baixo se comparado ao período da hegemonia britânica (PREBISCH, 1958 e BIELCHOWSKI, 2000).

Nesse sentido, Prebisch (1958: 4-5) formulou seu conhecido conceito sobre a deterioração dos termos de troca. “Exportamos produtos primários cuja demanda no mundo – por razões bem conhecidas do ponto de vista econômico quanto tecnológico – tende a crescer em muito menor intensidade que a nossa demanda por produtos manufaturados”. Com a queda no poder de compra das exportações primárias, ele propunha o aumento do poder de compra por meio da soma das exportações primárias com as industriais, aliviando a conjuntura de restrição às importações, ocorridas em função de seus gargalos financeiros. Na tentativa de esclarecer que o modelo substitutivo não se tratava de eliminar as importações, Prebisch ressaltava a importância de:

“demonstrar aos grandes centros industriais que os arranjos desse tipo não serão contrários aos seus interesses fundamentais. A América Latina compra a esses centros na medida em que eles adquirem seus produtos. A existência de um mercado regional na América Latina ou de fórmulas progressistas de intercâmbio, não vai levar os países latino-americanos a comprar menos do que hoje ele compra da Europa ou EUA. Simplesmente vai mudar a composição das importações. Deixaremos de comprar certas quantidades de uns bens para comprar outros. A técnica moderna está evoluindo continuamente e, se não se comprar turbinas e motores elétricos, dentro de dez anos se estará comprando reatores atômicos, que não se fazem na América Latina.” (PREBISCH, 1958, p. 8).

Em 1960, as ideias da CEPAL sintetizaram-se no projeto da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), cujo objetivo era a formação de uma zona de livre comércio (em doze anos) e posteriormente um mercado comum na região. Um de seus grandes avanços foi a criação de um sistema de compensação de pagamentos entre os Estados

membros, por meio do Convênio sobre Créditos Recíprocos (CCR, 1965) (ALMEIDA, 1998).

As dificuldades de implementação, contudo, foram muitas. A ausência de rigor para cumprir os prazos acordados teriam levado a organização ao descrédito (SEITENFUS, 2000). Houve muita dificuldade em manter o modelo substitutivo e não se conseguiu passar ao esforço de sua internacionalização. A ênfase nacionalista foi um dos grande problemas (RUIZ, 2012).

As diversas dificuldades históricas da ALALC foram sintetizadas por Menezes e Penna Filho (2006): nível de comércio intraregional baixo; sistemas de transportes regionais deficientes; custo alto dos bens industriais regionais (numa fase de incentivo e fomento às indústrias nascentes); economias mais competitivas do que complementares (primário-exportadoras); grande parte do fluxo dos investimentos para economias maiores; fase dos *nacionalismos*, autoritarismos e instabilidades políticas; instabilidades econômicas (dos anos 1970); quantidade grande de países; desinteresse das economias maiores (Brasil, Argentina e México, voltados aos projetos nacionais); e mercados consumidores pequenos.

Observou-se, assim, uma tendência à sub-regionalização do projeto. Derivou-se daí o Pacto Andino (1969), que deu origem posteriormente à Comunidade Andina (CAN). Após um período de estagnação, em 1980, a ALALC foi substituída pela Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), com objetivos bem mais restritos, mas problemas semelhantes.

A crise do modelo substitutivo evidenciou a dificuldade em se avançar no processo de industrialização. A seminal análise de Maria da Conceição Tavares (1978) sobre a crise do modelo substitutivo brasileiro, parte do mesmo ponto de partida de Prebisch. Como este, a autora tentou esclarecer para o público brasileiro que o modelo substitutivo não eliminou as importações e sim procurou mudar sua estrutura, em função de um caráter estratégico, de fomento à industrialização. A dificuldade na manutenção das importações substitutivas foi o principal elemento de gargalo do modelo (o chamado *estrangulamento externo*), tendência que se aprofundou decisivamente nos anos 80, no contexto da crise da dívida e da década perdida. Esse contexto internacional desfavorável condicionou a

aproximação entre Brasil e Argentina, base para a posterior concretização do Mercosul.<sup>16</sup>

## O PÓS-GUERRA FRIA: NOVOS REGIONALISMOS, FRAGMENTAÇÃO INSTITUCIONAL E POLARIZAÇÃO ECONÔMICA

No Pós-Guerra Fria, os interesses das corporações e do governo estadunidenses concentraram-se no ideário neoliberal (O'BRIEN, 2018). A pressão por maior abertura econômica dos países da América Latina reverberaram na CEPAL e em sua defesa pelo que ficou conhecido como Regionalismo Aberto, que seria:

“um processo de crescente interdependência no nível regional, promovida por acordos *preferenciais* de integração e por outras políticas, num contexto de *liberalização e desregulação* capaz de fortalecer a competitividade dos países da região e, na medida do possível, constituir a formação de blocos para uma economia internacional mais aberta e transparente” (CEPAL, 1994, grifo nosso).

Nos anos de 1990, foram marcantes a ênfase comercialista dos EUA, a Iniciativa para as Américas (IPA, 1991), o lançamento da ALCA (Área de Livre Comércio da Américas, em 1994) e o início do NAFTA (*North American Free Trade Area*, 1994) que atrelou a economia mexicana aos EUA. O NAFTA representou a força dos acordos econômicos norte-sul. O problema foi que os parâmetros estabelecidos no acordo entre EUA, México e Canadá foram mais restritivos e prejudiciais aos países em desenvolvimento do que os acordos multilaterais firmados na Organização Mundial do Comércio, OMC (UNCTAD, 2007).

16 A partir do contexto de dificuldades em implementar e levar adiante o modelo substitutivo, segundo Fiori (1999) foram dadas três respostas teóricas diferenciadas pelas Teorias da Dependência: i) a resposta revolucionária; ii) a tendência à estagnação (tendo Celso Furtado como autor destacado); iii) a associação setorial e específica com parceiros externos – promovendo oportunidades específicas de desenvolvimento (eixo destacado na obra de Cardoso e Faletto, 1970). Esta obra, segundo Fiori, teria sido a base para implementação do projeto neoliberal no Brasil (nos anos de 1990).

Nesse contexto, o Mercosul (Mercado Comum do Sul), firmado em 1991 pelo Tratado de Assunção, perdeu o aspecto estratégico de sua construção inicial (elaborada no fim dos anos de 1980) e tornou-se um mecanismo comercial pró abertura na era dos governos neoliberais de Collor (Brasil) e Menem (Argentina) (CERVO, 2002) – que tinham o objetivo declarado de aproximação aos EUA.

Completando esse quadro, a Comunidade Andina adotou o Protocolo de Trujillo (1996), reorientando a integração do bloco para uma dinâmica de abertura econômica (GRAGEA, 2007).

Em síntese:

**Quadro 1** – Organizações regionais, ideias-força e eixos prioritários de atuação / Década de 1990

Organização	Ano de fundação	Ideias-força	Eixos prioritários de atuação
Mercosul (Collor e Menem)	1991	Desenvolvimento como abertura econômica. Tendência ao <i>Regionalismo aberto</i>	Abertura econômico-comercial. Mercosul: conformação inicial da união aduaneira
e CAN – Protocolo de Trujillo	1996		

Fontes: CERVO (2002), GRAGEA (2007). Elaboração própria.

O fim dessa década (1990) foi marcado pela crise dos mercados emergentes e dos experimentos neoliberais na América do Sul, catalisando um novo momento político. A gravidade da crise econômica e política na Argentina, país que havia sido a grande referência do neoliberalismo na região, foi a evidência mais contundente do fracasso desse modelo. A América do Sul construiu, em paralelo à estratégia interamericana, um projeto de governança político-institucional autônomo.

A Conferência de Brasília (2000), primeira reunião de Presidentes da região, marcou uma nova era – a do *Regionalismo Pós-Liberal, Pós-hegemônico*, com o resgate das perspectivas tradicionais do pensamento integracionista latino-americano. Ainda na Conferência de Brasília, foi lançada a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana

(IIRSA), um projeto ambicioso de desenvolvimento e empoderamento econômico regional.

Segundo Sanahuja (2012), o *regionalismo pós-liberal* possui as seguintes características: retorno da ênfase estatal na condução de dinâmicas de desenvolvimento; autonomia regional em relação aos interesses políticos norte-americanos; estabelecimento de uma agenda positiva, não comercial, com a criação de instituições e políticas comuns e estabelecimento de novos mecanismos de cooperação; e ênfase nos temas e na participação sociais.

Os ideais clássicos de autonomia e desenvolvimento regional prismaram-se, em 2003, no relançamento do Mercosul e, em 2004, na constituição da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), renomeada posteriormente de Unasul, União de Nações Sul-Americanas. Esta união simbolizou um momento político precioso na região, ímpar talvez, de conciliação de interesses muito diferenciados. O governo brasileiro de Lula da Silva, fundamentado nas ideias do triunvirato Celso Amorim (Ministro das Relações Exteriores), Marco Aurélio Garcia (Assessor Especial da Presidência) e Samuel Pinheiro Guimarães (Secretário-Geral do Itamaraty), conseguiu agradar os liberais-comercialistas, por meio do Acordo Quadro CAN-Mercosul (2004); enquanto a inclusão dos temas sociais e as políticas de promoção da cultura e da cidadania conseguiram contentar os governos progressistas.

Ainda assim, em termos econômicos, o episódio do “não à Alca”, em 2005, na Cúpula de Mar del Plata (OEA), representou um novo momento divisor de águas na região. Naquele momento, o Mercosul relançado (de Lula da Silva, Néstor Kirchner, Tabaré Vázquez e Nicanor Duarte Frutos) associado aos governos da Venezuela (Hugo Chávez), Bolívia e Equador, todos representando a virada para a esquerda na região, ecoaram o não atrelamento à economia estadunidense e a busca de autonomia regional. Por outro lado, ficou claro o apoio ao projeto da Alca por parte do México, Chile, Colômbia e Peru (BERNAL-MEZA, 2015)<sup>17</sup>.

Para além desse desacordo, começaram a aparecer tensões dentro do bloco anti-Alca, em especial entre Brasil e Venezuela (a despeito de suas

17 Sobre esse momento histórico, ver documentário: “El renacimiento de la Patria Grande. A diez años del No al ALCA” (2015), de Martín Granovsky. Disponível em: [<https://www.youtube.com/watch?v=5UZYZZobgw4>]. Acesso em: maio, 2018.

boas relações diplomáticas). A Venezuela havia anunciado sua saída da Comunidade Andina (em 2006) em função das discordâncias com o perfil que a organização passou a assumir com o Protocolo de Trujillo (1996). Depois de um longo processo de adesão, tornou-se membro do Mercosul (em 2012). Nesta organização, a significativa aproximação entre Hugo Chávez (Venezuela) e Néstor Kirchner (Argentina) ampliou a possibilidade de se contrabalançar o grande peso brasileiro, trazendo maior equilíbrio ao bloco (ainda que, potencialmente, em detrimento deste país).

O Brasil e a Venezuela tentavam influenciar os rumos da Unasul. Discutia-se, na época, se a liderança institucional seria de um ou outro país. A Venezuela procurava privilegiar aspectos político-securitários, relacionados ao já tradicional pensamento de autonomia regional; já a proposta brasileira centrava-se em articular comércio e instituições via o referido acordo CAN-MERCOSUL, como alternativa à ALCA (GARCÍA e PUNTIEL, 2015). Destacaram-se divergências nas áreas financeiras e infraestruturais. Vide, por exemplo, as dificuldades de ratificação do Banco do Sul<sup>18</sup> e as divergências relativas à IIRSA (Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana). No caso do Banco do Sul, o Brasil defendia a não criação de novas instituições, procurando incentivar a utilização das estruturas de financiamento já existentes, inclusive o BNDES (como foi, de fato, a praxe brasileira, com a utilização dos recursos do Banco no financiamento de construtoras brasileiras em obras realizadas em países da região). Ficava claro que o Brasil não estava disposto a aprofundar seu papel e responsabilidade como *paymaster* regional.

No caso da IIRSA, a Venezuela começou a criticar abertamente esta Iniciativa, a força do BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) e dos interesses privados neste âmbito, passando a se ausentar das reuniões. Nesse caso, foi possível, então, conciliar alguns aspectos. Com o apoio do governo Lula da Silva e da virada política para a esquerda nos governos da região, deu-se uma mudança na estrutura de governança da Iniciativa, com maior controle dos Estados e sua incorporação à UNASUL, mais especificamente ao Cosiplan (Conselho Sul-Americano de Infraestrutura

---

18 O Banco do Sul constituiu-se formalmente em 2013, com a ratificação da Argentina, Bolívia, Equador, Uruguai e Venezuela, mas ainda não foi ratificado pelo Brasil e pelo Paraguai.



e Planejamento) institucionalizado em 2009 (CESPEDES e AGOSTINI, 2014). Ainda assim, interesses divergentes na área de investimentos em infraestrutura energética permaneceram de difícil conciliação

Tendo em vista tais dificuldades, relativas à criação de consensos sobre as prioridades socioeconômicas da Unasul, a Venezuela, no governo Chávez, liderou o projeto da ALBA-TCP (*Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América – Tratado de Comercio de los Pueblos*, 2006), com ênfase nos temas tradicionais da esquerda, em diretrizes econômicas heterodoxas, na inclusão dos temas sociais na agenda do bloco e no estímulo a dinâmicas de gestão *bottom-up*, para além da clássica abordagem *top-down* – configurando o que García e Puntiel (2015) definiram como *novo regionalismo estratégico*.

Por outro lado, desde 2011, os governos da Colômbia, Peru, Chile e México lançaram uma nova iniciativa, a Aliança do Pacífico (AP), defendendo o regionalismo aberto com aprofundamento dos níveis de integração, os temas tradicionais da direita, em especial o foco na eficiência econômica e a não inclusão de temas sociais distributivos na agenda, diretrizes econômicas ortodoxas e uma abordagem (tradicional na região) de gestão *top-down*. Tal clivagem tornou-se muito relevante na América do Sul. A polarização entre este (neo) *regionalismo aberto* versus o *novo regionalismo estratégico* havia ganhado contornos institucionais.

Em suma:

**Quadro 2** – Organizações regionais, ideias-força e eixos prioritários de atuação / Século XXI

Organização	Ano de fundação	Ideias-força	Eixos prioritários de atuação
Mercosul – pós 2003 (“relançamento”) e CSN/Unasul	2004/2008	Desenvolvimento econômico e autonomia política regional. Regionalismo pós-hegemônico; pós-liberal	Novos temas. Integração social e avanço institucional (Parlasul, Focem)  Infraestrutura (IIRSA), Finanças (NAFR), Defesa (CDS), cooperação na área de saúde
ALBA-TCP	2006	Novo Regionalismo Estratégico	Soberania – energética, financeira e alimentar

Aliança do Pacífico	2011	(Novo) Regionalismo Aberto <sup>19</sup> . Integração econômica para fora. Cooperação internacional	Livre circulação de bens, serviços, capital e pessoas. Migração, mobilidade estudantil, turismo, projetos de cooperação internacional.
---------------------	------	--	--

Fontes: Ruiz (2012); Paikin (2016); Garcia e Puntiel (2015); Sanahuja (2012); Lallande e Flores (2016). Elaboração própria.

O Mercosul (Mercado Comum do Sul), historicamente, gravitou entre esses dois polos. Das tendências iniciais de regionalismo aberto, passou a um momento de crise (1998-2002)<sup>20</sup>, transitando, em seguida, para uma experiência de *regionalismo pós-liberal* (SANAHUJA, 2012). Neste âmbito, esteve mais simpático às iniciativas venezuelanas, o que culminou com a entrada deste país no bloco. Recentemente, com a virada para a direita nos governos do Brasil e da Argentina, o bloco voltou a simpatizar com as leituras da economia política internacional vigentes na Aliança do Pacífico, assim como a demonstrar mais interesse em se aproximar deste bloco e a se distanciar da Venezuela, fato evidenciado pela recente suspensão do país do Mercosul<sup>21</sup>.

A aproximação entre o Mercosul e os países andino é a base econômica da Unasul. Diversos pronunciamentos recentes do atual governo brasileiro, assim como da então Presidente do Chile, Michelle Bachelet, procuraram ressaltar as possibilidades de *convergência na diversidade*. As definições prospectivas a serem feitas pelo Mercosul serão fundamentais

19 No sentido de que a AP mantém os princípios gerais do Regionalismo Aberto dos anos 90, mas inclui novos temas e políticas para além da integração econômica.

20 Ver: Hoffmann et. al (2008).

21 A suspensão da Venezuela foi realizada alegando-se o não cumprimento de tratativas comerciais do bloco; mas há uma antiga tensão política com o Paraguai (cuja suspensão oportunizou a entrada da Venezuela no bloco) e destaca-se recentemente o choque com os novos governos conservadores no bloco (Macri, Temer e Cartes). No Uruguai, a resistência inicial vinha de Tabaré Vázquez, remanescente do período de virada para a esquerda, mas foi voto vencido. Ver Bernal-Meza (2015) sobre estas tensões no contexto do panorama político uruguaio.

para a definição do perfil sul-americano nos próximos anos, tendo em vista sua destacada dimensão territorial, populacional e econômica.<sup>22</sup>

Dando continuidade à análise das outras instituições regionais, a Comunidade Andina simbolizou grandes avanços institucionais – servindo, nesse sentido, como referência fundamental para as outras organizações sul-americanas.<sup>23</sup> Parte desse desenvolvimento deu-se com o estabelecimento do Sistema Andino de Integração e a criação da Comunidade Andina. No contexto dos anos de 1990, adotou uma orientação econômica de tendências neoliberais. A orientação anterior, entretanto, voltada ao modelo substitutivo de importações (ISI) permaneceu presente no arcabouço institucional (GRAGEA, 2007). A CAN, no início do século XXI, evidenciava incongruências na definição de sua estratégia integracionista econômica. Nesse contexto, seus países dividiram-se entre a ALBA (Bolívia e Equador) e a AP (Peru e Colômbia).

A busca tradicional por maior autonomia da região – com a construção de normas institucionais convergentes e o fortalecimento de seu poder de barganha – pode tornar-se mais próxima da realidade no âmbito das organizações mais abarcativas: Unasul e/ou Celac (Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos, criada em 2010). A Unasul pode ser um mecanismo privilegiado na busca de convergências, tendo em vista que, na CELAC, as divergências e assimetrias são ainda maiores. É fundamental a criação de consensos que possam estimular dinâmicas cooperativas e fortalecedoras da região no sistema econômico internacional. Em 2015, deu-se o encontro de *mecanismos sub-regionais* na Unasul (com a participação da ALBA). Este, por exemplo, pode ser um espaço de concertação de posições.

Em síntese, de acordo com o exposto, podemos concluir essa análise com a ilustração dos referidos arranjos regionais contemporâneos:

22 O próximo artigo dessa Coletânea discutirá o Mercosul com a devida profundidade, ver: Batista e Perrotta.

23 Podemos destacar o Tribunal de Justiça e o Parlamento Andino (estabelecidos ainda em 1979), a supremacia e aplicação direta das normas do direito andino (CORAL, 2015); a CAF (Corporação Andina de Fomento) – instituição de grande importância regional, servindo, atualmente, ao financiamento de parte dos projetos da IIRSA; e a UASB (Universidade Andina Simón Bolívar), que vem somando um vultoso arcabouço científico ao pensamento latino-americano.



## A Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra America – Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP)

A ALBA-TCP surgiu como um projeto de liderança venezuelana, em que este país assumiu a responsabilidade de *paymaster* – aproveitando a alta no preço internacional do petróleo (SARAIVA, 2014). Em termos teóricos, o trabalho seminal de García e Puntiel (2015) apresenta uma ampla reflexão e caracterização dos processos políticos relativos à ALBA, o conceituando como *novo regionalismo estratégico*. Segundo as autoras, suas características centrais são: o velho regionalismo estratégico, com empresas e alianças econômicas relacionadas ao papel do Estado, na busca de fortalecer a competitividade das empresas domésticas e *granregionais* (ou *grannacionales*)<sup>24</sup>; a multidimensionalidade; e a soberania como fundamento da política econômica. Há uma destacada ruptura com a ideia de livre comércio no âmbito internacional. Sua proposta econômica fundamenta-se no desenvolvimento endógeno, na integração regional e na criação de uma área econômica. Esta foi formalizada, em 2012, no Acordo para a constituição do espaço econômico ALBA-TCP (ECOALBA-TCP), registrado na Aladi em 2013 (CALIFANO, 2015) – com a intensão de tornar-se um dos órgãos principais da integração latino-americana e caribenha (ALBA-TCP, 2009).

Diversos autores ressaltam seus aspectos inovadores, constituindo um “regionalismo crítico” (GURCAN, 2010). Em termos aplicados, segundo Garcia e Puntiel (2015), os programas mais destacados da organização concentram-se nas áreas energética, financeira e alimentar. Na área energética, a PDVSA (Petróleos da Venezuela S.A) liderou uma iniciativa de integração na região do Caribe (Petrocaribe) por meio de sua filial (PDV Caribe S.A.), conformando empresas mistas com os seguintes países: Dominica, Cuba, Belize, São Vicente e Granadinas, São Cristóvão e Neves, Nicarágua,

24 Segundo Garcia e Puntiel (2015): (...) “aquellas empresas de los países del ALBA-TCP integradas productivamente, cuya producción se destinaria fundamentalmente al mercado intra ALBA-TCP”. (...) “las empresas grannacionales (EGn) son empresas estatales mixtas: empresas estatales de dos o más países miembros del ALBA-TCP que comparten la propiedad (ownership) y que se enfocan en el comercio intra-ALBA-TCP. Como empresas líderes, las EGn integran una diversidad de empresas – privadas y público-privadas, de economía social, locales y extranjeras – en las cadenas de valor regionais.” Para uma análise mais densa das EGn, ver: CALIFANO (2015).

Granada, El Salvador, Haiti e Jamaica. O acordo estabelece condições de preço e financiamento (com porcentagem condicionada ao preço internacional do petróleo) e prevê a coordenação das políticas energéticas pela via institucional-ministerial.

Conformando um jogo de soma positiva, os países caribenhos recebem o investimento e conseguem associar uma empresa local à PDV-Caribe; enquanto a Venezuela tem parte de seus interesses alcançados na área de petróleo e gás (centro de sua atividade econômica) com a expansão de mercados para suas exportações – diminuindo, assim, relativamente, a dependência do mercado consumidor norte-americano. Ademais, por meio do financiamento de refinarias (empresas mistas), a Venezuela consegue minorar o fato de seu petróleo não ser de fácil refino (GARCÍA e PUNTIÉL, 2015). Os EUA, por sua vez, no Governo Obama, procuraram reduzir a dependência do consumo de petróleo estrangeiro – com o avanço das intervenções no Alasca e o fomento de energias alternativas, mas ainda são grandes compradores do petróleo venezuelano.

Além da Petrocaribe, a estratégia de integração da Petroamérica inclui outras duas dimensões regionais: Petrosul e Petroandina. Um dos objetivos centrais é a utilização dos recursos do petróleo para fins socioeconômicos. Os Estados membros destinam até 70% da fatura do petróleo para fundos de desenvolvimento bilateral e multilateral, como o Fundo Alba, inspirado inicialmente nos fundos estruturais europeus de redução de assimetrias regionais (MUHR, 2015). De acordo com dados oficiais, em 2010, o Fundo Alba havia financiado 85 projetos de desenvolvimento socioeconômico em 12 territórios, totalizando o montante de US\$ 179 milhões (PETROCARIBE, 2010).

Por outro lado, a manutenção do foco econômico no petróleo (e não em uma estratégia de diversificação produtiva) representou certa fragilidade estratégica, tendo em vista que tal projeto de desenvolvimento ficou muito atrelado ao mercado internacional do petróleo (fato evidenciado pela crise econômica recente da Venezuela).

Na área financeira, as propostas centrais da organização concentraram-se na perspectiva de construção de uma Nova Arquitetura Financeira Regional (NAFR), cujos eixos centrais seriam o Banco do Sul, como alternativa à atuação dos organismos financeiros regionais; um fundo de estabilização (para substituir o FMI); e a criação de uma unidade monetária

sul-americana (ROSALES, 2010). Em função dos atrasos nas negociações do Banco do Sul, foi criado o Banco da ALBA. Seu objetivo central é fortalecer o intercâmbio comercial intraregional e consolidá-lo a médio e longo prazo. Com a Ata Constitutiva firmada em 2008 (e ratificada, em 2009, por Venezuela, Cuba e Nicarágua), o Banco contou com o aporte de 1 bilhão de dólares por parte da Venezuela e uma linha de crédito adicional nesse mesmo valor (GARCÍA e PUNTIEL, 2015.). Tais aportes ainda são considerados pequenos se comparados aos do Banco do Sul, dos BRICS e de algumas instituições nacionais, como o BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, do Brasil).

Segundo informações oficiais<sup>25</sup>, desde 2009, o Banco da ALBA financia uma carteira de projetos grannacionais, definidos nos mecanismos da organização. O Banco tem entre suas funções financiar programas e projetos nas seguintes áreas: desenvolvimento econômico e social; conexão infraestrutural; empresas binacionais ou granregionais, assistência técnica e comércio *justo* de bens e serviços.

Outro avanço financeiro da instituição foi o estabelecimento do Sistema Único de Compensação Regional de Pagamentos (SUCRE, 2009), alternativa monetária da organização – cujo objetivo final seria a construção da moeda comum. Entre 2010 e 2014, o Sucre teve um número mais elevado de operações em 2012, com queda relativa em 2013 e 2014.<sup>26</sup> A ALBA busca também o estabelecimento de regulamentação do ouro, outra proposta ousada de soberania econômica.

Na área alimentar, a instituição defende, para além da ideia de *segurança* alimentar, o conceito de *soberania* alimentar proposto pela Via Campesina<sup>27</sup>. Segundo esta organização:

25 Ref.: [<http://www.bancodelalba.org/>].

26 Dados Sucre, REF. [<http://www.sucrealba.org/>]. Cf. também [<http://alba-tcp.org/>]. Evolución del Sucre. Fonte: Conselho Monetário Regional do Sucre. Evolução entre 2010-2014, em número de operações: 6; 431; 2646; 2094; 742.

27 Segundo o site da organização: “La Vía Campesina es un movimiento internacional que reúne a millones de campesinos, agricultores pequeños y medianos, sin tierra, jóvenes y mujeres rurales, indígenas, migrantes y trabajadores agrícolas de todo el mundo. Construido sobre un fuerte sentido de unidad, la solidaridad entre estos grupos, que defiende la agricultura campesina por la soberanía alimentaria como una forma de promover la justicia social y dignidad y se opone fuertemente a los agronegocios que

“Soberania Alimentar é o direito dos povos a alimentos nutritivos e culturalmente adequados, produzidos de forma sustentável, e o direito de decidir seus próprios sistemas alimentares e produtivos. É o desenvolvimento de um modelo de produção sustentável, em pequena escala, em benefício das comunidades e do meio ambiente. A soberania alimentar dá prioridade à produção e ao consumo local de alimentos, dando a um país o direito de proteger seus produtores locais das importações baratas e poder controlar sua produção.”<sup>28</sup>

Em síntese, o objetivo é construir modelos alternativos de agricultura, privilegiando (e protegendo) a produção doméstica e a agricultura familiar. Os produtos considerados estratégicos são: milho, trigo, soja e arroz (GARCIA e PUNTIEL, 2015). Nessa abordagem, tornou-se central o questionamento do modelo do agronegócio; o que significou um choque com o forte e representativo setor do agronegócio regional.

Nesse eixo social-humanitário, destacam-se também projetos desenvolvidos em escala municipal nas áreas de educação e saúde, em especial campanhas de alfabetização e tratamento oftalmológico (*Misión Milagro*) (MUHR, 2015 e ORTIZ, 2015).<sup>29</sup>

Depois da morte de Hugo Chávez (em 2013) e a deflagração da crise política e socioeconômica contemporânea na Venezuela, o governo de Nicolás Maduro acentuou o uso da organização como uma plataforma política internacional. Nas Notas e Comunicados Oficiais da ALBA, destacaram-se reiteradas declarações oficiais apoiando o governo venezuelano de Nicolás Maduro; expondo meandros do conflito com os EUA

---

destruyen las relaciones sociales y la naturaleza. (...)La Vía Campesina cuenta con 164 organizaciones locales y nacionales en 73 países de África, Asia, Europa y América. En total representa a unos 200 millones de agricultores.” Cf. em: [<https://viacampesina.org/la-la-via-campesina-la-voz-las-campesinas-los-campesinos-del-mundo/>].

- 28 De acordo com o site da organização, suas lutas principais são, além da soberania alimentar: a reforma agrária, a luta pela agroecologia e a defesa das sementes locais, a promoção dos direitos campesinos e a luta contra sua criminalização.
- 29 Ver Ortiz (2015) para detalhamento sobre a construção de uma política socioeducativa regional.



(que declarou o país como uma ameaça); denunciando uma tentativa de desestabilização no país; e rejeitando o “golpe” no Brasil. Os comunicados mais recentes de 2017 prestaram solidariedade ao governo da Nicarágua (contra ato norte-americano, Nica-Act), criticaram a posição da OEA em relação ao Governo Maduro e evidenciaram uma busca de aproximação com a UNASUL. A Declaração conjunta com a UNASUL, de abril de 2017, afirma que a ALBA “encoraja a cooperação e convergência entre os organismos de integração da região”.

### **A Aliança do Pacífico**

A Aliança do Pacífico representa um dos mais recentes blocos formados na região. Partiu de uma iniciativa do Presidente peruano Alan García, em 2010, a qual somaram-se Chile, Colômbia e México. Segundo García, buscava-se fomentar “uma integração das economias dos países latino-americanos mais abertos ao mercado mundial e com maior crescimento”, constituindo uma experiência de “integração para fora” (GARCIA, 2010).

Tal experiência consagrou o retorno da ideia de regionalismo aberto, promovendo o livre comércio com os EUA. Foi constituída tendo como modelo as experiências mexicana e chilena, e esteve centrada nas relações com as grandes potências – destacando-se grande interesse também na atração de investimentos chineses. Em função do México fazer parte do NAFTA, alguns fazem a leitura de que a AP seria uma representação da força e interesse norte-americano na região (BERNAL-MEZA, 2016). Outros a entendem como um mecanismo de modernização e inserção internacional dessas economias.

O bloco procura maior inserção no comércio global e tem grande número de países observadores (52), além de quatro membros associados desde junho, 2017: Cingapura, Austrália, Nova Zelândia e Canadá. Os países membros já possuem, em separado, Tratados de Livre-Comércio (TLC) com EUA e UE – e pretendem abrir uma frente de interlocução no Pacífico com os países e mecanismos de integração asiáticos (VILLAVICENCIO e PEREZ, 2015).

Sem ênfase em mecanismos de concertação política regional, buscam, segundo a Declaração Presidencial de 2011, avançar progressivamente em direção a uma integração *profunda* com a livre circulação de capital e pessoas, além das etapas mais rasas de livre circulação de bens e serviços. A AP dispõe de baixa institucionalização e não procura estimular mecanismos de gestão *bottom-up*; evidenciando um reforço nos clássicos mecanismos intergovernamentais *top-down*. Essa reunião de mecanismos de integração comercial profunda com níveis institucionais e normativos limitados constitui, segundo Coral e Reggiardo (2016), uma estrutura particular no contexto do regionalismo latino-americano.

O bloco responde por grande parte das exportações da região (cerca de 50%), mas apenas uma média de 3% desse total são intrabloco, apesar das barreiras já muito baixas entre eles. Segundo dados oficiais, 92% do comércio já está desgravado, em função dos TLC já existentes. As exportações do bloco para a América Latina e Caribe também são baixas em relação ao resto do mundo. A dimensão da economia mexicana é muito significativa no bloco, com o país representando cerca de 60% do PIB do bloco entre 2013-15 (segundo dados da UNCTADstat).

Nesse contexto, a AP tem atuado com grande ênfase comercial, revelada na entrada em vigência do Protocolo Comercial (em maio, 2016); o estabelecimento do Certificado Fitosanitário padronizado (no sentido de fomentar as exportações de alimentos); e um programa de estímulo às *startups* que conta, segundo dados da organização, com um fundo de empreendimento de 100 milhões de dólares e outras medidas de incentivo ao empreendedorismo – na busca de dinamizar o setor privado. Para 2030, os objetivos comerciais do bloco são deveras ambiciosos. Para além do aumento da integração com a Ásia-pacífico e do aumento das exportações, pretende-se criar uma plataforma logística de comércio exterior, um mercado único digital, a Lei de criação de empresas em um dia e o Registro Único Empresarial (AP, 2018).

Ademais, o bloco tem estimulado o movimento de pessoas, com aumentos significativos nos fluxos entre os países da AP entre 2011 e 2015, na ordem de 35%. O México suspendeu a exigência de visto desses países e destacaram-se programas de cooperação; mobilidade estudantil; e de férias e trabalho para jovens (com possibilidade de outorga de visto de trabalho). A plataforma de mobilidade estudantil, entre 2013 e 2015, contou com um

total de 1040 estudantes intercambistas-bolsistas, de graduação e pós-graduação (LALLANDE e FLORES, 2016). Todos esses projetos simbolizam uma experiência renovada de regionalismo aberto na América do Sul e tem atraído a atenção da juventude desses países. Nesse âmbito, os projetos para 2030 incluem a harmonização relativa aos títulos educacionais e uma plataforma conjunta de empregos (*Pacific Pass*).

No tocante aos programas de cooperação, foram desenvolvidos projetos nas seguintes áreas: fomento à produção e consumo sustentáveis (PyCS); diplomacia desportiva (desenhado para crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade); desenvolvimento sustentável – adaptação e mitigação das mudanças climáticas e respectivo monitoramento da biodiversidade; programa de voluntariado juvenil; intercâmbio de experiências no âmbito da competitividade e inovação das micro, pequenas e médias empresas (“mipyme”). Este último projeto já está concluído, os outros estão em andamento. Segundo Lallande e Flores (2016), o número reduzido de projetos de cooperação da AP possivelmente se deve à não entrada em vigor do Fundo de Cooperação da AP, firmado em 2013 (previsto para funcionar com o aporte inicial de 250 mil dólares por parte de cada membro), atrasado em função de alegados problemas de trâmite na Corte Constitucional da Colômbia.

Em suma, a conjuntura recente e os dados de 2015 apontam, em todos os quatro países, déficits comerciais e um panorama substantivo de déficits na balança de serviços. Dados que colocam desafios à AP com seu modelo centrado em superávits comerciais e superávits na balança de serviços. Na área de tecnologia de comunicação e informação (*ICT goods*), com exceção do México (que conta com as subsidiárias das empresas norte-americanas) a participação do bloco também é baixa no contexto das exportações totais desses bens, menos de 1% do total (segundo dados da UNCTADstat).

Tendo em vista seu lançamento recente, o debate ontológico sobre a AP ainda está sendo travado na academia. Muitos ressaltam sua ênfase no regionalismo aberto (RUIZ, 2014). Outros procuram ressaltar seus aspectos inovadores, definindo a AP como um instrumento *minilateral* de coordenação de velhos e novos objetivos econômicos– que estariam reconfigurando os padrões de governança econômica regional dos anos de 1990 (GARZÓN e NOLTE, 2018). Debate profícuo que vai continuar ao longo dos próximos anos.

Conclusivamente, tendo em vista a análise das ideias e mecanismos da ALBA e da Aliança do Pacífico, podemos sintetizar suas divergências no quadro abaixo:

**Quadro 3** – Síntese das divergências AP vs. ALBA-TCP

AP	ALBA-TCP
Foco nas relações econômicas externas, com as grandes potências	Foco nas relações econômicas regionais
Modelo ortodoxo (neoliberal) de crescimento econômico	Modelo heterodoxo de desenvolvimento socioeconômico
Estímulos econômicos ao setor privado	Foco no setor público e em parcerias estratégicas, podendo incluir a iniciativa privada
Inserção nas cadeias globais de valor	Formação de cadeias regionais de valor
Atração de corporações estrangeiras para gerar exportações (modelo mexicano)	Incentivo (fomento) a empresas domésticas e <i>granregionais</i>
Busca de investimento e financiamento externo à região	Viabilização de estruturas regionais de investimento e financiamento
Não concertação política	Autonomia política
Políticas <i>top-down</i> (hierarquicamente centralizada)	Gestão <i>top-down</i> e incentivo a dinâmicas <i>bottom-up</i>
Baixo grau de institucionalização	Fortalecimento institucional

Fonte: elaboração própria.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho procurou analisar as razões que levaram à proliferação recente de arranjos regionais na América do Sul, assim como o dissenso econômico na Unasul. O cenário contemporâneo é desalentador, com a possibilidade de saída dos países da Aliança do Pacífico e do Mercosul (exceto Uruguai) da organização, esfacelando, ao menos temporariamente, o ideal de União e seu objetivo de fortalecimento econômico regional. Procurou-se evidenciar que muitos desses desacordos referem-se à tensões seculares sobre a inserção econômica internacional dos países da região.

Se o projeto sul-americano está atualmente enfraquecido, assim também está o projeto pan-americano, com o Governo Trump nos EUA. Este tem colocado dificuldades e constrangimentos notórios na relação com os latinos. O Presidente venezuelano, N. Maduro, denunciou formalmente o tratado da OEA e entregou o pedido oficial de saída da organização em abril de 2017, em um duro comunicado endereçado à organização<sup>30</sup>. Pra completar esse quadro de desgaste, pela primeira vez, um Presidente dos EUA não esteve na Cúpula da Américas (ocorrida no Peru, em 2018).

Foram destacados, neste trabalho, os eixos integracionistas tradicionais – pan-americano e latino/sul-americano. Este último poderia ser inserido num eixo maior de análise (sul-sul), aos qual poderíamos acrescentar os significativos eixos contemporâneos europeu e asiático. Todos esses projetos regionais possuem estratégias e projetos específicos que implicam em conceitos de desenvolvimento socioeconômico diferenciados.

Contudo, o único caminho possível para o fortalecimento dos países da América do Sul no sistema econômico internacional é a convergência de projetos e estratégias, a atuação concertada por meio da construção de consensos – que só podem ser construídos por fortes lideranças regionais. Essa possibilidade de convergência foi aberta pelas instituições mais amplas, como a Unasul, na construção de um novo caminho de *autonomia relacional*.

Segundo Tokatlian e Russel (2002), esta significaria capacidade decisória, expressa na participação efetiva na elaboração de normas, regimes e organizações internacionais e de trabalhar em cooperação. A autonomia relacional implicaria o desenvolvimento de ideias, identidades, instituições e práticas dentro de um marco unitário, cooperativo – no sentido de “enfrentar problemas comuns e alcançar propósitos complementares”, no contexto de crescente interdependência, “sem subordinar-se a sistemas hierárquicos de controle”. É forçoso reconhecer que não foi este o rumo geral que a América do Sul tomou nos últimos anos. Ainda assim, para além do realismo, manter a utopia é um elemento fundamental da vida política sensata.

---

30 Disponível em: [<https://www.oas.org/ext/en/tools/Document-Search>]. CP/Inf. 7707-17. Acesso em maio, 2018.

## REFERÊNCIAS

ALBA-TCP (2009). **El Amanecer de los Pueblos**. La Paz: Ministerio de Relaciones exteriores. Disponível em: [<http://www.cancilleria.gob.bo/webmre/sites/default/files/libros/Alba-tcp%20el%20amanecer%20de%20los%20pueblos.pdf>]. Acesso em: maio, 2018.

ALMEIDA, Paulo Roberto de (1998). A Integração na América Latina: um longo processo. In: ALMEIDA, P. R. **MERCOSUL: Fundamentos e perspectivas**. SP: LTr.

AP, **Aliança do Pacífico**. Site oficial: [<https://alianzapacifico.net/>]. Acesso em: maio, 2018.

AMORIM, Celso & PIMENTEL, Renata. “Iniciativa para as Américas ‘O Acordo do Jardim das Rosas’”. In: Albuquerque, JAG (org). **Diplomacia para o Desenvolvimento. Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)**. Vol.2, São Paulo, Cultura Editores associados/Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da USP, 1996.

BARRIOS, Miguel Ángel (2007). **El latino americanismo en el pensamiento político de Manuel Ugarte**. Buenos Aires: Biblos Editorial.

BEAUD, Michel. **História do Capitalismo de 1500 a nossos dias**. 4.ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BERNAL-MEZA, Raúl (2015). ALIANZA DEL PACÍFICO versus ALBA y MERCOSUR: Entre el desafío de la convergencia y el riesgo de la fragmentación de Sudamérica. **PESQUISA & DEBATE**, SP, volume 26, número 1(47) pp.1-34, jan-mar 2015.

BIELCHOWSKI, Ricardo (2000). **Cinquenta Anos de Pensamento da Cepal**. Rio de Janeiro: Record.

BOLÍVAR, Simón ([1815] 2015). **Carta de Jamaica**. Caracas: Comisión Presidencial para la Conmemoración del Bicentenario de la Carta de Jamaica. Disponível em: [<http://adhilac.com.ar/wp-content/uploads/2010/03/Carta-de-Jamaica.pdf>].

BUENO, Clodoaldo e CERVO, Amado. **História da Política Exterior do Brasil**. São Paulo: Ática, 1992.

BUNGE, Alejandro ([1940] 1987). La Unión Aduanera del Sur. In: BUNGE, A. **Nueva Argentina**. Buenos Aires: Hyspamérica, pp. 297-324.

CALDAS, Ricardo W. **A política externa do governo Kubitschek**. Brasília: Thesaurus, 1996.

CALIFANO, Andrea (2015). Las empresas grannacionales. Algunas notas aclaratorias. In: GARCÍA, Maribel Aponte e PUNTIEL, Gloria Amézquita (Comps.) (2015) **El ALBA-TCP**. Origen y Fruto del Nuevo Regionalismo Latinoamericano y Caribeño, Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de las Ciencias Sociales.

CARDOSO, F. H e FALLETTO, Enzo. **Dependência e Desenvolvimento na América Latina**. RJ: Zahar, 1970

CEPAL (2000). **O Regionalismo Aberto na América Latina e no Caribe: a integração econômica a serviço da transformação produtiva com equidade**. In: Cinquenta anos de pensamento na CEPAL – Rio de Janeiro: Record/ CEPAL, 2000 – v. 2, p. 937-958.

CERVO, A. L. ”Relações Internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso”. **Revista Brasileira de Política Internacional**, n.1, 2002.

CÉSPEDES, Stefano P; AGOSTINIS, Giovanni (2014). **Constructing regionalism in South America: the cases of transport infrastructure and energy within UNASUR**. Florence: EUI Working Paper RSCAS 2014/73 (páginas 16-28).

COOPER, Andrew F. (2018). The Organization of American States: Promise and limitations as a hub institution. In: RIGGIROZZI, Pia e WYLDE, Christopher. **Handbook of South American Governance**. NY: Routledge.

CORAZZA, Gentil. O “regionalismo aberto” da CEPAL e a inserção da América Latina na globalização 137. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 27, n. 1, p. 135-152, 2006.

CORAL, Michel L. e REGGIARDO, Giulliana (2016) “**La Alianza del Pacífico en el regionalismo sudamericano actual**”, en Revista Mexicana de Política Exterior, n. 106, 2016.

FAWCETT, L. (2005). Regionalism from an Historical Perspective. In: FARRELL, M. E.; HETTNE, B.; LANGENHOVE, V. L. (eds.). **Global Politics of Regionalism – Theory and Practice**. London: Pluto Press.

\_\_\_\_\_ (2013). **The History and Concept of Regionalism**. UNU-CRIS Working Papers,

FIGUEIREDO, A. C. B.; PINTO, F. L. S. (2012). Pátria Grande, Indo-América: A Integração da América Latina na obra de Haya de la Torre. **Cadernos Prolam-USP**, n. 20. Disponível em: [file:///Users/aline/Downloads/82493-197313-1-PB.pdf].

FIORI, J. L. (org). **Estados e Moedas nos Desenvolvimento das Nações**. 2 ed. Petrópolis: Vozes, 1999.

GARCÍA, Alan. “Un giro copernicano en la integración”, en A. Roldán Pérez (ed.), *op. cit.*, p. 20. **La Alianza del Pacífico: plataforma de integración regional con proyección al Asia Pacífico**, Medellín, Fondo Editorial Universidad eafit, 2015.

GARCÍA, Maribel Aponte; PUNTIEL, Gloria Amézquita (Comps.) (2015) **El ALBA-TCP**. Origen y Fruto del Nuevo Regionalismo Latinoamericano y Caribeño, Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de las Ciencias Sociales.

GARZÓN, Jorge; NOLTE, Detlef (2018). The New Minilateralism in regional economic governance: Crossregionalism and the Pacific Alliance. In: RIGGIROZZI, Pia; WYLDE, Christopher. **Handbook of South American Governance**. NY: Routledge.

GRAGEA, Ángel María Casas (2007). “El desarrollo económico del área andina en el marco de la integración regional”. Gregorio Vidal, Arturo Guillén R., **Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización**. Homenaje a Celso Furtado (337-355). Buenos Aires: CLACSO.

GURCAN, E. C. (2010). New Regionalism and Radical Identity Formation in Latin America: towards and Alter-Global Paradigm. **Journal of Social Research & Policy**. Oradea: Faculty of Social Science. Vol. 1, Issue 2: 19-33.

HELD, D.; MCGREW, A.; GOLDBLAT, D.; PERRATON, J. (1999). **Global Transformations**. Stanford: Stanford University Press.

HOFFMANN, Andrea Ribeiro; COUTINHO, Marcelo and KFURI, Regina. Indicadores e Análise Multidimensional do Processo de Integração do Cone Sul. **Rev. bras. polít. int.** [online]. 2008, vol.51, n.2, pp. 98-116.



LALLANDE, J. P. P. e FLORES, R. V. (2016), La Alianza del Pacífico: comercio y cooperación al servicio de la integración. **Revista Mexicana de Política Exterior**, núm. 106, enero-abril de 2016, pp. 205-235.

CORAL, Michel Leví (2015). **Aspectos de la Comunidad Andina en la integración regional suramericana**. ECSA-Chile.

LIMA, Maria Regina Soares de. “As relações do Brasil com os Estados Unidos: 1964-1990”. In: Albuquerque, JAG (org). **O desafio geoestratégico. Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)**. Vol.3, São Paulo, Cultura Editores associados/Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da USP, 1996.

MENEZES, Alfredo da Mota e PENNA FILHO, Pio (2006). **Integração regional: Blocos Econômicos nas Relações Internacionais**. RJ: Elsevier, 2006.

MONTEAGUDO, Bernardo (1979). Ensayo sobre la necesidad de una Federación General entre los Estados Hispano-americanos y su plan de organización, México: UNAM – Serie Latinoamérica, **Cuadernos de Cultura Latinoamericana**, Nro. 40. [Edición original del autor: 1825]

MORAES, Reginaldo C. (1995). **Celso Furtado: o subdesenvolvimento e as ideias da Cepal**. SP: Editora Ática.

MUHR, Thomas (2015), La construcción transnacional del ALBA-TCP en El Salvador, Nicaragua e los Estados Unidos de América. Contra-globalización y una política revolucionaria de lugar, espacio y escala. In: GARCÍA, Maribel Aponte; PUNTIEL, Gloria Amézquita (Comps.) (2015) **El ALBA-TCP. Origen y Fruto del Nuevo Regionalismo Latinoamericano y Caribeño**, Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de las Ciencias Sociales.

O'BRIEN, Thomas (2018). Inter-American relations in historical perspective. In: RIGGIROZZI, Pia e WYLDE, Christopher. **Handbook of South American Governance**. NY: Routledge.

OEA. Site oficial: [www.oas.org/pt/](http://www.oas.org/pt/)

ORTIZ, Dagmar G. (2015). La Construcción de la Emergente Política Social Regional de Educación en la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América. In: GARCÍA, Maribel Aponte e PUNTIEL, Gloria Amézquita (Comps.) (2015). **El ALBA-TCP. Origen y Fruto del Nuevo**

Regionalismo Latinoamericano y Caribeño, Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de las Ciencias Sociales.

PAIKIN, Damián (2016). **Las distintas caras de ‘Nuestra America.’** Curso CLACSO.

\_\_\_\_\_; PERROTTA, Daniela (2016). La Argentina y la Alianza del Pacífico: riegos y oportunidades de una nueva geopolítica. **Revista Aportes para la Integración Latinoamericana**. Año XXII, n. 34/junio, 2016, p. 67-101.

**Petrocaribe** (2010). Vol. 1, Nº 4, September. Disponível em: [<http://www.petrocaribe.org/interface.sp/database/fichero/publicacion/718/51.PDF>]. Acesso em: outubro, 2017.

PINHO, Diva B. (1992). Evolução da ciência econômica. In: Pinho et al. **Manual de Economia da USP**, 2 ed. p.57

PONT, Andrei S. (2016). **¿Aliados incómodos?:** Venezuela y el impacto de la normalización de las relaciones Cuba-EE.UU. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe, Edición especial. Disponível em: [[www.cries.org](http://www.cries.org)].

PREBISCH, Raúl (1958). **Exposición del Dr. Prebisch, Director Principal a cargo de la Secretaria Ejecutiva de la Cepal en la Sesión Inaugural del Grupo de Expertos en Mercado Regional**. Disponível em: [<https://repositorio.cepal.org/handle/11362/32862>]. Acesso em: maio, 2018.

RIGGIROZZI, Pia y TUSSIE, Diana (2012) “The rise of post-hegemonic regionalism in Latin America” en Riggirozzi, Pia y Tussie, Diana (eds.) **The rise of post-hegemonic regionalism. The case of Latin America**, Cap. 1 (Londres: Springer).

ROSALES, Antulio 2010 “El Banco del Sur y el Sucre: (des) Acuerdos sobre una Arquitectura Financiera Alternativa”, trabajo presentado en las **Jornadas de Economía Crítica**, Zaragoza, España, [<http://www.ucm.es/info/ec/jec12/archivos/A4ECONOMIA%20MUNDIAL%20Y%20DESARROLLO/ORAL/ROSALES/ROSALES.pdf>].

RUIZ, José Briceño (2012). “Autonomía y desarrollo en el pensamiento latinoamericano”, en Briceño Ruiz, J. (ed.). **Integración latinoamericana y caribeña**. Política y Economía, Madrid: Fondo de Cultura Económica.

\_\_\_\_\_. (2014). Regional Dynamics and External Influences in the Discussions about the Modelo f Economic Integration in Latin America. **EUI Working Papers RSCAS 2014** (11). San Domenico di Fiesole: European University Institute.

SADER, Emir (2006). **Enciclopédia Contemporânea da América Latina e do Caribe**. São Paulo: Boitempo Editorial.

SANAHUJA, José Antonio. (2012). Regionalismo post-liberal y multilateralismo em Sudamérica: el caso de UNASUR. **Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe**. No. 8. Disponível em: [www.cries.org].

SARAIVA, M. Gomes, (2014). The Brazilian Soft Power Tradition. **Current History**, February, pp. 64-69.

SEITENFUS, Ricardo. **Manual das Organizações Internacionais**. 2.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000

TAVARES, Maria da Conceição. “Auge e Declínio do Processo de Substituição de Importações no Brasil”. In: **Da Substituição de importações ao Capitalismo Financeiro**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

TOKATLIAN, Juan G. e RUSSEL, R (2002). De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur. **Perfiles Latinoamericanos**, vol. 10, n. 21, diciembre, FLACSO México – pp. 159-194.

UGARTE, Manuel (1923). **El Destino de un Continente**. Alicante: Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, 2016. Disponível em: [http://www.cervantesvirtual.com/obra/el-destino-de-un-continente/].

UNCTAD (2007). **The “new regionalism” and north-south trade agreements**. Trade and Development Report, 2007.

VIGEVANI (2012). **As dificuldades de fundo do MERCOSUL**. Boletim Meridiano 47.

VILLAVICENCIO, Rosales O. e PÉREZ, A. Roldán, “Introducción”, en A. Roldán Pérez (coord.), *loc. cit.*, p. 24. en A. Roldán Pérez (ed.), **La Alianza del Pacífico: plataforma de integración regional con proyección al Asia Pacífico**, Medellín, Fondo Editorial Universidad eafit, 2015, p. 31.



# EL REGIONALISMO ANTE LOS CAMBIOS DE CICLO: EL MERCOSUR COMO SOBREVIVIENTE<sup>1</sup>

Juliana Peixoto Batista

Daniela Perrotta

## INTRODUCCIÓN

El regionalismo es un proceso dinámico y multidimensional: la construcción de región es social y, como tal, la definición del proyecto de región refiere a cómo se resuelve la disputa política entre visiones divergentes en torno a fines, metodologías e instrumentos<sup>2</sup>. De esta manera, el regionalismo – sus sucesivas oleadas o modelos – ha acompasado las modificaciones en los ciclos políticos y económicos nacionales; y estos ciclos también se han vinculado a los vaivenes del escenario internacional. Esta afirmación es válida para todos los regionalismos<sup>3</sup>, pese a que la literatura parece reforzar el señalamiento cíclico solamente para el caso latinoamericano. De hecho, la crisis de la Unión Europea (UE) iniciada en el 2008 en el plano económico y profundizada en sus aspectos políticos, sociales y culturales con el Brexit, así como la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) con la llegada de Donald Trump

- 
- 1 Este trabajo es una versión actualizada de Peixoto, Juliana, y Perrotta, Daniela. (2017). “El Mercosur en el nuevo escenario político regional: más allá de la coyuntura”. *Desafíos*, 30 (1), 91-134.
  - 2 Entender el regionalismo como un proceso en construcción social y políticamente disputado forma parte de las reflexiones realizadas por el conjunto de autores que esbozaron las Teorías del Nuevo Regionalismo (TNR) como campo diferenciado de las Teorías de la Integración Regional (TIR) –véase Perrotta (2013a y 2018)–. Entre los y las referentes de la TNR se encuentran Hettne y Söderbaum (1998, 2002) y Hurrell (1995); a nivel de los estudios latinoamericanos, destacan Riggirozzi y Tussie (2012), Quiliconi y Salgado (2017), Vivares (2016). Vale destacar que la división entre los dos corpus está siendo saldada bajo la propuesta del regionalismo comparado (RC): Warleigh-Lack y Van Langenhove, Luk. (2010), De Lombaerde (2011), Börzel y Risse (2016), entre otros.
  - 3 Söderbaum (2015).

al ejecutivo de los Estados Unidos son algunas muestras de la importancia de colocar la política como una variable estructural al buscar comprender los cambios en los proyectos de construcción de región.

A partir de ello, este trabajo se interroga sobre de los elementos que explican la supervivencia del Mercado Común del Sur (Mercosur) en la actual coyuntura. Partimos de reconocer que el escenario político y económico de América Latina ha sido trastocado en los últimos cinco años, y esto ha generado desafíos para el proceso de construcción de región del Mercosur. Del auge de las commodities que caracterizó la primera década de los años 2000, se asiste a un declive considerable de sus precios, lo que incide directamente en las posibilidades de los gobiernos de financiar las políticas sociales y de desarrollo económico a partir de la gravitación del mercado interno. A ello se suma que desde la destitución de Fernando Lugo en Paraguay se ha producido un “giro a la derecha” en aquellos países que habían encaminado un “giro a la izquierda” a principios del siglo XXI; giro que se ha producido tanto por la vía electoral como por interrupciones a la democracia. Asimismo, el escenario continental presenta modificaciones a raíz de la “novedad” de la situación política en los Estados Unidos y el corrimiento del poder mundial y el dinamismo económico hacia la región del Asia-Pacífico.

En este contexto de nuevo ciclo político, el objetivo de este trabajo consiste en realizar un análisis de los desafíos del Mercosur en el nuevo contexto nacional, regional y global para discutir la “supervivencia” del bloque regional, sus límites y posibilidades. En otras palabras, los arreglos políticos fundantes del Mercosur dan cuenta de su carácter híbrido (Inchauspe & Perrotta, 2008; Celli, Salles, Tussie & Peixoto, 2010; Perrotta, 2010): su creación estuvo motorizada por los intereses de la industria pesada y las multilatinas gravitantes de la región (Perrotta, Fulquet & Inchauspe, 2011) así como por un sector público interesado en el proceso (Gómez Mera, 2005) a causa de los vientos de cambio de los años noventa. Estas condiciones se modifican solo parcialmente con el cambio de contexto y con las convergencias políticas y económicas de sus socios, particularmente de los dos mayores: Argentina y Brasil. A partir de lo anterior se entiende cómo el Mercosur – a pesar de haber nacido en el auge del regionalismo neoliberal (nuevo regionalismo o regionalismo abierto) – desarrolló mecanismos para proteger la producción industrial respecto de la extrazona

y encaminó varias agendas sociales para profundizar el modelo de integración, como las políticas regionales en educación, salud y sociolaborales (Inchauspe & Perrotta, 2008; Perrotta & Vázquez, 2010). Esta versatilidad del Mercosur permitió – con el cambio del contexto político en la región sumado a tendencias macroeconómicas favorables – el relanzamiento del bloque en el calor del llamado regionalismo posthegemónico (Riggirrozzi & Tussie, 2012) o regionalismo postliberal (Veiga & Ríos, 2007; Sanahuja, 2012) que promovió algunos cambios y mantuvo estructuras previas. Así, a partir del año 2003 se efectuó el relanzamiento del proceso de integración – luego de un intento fallido de relanzamiento en el 2000 – hacia metas vinculadas con la inclusión, el desarrollo productivo y la participación social y ciudadana. El nuevo proyecto político regional desarrolló políticas públicas que fueron comprendidas en términos de regionalismo inclusivo (Vázquez, 2011), regionalismo productivo (Briceño Ruiz, 2011) y regionalismo postliberal (Sanahuja, 2012). En estos años, las reglas de juego de la integración solo fueron modificadas superficialmente, lo que derivó en un proceso de integración regional con agendas paralelas con poca articulación entre sí.

En este trabajo, sostenemos que para comprender el Mercosur – como todo acuerdo de integración – es preciso adoptar una postura que dé cuenta de la historicidad, contingencia y complejidad del proceso de construcción de región, al mismo tiempo que se han de considerar las limitaciones estructurales. En pos de este objetivo, el trabajo se organiza en cuatro secciones. En la primera se hace una introducción de las características generales del Mercosur y su carácter de proceso de integración híbrido. Las tres secciones siguientes abordan tres agendas gravitantes del proyecto de construcción de *región*, para analizar sus cambios y continuidades a lo largo del tiempo: la agenda comercial, tanto a nivel interno de flujos de comercio, como a nivel externo, en términos de las negociaciones de acuerdos marco y de tratados comerciales con terceros países o grupos de países; la agenda de asimetrías, es decir, cómo el bloque incluye el tema de reducción de asimetrías, en tanto cuestión estructural, en las dimensiones comerciales internas y externas y sus variaciones a lo largo del tiempo; la construcción del regionalismo social del Mercosur a partir de la gravitación que tuvieron agendas como la educativa, la de desarrollo social, la de agricultura familiar y del sector cooperativo, entre otras, prestando especial

atención a la primera de estas con el fin de identificar cómo se expresa la hibridez y los desafíos del momento actual. Se concluye con reflexiones finales que recuperan el interrogante central sobre la supervivencia y los ciclos políticos.

La elección de las agendas se justifica alrededor del argumento principal. En primer lugar, los flujos comerciales intrarregionales dan cuenta de la dinámica propia del bloque y la composición del flujo: su carácter estructural. El estudio de las negociaciones externas permite observar la postura del bloque con relación al mundo, sin que eso se refleje en cambios más profundos. Las asimetrías muestran, en su faceta interna, los cambios ocurridos en cuanto al trato de las desigualdades y en su faceta externa, que dichas alteraciones no fueron suficientes para cambiar la postura del bloque en las negociaciones. El análisis de las agendas sociales da cuenta de que los cambios en etapas políticamente contrapuestas fueron apenas parciales; en especial la agenda educativa permite abordar la hibridez del Mercosur toda vez que se trata de un área que ha tenido desarrollos en las tres etapas que señalamos, que trascienden el momento del apogeo de las agendas no-comerciales o agendas sociales del Mercosur y ha sido incorporada apenas iniciado el proceso de construcción de región.

## EL MERCOSUR, UN HÍBRIDO SOBREVIVIENTE

En los desarrollos teóricos el regionalismo en América Latina suele señalarse la diferenciación de oleadas para señalar proyectos políticos diferentes de construcción de región, algunos de ellos presentados casi a modo de tipos puros ideales (Dabène, 2009, 2012; Sanahuja, 2012; Puntigliano & Briceño Ruiz, 2013). En este marco, se mencionan tres oleadas de regionalismo, a la que debe sumarse una apreciación del contexto actual para el eje de países cuyos proyectos de región no se vincularon a lo que se entiende como “tercer oleada”, y que sirve de inspiración para la modificación de las experiencias distintivas de los primeros tres lustros del siglo XXI. Vale señalar que la caracterización de las oleadas se definen por oposición al modelo que preceden: se analiza la tercera oleada –denominada regionalismo postliberal (Motta Veiga & Rios, 2007; Sanahuja, 2008), posthegemónico (Riggirozzi & Tussie, 2012), del eje revisionista (Briceño



Ruiz, 2006) o nuevo regionalismo estratégico (Aponte García, 2015) – y su delimitación conceptual se construye en contraposición a la segunda oleada, característica de los años 90, de inclinación neoliberal, que a su vez, había representado un giro con relación a la primera oleada característica de los años 50 del siglo xx denominado regionalismo cerrado o recientemente titulado regionalismo autonómico (Briceño Ruiz, 2006).

De manera estilizada, se puede afirmar que la primera ola de regionalismo en la región, en el marco del estructuralismo cepalino, buscaba promover la integración regional para lograr economías de escala y corregir las deficiencias del modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), con una enérgica intervención del Estado en la economía con foco en la política industrial, importante presencia de empresas públicas en los sectores estratégicos de la economía y una fuerte regulación de la inversión extranjera directa (IED). Ello de la mano del objetivo de superar la situación de dependencia y lograr ciertos niveles de autonomía promoviendo mejores condiciones de vida a la población. De hecho, muchos de los índices socioeconómicos de la región presentaron muy buenos desempeños en ese periodo (Ocampo, 2011). El modelo cepalino se gestó a partir de tres supuestos teóricos que no lograron consolidarse en medio de dictaduras militares, lo que derivó en los problemas que tuvo esta forma de integración: planificación económica e industrialización para la realización de inversiones en sectores estratégicos, con un criterio de distribución de las mismas, que permitiera la reducción de las asimetrías preexistentes entre los países; la presencia de burguesías nacionales con conciencia industrialista e integracionista y con poder político, y gobiernos de tipo desarrollista con un sector público pujante de empresas nacionales, amplio apoyo popular y circunstancias internacionales favorables (Teubal, 1968). Como ejemplos de estas iniciativas podemos citar el Mercado Común Centro Americano (MCCA), la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y el Pacto Andino<sup>4</sup>. En ese momento la clave era la política industrial.

La segunda oleada, también conocida como regionalismo abierto, estuvo marcada por concebir el regionalismo o la integración regional (Perrotta, 2013) como una herramienta para la mejor inserción interna-

4 La propia creación del Pacto Andino refleja el fracaso de la ALALC de dar respuestas a las asimetrías entre el eje ABRAMEX y los países andinos.

cional de las economías de la región. El auge del paradigma neoliberal, en un contexto de debilidad de los países de América Latina ante la crisis de la deuda, fue el escenario para el lanzamiento y relanzamiento de acuerdos comerciales regionales que ayudaron a consolidar las reformas estructurales en los diferentes países de la región. En ese nuevo panorama, ni la cercanía ni el nivel de desarrollo fueron impedimentos para los acuerdos OMC *plus* así llamados porque profundizaban reglas establecidas por la recién creada Organización Mundial del Comercio (OMC). Acuerdos asimétricos como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) fueron establecidos, así como el lanzamiento de negociaciones hemisféricas como el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA). En dicho momento la clave eran los tratados de libre comercio.

Luego de más de una década de regionalismo abierto, la llegada de la llamada “nueva izquierda” vino a jugar un papel decisivo en la revisión de los procesos de integración en América Latina, de la mano de los altos niveles de descontento con las reformas neoliberales de la década anterior, que fallaron en generar el crecimiento prometido, incluir políticamente los amplios grupos excluidos y promover modelos más equitativos de distribución (Tussie & Heidrich, 2008; Sader, 2009; Vilas, 2011). Esa percepción de haber pagado un precio muy alto por resultados modestos impactó directamente los procesos de integración (Celli, Salles, Tussie & Peixoto, 2010). Ese nuevo momento de la integración se ha denominado en la literatura como la tercera oleada de regionalismo (Dabène, 2012): regionalismo postliberal (Motta Veiga & Rios, 2007; Sanahuja, 2008) o posthegemónico (Riggirozzi & Tussie, 2012) para citar algunos de los términos más utilizados. Entre las características atribuidas a esta ola se destacan el retorno a la política y al rol conductor del Estado de la agenda de desarrollo, la búsqueda de mayor autonomía frente al mercado, el fomento a la cooperación sur-sur en agendas no comerciales, la atención a temas sociales y de asimetrías; así como a temas de infraestructura e integración productiva, entre otros (Sanahuja, 2012). Como ejemplos de la tercera oleada se apunta la Unión de Nacioens Suramericanas (UNASUR), aunque también se extiende el concepto a la Alianza Bolivariana de los Pueblos de Nuestra América – Tratado de los Pueblos (ALBA-TCP). De todos modos, aunque el concepto no se aplique al Mercosur como tal, el cambio de orientación del regionalismo en la región se ha iniciado en su núcleo, en la alianza entre Lula y Kirchner

(consolidada con el Consenso de Buenos Aires) y con el acercamiento a Chávez, y ha tenido efecto en la agenda del bloque que fue relanzado en 2003. Vale mencionar que la convergencia macroeconómica entre los dos socios más grandes del bloque contribuyó para el éxito del relanzamiento, que consistió entre otras cosas en la profundización del Mercosur político y social, la reconfiguración de temas comerciales desde la perspectiva estructural, como la promoción de la integración productiva (Inchauspe, 2009; Botto, 2015; Trucco, 2017) y la reducción de asimetrías como se verá más adelante.

Desde mediados de 2012, el impulso de esa nueva etapa ha perdido fuerza a causa de la suspensión política de Paraguay y la compleja incorporación de Venezuela como Estado parte, panorama que se ha agravado al calor de las crisis en Brasil y Venezuela, el resultado de las elecciones de 2015 en Argentina, el fracaso del referéndum constitucional en Bolivia y las tensiones crecientes en Ecuador, por citar cinco grandes pilares de la UNASUR y del ALBA-TCP. De hecho, Venezuela fue suspendida por el bloque a mediados del 2017. Asimismo, a fines de abril de 2018, seis países anunciaron su suspensión temporaria de la UNASUR (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Perú) a raíz de las crecientes tensiones en el bloque, en un episodio diplomático confuso y cuyas consecuencias son aún difíciles de evaluar.

Asimismo, la creación de la Alianza del Pacífico (AP) en el año 2012 y la conformación de una competencia de modelos entre un eje Atlántico y un eje Pacífico también dan cuenta del proceso de regresión del regionalismo de la tercera ola, al menos en lo que comprende a su componente de legitimidad y efectividad. Pese a esta división generada por la banca globalizada (véase Sanahuja, 2016), en América del Sur, efectivamente aún antes de la creación de la AP se evidenciaba la divergencia entre los países que no modificaron sustantivamente su forma de inserción de regionalismo abierto: el bilateralismo asimétrico de los países que firmaron tratados de libre comercio (TLC) (Quiliconi, 2013) y los que no trastocaron el modelo de liberalización comercial (léase, el área de liberalización intrazona del Mercosur, que comprende tanto a los Estados Parte como a los Asociados).

La lectura de las oleadas puede complejizarse a partir de pensar tipos de regionalismo, en función de las agendas que se analicen –como es el caso de Briceño Ruiz (2013), Perrotta (2013b) y Vazquez (2012)–. O

bien, centrando la mirada en la integración económica, es posible analizar su dislocación en tres tipos: el regionalismo post-liberal, el regionalismo abierto recargado y el multilateralismo o regionalismo diplomático (Quiliconi y Salgado, 2017). Siguiendo a estos autores, “las iniciativas regionales en América Latina han proliferado en una especie de modo *a la carta* en el que se han creado nuevas instituciones para abordar diferentes temas relacionados con los objetivos políticos y estratégicos de los líderes regionales en lugar de profundizar o adaptar las iniciativas tradicionales de integración regional centradas en el comercio” (Quiliconi y Salgado, 2017: 18).

En la caracterización de oleadas, el Mercosur, suele ser relacionado con el regionalismo abierto, mayormente teniendo en cuenta el momento de su creación: el auge de la segunda oleada, de la mano de la motorización de las industrias petroquímicas y siderúrgicas (Sánchez Bajo, 1999), con una agenda OMC *plus*. Sin embargo, ello no es del todo atinado. El bloque fue creado el 26 de marzo de 1991 por medio del Tratado de Asunción (TA) entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, que se construyó a partir del proceso de integración argentino-brasileño iniciado a mediados de la década de los años 80: la puesta en marcha de protocolos sectoriales de cooperación basados en la búsqueda de complementariedades y de carácter flexible. Es decir, el TA recupera un conjunto de ideas para alcanzar una integración profunda – a partir de la creación de un mercado común y la batería de políticas vinculadas a su puesta en marcha – aunque también forma parte del contexto político-económico e ideológico de principios de los años 90 que prescribe un tipo de construcción de región peculiar: el regionalismo abierto. Con la firma del Protocolo de Ouro Preto (POP) en 1994, los países del Mercosur limitaron el esquema de integración económica a una unión aduanera, pero el establecimiento del arancel externo común (AEC) para el comercio de bienes de tipo escalonado da cuenta de los elevados niveles de protección industrial. En efecto, el AEC adoptado reflejó la estructura tarifaria de Brasil y el ejercicio de *lobby* de las empresas multinacionales y/o translatinas sobre los respectivos gobiernos para beneficiarse del acceso al mercado ampliado y, en algunos casos, proteger su sector cuando no se contaba con la competitividad natural para hacerlo (Sánchez Bajo, 1999; Tussie, Botto & Delich, 2004; Botto & Quiliconi, 2007). El POP también estableció la estructura jurídica e institucional definitiva del Mercosur, a la que se adicionarán otros protocolos posteriores para modificar el sistema

de solución de disputas (Protocolo de Olivos) o bien para crear institucionalidad adicional (Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur).

Así, el Mercosur es un híbrido y esa característica estructural se agudiza en el tiempo porque los procesos de integración no se agotan con su ciclo político sino que se van acumulando a través de los tiempos en varias “camadas de integración”. En este sentido, los más de 25 años de desarrollo del Mercosur pueden ser abordados a partir de tres etapas, dando cuenta de la flexibilidad y el pragmatismo del acuerdo para acomodar las políticas regionales a las orientaciones generales de los diferentes “ciclos” políticos. En primer lugar, la etapa del regionalismo abierto, desde su creación hasta la triple crisis política, económica y social de Argentina, que permeó en los demás socios, de fines del 2001. Con el momento de crisis surgieron algunos estudios respecto de si lograría sortearla o perecería (Bouzas, 2001, Campbell et al, 1999). Uno de esas referencias es el estudio de Gómez Mera (2005) quien afirma que la supervivencia del Mercosur está dada por la consolidación de burocracias nacionales que funcionan en el ámbito de los asuntos regionales. En segundo lugar, la etapa del regionalismo de la tercera oleada, que vamos a denominar redistributivo – en la literatura, regionalismo posthegemónico, postliberal, estratégico o postcomercial – que se desarrolla desde el Consenso de Buenos Aires en 2003 hasta la cumbre presidencial de junio de 2012<sup>5</sup>. En tercer lugar, la etapa actual, a partir del cambio de orientación política en Argentina y Brasil, la pronunciada caída de los precios de materias primas – en un escenario muy complejo marcado por la crisis e inestabilidad en Venezuela – y la crisis político-institucional de los dos mayores socios del bloque.

En los apartados siguientes se abordarán algunos de los aspectos del Mercosur que dan cuenta de los cambios y continuidades en las agendas del bloque en esas diferentes etapas, que demuestran la hibridez que le es característica y que permiten hoy por hoy argumentar su supervivencia.

---

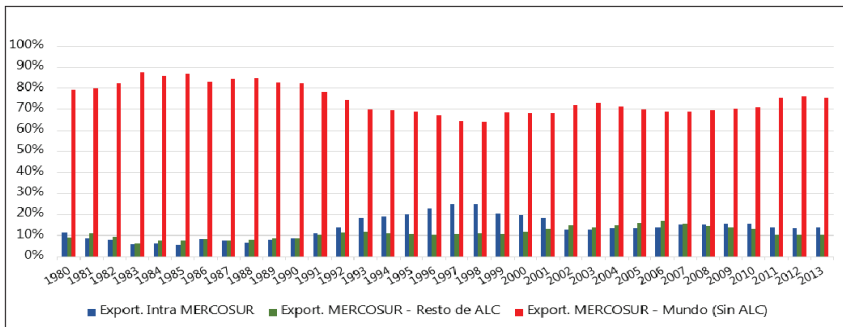
5 Ese momento coincide con el golpe de Estado al gobierno de Lugo (Paraguay) y la aplicación de la cláusula democrática comprendida en el Protocolo de Ushuaia – suspensión de los derechos de participación política de Paraguay – y la incorporación de la República Bolivariana de Venezuela como Estado parte, aun sin la aprobación del Congreso paraguayo.

## EL COMERCIO INTRAZONA Y LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES EXTERNAS

El Mercosur surge en 1991, en la era de los regionalismos abiertos, con una orientación *OMC plus* pero inspirándose en modelos más profundos de integración, dado que aspiraba a ser un mercado común a la europea. Es decir, en primer lugar, el Mercosur nace aspirando a un modelo de integración a la vieja usanza en una época donde ya la gran mayoría de los acuerdos adoptaban el modelo de zonas de libre comercio o tratados bilaterales de comercio. Ese objetivo fue limitado a una unión aduanera en 1994 con el POP y si bien se puede decir que es una zona de libre comercio exitosa – casi el 90% de las posiciones arancelarias está en condición de libre comercio según el SELA (2015) – la unión aduanera presentó varios desafíos antes de su consolidación.

En ese contexto, si bien el comercio intrarregional logró la condición de zona de libre comercio en los primeros años de consolidación del bloque, alcanzando picos que sobrepasaron el 25% en el total del comercio del bloque, desde el año 2001 su porcentaje oscila en un porcentaje mucho más modesto, como se observa en el gráfico 1. La composición del comercio intrazona también se ha mantenido estable y desde su creación se observa un fuerte predominio de autos y autopartes, además de productos de la industria petroquímica y siderúrgica (BID-INTAL, 2015).

**Gráfico 1.** Mercosur: exportaciones intrabloque, al resto de alc y al resto del mundo (Participación %)

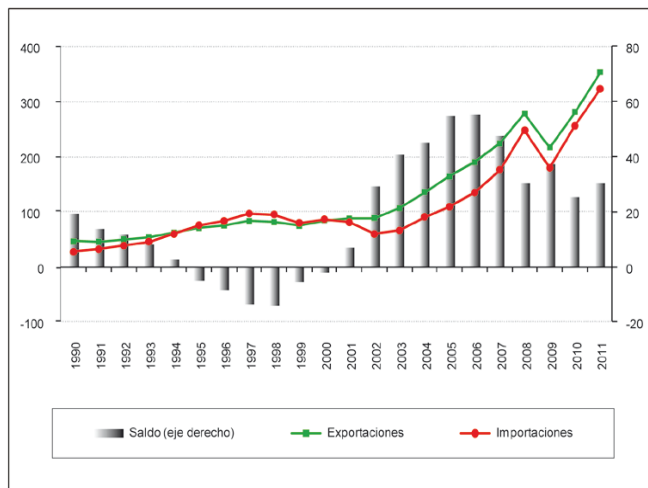


Fuente: sela (2015).

En los años previos a la creación del bloque, el comercio entre sus países no alcanzaba el 10%. En los primeros años de su fundación, al ritmo del Plan de Liberalización Comercial, sostuvo un crecimiento de los porcentajes entre los años 1991 y 1998, llegando a sobrepasar el 25% en 1997 y 1998. A partir de 1999 la participación del comercio intrazona en el total del comercio ha declinado sostenidamente hasta quedar en un movimiento oscilatorio más o menos constante entre el 13 y el 16% desde el 2003.

En términos absolutos, el comercio del Mercosur ha crecido, pero mostró una leve caída en los últimos años de la década del 90 y una caída abrupta en 2008 y 2009 a raíz de la crisis global, como muestra el gráfico 2.

**Gráfico 2.** Comercio total del Mercosur, 1990-2011  
Miles de millones de US\$



Fuente: BID-INTAL (2012).

Durante la segunda mitad de la década del 90, el Mercosur empezó a acumular conflictos comerciales y ante las señales de recesión en las economías de sus dos principales socios, esos problemas se hicieron más evidentes (Veiga & Rios, 2007). Los principales sectores involucrados en diferentes conflictos a lo largo de esos años han sido el textil, el automotor, la línea blanca, el calzado y los lácteos (BID-INTAL, 2015). A ello sumado el

aumento de la brecha entre las normas aprobadas y las normas implementadas, la llamada brecha de implementación que reforzaron la situación de estancamiento que duró hasta los primeros años del siglo XXI.

Con la llegada de los nuevos líderes de centro izquierda a la región, el Mercosur tomó impulso con una agenda de relanzamiento. Algunas iniciativas fueron lanzadas para promover la convergencia estructural del bloque y fomentar un aumento cualitativo en el intercambio intrarregional desde la perspectiva de la integración productiva, como se verá en el próximo apartado, pero que como se pudo observar, no han resultado en un aumento del comercio intrazona. Otro dato importante es la creciente penetración de productos de China en el mercado regional, lo que presenta desafíos crecientes para el sostenimiento de un comercio intrarregional con mayor valor agregado (Paikin & Dulcich, 2017).

En suma, en términos de comercio, el Mercosur no ha cambiado demasiado, salvo en tres momentos marcados: el impulso de su creación con el Plan de Liberalización Comercial, la crisis del fin del 90 y la crisis global del año 2008. Es decir, los responsables de los marcados cambios en el comercio del bloque fueron un instrumento de política comercial activa pero superficial (arancel) y dos crisis. Fuera de esas circunstancias excepcionales, los datos indican que hay un comercio intrarregional inercial en el Mercosur, un comercio que existe más allá de las convergencias y divergencias políticas y que de hecho ha atravesado dos ciclos políticos contrapuestos pero igualmente caracterizados por la escasez de políticas activas y profundas de promoción de la integración productiva que puedan romper ese techo inercial. Vale decir, luego de 26 años de existencia, dos periodos contrapuestos de confluencia política y dos severas crisis, que el Mercosur ha sobrevivido y en términos de comercio intrarregional ha permanecido, a grandes rasgos, igual<sup>6</sup>.

De todos modos, es necesario aclarar que ese es un buen desempeño en términos comparativos. De acuerdo a datos del SELA (2015), el proceso de integración con mayores tasas de crecimiento en términos de exportaciones interregionales entre 1998 y 2013 fue justamente el Mercosur, aun

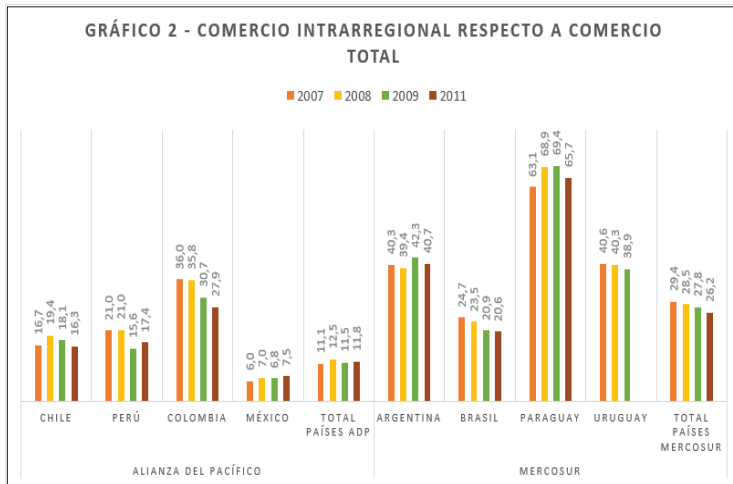
---

6 En ese sentido, sobre la continuidad del Mercosur en términos comerciales a pesar de los cambios políticos, ver también a Quiliconi (2013).



si se lo compara con la flamante Alianza del Pacífico (SELA, 2015), como se observa en el gráfico 3.

**Gráfico 3.** Comercio Intrarregional respecto del comercio total – Mercosur x Alianza del Pacífico



Fuente: SELA (2015).

En términos de las negociaciones con otros bloques o países, el Mercosur muestra un comportamiento que también abona a su naturaleza híbrida. De hecho, durante el auge del regionalismo abierto, llamativamente el bloque inició escasas negociaciones, mientras que esa característica fue ganando dinamismo en plena oleada de regionalismo posthegemónico, como se puede observar en la tabla 1.

**Tabla 1.** Negociaciones externas del Mercosur con países o bloques de países, en las tres etapas

Periodo	1991-2002	2003-2012	2012-2016
<b>Países / Bloques de países</b>	Bolivia, Chile, UE México <i>Rose Garden Agreement</i> – ALCA	CAN (Perú, Colombia, Ecuador, Venezuela) India, China, SACU, consejo de Cooperación del Golfo, Egipto, Marruecos, Israel, Cuba, Canadá, SICA, CARICOM, Corea, República Dominicana, Panamá, Turquía, Paquistán, Jordania, Siria, Haití, Autoridad Palestina	Guyana, Surinam

Fuente: Elaboración propia con base en la información disponible en el sitio [www.mercosur.int](http://www.mercosur.int)

Las primeras negociaciones del bloque fueron con Estados Unidos, con la firma del Acuerdo Jardín de Rosas (*Rose Garden Agreement*) en 1991, antecesor directo del ALCA, lanzado posteriormente, en 1994. Además de esa negociación temprana, las escasas negociaciones iniciadas en los 90 fueron entre Bolivia, Chile y la Unión Europea. En el caso de Bolivia, país asociado, el acuerdo fue firmado para la conformación de una ZLC y fue firmado en 1996. Fue un acuerdo sencillo de lograr teniendo en cuenta que ya había preferencias en la ALADI que fueron plurilateralizadas en 1995, además del hecho de que Bolivia no era un competidor para los países del bloque y era considerado un país en zona de influencia de Argentina y Brasil. En el mismo año, 1996, se firma el acuerdo con Chile para el establecimiento de una ZLC, que convirtió a Chile en el segundo país asociado del Mercosur.

Con relación a Chile, el país ya había sido consultado para hacer parte del Mercosur como miembro original (ya que desde 1976 Chile no era miembro de la CAN), hecho que finalmente no sucedió entre otras cosas por la estructura productiva y arancelaria de Chile y el escaso incentivo para adoptar un AEC de las características de países más diversificados y con grandes mercados internos. En ambos casos, hubo cierto recelo por parte de Paraguay y Uruguay, que temían que se diluyeran sus preferencias de acceso a los mercados de los dos socios mayores. Situación agravada por el hecho de que los nuevos socios no estaban obligados a adoptar el AEC – como sí lo estaban Paraguay y Uruguay – ni a pagar los costos asociados a la protección de bienes industriales provenientes de Brasil y Argentina (Motta Veiga & Rios, 2007).

Con relación a la Unión Europea, las negociaciones son parte de un acuerdo más amplio, firmado en 1995, un marco de cooperación y comercio entre ambos bloques, que incluyó tres pilares: la cooperación, el diálogo político y las negociaciones comerciales. Las negociaciones comerciales propiamente dichas empezaron en el 2000 y todavía al día de hoy no se ha llegado a un acuerdo para su firma. Vale decir que el Mercosur ha recibido muchos fondos de cooperación de parte de la UE, entre otras cosas, para la mejora institucional del bloque.

Para ese entonces, crecía el rechazo al ALCA y la llegada de la nueva izquierda a la región vino a lanzar un nuevo periodo de negociaciones externas, con mayor activismo y protagonismo. Algunos hitos son importantes en esa nueva etapa. En primer lugar, el “No al ALCA” definitivo en la Cumbre de Mar del Plata en el 2005. En segundo lugar, el mayor activismo y coordinación de los cuatro países en las negociaciones de la OMC, una vez lanzada la Ronda de Doha. En tercer lugar, la mayor búsqueda de acuerdos sur-sur, como se puede observar en la tabla 1. En último lugar, el acercamiento con la CAN.

Cabe mencionar que si bien la bibliografía identifica una línea de quiebre (un nuevo tratado de Tordesillas) para referirse a las diferentes estrategias de inserción que adoptaron los países del cono sur con costa al Atlántico y los países del cono sur con costa al Pacífico (Motta Veiga & Rios, 2007; Valladao, 2007), ese punto merece ser matizado con relación a la relación Mercosur-CAN. Si bien la tercera oleada de regionalismo no alcanzó a los países de la costa del Pacífico de la misma manera, ya que

siguieron adoptándose estrategias de inserción más relacionadas con las de los años 90, como la firma de varios TLC con países desarrollados (EEUU, Canadá, UE), también es cierto que los países de la CAN formaron parte de la UNASUR y hubo un relanzamiento de esta en 2003, que buscó en cierta medida realizar otras agendas de la integración, como por ejemplo la del medio ambiente, la de cohesión social, la de participación ciudadana y la del movimiento de personas. Se generó el Plan de Desarrollo Social Integrado, aprobado en 2004. En ese mismo año, se firmó un memorándum de entendimiento para encontrar bases comunes que permitieran profundizar la integración entre ambos bloques y establecer una ZLC, que son los pilares de construcción de la UNASUR según el Preámbulo del Tratado Constitutivo de esta. Esa iniciativa construida sobre el acuerdo de alcance parcial bajo el marco de ALADI a causa de la falta de consenso entre los miembros de la CAN llevó a que las negociaciones se convirtieran en bilaterales, es decir, entre el Mercosur y los miembros de la CAN (Perú, Colombia, Venezuela y Ecuador, ya que Bolivia ya había firmado el acuerdo). Posteriormente, en 2006, los desacuerdos entre el modelo de inserción llevaron a Venezuela a retirarse de la CAN (ante el inicio de las negociaciones de Perú y Colombia con EEUU) e ingresar al Mercosur. El acuerdo Perú-Mercosur es del 2003, mientras que los de Ecuador, Colombia y Venezuela son del 2004. Actualmente, Venezuela es miembro pleno (a pesar de estar suspendido), mientras que Bolivia inició su proceso de adhesión en el 2007 con la culminación de su acuerdo de adhesión en el 2015, y Ecuador, que también ha solicitado su incorporación al bloque como miembro pleno, posee un grupo *ad hoc* desde el 2011 en el Mercosur para evaluar su ingreso.

Como se puede observar, el advenimiento del regionalismo posthegemónico significó un periodo de gran impulso negociador por parte del Mercosur, la mayoría de las negociaciones se dieron con países en desarrollo. Luego de la crisis mundial del 2008, el bloque ha reducido significativamente la apertura de nuevas negociaciones. Cabe mencionar que ese activismo no ha sido acompañado de muchos resultados concretos ya que gran parte de las negociaciones iniciadas a partir de 2004 cuentan solamente con un memorándum de entendimiento, un acuerdo marco o una reunión de acercamiento como el caso de Canadá, Corea y la Comunidad y el Mercado Común del Caribe (CARICOM). Algunas excepciones como los países de la CAN, Southern African Customs Union (SACU), India e Israel,

cuyos acuerdos ya están vigentes, serán analizadas en el próximo apartado, donde se abordará cómo se ha comportado el Mercosur con relación al tema del tratamiento de asimetrías a lo largo de las dos oleadas de regionalismo.

A partir del agravamiento de las crisis en Argentina y Brasil, sumado a la crisis institucional en Paraguay en 2012, tanto la agenda de comercio interno como las negociaciones externas empezaron a perder fuerza. Actualmente, la región asiste a un regreso de gobiernos de centro-derecha en Argentina y Brasil, al aumento de las tensiones en Ecuador y al estado de emergencia que vive Venezuela, lo que aumenta los cuestionamientos sobre el futuro del bloque. En ese contexto, las negociaciones externas que prácticamente se habían paralizado en los últimos años, fueron retomadas con una retórica que hace recordar la década del 90, inauguradas con un reaceramiento a Estados Unidos y la retoma de las negociaciones con la UE. En mayo de 2016, Mercosur intercambió ofertas con la UE de bienes, servicios/inversiones y compras gubernamentales, así como de un documento que se conoce como “Condicionalidades”, que refleja las posiciones de ambas partes respecto de ciertas condiciones que deben reunirse a fin de que el contenido de las ofertas que se presentan tenga efectiva validez (BID-INTAL, 2017). En cuanto al comercio interno, según datos del BID-INTAL (2017), en el periodo 2015-2016, Argentina tuvo un saldo deficitario en el comercio de bienes después de 15 años, luego de que sus exportaciones cayeran más que sus importaciones por el efecto de la crisis en Brasil. Por su parte, Brasil está inserto en una profunda crisis lo que hizo que las importaciones cayeran más que las exportaciones, dejando al país con superávit. Paraguay se vio afectado por el menor dinamismo de sus principales socios comerciales, en particular del Mercosur, y por la reducción de los precios de las materias primas, mientras que Uruguay tuvo una caída en importaciones a raíz de las menores compras de petróleo y de las exportaciones por la disminución de la demanda de sus principales socios comerciales.

En suma, en cuanto a la agenda comercial intrazona, es posible observar que el Mercosur como bloque nacido en medio del regionalismo abierto y a contra mano de los corolarios de ese paradigma se ha caracterizado por un comercio intrarregional basado en manufacturas de origen industrial y consecuentemente por un patrón de inserción como unión aduanera basado en una fuerte protección industrial. También se observa que ese comercio es parte del núcleo del bloque y de su dinámica propia,

como se ha mencionado al inicio de este trabajo, teniendo en cuenta que se ha mantenido más o menos estable desde su creación y luego de haber atravesado dos grandes ciclos políticos contrapuestos y al menos dos crisis severas, una global y otra regional. Con relación a las negociaciones externas, si bien a primera vista se puede observar cierta confluencia entre el comportamiento del bloque y su ciclo político, ello debe matizarse por el hecho que, por un lado, en la etapa de regionalismo abierto el bloque fue muy poco activo en las negociaciones, incluida una creciente oposición al ALCA, y por el otro lado, en la etapa siguiente, de regionalismo posthegemónico, si bien el bloque hizo un viraje hacia negociaciones sur-sur, no se han logrado muchos resultados en términos de acuerdos finalizados.

## UN DESAFÍO SUBYACENTE: LAS ASIMETRÍAS

Las asimetrías entre países pueden ser clasificadas en estructurales – originadas en diferencias en los tamaños de las economías, posición geográfica, dotación de factores, infraestructura, calidad institucional o nivel de desarrollo – o políticas – originadas en la ausencia o escasez de convergencia política e institucional y de coordinación entre los países – (Bouzas, 2003; Porta, 2006). En ese sentido, si bien el Mercosur presenta ambos tipos de asimetrías entre los países que lo conforman, las asimetrías estructurales son las más pronunciadas.

A pesar de ese panorama, el Mercosur nació con un enfoque muy restringido y superficial para el tratamiento de las asimetrías. Es llamativo que la palabra ‘asimetría’ ni siquiera esté presente en el documento fundante del bloque (Tratado de Asunción), y la única mención al respecto es el artículo 6 que establece que los miembros reconocen diferencias en los tiempos de implementación del Programa de Liberalización Económica para Paraguay y Uruguay. El enfoque restrictivo en el tratamiento de asimetrías va en la línea de lo que sucedió en el sistema multilateral de comercio en la transición del GATT hacia la OMC (Peixoto, 2010). De hecho, luego del auge a fines de los años 70 en la Ronda de Tokio, el tema sufrió una restricción significativa en su alcance, haciéndose presente en los Acuerdos de Marrakech solamente por medio de flexibilidades puntuales, plazos más laxos y otras cuestiones superficiales referidas a las asimetrías.

Cuatro años después de su formación, en 1995, el Mercosur, en el preámbulo del POP, insta a tener en consideración la situación de los países y regiones menos desarrollados. No obstante, las asimetrías del bloque siguieron siendo abordadas por medio de políticas negativas que garantizarían a los dos países más pequeños algunas flexibilidades con relación a las obligaciones asumidas (Fossati & Levit, 2010), incluyendo listas de excepciones, reglas de origen más laxas para agregar valor a productos extrazona y regímenes de admisión temporaria (Celli, Salles, Tussie & Peixoto, 2010). Claramente dichas medidas difícilmente tendrían impacto sobre la reducción de asimetrías y el Mercosur siguió su tendencia a la concentración económica (Calfat & Flores Júnior, 2001). El descontento por parte de Paraguay y Uruguay con dicha situación se fue incrementando, e incluyó amenazas por parte de ambos países si se firmaba una ZLC con Estados Unidos, lo que representaría la completa dilución del AEC del bloque.

La renovación del bloque a partir de 2003 vino a dar un nuevo aire a la agenda de tratamiento de asimetrías. A ejemplo de lo que sucedió en la Ronda de Doha, donde los países en desarrollo bregaron por la inclusión de una concepción más profunda y estructural de las asimetrías – una agenda que contó con la insistencia de Paraguay – el Mercosur empezó a ampliar su agenda de tratamiento de las asimetrías y a diseñar acciones más positivas en ese campo. El punto clave en ese sentido fue la promoción de la integración productiva, de programas como el Mercosur Pymes o el Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM), quizás la iniciativa que ganó más relevancia a lo largo de los años.

A pesar de ser un programa que no posee los fondos necesarios para motorizar un cambio de mayor envergadura<sup>7</sup>, el FOCEM impulsa proyectos concretos que visan el desarrollo de la competitividad, la infraestructura y la cohesión social con relación a las economías más pequeñas y las regiones menos desarrolladas del bloque (Celli, Salles, Tussie & Peixoto, 2010). La inclusión de las regiones menos desarrolladas atiende a otra característica peculiar del bloque, toda vez que Brasil, que es la economía más grande del bloque con el mayor PBI, posee la segunda región menos desarrollada de todo el bloque (Provincia de Maranhão), después de Paraguay.

7 El capital anual del FOCEM es de 100 millones de USD, de los cuales Brasil contribuye con el 70%, Argentina con el 27%, Uruguay con el 2% y Paraguay con el 1%.

Existen otras iniciativas, como los foros público-privados de competitividad, el Fondo de Garantía para Pymes y el Fondo de Agricultura Familiar, todos creados entre 2004 y 2009. La creación del Instituto Social del Mercosur en 2007 también se relaciona con la reducción de asimetrías, la provisión de asistencia técnica para el diseño de políticas públicas regionales, además de la búsqueda de fondos.

En esa misma dirección, el bloque aprobó, en 2008, un marco para guiar las negociaciones extraregionales. Esa medida busca resguardar los derechos de Paraguay y Uruguay frente a terceros países y tiene origen en el incremento significativo de las negociaciones por parte del bloque a partir del año 2003 que aumentaron los temores de ambos países con relación a su posición relativa en el bloque en cuanto a las preferencias y al trato más favorable. En ese sentido, al analizar algunos ejemplos de acuerdos firmados con terceros países se confirma que la precaución tiene su razón de ser.

Cabe decir que los acuerdos que involucran al Mercosur y a terceros países tienen como marco para su realización la Cláusula de Habilitación, adoptada en la Ronda de Tokio del GATT, aún vigente. Uno de sus objetivos primordiales es incrementar las relaciones comerciales entre países en desarrollo creando nuevas alternativas, reduciendo la dependencia de los mercados de los países desarrollados y promoviendo la unión entre PED para aumentar su capacidad de negociación (Celli, Salles, Tussie & Peixoto, 2010). En ese sentido, comparada con el artículo XXIV del GATT, que regula los acuerdos comerciales regionales, posee condiciones más laxas como por ejemplo la posibilidad de acuerdos de alcance parcial – es decir, que no abarcan todo el universo de bienes intercambiados a arancel cero –.

Sin embargo, en los casos concretos, no hay *a priori* garantía de que una mayor interdependencia entre PED lleve a beneficios mutuos y eso es especialmente cierto en el caso de negociaciones entre grupos de PED que poseen grandes asimetrías internas, como en el caso del Mercosur, lo que puede afectar los intereses de los países o regiones de menor desarrollo relativo del bloque. En ese sentido, al analizar los acuerdos vigentes del Mercosur con países y bloques extrazona – Mercosur/Bolivia (ACE 36), Mercosur/Chile (ACE 35), Mercosur/Perú (ACE 58), Mercosur/Israel, Mercosur/SACU y Mercosur/India –, se observan algunas peculiaridades (Celli, Salles, Tussie & Peixoto, 2010).



Los acuerdos varían entre aquellos firmados entre el Mercosur y los países de la región – Bolivia, Chile y Perú – y los dos acuerdos firmados con países de afuera de la región. El primer grupo de acuerdos son acuerdos de complementación económica bajo el marco de ALADI y sus textos son bastante similares, siguen un modelo estandarizado que incluye preámbulo, objetivos, programa de liberación comercial y demás temas como régimen de origen, prácticas desleales del comercio internacional, salvaguardias, solución de controversias, valoración aduanera, normas y reglamentos técnicos, medidas sanitarias y fitosanitarias además de anexos (cronogramas de desgravación, régimen de adecuación, régimen de origen, régimen de salvaguardias y régimen de solución de controversias). Lo llamativo de esos acuerdos es la ausencia de referencias sobre las asimetrías, salvo algunas excepciones dedicadas a flexibilidades puntuales para el caso de que existan diferencias entre los aranceles para productos exportados por Bolivia, de acuerdo al Patrimonio Histórico en el Régimen de Adecuación (artículo 4). En el caso del acuerdo con Chile, se estipulan excepciones de acceso al mercado de Chile en favor de Paraguay (artículo 50). En el caso del acuerdo con Perú, además de que es el único acuerdo que incluye el tema de propiedad intelectual, es el único que menciona la preocupación por el tema de las asimetrías (artículo 1), pero sin ninguna medida posterior que lo concrete.

Vale decir, salvo en los cronogramas de desgravación, donde se estipularon algunas flexibilidades y distintas velocidades, que los acuerdos del Mercosur con los tres países andinos no abordaron el tema de asimetrías de manera contundente. Cabe resaltar que si bien el acuerdo con Bolivia y Chile son de la segunda mitad de la década de los 90, el acuerdo con Perú es del 2004, momento en que el Mercosur ya había cambiado su enfoque frente a las asimetrías.

En cuanto al otro conjunto de acuerdos, del Mercosur con países o bloques de afuera de la región, la situación es similar. El análisis de los tres acuerdos deja entrever algunas semejanzas y diferencias que merecen ser resaltadas. Tanto el acuerdo entre Mercosur y la SACU como el acuerdo con India reconocen la importancia de la promoción del comercio y la cooperación para fortalecer el comercio sur-sur. Con relación a las disciplinas comerciales propiamente dichas como medidas *antidumping* y compensatorias, trato nacional, valoración aduanera, barreras técnicas al comercio,

medidas sanitarias y fitosanitarias, ambos acuerdos se refieren a las reglas del sistema multilateral como marco. Como regla general establecen que en los casos de temas comerciales que son también regulados por la OMC, los países signatarios pueden elegir entre las provisiones de solución de disputas del acuerdo o el sistema de solución de controversias de la OMC, con la excepción del caso de medidas *antidumping* y compensatorias del acuerdo con India, donde la OMC es el foro excluyente.

En cuanto a asimetrías, el acuerdo con India no establece ninguna flexibilidad para los países más pequeños o con menor desarrollo relativo ni en el listado de productos ni en las reglas de origen. Solo hay dos consideraciones específicas a Paraguay en productos relacionados al comino y al coco, además de una cuota adicional en el mercado de India para el aceite de soja de Paraguay. Asimismo, el mayor interés de los dos socios más pequeños del Mercosur no se refiere tanto al acceso al mercado de India sino más bien a la reducción del AEC. El acuerdo es la oportunidad para corregir parcialmente el desvío de comercio que recayó mayormente sobre ellos cuando se estableció el AEC. La disminución de los aranceles de importación de India quizás sea una ventana de oportunidad para el establecimiento de industrias de procesamiento, en un contexto de reglas de origen favorables. En todo caso, se puede afirmar que el enfoque de asimetrías utilizado en el acuerdo fue el de cuotas y aranceles.

Mientras que en el acuerdo Mercosur/India el tratamiento de las asimetrías se reduce a las listas de productos, en el acuerdo Mercosur/SACU estas son parte de sus principios fundamentales, afirmando que las negociaciones tienen en consideración los principios de trato especial y diferenciado para los países más pequeños y menos desarrollados de ambos bloques. Esto se explica por el hecho de que la SACU es un bloque heterogéneo, que incluye Botsuana, Lesoto, Namibia, Suazilandia y Sudáfrica.

Al principio del acuerdo, en el artículo 6(d), la definición de arancel aduanero excluye a los gobiernos de Botsuana, Lesoto, Namibia y Suazilandia en caso del desarrollo de industrias nacientes en virtud del acuerdo SACU. En tales situaciones se realizarán consultas en caso de que se afecten exportaciones preferenciales de Paraguay o Uruguay. Ese es el caso en que el acuerdo SACU protege a sus miembros de menor desarrollo relativo de que se diluyan sus preferencias con relación a países no miembros. Vale aclarar que esos países no tienen una obligación real de reducir aranceles si

estipulan que esos aranceles son parte de un programa para el desarrollo de industrias nacientes, y que si llegaran a afectar exportaciones de Paraguay o Uruguay el enfoque es de caso por caso, cuyo último recurso es accionar el sistema de solución de controversias si no arriban a una solución satisfactoria. Asimismo, en el “Entendimiento entre SACU y Mercosur para la conclusión del acuerdo comercial preferencial”, las partes se comprometen a expandir y profundizar el acuerdo incluyendo, entre otros sectores, la pesca, que es prioridad para los países más pequeños de ambos bloques.

Además de los dispositivos mencionados, no hay ninguna otra consideración con un trato especial y diferenciado hacia Paraguay o Uruguay, bien sea en reglas de origen, salvaguardias, procedimientos de solución de controversias o en las lista de concesiones, que consisten en 950 productos.

En suma, ninguno de los dos acuerdos es muy abarcador: cubren pocos ítems arancelarios. Además, ambos son llamativamente descuidados frente al tema de las asimetrías, sobre todo en lo que se refiere al Mercosur; se limitan a adoptar medidas aisladas para lidiar con el tema, con un enfoque muy restrictivo, que presenta algunas diferencias. El acuerdo con India protege los intereses de Paraguay en exportación de soja, mientras que el acuerdo con SACU protege los intereses de los países de menor desarrollo relativo del bloque, sin hacer ninguna mención a Paraguay o Uruguay, que solo están habilitados a iniciar consultas en los casos concretos donde sus exportaciones se puedan ver afectadas.

En contraste, el acuerdo Mercosur-Israel es más claro en el sentido de promover oportunidades para potenciar los flujos de comercio existentes y es mucho menos grandilocuente en su texto. Por ejemplo, el acuerdo no incluye preámbulo resaltando los beneficios del comercio sur-sur. Por otro lado, las reglas de origen prevén consideraciones especiales para Paraguay y Uruguay. El acuerdo también posee un anexo que prevé la cooperación para el desarrollo de sectores por medio de la transferencia de tecnología y proyectos conjuntos para desarrollar nuevas tecnologías, entre otros. Pide por especial atención no solo a las economías pequeñas del Mercosur sino también a las Pymes en general. En resumidas cuentas, el acuerdo Mercosur/Israel es de los seis acuerdos, el que más disposiciones relativas al manejo de asimetrías contiene. Está más orientado por oportunidades económicas concretas y menos por objetivos estratégicos.

En cuanto al manejo de asimetrías en el Mercosur, se derivan algunas reflexiones. En términos de agenda interna de reducción de las asimetrías, esta ha cambiado de una agenda superficial y restrictiva de las asimetrías a un enfoque más estructural, aunque con impactos limitados. Eso refuerza el argumento de la dinámica propia del bloque teniendo en cuenta que si bien el cambio de ciclo político permitió cambios acordes en esa agenda, no fue suficiente para traccionar cambios estructurales como aquellos relacionados con la integración productiva. En cuanto a las asimetrías en la agenda de negociaciones externas la hibridez del Mercosur es más clara, toda vez que no hay un patrón de comportamiento definido entre los ciclos políticos. En la primera y la segunda etapa de la integración se observan dos maneras de enfocar el tema. Por un lado, acuerdos con mucha retórica estratégica y pocos dispositivos concretos que resguardan los intereses de Paraguay y Uruguay como países con menor desarrollo relativo y, por otro lado, acuerdos sin retóricas pero con disposiciones escasas aunque concretas orientadas a la protección de Paraguay y Uruguay.

En el próximo apartado analizaremos algunas de las agendas sociales del Mercosur para dar cuenta de sus cambios y continuidades.

## **LAS AGENDAS SOCIALES DE LA INTEGRACIÓN**

Durante la primera década del Mercosur se desarrollaron algunas agendas de integración social, especialmente aquellas vinculadas – de manera más visible o menos controvertida – con la meta de conformar un mercado común. Por este motivo, las agendas destacadas fueron la sociolaboral y la educativa<sup>8</sup>. La primera, motorizada por los actores sindicales de

---

8 Esto no quiere decir que fueron las dos únicas agendas sociales del Mercosur durante este periodo; en efecto, lo que se observa es la creación de espacios institucionales para abordar diferentes agendas de políticas públicas en buena parte de las áreas de gobierno de los respectivos países. Los espacios institucionales creados asumieron la forma de reuniones ministeriales, reuniones especializadas o grupos de trabajo (GT) vinculados al Grupo del Mercado Común. A título ilustrativo se pueden mencionar – para la etapa señalada – la Reunión de Ministros del Interior, la Reunión Especializada en Ciencia y Tecnología y el GT de Salud. Es posible afirmar que las agendas educativa y sociolaboral destacan en términos de la gravitación que tuvieron en esos años y que su desarrollo les permitió acumular un conjunto de capacidades de gestión y recursos que fueron capitalizados ante un nuevo contexto político regional, profundizado – especialmente en el caso de la educación – la puesta en marcha de políticas públicas regionales.

los cuatro Estados parte desde un espacio de acción colectiva transnacional: la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS). La segunda, promovida por los responsables de los Ministerios de Educación con apoyo de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI).

La agenda sociolaboral contó con un dinamismo singular dada la movilización activa de los actores sindicales que buscaron garantizar derechos laborales en el marco regional; el que, *prima facie*, miraban con recelo a raíz de la experiencia internacional de sus contrapartes durante la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y las negociaciones – en curso por ese entonces – del ALCA. El accionar del actor sindical fue importante para la elaboración de un texto que recogiera niveles de protección sociolaboral en la región. No obstante, al momento de la adopción su jerarquía cambió de protocolo a declaración, lo que le restó capacidad de sanción. La agenda educativa logró encaminar acciones en tanto no se construyó en tensión con el modelo de regionalismo abierto del Mercosur – en un contexto de implementación nacional de políticas de reforma estructural también en esta área – sino que sus diferentes planes colocaron metas que estaban acordes al proyecto regional y le permitieron ir desarrollando acciones incrementales que cimentaron la construcción posterior ante una nueva coyuntura.

Con el nuevo ciclo político-económico y la coyuntura que se abre a inicios del siglo XXI, el proceso de construcción de región del Mercosur no estuvo al margen de los procesos de cambio que se sucedieron en cada uno de los países, tanto de los Estados parte como de los asociados. Así, conforme los nuevos gobiernos modificaban los mecanismos de redistribución, ensayaron instrumentos para promover la inclusión social a partir de políticas afirmativas y la promoción de un enfoque de derechos. Las nuevas orientaciones se sustentaron en un Estado revigorizado que se erigió como conductor del mercado, promotor del desarrollo y garante de derechos, así como por el fortalecimiento de los espacios de participación y movilización de actores sociales. Este proceso de la esfera nacional permeó la esfera regional, y reconfiguró el *statu quo* dominante: de la preeminencia de la agenda comercial se pasó a la conformación de la agenda de integración y cooperación productiva, social y ciudadana. Este proceso no estuvo exento de tensiones ya que los resortes estructurales vinculados a las “reglas de juego” básicas de la integración no fueron trastocadas (Perrotta & Porcelli,

2016). En efecto, de esto se trata la versatilidad y/o flexibilidad del Mercosur: la posibilidad de que, en un mismo arreglo regional, conforme las dinámicas nacionales y las posibilidades del contexto internacional, funcionen en paralelo proyectos políticos de región divergentes en carriles separados pero con mecanismos políticos propios de la diplomacia presidencial, para dirimir las tensiones que surjan de la confrontación de visiones sobre los fines del Mercosur.

De esta manera, la puesta en marcha de las agendas de integración social fue impulsada tanto por movimientos sociales que habían iniciado lazos de cooperación previos y venían abogando por la incorporación de diferentes temáticas y perspectivas de regionalización como por actores de gobierno que en la fase anterior no habían logrado ejercer la presión política suficiente para que sus áreas de trabajo contaran con un espacio institucionalizado en el organigrama regional. Así, la nueva receptividad a estas agendas – ahora visibilizadas –, se institucionalizó bajo la forma de reuniones especializadas (en la mayoría de los casos) y reuniones de ministros y altas autoridades. Muchas de estas reuniones crearon estructuras técnicas de gestión y de financiamiento permanentes con el objetivo de fortalecer las reuniones y de servir de sustento a los gobiernos a partir de una visión de coordinación regional: institutos, fondos y secretarías técnicas. Además, la concepción de integralidad de las políticas sociales presente en los gobiernos nacionales se diseminó en el escenario regional y se establecieron canales informales de diálogo entre las estructuras institucionales para discutir conjuntamente los avances y los obstáculos que enfrentaban. No obstante, la reforma institucional para adecuar este proyecto de Mercosur a las reglas de juego de la integración no fue alcanzada, se reforzaron – como mencionamos – mecanismos políticos de resolución de conflictos en detrimento de soluciones derivadas de un proceso de toma de decisiones regional más equitativo entre la dimensión social y la comercial (Perrotta & Porcelli, 2016).

El hito que dio inicio al proyecto de Mercosur, que se desarrolló durante la primera década del siglo XXI, fue una reunión cumbre entre los presidentes de Argentina y Brasil en octubre de 2003, que se conoce como el Consenso de Buenos Aires. A partir de aquí se delimitó una hoja de ruta programática con los objetivos a cumplir en diferentes áreas, se recuperó un diagnóstico crítico de la etapa anterior y se regionalizó la

coordinación política entre Lula da Silva y Néstor Kirchner. Esto último tuvo su expresión en la aprobación del Plan de Trabajo 2004-2006 durante la cumbre presidencial de diciembre de ese mismo año. Otro hito relevante en el proceso de construcción de la dimensión social de la integración fue la puesta en marcha, desde junio de 2006, de las Cumbres Sociales del Mercosur, espacios de encuentro y discusión de organizaciones sociales de cada uno de los países para elaborar un pliego de demandas a la cumbre de presidentes. Finalmente, dos innovaciones institucionales que apuntalaron una visión regional para coordinar las diferentes – y cada vez mayores y más complejas – iniciativas temáticas fueron, primero, la creación de la Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur (CRPM) y, luego, su reemplazo por la figura del Alto Representante del Mercosur. En la órbita de ambas se desarrollaron iniciativas que requerían de un espacio de pensamiento estratégico y de implementación prioritario como el Grupo de Integración Productiva (GIP) y la Unidad de Apoyo a la Participación Social (UPS). Nuevamente, una institucionalidad de gravitación política que no trastocó las reglas de juego imperantes, sino que con la coyuntura favorable, accionó y desarrolló los proyectos regionales.

En las tablas 2 y 3 se presenta la síntesis de la institucionalidad del Mercosur, destacando las áreas de trabajo con injerencia en asuntos sociales, para dar paso a un análisis de las actividades desarrolladas por la agenda educativa. Justificamos esta agenda por tratarse de una temática que ha estado presente desde los inicios del Mercosur y se ha configurado y reconfigurado a partir de los proyectos políticos regionales gravitantes de cada momento.

**Tabla 2.** Instituciones dependientes del CMC y del GMC

<b>Consejo del Mercado Común (CMC)</b>	<b>Grupo del Mercado Común (GMC)</b>
• Reuniones de Ministros (16)	• Subgrupos de Trabajo (17)
• Grupos (6)	• Reuniones Especializadas (14)
• Alto Representante General del Mercosur	• Grupos Ad Hoc (11)

• Comisión de Coordinación de Ministros de Asuntos Sociales	• Observatorio del Mercado de Trabajo
• Foro de Consulta y Concertación Política	• Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur
• Instituto Mercosur de Formación	• Grupos (5)
• Observatorio de la Democracia del Mercosur	• Comisión Sociolaboral
• Reunión de Altas Autoridades en Derechos Humanos	• Comité Automotor

Fuente: Elaboración propia en base a la información disponible en el sitio [www.mercosur.int](http://www.mercosur.int)

**Tabla 3.** Reuniones de Ministros y Reuniones Especializadas

Reuniones de ministros	Reuniones especializadas
1. Agricultura	1. Agricultura Familiar
2. Cultura	2. Autoridades Cinematográficas y Audiovisuales
3. Economía y presidentes de bancos centrales	3. Ciencia y Tecnología
4. Educación	4. Comunicación Social
5. Industria	5. Cooperativas
6. Interior	6. Defensores públicos oficiales
7. Justicia	7. Autoridades de aplicación en materia de drogas, prevención de su uso indebido y recuperación de drogodependientes
8. Medio ambiente	8. Estadísticas
9. Minas y energía	9. Juventud
10. Salud	10. Ministerios públicos
11. Trabajo	11. Organismos gubernamentales de control interno



12. Ministros y altas autoridades de la mujer	12. Promoción comercial conjunta
13. Ministros y altas autoridades en deportes	13. Reducción de riesgos de desastres siconaturales, la defensa civil y la asistencia humanitaria
14. Turismo	14. Turismo
15. Ministros y altas autoridades de ciencia, tecnología e innovación	
16. Ministros y autoridades de desarrollo social	

Fuente: Elaboración propia en base a la información disponible en el sitio [www.mercosur.int](http://www.mercosur.int)

## INTEGRACIÓN EDUCATIVA

La agenda educativa del Mercosur data del inicio del bloque en los años 90 y, si bien no estuvo concebida en el TA, la letra del acuerdo otorgó la “condición de posibilidad” (Perrotta, 2011) para instalar el debate en torno a su incorporación: la libre movilidad de personas del mercado común se facilitarían automáticamente a partir de actividades como el reconocimiento de títulos. La conformación de una comunidad regional precisaba del desarrollo de una conciencia ciudadana favorable a partir de procesos socioeducativos. De esta manera, al “factor habilitante” de la libre movilidad se sumaron elementos contextuales que permitieron la creación del Sector Educativo del Mercosur (SEM) en diciembre de 1991 mediante la decisión del CMC 7/91. Entre estos elementos se destacan, primero, la configuración de un mercado educativo a nivel internacional que tensionó la provisión pública de este servicio y la creciente tendencia hacia la mercantilización de la educación; un aspecto que no fue disonante respecto de la orientación general del Mercosur en su fase inicial. Segundo, la necesidad de crear una identidad regional que legitimara el proceso de integración a partir del fortalecimiento de la ciudadanía. De la convergencia de estos elementos se institucionalizó el SEM y se inició un proceso de acumulación de capacidades y experiencias que acompañó los ciclos políticos nacionales y las etapas por

las que transitó el Mercosur. Vale destacar que las primeras reuniones entre los ministros de educación de los cuatro países fueron apoyadas técnica y financieramente por la OEI que junto con la Organización de Estados Americanos (OEA) financiaron las primeras iniciativas y políticas regionales.

El SEM estuvo organizado hasta el 2011 en tres áreas de trabajo – educación básica, técnica y superior – y desde entonces incorporó una cuarta – formación docente –, desarrolladas por un nutrido entramado institucional y planes de trabajo trianuales. La misión y visión de la agenda educativa, plasmada en los planes de trabajo y operacionalizada por medio de actividades, se ha mantenido a lo largo del tiempo, y ha canalizado así diferentes modelos de integración. En este sentido, la hibridez del Mercosur se expresa en esta agenda al observar las finalidades hacia las que se orienta el ejercicio del poder político regional por medio de la puesta en marcha de políticas públicas: desde aquellas que acompañan sin tensionar el modelo de regionalismo abierto hasta las que son más propias del modelo posthegemónico o inclusivo. Esta convivencia de modelos se observa al analizar las iniciativas de las diferentes áreas de trabajo entre sí y, especialmente, al estudiar el desarrollo de la educación superior – el área más prolífica de las cuatro y la que ha encaminado políticas de más largo aliento e impacto – (ver tabla 4).

**Tabla 4.** Políticas e iniciativas para la integración educativa (1991-2017)

<b>Etapas del SEM</b>	<b>Políticas e iniciativas encaminadas</b>	<b>Análisis</b>
<p><b>1era (1991-2001)</b></p> <p><b>Construcción de confianza</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instalación y creación de institucionalidad mínima en tres áreas de trabajo (educación básica, técnica y superior);</li> <li>• Inicio de los intercambios entre delegaciones nacionales que permite un proceso de construcción de confianza y respeto mutuo;</li> <li>• Realización de seminarios regionales para intercambiar información (cimiento para la elaboración de protocolos de reconocimiento de títulos) y generar un sistema de indicadores estadísticos propios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agenda periférica y/o marginal que no generó conflictos con el proyecto regional preponderante de regionalismo abierto.</li> </ul>
<p><b>2da (2002-2011)</b></p> <p><b>Visibilización</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación de una estructura institucional más compleja, contemplando la ampliación de actividades y la comunicación interna;</li> <li>• Puesta en marcha de iniciativas en las áreas de actuación establecidas en la planificación: mecanismo experimental de acreditación, programa de movilidad estudiantil de carreras acreditadas, concurso Caminos, bibliotecas escolares, escuelas de frontera, parlamento juvenil y políticas lingüísticas.</li> <li>• Inicio de un proceso de socialización regional del funcionariado nacional y profesionalización de los cuadros técnicos de trabajo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contexto regional de crítica al regionalismo abierto e insistencia en la promoción de agendas positivas de integración: el SEM acompaña el Consenso de Buenos Aires, el Plan de Trabajo 2004-2006 y el proceso de Cumbres Sociales.</li> <li>• Visibilización de un conjunto de déficits (funcional, material, de legitimidad democrática y comunicacional) vinculados a un modelo institucional anacrónico de regionalismo abierto.</li> <li>• Duplicación enunciativa con la agenda de UNASUR.</li> </ul>

<p><b>3era (2011-2015)</b></p> <p><b>Ampliación</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modificación y complejización de la estructura institucional (incorporación de la formación docente e instancias de apoyo);</li> <li>• Ampliación de actividades políticas y programas como resultado del proceso de acumulación de capacidades y recursos, así como de la maduración de intereses, ideas y valores compartidos;</li> <li>• Puesta en marcha de iniciativas para asegurar la sustentabilidad financiera: creación del fondo regional, articulación con el FOCEM y búsqueda de financiamiento externo vía la cooperación técnica con la Unión Europea;</li> <li>• Puesta en marcha del Programa de Apoyo al Sector Educativo del Mercosur (PASEM);</li> <li>• Creación del Núcleo de Estudios e Investigaciones en Educación Superior para promover la investigación en red;</li> <li>• Negociación para conformar una instancia permanente de carácter técnico de apoyo (en Montevideo);</li> <li>• Creación del Sistema Integrado de Movilidad Académica;</li> <li>• Negociación para elaborar un programa piloto de reconocimiento de titulaciones;</li> <li>• Búsqueda de sinergias con el Alto Representante General para la instalación del Estatuto de la Ciudadanía del Mercosur.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Autonomización de la agenda para llevar adelante sus políticas.</li> <li>• Persistencia de las disfuncionalidades de la arquitectura jurídica-institucional: caracterización de agenda periférica y déficits señalados;</li> <li>• Ampliación a los Estados en proceso de Adhesión y nuevos Asociados.</li> <li>• Situaciones de disconformidad con Brasil por no cumplir con los compromisos regionales mientras mantiene una agenda una doble agenda de cooperación educativa: tradicional, con países centrales; Sur-Sur con excolonias portuguesas en África.</li> <li>• Desafíos para procesar la suspensión política de Paraguay, especialmente, como consecuencia de los logros y la confianza cimentada en el proceso de socialización regional.</li> <li>• Desafíos para incorporar la primera ampliación a un nuevo Estado parte (Venezuela).</li> <li>• Duplicación enunciativa con la agenda de UNASUR.</li> </ul>
<p><b>4º (2016-...)</b></p> <p><b>Resiliencia</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación del Grupo de Trabajo en Ciudadanía Regional;</li> <li>• Profundización de las políticas regionales en educación superior, formación docente y lingüísticas: movi- lidades y pasantías, acreditación, reconocimiento de títulos, en especial.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modificación de la orientación política del proyecto regional hacia un regionalismo abierto recargado: discusiones en torno a la capacidad de resiliencia del SEM y su autonomía para enca- minar sus acciones.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia.

Del análisis en profundidad del desarrollo del SEM se desprende que durante los años 90 su condición de agenda periférica, no contrapuesta con los intereses y visiones preponderantes sobre el regionalismo, permitiera encaminar acciones puntuales que contribuyeron a generar el piso sobre el cual se erigió, a partir de los años 2000, una agenda dinámica, pujante y con capacidades de gestión para implementar políticas. En este piso destacan, entre otros elementos, dos cuestiones centrales para comprender la capacidad de puesta en marcha de políticas del SEM: la construcción de confianza y procedimientos regulares de trabajo en el marco regional entre las delegaciones nacionales a partir de un largo proceso de socialización regional de los funcionarios de cada uno de los países, y la relativa estabilidad de los cuadros medios y técnicos que gestionan el día a día de la integración y cooperación educativa.

Otro aspecto destacable se refiere a que, pese a ser una agenda periférica del proceso de toma de decisiones del Mercosur, logró que sus iniciativas fueran adoptadas por el GMC y el CMC sin demasiados cuestionamientos ni tensiones. Esto se debió a que en las etapas no contrarió los modelos preponderantes por esta versatilidad interna de diferentes proyectos de integración educativa. A esto se suma el hecho de que ha logrado generar canales de articulación con otras instituciones regionales – pese a la inexistencia de canales formales – y sorteado las dificultades estructurales de ausencia de financiamiento por medio de la búsqueda de fondos externos y, más adelante, conforme lo sucedido en otras áreas del Mercosur, la creación de un fondo educativo (FEM).

Un tercer aspecto del SEM es que la agenda de educación superior, el área de trabajo más gravitante de las cuatro, ha desarrollado políticas regionales con capacidad de difusión a los marcos normativos nacionales, que ha derivado en algunos países en procesos de cambio de política (Perrotta, 2016). De esta manera, la agenda educativa del Mercosur muestra cómo el regionalismo conforma marcos regulatorios que afectan la gobernanza nacional a través del impacto en la política doméstica (Perrotta, 2016). En este proceso, Argentina – por motivos que se detallan a continuación – ha sido un actor difusor de las políticas por medio de actividades de cooperación técnica y como un miembro activo en redes epistémicas regionales y globales.

Al analizar el proceso anterior se destaca un cuarto elemento saliente del manejo de la agenda de integración educativa: cómo las asimetrías estructurales y regulatorias en el sector de la educación, junto con las diferencias de lo que denominamos tradiciones educativas y culturas académicas, inciden en el proceso de tematización, formulación, adopción, implementación y evaluación de políticas públicas regionales. En efecto, del estudio de las acciones del Mercosur en sus cuatro agendas pero, especialmente en la de educación superior (Perrotta, 2013; 2016), se puede afirmar que la peculiaridad de las políticas educativas regionales se entiende más atendiendo a los aspectos regulatorios de los países sedimentados en trayectorias históricas e identitarias vinculadas a las tradiciones educativas y culturas académicas, en detrimento del tamaño de cada uno de los sistemas. En efecto, la concepción de la educación como bien público y derecho humano *vis-a-vis* la noción de la educación como mercancía y la economía basada en el conocimiento dividen aguas respecto de cómo desarrollar la agenda de integración educativa: sus características y los alcances de las políticas. Del estudio en profundidad de esta agenda se observa un liderazgo argentino basado en una fuerte tradición de educación pública y una cultura académica según el paradigma del derecho a la educación y autonomía universitaria que moldeó mayoritariamente las acciones del SEM y especialmente del área de educación superior. En este proceso, Brasil ha seguido la orientación de acompañar la posición argentina, priorizando la cooperación birregional para luego regionalizarla en el espacio del Mercosur. Finalmente, esta relación entre asimetrías regulatorias y estructurales junto con la dimensión vinculada a la cultura e identidad permiten explicar también cómo el SEM ha encaminado políticas regionales que se diferencian de las corrientes centrales de regionalización educativa, promoviendo instrumentos de política que critican los modelos actuales y los readecuan a las peculiaridades mercosurianas.

Un quinto factor es, en el plano institucional, la ausencia de un espacio de coordinación técnica regional que contribuya a organizar el trabajo por delegaciones nacionales más allá de quién tiene la titularidad de las presidencias *pro tempore* y la ausencia de participación de actores no gubernamentales. Estos dos elementos, que caracterizan el trabajo de las reuniones especializadas del Mercosur creadas en el escenario posterior al 2000 no han logrado tener resonancia en el SEM, un poco por la misma

construcción de la institucionalidad y la acumulación de capacidades de los actores gubernamentales, que impermeabilizaron el trabajo con actores interesados como universidades, sindicatos docentes y organismos no gubernamentales vinculados a la educación.

En la actualidad, el cambio de ciclo político – a diferencia de otras agendas sociales – muestra un escenario de reacomodamiento. La versatilidad de la agenda, propia de su hibridez, lleva a un reequilibrio de las iniciativas. No obstante, durante el 2016 y hasta el primer semestre del 2017, cierta inercia institucional – que se puede explicar a partir de la permanencia de un conjunto de actores gubernamentales interesados y que comparten valores en torno a la integración educativa – permanece y de hecho lograron aprobarse proyectos que venían gestándose en el ciclo anterior. Tres iniciativas destacan: por un lado, la puesta en marcha de la primera prueba piloto de reconocimiento de títulos (un tema pendiente del Mercosur educativo desde sus inicios y que fue el que llevó a la conformación del SEM y de la primera política de acreditación regional); por otro lado, la conformación de un sistema integral de movilidad académica regional (SIMercosur) para mejorar estas acciones y centralizarlas en una secretaría técnica con sede en Montevideo, que se estimula a partir del trabajo con el Instituto Social del Mercosur (ISM) para la puesta en marcha del Estatuto de Ciudadanía en el año 2020. Finalmente, la creación del GT de ciudadanía regional. En este sentido, acciones más “propias” del ciclo anterior están logrando ser articuladas en el nuevo escenario un poco por inercia y capacidad de trabajo de los organismos regionales, otro poco porque un legado del regionalismo posthegemónico ha sido la conformación de pisos mínimos en términos de derechos regionales.

El análisis del SEM permite identificar rasgos de diferentes formas de construcción de región y regionalismo en sus cuatro etapas. Efectivamente, su creación como agenda periférica forma parte de la hibridez inicial del Mercosur: una institucionalizada en un TA ecléctico que plantea objetivos programáticos vinculados al regionalismo abierto y metas de largo aliento enraizadas en el modelo de regionalismo autónomico de los años 60 y 80. Esta flexibilidad del TA para acoger proyectos divergentes de construcción de región fueron la condición de posibilidad para la instalación de una agenda educativa regional que, en sus documentos fundacionales (Protocolo de Intenciones, Planes Operativos) combinó elementos de un regionalismo

educativo orientado a las tendencias mundiales de mercantilización con aspectos que salvaguardaron las peculiaridades cimentadas en la larga tradición de educación pública de dos de los Estados parte (Argentina y Uruguay). Esta diferenciación entre la perspectiva de derechos y experiencias de privatización fueron plasmadas en los tipos de regionalismo que se sucedieron en el Mercosur y a la vez es un elemento central en la discusión en torno a las asimetrías nacionales – regulatorias, estructurales y de culturas o tradiciones educativas –.

El desarrollo prolífico del SEM del momento posthegemónico permite dar cuenta de la hibridez a que aludimos: la agenda de integración educativa es visibilizada en el marco del lanzamiento de la institucionalidad social del Mercosur, acompañada por las iniciativas de participación de movimientos sociales y construcción de la ciudadanía regional, que permitió la puesta en marcha de políticas e iniciativas, que al mismo tiempo imposibilitó la reforma del modelo político-decisional e hizo que la institucionalidad social mantuviera su condición periférica – tal cual el esquema “típico” del regionalismo abierto –. Así, en un contexto postliberal de priorización de políticas inclusivas y redistributivas en los escenarios nacionales, el SEM no contó con obstáculos considerables para llevar adelante sus diferentes actividades. En el actual escenario de giro político hacia la derecha, la hibridez se explicita en la capacidad de resiliencia de la agenda educativa cimentada en la acumulación de capacidades institucionales y una burocracia técnica profesionalizada y socializada en el espacio regional.

## CONCLUSIONES

Luego de tantas décadas de análisis del regionalismo, de la integración regional, del regionalismo comparado, de la cooperación y concertación regional, entre diferentes categorías para asir la forma en que un conjunto de países deciden poner en común aspectos de su política doméstica con miras a alcanzar a metas específicas, es posible afirmar – sin miedo a equivocarnos – que cada proceso de integración o bloque regional es único, dependen de su historia previa, geografía, condiciones socioeconómicas, herencias culturales e identitarias. En línea con este pensamiento, este trabajo echó



luz sobre algunos aspectos del Mercosur que lo hacen, no solo un bloque regional único, sino también un proceso híbrido y complejo.

Estas características permiten entender al Mercosur como un acuerdo regional sobreviviente – o “resiliente” (Dabène, 2012; Puntigliano & Briceño-Ruiz, 2013; Sanahuja, 2016) –, que ha atravesado en su cuarto de siglo ciclos políticos diferentes y divergentes y oleadas de integración contrapuestas. Tal como hemos demostrado a lo largo del trabajo, varias agendas del Mercosur no siguen los patrones preestablecidos por los modelos prescriptivos de regionalismo (cualquiera que sea). Al contrario, estos modelos inciden en el proceso político de construcción de región, permeando las políticas regionales que se encaminan. Incluso, en un mismo momento o etapa, es posible observar la coexistencia de dos modelos: el bloque refleja ese arrastre y superposición de agendas a través de las oleadas, algunas más orientadas a la liberalización comercial, otras en línea con rasgos salientes de la tercera oleada e incluso reminiscencias de la primera oleada que en términos de discusiones como las de política de integración productiva, siguen apelando a este momento histórico y conjunto de ideas.

En tanto su complejidad se incrementa por la combinación de diferentes modalidades de integración regional, presentes en forma de capas que se van añadiendo, las variadas formas de construcción de región conviven de manera errática a lo largo del tiempo y en relación a los elementos del contexto político, económico y social general; a veces en tensión, otras en armonía circunstancial resultante del pragmatismo de la diplomacia presidencial.

Asimismo, en toda su historia persisten elementos estructurales que configuran un elemento nodal para comprender la supervivencia del bloque. Como se pudo observar, este núcleo estructurante es la alianza estratégica entre Argentina y Brasil, potenciada por una esencia de intereses regionales que sostienen un comercio intrarregional modesto pero constante en el tiempo, además de considerables niveles de protección industrial hacia la extrazona. Esto no implica aseverar que se relegan los demás países del Mercosur – los demás Estados partes y asociados – a una posición periférica o menospreciable en el proceso político regional, de hecho en varias agendas han sido actores centrales para promover iniciativas en pos de la resolución de asimetrías y la atención a temas puntuales.

La hibridez del Mercosur – que lo dota de flexibilidad para adecuarse a ciclos políticos diversos – junto con los elementos estructurales observados, y especialmente el consenso argentino-brasileño como eje de funcionamiento, permiten esbozar algunas reflexiones sobre el contexto actual. Hoy por hoy, el bloque atraviesa nuevamente un momento de reconfiguración al calor del significativo cambio de contexto político que se sucede al mismo momento de una importante crisis económica y social en varios de los países que lo conforman. Aún más, este momento coincide con dos desafíos que se vienen dando desde el 2012: procesar su primera ampliación (Venezuela) en paralelo a la suspensión y posterior reincorporación de un Estado parte (Paraguay).

Todo esto ha de procesarse en un marco donde los demás acuerdos regionales sudamericanos están en un proceso de reconfiguración, especialmente: la gravitación mediática que está atrayendo la Alianza del Pacífico – en tanto espacio de profundización del nuevo regionalismo y que se emparenta en algunos aspectos con el llamado regionalismo del siglo XXI (Baldwin, 2011) – y el estado vegetativo de la UNASUR – que había sido EL modelo exitoso de regionalismo posthegemónico –.

En ese contexto, algunas agendas vuelven a ganar impulso como las negociaciones con países desarrollados; otras probablemente perderán espacio como la de agricultura familiar o el tema de asimetrías. Otras, llamativamente y pese al “cambio”, se están profundizando como educación, donde resulta significativo profundizar medidas tendientes al reconocimiento de estudios, la movilidad académica – y eventualmente, la movilidad de trabajadores – y la puesta en marcha de actividades que busquen la conformación de una ciudadanía regional.

En este proceso, el Mercosur también posee capacidad de respuesta tanto por la conformación de un conjunto de funcionarios socializados regionalmente que – pese a los cambios en las altas estructuras de gobierno – pueden seguir pujando por políticas regionales que van incorporando las modificaciones de los ciclos políticos, adaptándolas tanto por la conformación de instituciones técnicas regionales, como por el Instituto Social del Mercosur o el reciente Parlamento del Mercosur que van sumando al acervo regional. No obstante, sigue siendo imperioso un proceso de pensamiento estratégico para superar el diagnóstico de “bloque sobreviviente” en pos de hacerlo protagonista de políticas regionales transformadoras.

## REFERÊNCIAS

APONTE GARCÍA, M. (2015). **El nuevo regionalismo estratégico. Los primeros diez años del ALBA-TCP**. Buenos Aires: CLACSO.

BALDWIN, R. (2011). “**21st century regionalism: Filling the gap between 21st century trade and 20th century trade rules**” en: World Trade Organization (WTO), Economic Research and Statistics Division. ERSD-2011-08. Ginebra.

BID-INTAL (2012). **Informe Mercosur 17 – segundo semestre 2011, primer semestre 2012**. Recuperado de [https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/5617/Informe\\_MERCOSUR\\_N\\_17.pdf?sequence=2](https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/5617/Informe_MERCOSUR_N_17.pdf?sequence=2)

BID-INTAL (2015). Informe Mercosur 20, Segundo semestre 2014-primer semestre 2015, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL). Nota técnica del BID, IDB-TN-876.

BID-INTAL (2017). **Los futuros del Mercosur. Nuevos rumbos de la integración regional**, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL). Nota técnica del BID, 1263.

BOTTO, M. (2015). La integración productiva como un símbolo de un cambio de época: del neoliberalismo a una visión desarrollista. En M. Botto (Ed.), **La Integración Regional en América: Quo Vadis? El Mercosur desde una perspectiva sectorial y comparada** (pp. 45-110). Buenos Aires: Eudeba.

BOTTO, M., & QUILICONI, C. (2007). La influencia de la academia en la política arancelaria del Mercosur. En M. Botto (Ed.), **Saber y Política en América Latina. El uso del conocimiento en las negociaciones comerciales internacionales** (pp. 209-245). Buenos Aires: Prometeo.

BOUZAS, R. (2001). El MERCOSUR diez años después. ¿Proceso de aprendizaje o deja vu? **Desarrollo Económico**, 41(162), 179-200.

BOUZAS, R. (2003). “Mecanismos para compensar los efectos de las asimetrías de la integración regional y la globalización. Lecciones para América Latina”, Documento preparado para el seminario “Global y Local: El Desafío del desarrollo regional en América Latina y el Caribe”, BID, 22 de marzo, Milán, Italia. Recuperado de: <http://www.sela.org/media/267971/>

t023600001667-0-mecanismos\_para\_compensar\_los\_efectos\_de\_las\_asimetr%C3%ADas.pdf

BÖRZEL, T. y Risse, T. (2016). **The Oxford handbook of comparative regionalism**: Oxford University Press

BRICEÑO RUIZ, J. (2006). Modelos de desarrollo y estrategias de integración en América Latina: una revisión crítica. **Cuadernos sobre relaciones internacionales, regionalismo y desarrollo**, 1(1), 63-87.

BRICEÑO RUIZ, J. (2011). Del regionalismo estratégico al regionalismo social y productivo. Las transformaciones del modelo de integración en el Mercosur. En J. Briceño Ruiz, J. (Ed.) (2011). **El Mercosur y las complejidades de la integración regional** (121-162). Buenos Aires: Teseo.

CAETANO, G., Vazquez, M., & Ventura, D. (2009). Reforma institucional del Mercosur: análisis de un reto. En G. Caetano (Ed.), **La reforma institucional del Mercosur. Del diagnóstico a las propuestas** (pp. 21-77). Montevideo: Trilce.

CALFAT, G., & FLORES JÚNIOR, R. (2001). Questões de geografia econômica para o Mercosul. En D. Chudnovsky, & J. M. Fanelli (Eds.), **El desafío de integrarse para crecer. Balances y perspectivas del Mercosur en su primera década**. (327-345) Buenos Aires: Red Mercosur-Siglo XXI Editores.

CAMPBELL, J., ROZEMBERG, R., y SVARZMAN, G. (1999). **Quince años de integración: muchos ruidos y muchas nueces**. Buenos Aires: CEI-Nuevo hacer.

CELLI, U.; SALLES, M.; TUSSIE, D.; PEIXOTO, J. (2011). **Mercosur in South-South Agreements: In the Middle of Two Models of Regionalism**. Recuperado de <http://vi.unctad.org/digital-library/?act=search&doc=574-mercosur-in>

DABÈNE, O. (2009). **The politics of regional integration in Latin America: theoretical and comparative explorations**: Palgrave: Macmillan.

DABÈNE, O. (mayo 2012). **Explaining Latin America's Fourth Wave of Regionalism. Regional Integration of a Third Kind**. Ponencia presentada en el Congress of the Latin American Studies Association, San Francisco, CA, Estados Unidos de América.

DE LOMBAERDE, P. (2011). The Good, the bad and the ugly in comparative regionalism: a comment on Sbragia. **JCMS: Journal of Common Market Studies**, 49(3), 675-681.

FOSSATI, V.; LEVIT, L. (2010). El sistema global de preferencias comerciales entre países en desarrollo: Una oportunidad para el comercio exterior argentino. **Revista del CEI**, (17), 61.82.

GÓMEZ MERA, L. (2005). Explaining Mercosur's Survival : Strategic Sources of Argentine-Brazilian Convergence, **Journal of Latin American Studies**, 37, 109-150.

HETTNE, B.; SÖDERBAUM, F. (1998). The new regionalism approach. **Politeia**, 17(3), 6-21.

HETTNE, B.; SÖDERBAUM, F. (2002). Theorising the rise of Regionness. En Shaun Breslin, Christopher Hughes, Nicola Phillips y Ben Rosamond (Eds.), **New Regionalisms in the Global Political Economy. Theories and cases** (pp. 33-47). London: Routledge.

HURRELL, A. (1995). Explaining the Resurgence of Regionalism in World Politics. **Review of International Studies**, 21(4), 331-368.

INCHAUSPE, E.; PERROTTA, D. (2008). **El Mercado Común del Sur: ¿más que un acuerdo de integración regional comercial?** Trabajo presentado en las Jornadas de Jóvenes Investigadores de la Asociación de Universidades del Grupo Montevideo, Universidad de la República, Montevideo, Uruguay, 27 al 29 de octubre.

INCHAUSPE, E. (2009). **Integración Productiva en el Mercosur:** continuidades y rupturas en esta nueva agenda de cooperación regional. Trabajo presentado en el IX Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político, SAAP, Ciudad de Santa Fé, Argentina, 19 al 22 de agosto .

MOTTA VEIGA, P.; RÍOS, S. (2007). **O regionalismo pós-liberal, na América do Sul:** origens, iniciativas e dilemas. Santiago de Chile: CEPAL.

OCAMPO, J. A. (2011). **Seis décadas de debates económicos latinoamericanos.** Recuperado de [http://policydialogue.org/files/events/SEGIB-PNUD\\_Ocampo-final.pdf](http://policydialogue.org/files/events/SEGIB-PNUD_Ocampo-final.pdf)

PAIKIN, D.; DULCICH, F. (2017). El sexto socio del Mercosur: un estudio sobre la penetración importadora china y su impacto en el comercio intrarregional. **Revista Perspectivas de Políticas Públicas**, 6(12), 395-414.

PEIXOTO, J. (2010). Flexibilities for Developing Countries in the Doha Round as À La Carte Special and Differential Treatment: Retracing the Uruguay Steps. **Brazilian Journal of Latin American Studies**, 9(16), 164-191. Recuperado de [http://www.usp.br/prolam/downloads/2010\\_1\\_9.pdf](http://www.usp.br/prolam/downloads/2010_1_9.pdf)

PERROTTA, D.; FULQUET, G.; INCHAUSPE, E. (2011). **Luces y sombras de la internacionalización de las empresas brasileñas en Sudamérica: ¿integración o interacción?** Buenos Aires: Documentos Nueva Sociedad.

PERROTTA, D.; VAZQUEZ, M. (2010). **El Mercosur de las políticas públicas regionales. Las agendas en desarrollo social y educación.** Montevideo: CEFIR – In Went.

PERROTTA, D. (2013a) La integración regional como objeto de estudio. De las teorías tradicionales a los enfoques actuales. En Elsa Llenderrozas (Ed.), **Teoría de Relaciones Internacionales** (pp. 197-252). Buenos Aires: Editorial de la Universidad de Buenos Aires (EUDEBA).

PERROTTA, D. (2013b). **El regionalismo de la educación superior en el proceso de integración regional del Mercosur: políticas de coordinación, complementación, convergencia y armonización en las iniciativas de acreditación de la calidad de carreras de grado (1998-2012).** (Tesis doctoral, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina).

PERROTTA, D. (2016). Mercosur, regulatory regionalism and contesting projects of higher education governance. En S. Robertson, K. Olds, R. Dale & Q. Anh Dang (Eds.), **Global Regionalisms and Higher Education.** (228-254). London: Edward Elgar.

PERROTTA, D.; PORCELLI, E. (2016). Mercosur 25 años: desafíos en su nueva etapa. **Márgenes. Revista de Economía Política**, 2(2), 53-72.

PERROTTA, D. (2018) “**El campo de estudios de la integración regional y su aporte a la disciplina de las Relaciones Internacionales**” [en prensa].

PORTA, F. (2006). Cómo reinsertar el Mercosur en una agenda de desarrollo. Problemas y políticas. **Cuadernos del CENDES**, 23(63), 26.

PUNTIGLIANO, A. R., & BRICEÑO-RUIZ, J. (2013). **Resilience of Regionalism in Latin America and the Caribbean: Development and Autonomy**. Nueva York: Macmillan.

QUILICONI, C. (2013). Modelos competitivos de integración en el Hemisferio Occidental: ¿Liderazgo competitivo o negación mutua? **Revista CIDOB d'afers internacionals**, (102-103), 147-168.

QUILICONI, C. y ESPINOZA, R. Salgado. (2017). Latin American Integration: Regionalism à la Carte in a Multipolar World? **Colombia Internacional**(92), 15-41

RIGGIROZZI, P., & TUSSIE, D. (Eds.) (2012). **The Rise of Post-hegemonic Regionalism. The case of Latin America “Chapter 1”**. New York: Springer.

SADER, E. (2009). **El nuevo topo. Los caminos de la izquierda Latinoamericana**. Buenos Aires: Siglo XXI editores-Clacso.

SANAHUJA, J. A. (2012) Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: el caso de UNASUR. **Anuario de la Integración Regional en América Latina y el Gran Caribe Revista CRIES 30 Aniversario**, 115-158.

SANAHUJA, J. A. (2016). Regionalismo e integración en América Latina: de la fractura Atlántico-Pacífico a los retos de una globalización en crisis. **Pensamiento propio**, 21(44), 29-76.

SÁNCHEZ BAJO, C. (1999). Mercosur's Open Regionalism and Regulation: Focusing on the Petrochemical and Steel Sectors. **Iberoamericana – Nordic Journal of Latin America and Caribbean Studies**, 29(1-2), 67-99.

SELA. (2015). **Informe de evaluación del comercio intrarregional en América Latina y el Caribe, 1980-2013**. Recuperado de [http://www.sela.org/media/268486/informe\\_evaluacion\\_comercio\\_intrarregional\\_alc\\_1980-2013\\_.pdf](http://www.sela.org/media/268486/informe_evaluacion_comercio_intrarregional_alc_1980-2013_.pdf)

SÖDERBAUM, F. (2015). **Rethinking regionalism**. New York: Palgrave Macmillan.

TEUBAL, M. (1968). El fracaso de la integración económica latinoamericana. **Desarrollo Económico**, 8(29), 61-93.

TRUCCO, P. (2017). “**Políticas de articulación productiva**”, en **Los futuros del Mercosur**. Nuevos rumbos de la integración regional, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL). Nota técnica del BID, 1263, 112-123.

TUSSIE, D., BOTTO, M., & DELICH, V. (2004). El Mercosur en el nuevo escenario político regional. **Nueva Sociedad**, (186), 114-127.

TUSSIE, D. & HEIDRICH, P. (febrero 2008). Políticas económicas y comerciales de la nueva izquierda: ¿populistas o conservadoras? En: **Documento de Trabajo Área Relaciones Internacionales FLACSO/ Argentina**.

VALLADAO, A. (2007). The new Tordesillas line: The present great Latin America East-West divide. **Quaderni IAI** (4), 4-34.

VÁZQUEZ, M. (2011). El Mercosur social. Cambio político y nueva identidad para el proceso de integración regional en América del Sur. En G. Caetano (Ed.), **Mercosur 20 años** (pp. 165-187). Montevideo: Centro de Formación para la Integración Regional – CEFIR.

VILAS, C. (2011). **Después del Neoliberalismo: Estado y procesos políticos en América Latina**. Buenos Aires: Ediciones de la UNLa.

VIVARES, E. (2016). Toward a Political Economy of the New South American Regionalism. En Ernesto Vivares (Ed.), **Exploring the New South American Regionalism (NSAR)** (pp. 25-44). New York: Routledge.

WARLEIGH-LACK, A.; VAN LANGENHOVE, L. (2010). Rethinking EU Studies: The Contribution of Comparative Regionalism. **Journal of European Integration**, 32(6), 541-562.



# ALTERNÂNCIA OU CONTINUIDADE? O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO E AS RELAÇÕES BRASIL-UNIÃO EUROPEIA (1990-2014)

Marcelo de Almeida Medeiros  
Luiza Vilela Amelotti

Entre 1990 e 2014, a condução do Brasil passou pelas mãos de cinco Presidentes: Fernando Collor de Melo, Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff. Nesse período, o posicionamento ideológico dos partidos que compõem as sucessivas coalizões governamentais variou dentro do clássico espectro direita/esquerda. A questão que se procura responder neste capítulo é se há, no presidencialismo de coalizão brasileiro, uma ideologia que estimule a ênfase das relações do Brasil com a União Europeia?

O ano inicial deste período corresponde ao momento em que um Presidente foi, pela primeira vez na Nova República, eleito por voto direto. Por outro lado, 2014 indica o fim do primeiro mandato da Presidente Dilma Rousseff. Este estudo não abarca, portanto, todo o governo Rousseff devido à instabilidade do seu segundo mandato, o qual foi interrompido por um processo de *impeachment*. Destarte, escolhe-se um intervalo temporal marcado pela volta da prática das eleições diretas, que passa, então, a balizar o comportamento dos atores políticos e a *accountability* do sistema representativo nacional.

Como apontado no sítio do Ministério das Relações Exteriores do Brasil<sup>1</sup>, as relações oficiais entre o Brasil e a União Europeia foram estabelecidas em 1960, mas somente a partir da década de 1990 se desenvolveram

---

1 Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/ficha-pais/5812-uniao-europeia>>. Acessado em 21 de fevereiro de 2018

*de facto*, motivadas, principalmente, pelos avanços da globalização e do neoliberalismo na América Latina<sup>2</sup>.

O mundo globalizado, marcado por uma intensificação das trocas e pela formação de uma ordem econômico-financeira internacional que extrapola as limitações territoriais, impulsiona a interdependência entre Estados e promove a “transferência das relações de cooperação, ou de confronto, do campo político-ideológico para o domínio econômico”<sup>3</sup>. Neste cenário, as dinâmicas internacionais passam a se desenhar de modo que diferentes atores encontram espaço para o desenvolvimento de parcerias bilaterais, como no caso do Brasil – uma República Federativa<sup>4</sup> – com a União Europeia – caracterizada como uma União Econômica e Política<sup>5</sup>.

Os anos 1990 marcaram o período em que a globalização trouxe os maiores impactos para a economia não só brasileira, mas latino-americana em geral. Isso devido ao desenvolvimento do neoliberalismo levado a cabo pelos governos de Ronald Reagan, nos Estados Unidos, e Margaret Thatcher, no Reino Unido. Na América Latina, este paradigma pautou o aprofundamento da liberalização unilateral e, especificamente no Brasil, representou: a estabilização macroeconômica pelo Plano Real, o impulso

---

2 Em 1973 o Brasil estabelece o primeiro acordo quadro com a União Europeia – então Comunidade Econômica Europeia – CEE (Decreto Legislativo, nº 46 de 1974, disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1970-1979/decretolegislativo-46-19-junho-1974-346442-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acessado em 27 de Jan de 2018). De natureza eminentemente comercial, logo tal acordo torna-se obsoleto. Uma segunda geração de acordo brota então com a assinatura do acordo quadro Brasil-CEE de 1980 (Decreto Legislativo, nº 9 de 1982, disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1980-1987/decretolegislativo-9-31-marco-1982-345497-exposicaoemotivos-132343-pl.html>>, Acessado em 20 de fevereiro de 2018), que prevê uma cooperação não apenas comercial, porém econômica, em sentido mais amplo. O acordo quadro Brasil-CEE de 1992 (Decreto Legislativo, nº 1721 de 1995, disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1995/D1721.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1995/D1721.htm)>. Acessado em 20 de fevereiro de 2018) inaugura a terceira geração de acordos estabelecidos entre a CEE e a América Latina. Esses acordos são de natureza mais sofisticada, abarcando um número mais significativo de temas de cooperação. Cf. Medeiros (1993: 103).

3 Seitenfus, 2004, p. 198

4 Constituição da República Federativa do Brasil, 1988

5 Europa.eu, 2016. Disponível em: <[https://europa.eu/european-union/about-eu/eu-in-brief\\_pt](https://europa.eu/european-union/about-eu/eu-in-brief_pt)>. Acessado em 12 de Maio de 2017

à constituição do Mercado Comum do Sul (Mercosul), as diversas privatizações e a desregulamentação das barreiras econômicas<sup>6</sup>.

Contudo, mesmo frente a mudanças de políticas pelo processo de liberalização, a continuidade se mantém como uma característica central da política externa brasileira, uma vez que a tradição protecionista não é abandonada por completo. Sem embargo, alguns segmentos continuam a exercer pressão sobre as negociações internacionais para a manutenção de posições defensivas. Essa desconfiança por parte dos grupos é intensificada pelo déficit na balança comercial, devido à desregulamentação econômica e abertura unilateral<sup>7</sup>.

Ao fim dos anos 1990, uma crise tomava a América Latina como consequência de eventos advindos das décadas anteriores e, apesar da estabilização macroeconômica do Brasil, a dívida externa ainda era um problema para a região. Nos primeiros anos da década de 2000, por outro lado, a crescente competitividade no setor de exportação tornou o interesse das elites menos defensivos, principalmente em relação às negociações com países desenvolvidos.

Percebe-se, dessa forma, que as expectativas e valores das elites, do governo e da sociedade, além do modo como estes interagem, são fatores determinantes para a condução e tomada de decisão em política externa. A atuação do Brasil no cenário internacional encontra-se ancorada no artigo quarto da Magna Carta de 1988<sup>8</sup>. Tal fundamentação constitucional faz com que as mudanças nas preferências se reflitam em variações enfáticas sobre determinados temas e não em alterações nas diretrizes basilares das suas relações internacionais.

---

6 Revista Brasileira De Comércio Exterior, 2015

7 Bandeira, 2002

8 A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: I – independência nacional; II – prevalência dos direitos humanos; III – autodeterminação dos povos; IV – não-intervenção; V – igualdade entre os Estados; VI – defesa da paz; VII – solução pacífica dos conflitos; VIII – repúdio ao terrorismo e ao racismo; IX – cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; X – concessão de asilo político. Parágrafo único: A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.

Assim, o Brasil, dentro de uma visão grotiana, se pauta na manutenção de boas relações com os atores do sistema internacional, que garante seu equilíbrio na balança de poder multipolar, agregando capacidades com outras nações<sup>9</sup>. Em resumo, pode-se apontar a universalidade, a multilateralidade e as parcerias estratégicas como conceitos basilares da política externa brasileira.

## O CENÁRIO GERAL DAS RELAÇÕES BRASIL-UNIÃO EUROPEIA

Nas últimas três décadas, o posicionamento do Brasil como ator do sistema internacional apresenta, *grosso modo*, dois momentos: um de ampla proximidade com os centros de poder (nomeadamente União Europeia e Estados Unidos); outro quando a esquerda<sup>10</sup> ganha fôlego, no qual parcerias alternativas são ensejadas<sup>11</sup>. Porém, mesmo com essa mudança, as relações com o bloco europeu ainda foram bem desenvolvidas.

Desde o estabelecimento das relações formais entre o Brasil e a União Europeia (UE) – período em que o bloco ainda respondia como Comunidade Econômica Europeia (CEE) – projetos, planos de ações estratégicas e acordos nas mais diversas áreas são desenvolvidos. Segundo Cervo (2009), as negociações entre Brasil e UE não tratam apenas de auto-interesse, mas levam em conta questões de cidadania e direitos humanos, as quais respaldam e legitimam o bom fluxo do comércio, de capitais e de empreendimentos. Sem embargo, ao longo destes anos, as mais diversas áreas que compõem as sociedades brasileira e europeia foram, direta ou indiretamente, impactadas: (i) comercial; (ii) política; (iii) social; (iv) ambiental; e (v) científica.

As relações oficiais entre Brasília e Bruxelas são moldadas pelas reuniões de representantes oficiais e cúpulas presidenciais anuais. Além disso, também ocorrem encontros que envolvem a sociedade civil e o cor-

---

9 Waltz, 1979

10 Power; Zucco Jr., 2009

11 Fledes, 2010

po empresarial brasileiro e europeu, tendo em vista a aproximação das comunidades.

No plano político, Brasil e UE reconhecem-se como atores de um sistema internacional multipolar e em transformação. Compartilham, ademais, o compromisso de fortalecer o multilateralismo: entendem ser esse o mecanismo mais eficaz para viabilizar a paz e a cooperação, em âmbito mundial. O Brasil tem na UE importante interlocutor, por exemplo, na questão do fortalecimento e da reforma das instituições multilaterais<sup>12</sup>.

### Um breve histórico das relações Brasil-UE

As trocas entre os dois sócios até os anos 1990 foram pouco desenvolvidas, pois somente a partir deste período as influências liberais foram incorporadas pelo Brasil. Mesmo assim, as relações Brasil-UE têm amplo histórico. Nesse tempo, os acordos traçados entre a América Latina e a União Europeia podem ser agrupados em quatro gerações.

A primeira, enfatizava relações comerciais e não-preferenciais, por meio de acordos bilaterais, com as potências econômicas latinas. O Acordo Comercial entre a República Federativa do Brasil e a Comunidade Econômica Europeia de 1974 representou este período.

A segunda geração levou em conta não somente os aspectos econômicos, mas também políticos das relações. Frente a isso, a Comunidade Europeia, em 1980, assinou um acordo de cooperação com o Brasil para substituir aquele de 1974. Contudo, essa geração foi muito marcada pelos “Acordos-Marco”, que representavam apenas expectativas para ações futuras. Além disso, esses acordos “romperam com a política, predominantemente bilateral, dos anos 70 e anteciparam uma política sub-regional para a América Latina e o Caribe, que iria se impor a partir dos anos 90”<sup>13</sup>.

A terceira geração iniciou-se entre o final da década de 1980 e início dos anos 1990. Devido às mudanças do sistema internacional, a América Latina passou a ser vista como parceira estratégica para a Comunidade

---

12 Idem

13 Trein; Cavalcanti, 2007, p. 70

Europeia e, conseqüentemente, os acordos entre eles caracterizaram os processos de integração e de liberalização comercial. Além disso, foi desenvolvida a cláusula democrática, em que as parcerias são condicionadas ao cumprimento dos princípios democráticos pelos Estados. Esse compromisso se fez presente no Acordo Brasil-UE de 1992.

Finalmente, a quarta geração, teve início em meados dos anos 1990 e trouxe consigo, pelo menos em teoria, o caráter político impulsionado na segunda geração. Por outro lado, o desenvolvimento da região, antes uma preocupação, foi substituído por “uma política preocupada apenas com os aspectos econômicos das relações bi-regionais. A América Latina foi reposicionada na escala de preferências da União Européia”<sup>14</sup>. Os acordos-marco da UE com Mercosul (1995) representaram este momento.

Apesar das mudanças no contexto internacional e das alternâncias de governo em Brasília, não houve um rompimento com as bases da diplomacia do Itamaraty, mas tão somente “uma significativa mudança nas ênfases dadas a certas opções abertas anteriormente à política externa brasileira”<sup>15</sup>. Logo, no que tange às relações comerciais, políticas e estratégicas com a União Europeia, é possível observar períodos de proximidade e outros de afastamento, mas nunca de rompimento.

Assim, no que diz respeito às relações do bloco europeu exclusivamente com o Brasil no campo econômico, a partir dos anos 2000, o crescimento do setor de exportação e a flexibilização nas preferências das elites em relação ao comércio exterior, principalmente com países desenvolvidos, fizeram com que a União Europeia se tornasse um dos principais mercados brasileiros de exportação<sup>16</sup>.

Em 2009, a União Europeia foi o maior investidor estrangeiro no Brasil, com uma contribuição de mais de 40% do estoque total de Investimentos Estrangeiros Diretos<sup>17</sup>. Em 2014, o bloco europeu foi a principal origem das importações e destino das exportações brasileiras (seguida por China e EUA). Quanto aos produtos exportados do Brasil para a UE,

---

14 Ibidem, p. 72

15 Vigevani; Cepaluni, 2007, p. 275

16 Revista Brasileira De Comércio Exterior, 2015

17 Comissão Europeia, 2011. Disponível em: <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-11-651\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-651_en.htm?locale=en)>. Acessado em 6 de Maio de 2016

se destacam os primários: bens agrícolas, combustíveis e minérios. Já os importados são os manufaturados como maquinarias, equipamentos de transporte e químicos.

Além disso, a aproximação do Brasil com o bloco abriu espaço, principalmente a partir de 2007, para a formação de parcerias estratégicas, para a realização das cúpulas Brasil-UE – as quais são base para as definições das relações econômicas entre os sócios – e para o primeiro plano de ação conjunta sobre áreas temáticas: mudanças climáticas, energia sustentável, luta contra a pobreza, integração mercosulina e estabilidade e prosperidade na América Latina.

A eleição de “parcerias estratégicas”, contanto que com sócios preferenciais, foi resultado da nova formulação e implementação da política exterior, cuja síntese era o universalismo seletivo, no qual se percebe a necessidade de levar adiante aproximações específicas (eleitas como opção) que permitem alcançar objetivos comuns com potências regionais semelhantes, tirar proveito de oportunidades e enfrentar desafios<sup>18</sup>.

As trocas entre Brasil e União Europeia foram facilitadas pela convergência dos fundamentos de suas políticas externas, cujas principais características são: a preservação da paz e reforço da segurança internacional, a promoção da cooperação internacional, o desenvolvimento e consolidação da democracia, do Estado de Direito e do respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais<sup>19</sup>.

O quadro abaixo apresenta os acordos bilaterais realizados entre o Brasil e a União Europeia no período de 1990 a 2014.

---

18 Bernal-Meza, 2002, p. 4

19 União Europeia, 2017

**Quadro 1** – Acordos Bilaterais Brasil-UE (1990 a 2014)

Presidente	Data	Título Oficial
Collor	29/06/1992	Acordo-quadro de cooperação entre a Comunidade Económica Europeia e a República Federativa do Brasil – Troca de cartas entre a Comunidade Económica Europeia e a República Federativa do Brasil relativa aos transportes marítimos
Franco	31/01/1994	Acordo sob a forma de acta aprovada, celebrado ao abrigo do artigo XXVIII do Acordo Geral sobre Pautas Aduaneiras e Comércio (GATT), entre a Comunidade Europeia e o Brasil, relativo a certas sementes oleaginosas
FHC	06/11/2002	Acordo sob forma de Memorando de Entendimento entre a Comunidade Europeia e a República Federativa do Brasil sobre o regime de acesso ao mercado para os produtos têxteis e de vestuário iniciado em Brasília em 8 de Agosto de 2002
Lula	19/01/2004	Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica entre a Comunidade Europeia e a República Federativa do Brasil
Lula	18/12/2006	Acordo sob forma de troca de cartas entre a Comunidade Europeia e o Brasil relativo à alteração das concessões previstas nas listas da República Checa, da República da Estónia, da República de Chipre, da República da Letónia, da República da Lituânia, da República da Hungria, da República de Malta, da República da Polónia, da República da Eslovénia e da República Eslovaca no contexto da adesão destes países à Comunidade Europeia



Lula	29/05/2007	Proposta de regulamento do Conselho relativo à aplicação dos Acordos concluídos pela CE na sequência das negociações ao abrigo do artigo XXVIII do GATT de 1994 e que altera e completa o anexo I do Regulamento (CE) n.º 2658/87 do Conselho relativo à nomenclatura pautal e estatística e à pauta aduaneira comum
Lula	16/09/2009	Acordo sob forma de troca de cartas entre a Comunidade Europeia e o Brasil nos termos do artigo XXIV: 6 e do artigo XXVIII do Acordo Geral sobre Pautas Aduaneiras e Comércio (GATT) de 1994 relativo à modificação das concessões nas listas da República da Bulgária e a Roménia no decurso da sua adesão à União Europeia (*)
Lula	27/11/2009	Acordo de cooperação entre a Comunidade Europeia da Energia Atómica e o Governo da República Federativa do Brasil no campo da pesquisa em energia de fusão (*)
Lula	14/07/2010	Acordo sobre certos aspectos dos serviços aéreos entre a União Europeia e o Brasil
Lula	14/07/2010	Acordo entre a União Europeia e o Governo da República Federativa do Brasil sobre segurança da aviação civil
Lula	08/11/2010	Acordo entre a União Europeia e a República Federativa do Brasil sobre a isenção de visto para as estadas de curta duração para titulares de um passaporte comum

Dilma	26/06/2012	Acordo sob a forma de troca de cartas entre a União Europeia e o Brasil nos termos do artigo XXVIII do Acordo Geral sobre Pautas Aduaneiras e Comércio (GATT) de 1994 relativo à alteração das concessões para a carne de aves de capoeira transformada previstas na lista da UE anexa ao GATT 1994, e do Acordo sob a forma de troca de cartas entre a União Europeia e a Tailândia, nos termos do artigo XXVIII do Acordo Geral sobre Pautas Aduaneiras e Comércio (GATT) de 1994 relativo à alteração das concessões para a carne de aves de capoeira transformada previstas na lista da UE anexa ao GATT 1994
-------	------------	---

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Treaties Office Database

Por outro lado, apesar das parcerias, diálogos e convergência na condução da política externa, a intensificação das trocas muitas vezes culminou em controvérsias e embates. No âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), foram abertos sete casos brasileiros contra o bloco europeu e cinco da União Europeia contra o Brasil. Essas disputas requerem atenção, visto que podem representar potenciais entraves nas negociações dos dois membros da OMC<sup>20</sup>.

Nesse contexto, os mecanismos políticos internos dos entes negociadores assumem papel importante. Quais as balizas institucionais que guiam os decisores brasileiros e europeus? Cabe então investigar o caminho que o Brasil e a União Europeia seguem para a tomada de decisão sobre aceitar ou rejeitar acordos, formular parcerias e promover trocas<sup>21</sup>.

### Tomada de Decisão

O processo de tomada de decisão de atores internacionais envolve as esferas doméstica e externa, que se relacionam e se influenciam. Em outras

20 Thorstensen; Ramos; Nogueira; Giancesella, 2012

21 Como o título sugere, este trabalho se limita a escutar o caso brasileiro.

palavras, as preferências internas definirão a atuação no nível externo; já as dinâmicas mundiais impactarão as escolhas domésticas. Esse fenômeno foi apresentado por Putnam (1988) como a lógica dos jogos de dois níveis.

No Brasil, o poder de decisão sobre as ações de nível internacional está distribuído entre Presidente, Congresso Nacional e Ministério das Relações Exteriores. O Presidente possui função exclusiva de “celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional”<sup>22</sup>, cabendo a este último “resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”<sup>23</sup>.

Por fim, fica a cargo do Ministério das Relações Exteriores (MRE) a negociação e celebração de tratados, acordos e atos internacionais, além do apoio ao Presidente em suas competências. Ademais, em casos que envolvem outros Ministérios e/ou agências governamentais, as negociações externas serão feitas através da condução do MRE, responsável também pela conclusão da redação definitiva dos atos internacionais.

Na União Europeia, o Alto Representante é o líder responsável pela tomada de decisão em relações internacionais. Algumas de suas funções são: (i) garantir que as decisões adotadas pelo Conselho Europeu sejam implementadas; (ii) representar a UE, conduzir o diálogo político e expressar o posicionamento do bloco nas organizações e conferências internacionais; e (iii) contribuir, através de propostas, para o desenvolvimento da política externa e de segurança<sup>24</sup>.

Também cabe ao Alto Representante dirigir a reunião mensal do Conselho dos Negócios Estrangeiros e contribuir com o Conselho Europeu, transmitindo informações sobre a política externa. Geralmente, as decisões dessa área são tomadas por unanimidade. Há, ainda, o Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE) que funciona como o serviço diplomático e

22 Brasil, Constituição Federal, 1988: Art. 84, Inciso VIII

23 Ibidem, Art. 49, Inciso I

24 Consolidated Treaties: Charter of Fundamental Rights, 2010. Disponível em: < [https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/eu\\_citizenship/consolidated-treaties\\_en.pdf#nameddest=article21](https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/eu_citizenship/consolidated-treaties_en.pdf#nameddest=article21)>. Acessado em 28 de Jan.de 2018

dá bases à atuação do Alto Representante. O SEAE conta com aproximadamente 140 delegações pelo mundo<sup>25</sup>.

Assim os países do continente europeu encontraram na integração e na transferência de competências para o nível supranacional um meio de afiançar a sua segurança e influência no sistema internacional, através de instituições que garantem a formulação e representação de interesses comuns.

Contudo, apesar de cada órgão, tanto no Brasil, quanto na UE, apresentar atividades definidas, a tomada de decisão vai muito além deles, incluindo também fatores como: ideologia do líder, burocracias, grupos de interesses, estruturação interna, choques externos, entre outros<sup>26</sup>. Dessa maneira, para entender o quão próximo ou distante estão os atores no sistema internacional é preciso levar em consideração uma combinação entre variáveis internas e externas e observar a forma como estas interagem entre si.

Como a questão aqui apresentada trata da influência das interações domésticas brasileiras sobre a forma como o Estado se relaciona com a União Europeia, os tópicos a seguir apresentarão o meio pelo qual as preferências e interesses do Brasil para a agenda de política externa são formulados.

## FORMA DE GOVERNO E POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

De maneira geral, e no Brasil em particular, as agendas que norteiam as ações do Estado emergem da interação entre as preferências das elites, grupos de interesses e dos desejos emanados das massas. Nesse contexto, os partidos – como representantes da massa e das elites e articuladores destes com o governo – têm influência significativa sobre a formação da agenda política, uma vez que podem, através dos programas de governo, fortalecer ou enfraquecer temas de acordos com seus interesses<sup>27</sup>. Assim, as mudanças nas preferências ou no alinhamento das instituições e grupos

---

25 Foreign & Security Policy, 2018. Disponível em: < [https://europa.eu/european-union/topics/foreign-security-policy\\_en](https://europa.eu/european-union/topics/foreign-security-policy_en)>. Acessado em 28 de Jan. de 2018

26 Hermann, 1990

27 Capella, 2005

que governam um Estado, a natureza do sistema político e a relação dos setores dominantes são alguns fatores que influenciarão fortemente os rumos da política externa<sup>28</sup>.

A forma de governo do Brasil combina multipartidarismo, representação proporcional de lista aberta e presidencialismo. Essa configuração foi definida por Sérgio Abranches (1988) como presidencialismo de coalizão. Neste arranjo, o Poder Executivo se sobrepõe ao Poder Legislativo, mas há a necessidade de que o Presidente forme coalizões partidárias para que possa ter um governo operante. Segundo Power e Zucco (2011, p. 133), a base do presidencialismo de coalizão é a seguinte:

Presidentes minoritários se comportam como os primeiros-ministros de sistemas multipartidários europeus: na ausência de uma maioria automática no legislativo, se veem obrigados a costurar tal maioria, aproximando-se de outros partidos que não são os seus.

### Coalizões Brasileiras

Coalizões presidenciais são definidas através da atribuição de altos cargos governamentais aos membros daqueles partidos de interesse para o governo<sup>29</sup>. Todavia, a necessidade de tecer inúmeras delas e a frequente cacofonia que delas deriva, representa a dificuldade que enfrenta o Presidente para governar quando carece de amplo apoio legislativo<sup>30</sup>.

Enquanto coalizão, os partidos se tornam um grupo de tomadores de decisão que se articula com o governo, ofertando apoio político em troca de suporte às suas preferências e interesses. Logo, “as promessas feitas à coalizão de apoio [...] podem influenciar a agenda governamental”, mas para que “se tornem ações concretas, cabe ao partido, ao assumir o poder, elevar as questões oriundas desses fóruns à agenda”<sup>31</sup>. Promessas não cumpridas,

---

28 Hermann, 1990

29 Figueiredo, 2007; Neto, 2000

30 Limongi, 2006

31 Capella, 2005, p. 16

por sua vez, podem dificultar a governança, visto o desencadeamento de perdas do apoio político ao governante.

As coalizões presidenciais brasileiras para o período 1990-2014 configuraram-se da seguinte forma:

**Quadro 2** – Lista de partidos<sup>32</sup> e coalizões por Presidentes<sup>33</sup>

Presidente	Ano	Partido	Partidos Coalizão
Collor	1990/91	PRN	PRN – PFL – PDS
Collor	1992	PRN	PRN – PFL – PDS – PTB – PL
Franco	1992	-	PFL – PTB – PMDB – PSDB – PSB
Franco	1993	-	PFL – PTB – PMDB – PSDB – PP
Franco	1994	-	PFL – PMDB – PSDB – PP
FHC	1995	PSDB	PSDB – PFL – PMDB – PTB
FHC	1996/98	PSDB	PSDB – PFL – PMDB – PTB – PPB
FHC	1999/02	PSDB	PSDB – PFL – PMDB – PPB
FHC	2002	PSDB	PSDB – PMDB – PPB
Lula	2003	PT	PT – PL – PCdoB – PSB – PTB – PDT – PPS – PV – PP – PMDB
Lula	2004	PT	PT – PL – PCdoB – PSB – PTB – PPS – PV – PP – PMDB
Lula	2005	PT	PT – PL – PCdoB – PSB – PTB – PV – PMDB

32 PRN: Partido da Reconstrução Nacional; PFL: Partido da Frente Liberal; PDS: Partido Democrático Social; PTB: Partido Trabalhista Brasileiro; PL: Partido Liberal; PMDB: Partido do Movimento Democrático Brasileiro; PSDB: Partido da Social Democracia Brasileira; PP: Partido Progressista; PPB: Partido Progressista Brasileiro; PT: Partido dos Trabalhadores; PCdoB: Partido Comunista do Brasil; PSB: Partido Socialista Brasileiro; PDT: Partido Democrático Trabalhista; PPS: Partido Popular Socialista; PR: Partido da República; PV: Partido Verde; PRB: Partido Republicano Brasileiro; PSC: Partido Social Cristão; PROS: Partido Republicano da Ordem Social

33 Foram suprimidas aquelas coalizões com duração menor que um ano, cujas mudanças representaram somente a saída ou entrada de um partido.

Lula	2005	PT	PT – PL – PCdoB – PSB – PTB – PP – PMDB
Lula	2007/09	PT	PT – PCdoB – PDT – PMDB – PP – PR – PRB – PSB – PTB – PV – PSC
Lula	2010	PT	PT – PCdoB – PDT – PMDB – PR – PTB – PSB – PSC
Dilma	2011/12	PT	PT – PCdoB – PDT – PMDB – PP – PTB – PSB – PR – PRB – PSC
Dilma	2013/14	PT	PT – PCdoB – PDT – PMDB – PP – PTB – PR – PRB – PSC – PROS

Fonte: Elaboração própria a partir de Figueiredo (2007) e Almeida (2017).

Durante seu governo, Collor tem um baixo apoio no Congresso Nacional. No seu primeiro ano de seu mandato, sua estratégia é governar por meio de medidas provisórias – totalizando 163 em 1990. Mas a crise que enfrenta e a percepção de que seu governo é extremadamente liberal fazem cair ainda mais seu apoio parlamentar e, em 1991, apenas 8 medidas provisórias são aprovadas. Então, visando aumentar sua base no Congresso Nacional, Collor nomeia Bernardo Cabral, do PMDB, como Ministro da Justiça. Contudo, o partido não apoiou esta nomeação, colocando-se como oposição ao governo e buscando apoio de outros partidos da esquerda – como o PT –, para sustar as propostas do Executivo no legislativo<sup>34</sup>.

Em 1992, o Presidente adotou nova estratégia: demitiu todo o Ministério e iniciou negociações com outros partidos, tendo em vista ampliar seu apoio. Assim, “acabou compondo o Ministério mais coalescente de todo seu governo”<sup>35</sup>.

34 Figueiredo; Limongi, 2001

35 Amorim Neto (2000) aponta o grau de coalescência como “uma variável contínua: quanto maior a proporcionalidade entre as cotas ministeriais dos partidos e seus pesos parlamentares, mais coalescente será o Ministério” (p. 2). A variação deste índice é entre “0 (nenhuma correspondência entre a taxa de recompensas ministeriais e a porcentagem de cadeiras) e 1 (...limite superior de correspondência perfeita entre cotas ministeriais e pesos legislativos dos partidos)” (p. 4).

Já no período Franco todas as coalizões foram constituídas pelos partidos responsáveis por levarem Fernando Collor ao impeachment (com exceção do PDT e do PT) e, por isso, seu governo foi apontado como de unidade nacional<sup>36</sup>.

Nos governos seguintes, FHC e Lula, a presença do PMDB nas coalizões foi marcada por disputas internas. Durante o primeiro mandato de Cardoso, o partido debateu sobre a possibilidade de apoiar o governo ou lançar um candidato próprio, mas por decisão da convenção, determinou-se o apoio à candidatura de FHC para um segundo mandato<sup>37</sup>. Na era Cardoso, a presença de Marco Maciel, do PFL, como Vice-presidente, garantiu, em princípio, o apoio da direita liberal.

No governo Lula, o PSB e PL não chegaram a ter ministérios diretamente, mas suas participações e representações se deram ainda em alto cargos (como na vice-presidência ocupada por José Alencar, PL). No que concerne ao PMDB, sua participação foi ainda mais conturbada e ambígua do que nos governos anteriores. Isso porque:

Menos de um ano depois de entrar no governo, a executiva nacional do PMDB decidiu retirar seus ministros do governo. O partido estava dividido. Por um lado, a liderança nacional e os governadores defendiam a saída dos ministros. Por outro, os parlamentares defendiam suas respectivas permanências em seus cargos. Apesar de sua vitória, a liderança do partido não foi capaz de implementar a decisão da convenção. Os ministros permaneceram nos cargos sem sofrerem as punições adequadas – expulsão ou censura pública. Por esse motivo, o PMDB manteve-se como parte do governo. Esse parece ser um caso em que manter uma ambiguidade era de interesse do partido, pois poderia ser usada como moeda de troca em futuras negociações. E isso foi o que, de fato, aconteceu. Na primeira coalizão do segundo mandato de Lula, o partido aumentou significativamente a sua representação no ministério<sup>38</sup>.

---

36 Figueiredo, 2007

37 Idem

38 Figueiredo, 2007. Tradução Oficial, 2012, p. 173-174



Finalmente, o período analisado para o governo Rousseff apresentou, de modo geral, um padrão muito semelhante aquele do mandato de Lula no que diz respeito à composição das coalizões da base governista.

Visto isso, o tópico seguinte discorre sobre como a ideologia dos partidos que formam as coalizões pode afetar a política externa.

### **Partidos Políticos, Ideologia e Política Externa**

A literatura sobre as relações entre partidos políticos e política externa vem sendo atualizada. Em um primeiro momento, autores como Paulo R. Almeida (1986) apontaram que a agenda internacional possuía pouca relevância para os partidos, uma vez que traz baixo retorno eleitoral. Estudos mais recentes – tais como os de Onuki e Oliveira (2010) e Hebling (2016) –, porém, em função da internacionalização de uma miríade de temas tais quais meio-ambiente, Direitos Humanos, migrações, defendem que os partidos têm posicionamento sobre política externa, o qual encontra-se contido em seus programas partidários e são defendidos nos debates eleitorais. Na verdade, eles atuariam de modo a influenciar o direcionamento da agenda internacional do Executivo.

Dada a importância dos partidos para o funcionamento do governo, uma análise sobre as suas preferências ideológicas mostra-se substancial para a formação da política, de forma geral e, da política externa, particularmente, uma vez que ela pode apontar quais temas terão destaque na ação do Estado. A hipótese – de que no Brasil, quando a direita está à frente do governo espera-se que as relações econômicas com a União Europeia tenham maior ênfase – ancora-se na visão de Onuki e Oliveira (2010) de que quanto mais à direita no espectro ideológico, maior a ênfase nos assuntos comerciais com países desenvolvidos

Além disso, Marks *et. al* (2006) consideram que aqueles partidos nos extremos do espectro reduzem o foco nas questões externas, devido ao forte nacionalismo e protecionismo. Em seu estudo, aponta que a extrema direita via na integração europeia um “projeto capitalista que isolava a tomada de decisão dos cidadãos”<sup>39</sup>, enquanto, o lado oposto, a extrema

---

39 Marks et al., 2006, p. 163

esquerda, defendia que “era um projeto elitista supranacional que enfraquecia a soberania nacional e os valores tradicionais”<sup>40</sup>.

O apoio maior ao caráter internacionalista vem dos partidos que se posicionam mais próximos ao centro. Para o lado da esquerda, o apoio maior é sobre o desenvolvimento social, político e na intervenção estatal. Além disso, defende-se uma integração entre os Estados em desenvolvimento, mas, principalmente, sub-regional. Do lado direito do espectro sustenta-se a redução do intervencionismo do Estado, um foco mais comercial sobre a integração e a valorização de relações com os países desenvolvidos<sup>41</sup>.

O quadro abaixo apresenta os partidos que fizeram parte das coalizões presidenciais brasileiras entre 1990 e 2014, assim como seus respectivos posicionamentos ideológicos.

**Quadro 3 – Ideologia dos partidos políticos brasileiros**

<b>Partido<sup>1</sup></b>	<b>Posição Ideológica<sup>2</sup></b>
PSDB 1	Esquerda (-0,41)
PSDB 2	Centro (-0,03)
PSDB 3	Direita (0,24)
PT 1	Centro-esquerda (-0,18)
PT 2	Esquerda (-0,69)
PFL 1	Direita (0,45)
PFL 2	Direita (0,41)
PFL 3	Direita (0,39)
PFL 4	Direita (0,35)
PL 1	Direita (0,37)
PL 2	Direita (0,29)
PMDB 1	Esquerda (-0,23)
PMDB 2	Centro (-0,04)

40 Idem

41 Onuki; Oliveira, 2006

PMDB 3	Centro-Direita (0,1)
PMDB 4	Centro-Direita (0,19)
PMDB 5	Centro (0,06)
PSB 1	Esquerda (-0,79)
PSB 2	Centro (-0,08)
PSB 3	Esquerda (-0,57)
PP 1	Centro-Direita (0,13)
PP 2	Centro-Direita (0,15)
PP 3	Direita (0,49)
PCdoB 1	Esquerda (-0,28)
PCdoB 2	Esquerda (-0,99)
PDT 1	Centro (-0,06)
PDT 2	Esquerda (-0,46)
PPS	Centro (-0,08)
PV	Esquerda (-0,45)
PR	Direita (0,56)
PTB 1	Direita (0,29)
PTB 2	Direita (0,27)
PTB 3	Direita (0,31)
PTB 4	Direita (0,29)
PDS	Direita (0,68)
PRN	Direita (0,41)
PPB 1	Direita (0,46)
PPB 2	Direita (0,41)

Fonte: Elaboração Própria com base nos dados de Batista (2012)

<sup>1</sup> A repetição de alguns partidos indica que, ao longo do período analisado, houve uma variação no seu posicionamento ideológico.

<sup>2</sup> A descrição do posicionamento ideológico obedece ao seguinte critério: -1 a -0,20 = esquerda; -0,19 a -0,10 = centro esquerda; -0,09 a 0,09 = centro; 0,10 a 0,19 = centro direita; e, finalmente, 0,20 a 1 = direita.

\* Não há informações para o PRB, PSC e PROS

O quadro abaixo sintetiza as informações acerca das coalizões presidenciais e seus respectivos posicionamentos ideológicos.

**Quadro 4 – Posicionamento ideológico das coalizões presidenciais\***

	Extrema Esquerda	Esquerda	Centro Esquerda	Centro	Centro Direita	Direita	Extrema Direita
Collor 90/91						PDS, PRN, PFL	
Collor 92						PDS, PRN, PFL, PL, PTB	
Franco 92		PMDB, PSDB, PSB				PFL, PTB	
Franco 93		PMDB, PSDB			PP	PFL, PTB	
Franco 94		PMDB, PSDB			PP	PFL	
FHC 95				PMDB, PSDB		PFL, PTB	
FHC 96/98					PMDB	PFL, PTB, PSDB, PPB	
FHC 99/02					PMDB	PFL, PSDB, PPB	
FHC 02					PMDB	PSDB, PPB	
Lula 03		PCdoB	PT	PPS, PDT, PSB	PMDB, PP	PTB, PL, PV	
Lula 04		PCdoB	PT	PPS, PSB	PMDB, PP	PTB, PL, PV	
Lula 05		PCdoB	PT	PSB	PMDB	PTB, PL, PV	
Lula 05		PCdoB	PT	PSB	PMDB, PP	PTB, PL	
Lula 07/09	PCdoB	PT, PSB, PDT		PMDB		PTB, PV, PP, PR	
Lula 10	PCdoB	PT, PSB, PDT		PMDB		PTB, PR	
Dilma 11/12	PCdoB	PT, PSB, PDT		PMDB		PTB, PR, PP	
Dilma 13/14	PCdoB	PT, PDT		PMDB		PTB, PR, PP	

Fonte: Elaboração própria com a partir de Figueiredo (2007), Batista (2012) e Almeida (2017).

Analisando os quadros acima, percebe-se, resumidamente, que: (i) as duas coalizões formadas por Collor se concentram à direita do espectro ideológico; (ii) ao assumir Franco, a situação é diferente: aumenta o número de partidos e dispersa o posicionamento dessas coalizões, variando da esquerda à direita; (iii) FHC, durante todo seu mandato, é apoiado por grupos mais concentrados ao centro e à direita; (iv) por fim, no primeiro governo Lula pode-se ver uma ampla dispersão ideológica dentro de suas coalizões, que é intensificada a partir do segundo mandato e seguida pelo governo Rousseff.

O próximo tópico observa a forma como estes Presidentes e suas respectivas coalizões desenvolvem as relações econômicas e políticas com a União Europeia. Para abranger tais esferas são consideradas as trocas comerciais, os acordos e a ênfase que o Brasil deu ao bloco europeu. De maneira mais específica, as variáveis são: (i) taxa de exportação, de importação e saldo da balança comercial; (ii) acordos firmados; e (iii) ênfase dada à UE nas mensagens do Presidente ao Congresso Nacional. A escolha

destas variáveis baseia-se na literatura acerca da política externa e seus determinantes e na disponibilidade dos dados.

## EXPECTATIVAS VS. EMPIRIA NAS RELAÇÕES BRASIL-UE

Através de uma análise descritiva, baseada nos parâmetros de Gering (2010), é observada a forma como se dão as trocas entre o Brasil e a União Europeia, bem como os possíveis fatores explicativos para uma maior aproximação ou afastamento entre eles. Os dados coletados são provenientes de fontes oficiais: Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC), Itamaraty, Biblioteca da Presidência, além de sítios oficiais e relatórios da União Europeia.

Portanto, são apontadas, comparativamente, as expectativas e medidas tomadas pelos governos brasileiros no que se refere às suas relações com a União Europeia. Dessa forma, é possível observar: (i) o poder explicativo das teorias sobre a relação entre ideologia e política externa para o caso das relações Brasil-UE; e (ii) se a hipótese principal – de que quanto mais a direita a coalizão presidencial brasileira, maior o foco no comércio com a UE – é confirmada, ou não. Além disso, também se torna passível de análise a hipótese colocada por Marks et al (2006), de que partidos extremistas tendem a se distanciarem dos assuntos externos.

### **Expectativas: posicionamento ideológico e ênfase dada à UE**

No governo Collor (1990 a 1992), os poucos partidos que formam sua base se localizam à direita no espectro ideológico. Nesse sentido, o esperado é que haja uma ênfase nas relações comerciais com a UE. Itamar Franco (1993 a 1995), por outro lado, busca ampliar seu apoio partidário, formando coalizões mais dispersas do que aquelas do período anterior. Dentre os partidos que faziam parte do governo, estavam o PMDB e PSDB, ainda de esquerda; PTB e PFL, da direita; e o PP, de centro-direita.

No governo de Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2002), as coalizões se concentram na faixa que vai do centro à direita do espectro ideológico. Como Onuki e Oliveira (2006) apontam, partidos de centro dão mais espaço à participação estatal no sistema internacional, e quanto

mais a direita (porém sem chegar ao extremo), maior o foco no comércio e nos países desenvolvidos.

Finalmente, os governos de Lula da Silva (2003 a 2010) e Dilma Rousseff (2011 a 2014) apresentam uma dispersão da ampla base partidária que vai da direita à esquerda. Contudo, a filiação ao PT traz fortes influências da esquerda para os seus respectivos governos, principalmente a partir do segundo mandato de Lula, quando um partido de extrema esquerda (PCdoB) entra para a coalizão. As expectativas para estes governos, em relação a UE dizem respeito ao incremento das relações sociais e políticas, através de programas e parcerias.

Sobre a ênfase dada à UE pelas mensagens presidenciais destinadas ao Congresso Nacional, foi feita uma análise de conteúdo nestes documentos com o objetivo de observar se o direcionamento ideológico é nelas refletido. Esta análise seguiu uma abordagem de leitura e interpretação do conteúdo, a partir das menções feitas sobre a UE. Apesar de levar em conta todas as considerações feitas ao bloco europeu, o foco maior se dá nas informações específicas sobre essa relação, como, por exemplo, aquelas que pressupõem parcerias estratégicas ou bilaterais. Além disso, também se destacam, para fins de comparação, menções aos Estados do Sul e ao Mercosul.

As mensagens são realizadas uma vez ao ano durante a Abertura da Sessão Legislativa Ordinária no Congresso Nacional. O quadro abaixo resume seu quantitativo:

**Quadro 5 –** Quantitativo de Mensagens Presidenciais ao Congresso Nacional

<b>Presidente</b>	<b>Número de Mensagens</b>
F. Collor	2 (1991, 1992)
I. Franco	2 (1993, 1994)
F.H. Cardoso	8 (1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002)
L.I. Lula da Silva	8 (2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010)
D. V. Rousseff	4 (2011, 2012, 2013, 2014)

Fonte: Elaboração Própria

Durante o governo Collor, na mensagem de 1991, foi destacado que as mudanças ocorridas na Europa durante os anos 1980 e os avanços tecnológicos “alteraram as tradicionais vantagens comparativas de um país e fizeram encolher o leque de opções administrativas do governo. [...] O Brasil escolheu o caminho da reforma para integrar-se mais rapidamente à nova sociedade internacional”<sup>42</sup>. Além disso, o governo brasileiro busca consolidar, com a Europa laços políticos e econômicos. Na mensagem de 1992, é apontada a bilateralidade com os Estados do ocidente europeu e destacado o trabalho para adensamento das trocas com a Europa central e oriental.

No governo de Franco são apontadas, na mensagem de 1993, ações direcionadas ao incremento das relações com outros países da América Latina e a um entendimento entre o Grupo do Rio, o Mercosul e a Comunidade Europeia, que determina entre estes três sócios “as diretrizes gerais para a cooperação nas áreas econômica, comercial, industrial, científico-tecnológica, agrícola, florestal, saúde pública, desenvolvimento social administração pública, infraestrutura e integração regional”<sup>43</sup>. Há ainda o envio de representantes às sessões da Conferência Internacional de Ajuda a CEI e a institucionalização da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa.

Como pretensões para os anos seguintes, buscam-se novas formas de cooperação com a Comunidade Europeia, Bacia do Pacífico, Estados Unidos e Japão; além da consolidação mercosulina. Fala-se ainda, em 1994, sobre a intensificação das relações com países em desenvolvimento para perspectivas futuras, através de encontros bilaterais.

Um dos primeiros pontos destacados em todas as mensagens ao Congresso Nacional do governo FHC é o incremento das relações com a União Europeia através do Mercosul. Isso porque há um crescente avanço do bloco mercosulino que, em 1995, foi o terceiro parceiro comercial brasileiro, ficando atrás da UE e Estados Unidos. Dessa forma, o Brasil passa a investir na aproximação entre a América Latina e Caribe e a UE<sup>44</sup>.

---

42 Brasil. Presidentes, 1991, p. XVI

43 Brasil. Presidente, 1993. p. 58

44 Atente-se, também, que a UE privilegia, em suas relações externas, os blocos econômicos e não os Estados. Cf. Petiteville (2006)

Trata-se, igualmente, de fator primordial da credibilidade externa do Mercosul, permitindo e incentivando a aceleração das negociações de caráter econômico-comercial com os demais países da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) e das Américas em geral, assim como com a União Européia e outros parceiros comerciais. Tais negociações deverão constituir parte expressiva da agenda das autoridades brasileiras encarregadas das ações no campo da integração regional<sup>45</sup>.

É apontado, também, como foco da política externa brasileira as relações com os três polos de poder mundial (EUA, UE e Japão). Além disso, exclusivamente com UE, é prevista a formação do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil a ser executado em conjunto com outros programas.

Em 1997, traz-se como perspectivas futuras que a Telebrás “continuará trabalhando no sentido de criar, de imediato, acesso ao mercado da Comunidade Europeia, o que abre perspectivas para novos consórcios”<sup>46</sup>. Além disso, “também são parte da estratégia brasileira negociações que assegurem ao Brasil a manutenção do equilíbrio econômico-comercial, tanto com a União Europeia quanto com a América do Norte”<sup>47</sup>. Nesta mensagem de 1997, assim como na de 1998, fala-se ainda na criação de uma zona de livre comércio Mercosul-UE.

Em 1998, a UE só fica atrás da América do Sul como principal destino de vendas brasileiras. E, em 1999, é colocado que, no ano anterior, “as perdas que investidores europeus sofreram nas bolsas asiáticas criou um clima de desconfiança em relação aos mercados emergentes em geral”<sup>48</sup>. Assim, “embora a União Europeia continue sendo o principal destino dos produtos, o Brasil conquistou novos mercados, com exportações para o Mercosul, África, Oriente Médio”<sup>49</sup>.

---

45 Brasil. Presidente, 1995. p. 8

46 Brasil. Presidente, 1996. p. 105

47 Ibidem, p. 113

48 Brasil. Presidente, 1999. p. XI

49 Ibidem, 189



A partir dos anos 2000, nas mensagens ao Congresso Nacional feitas por Cardoso, a União Europeia começa a ganhar destaque novamente: “avançou-se na cooperação com a Argentina, Coréia do Sul, União Europeia, Rússia e Estados Unidos sobre o uso pacífico da energia nuclear”<sup>50</sup>. Assim os mecanismos de cooperação entre eles, como, por exemplo, a redução de tarifas sanitárias e as cúpulas Mercosul-UE, foram intensificados.

No governo Lula da Silva, as mensagens presidenciais trazem grande destaque ao desenvolvimento de relações com a América do Sul e considera que o potencial de cooperação com a Ásia e com a África não foi devidamente explorado. Além disso, é criticada ações dos países desenvolvidos que geraram distorções nas “condições de competição em detrimento do Brasil e de outros países em desenvolvimento”<sup>51</sup>.

Em relação à União Europeia, é apontada, nos anos entre 2003 e 2006, a formulação de instrumentos de cooperação econômica, a reativação da Comissão Mista Brasil-União Europeia, a realização do projeto EuroBrasil 2000 de capacitação técnica de gestores e desenvolvida a campanha “vire fã do Brasil” na União Europeia. Em 2004, um ponto relevante da mensagem é a ênfase na cooperação social, turística entre Brasil e UE.

Em 2007, duas questões se destacam: a retomada das negociações com o bloco europeu sobre a agricultura e a busca por transformar a cultura brasileira em produto de exportação para a Europa. “Merece registro, também, o Acordo-Quadro de Cooperação do Brasil com a Comunidade Europeia, que promove e apoia a expansão e a diversificação das exportações das PMEs brasileiras, com ênfase em produtos de maior conteúdo tecnológico”<sup>52</sup>. Por fim, na mensagem de 2010, fala-se da queda das exportações e importações gerais do Brasil e da União Europeia no ranking de principais destinos das exportações brasileiras.

Desta forma, essas mensagens corroboram o marco teórico e mostram a atuação mais à esquerda do Presidente Da Silva, uma vez que têm um forte escopo social. À exemplo pode-se destacar que “A prioridade conferida pelo Governo aos assuntos da área social refletir-se-á na atuação

---

50 Brasil. Presidente, 2000. p. 223

51 Brasil. Presidente, 2003, p. 252

52 Brasil. Presidente, 2010, p. 32

externa do País”<sup>53</sup>, tal reflexo é desenvolvido através de ações como a promoção das manifestações da criatividade brasileira em outros Estados e na liderança do Itamaraty na defesa da diversidade cultural e dos direitos dos povos. Nas mensagens de 2005 e 2006 são dedicadas seções à programas de caráter social que contribuem para a inserção soberana do Brasil, dentre os quais *Liderança Internacional para um mundo justo* (2004); *Um Mundo Mais Solidário* (2004); *Ação Contra a Fome e a Pobreza* (2005); *Promoção Cultural* (2005).

Nos anos do governo Rousseff fala-se do aprimoramento de tratados internacionais, principalmente com a UE. O foco das suas mensagens torna-se muito maior no que diz respeito ao âmbito social. Neste sentido, são descritos, entre outros, (i) projetos de capacitação e inserção internacional dos empreendedores brasileiros; (ii) diálogos setoriais sobre direitos humanos e segurança pública; e (iii) projetos de enfrentamento ao tráfico de pessoas. Além disso, foi dada continuidade aos projetos iniciados no governo Lula, sobre bolsas de estudos; e em 2013, desenvolvido o “Seminário Brasil-União Europeia sobre o Enfrentamento à Homofobia” que criou o Comitê de Gestores e Gestoras LGBT.

Outra questão recorrente nas mensagens presidenciais do primeiro mandato de Dilma Rousseff diz respeito às trocas entre Mercosul-União Europeia: há a aproximação com a Comissão Europeia tendo em vista a troca de informações para desenvolvimento regional e a preparação para o acordo de livre comércio inter-regional. Ademais, em 2013, ocorre a VI Cúpula Brasil-União Europeia, na qual se forma o grupo de trabalho sobre temas econômicos, visando (i) desenvolver o contato entre comércio e a indústria brasileira e europeia e (ii) facilitar a relação UE-Mercosul. É ainda apontada a ocorrência de quatro eventos sobre temas como combate à violência e defesas dos direitos humanos.

Finalmente, as relações do Brasil com a UE no governo Rousseff, segundo as mensagens ao Congresso Nacional apontaram (i) o desenvolvimento de uma das iniciativas mais importantes do bloco com um Estado da América Latina – o Projeto de Apoio à Inserção Internacional de Pequenas e Médias Empresas (PME’s) brasileiras –, (ii) a assinatura, em 2011, da Declaração Conjunta de Intenções entre o Brasil e a União Europeia,

---

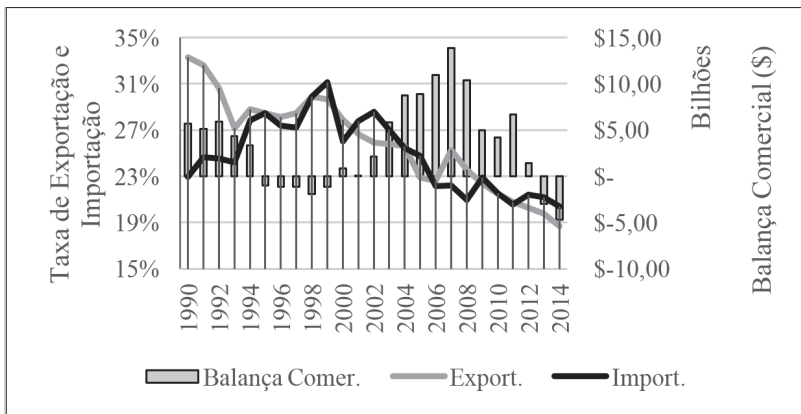
53 Brasil. Presidentes, 2003. p. 247

com o objetivo de intensificar o fluxo de turismo entre América do Sul e Europa e (iii) que a queda nas exportações do Brasil para o bloco ocorreu devido as crises vividas no sistema internacional em 2008, mas, para 2014, as expectativas eram a retomada do fluxo comercial.

### Empiria: relações comerciais e políticas

O gráfico 1 abaixo apresenta as taxas de exportação, importação e saldo da balança comercial entre o Brasil e o bloco europeu ao longo do período analisado.

**Gráfico 1** – Taxas de Exportação e Importação (%) e Saldo da Balança Comercial (\$) por ano



Fonte: elaboração própria a partir de dados do MDIC

Já as relações políticas entre Brasil e União Europeia foram analisadas através dos acordos formulados, considerando seu quantitativo, caráter (bilateral – aqueles exclusivos entre o Brasil e o bloco europeu – ou multilateral – quando mais sócios são inclusos no acordo) e tema (comercial ou não-comercial).

**Quadro 6** – Contagem de acordos entre Brasil e UE

<b>Presidente</b>	<b>Bilateral</b>	<b>Multilateral</b>	<b>Total</b>
Collor	1	6	7
Franco	1	3	4
FHC	1	18	19
Lula	8	7	15
Dilma	1	0	1

Fonte: elaboração própria a partir de dados do *Treaties Office Database*

A leitura do gráfico 1 demonstra que os anos do governo Collor, mesmo com saldo positivo da balança comercial, foram de queda acentuada nas exportações e leve aumento das importações.

Em relação aos acordos, durante o governo Collor, apenas um tinha caráter bilateral<sup>54</sup> e previa, em linhas gerais, o estabelecimento de uma estrutura baseada nas premissas democráticas para o fortalecimento da cooperação em 21 áreas (dentre elas: comercial, industrial, científica, tecnológica e intelectual, energética, ambiental), além de apontar outros acordos (Art. 30) e incentivos à investimentos (Art. 9).

Estes dados apresentam alguns pontos de aparente contradição neste governo: primeiramente, as coalizões estão à direita no espectro ideológico, o que poderia ser um indicativo de altas taxas de exportação e importação, mas essa expectativa não se confirma. Além disso, nas mensagens ao Congresso Nacional, observa-se que o Brasil toma o desenvolvimento europeu dos anos 1980 como modelo a se seguir para integração internacional. Fala-se também da consolidação dos laços políticos e econômicos e adensamento das trocas comerciais com a Europa. Contudo, o que se vê é um número de acordos bilaterais extremamente baixo.

Há dois pontos que podem explicar essa contradição: (i) a percepção de que este governo chegava ao status de “extrema direita”, sendo assim, o foco seria muito mais nacionalista e protecionista, o que levaria a um

54 Framework Agreement for Cooperation between the European Economic Community and the Federative Republic of Brazil – Exchange of Letters between the European Economic Community and the Federative Republic of Brazil on maritime transport

afastamento do bloco europeu; e (ii) a forte crise deste momento, trouxe consigo a retração econômica do país, o que pode ter afetado as trocas, não só com a Europa, mas com o mundo.

Já quando Franco assume, adota novas estratégias de governo e eleva as trocas comerciais com a UE, mas mantém apenas um acordo bilateral<sup>55</sup> – porém, diferente de Collor, este acordo tinha caráter comercial.

A distribuição ideológica das coalizões de Franco pode explicar a amplitude das ações externas. O que se vê na mensagem presidencial de 1993 é a valorização das relações sul-sul e do desenvolvimento mercosulino e, ao mesmo tempo, a aproximação – não só comercial, mas também tecnológica, florestal e social – com a Comunidade Europeia através do Mercosul. Contudo, no âmbito dos acordos bilaterais não se pode dizer que tais proposições se confirmaram, tendo em vista o único acordo firmado visava atender recomendações do *General Agreement in Tariffs and Trade* (GATT).

Nos mandatos de FHC, o comércio com a União Europeia é marcado pelo saldo negativo da balança comercial, mas também pelo incremento (até 1999) das exportações e importações, impulsionadas no governo anterior. Os anos seguintes, entretanto, foram de instabilidade nas trocas comerciais com o bloco. Esse fato vai de encontro às expectativas, visto que as coalizões estavam mais concentradas na área de centro à direita, (ou seja, esperava-se a ampliação das trocas comerciais). Além disso, no seu segundo mandato, em que a coalizão se concentrou ainda mais (centro-direita), ocorreu a ascensão da China como principal destino dos produtos brasileiros. Em 2000, as exportações para este Estado responderam por 2% das totais, enquanto a participação da UE e dos Estados Unidos “foi significativamente reduzida”<sup>56</sup>.

Considerando ainda as mensagens ao Congresso Nacional, o foco brasileiro passa a ser os países emergentes, e a União Europeia, apesar de se manter como importante parceiro, divide sua posição com novos sócios. O Brasil conquista novos mercados de exportação como o Mercosul, a África

---

55 Agreement in the form of agreed minutes on certain oil seeds between the European Community and Brazil pursuant to Article XXVIII of the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT)

56 Revista Brasileira De Comércio Exterior, 2015, p. 26

e o Oriente Médio<sup>57</sup> e a UE fica atrás da América do Sul como principal destino das vendas brasileiras<sup>58</sup>.

Sobre seus acordos, neste período é registrado o maior quantitativo (19). Entre eles, novamente, apenas um bilateral, o qual tratou de garantir que o Brasil, “não aplicasse tarifas sobre têxteis e roupas maior que as estabelecidas no documento”<sup>59</sup>, e que a União Europeia “suspendesse a aplicação do quantitativo de restrições correntes sobre as importações de têxteis e roupas advindas do Brasil”<sup>60</sup>.

No que diz respeito às relações comerciais, os governos que se seguiram após FHC não conseguiram mais elevar as taxas de exportação e importação aos altos índices antes alcançados. Mas, enquanto os anos do governo Lula representaram o melhor período para a balança comercial, o mandato de Rouseff revelou os menores valores deste índice.

Lula da Silva alcançou também o maior equilíbrio entre os tratados bilaterais e multilaterais; entre comerciais e não comerciais (divididos em 3 bilaterais e 4 multilaterais). Quanto aos acordos bilaterais comerciais, datados de 2006, 2007 e 2009, tratam-se de modificações nas concessões tarifárias. Os de 2006 e 2009, apontam mudanças nas agendas de tarifas dos Estados em curso para entrada na UE; o terceiro acordo (2007), traz alterações nas agendas do bloco europeu, especificamente, sobre as carnes de aves. Esse é mais um indício de que governos mais à esquerda não priorizam tanto as trocas comerciais como fazem os grupos de direita.

O primeiro governo Rouseff foi o que apresentou a menor quantidade de acordos com a União Europeia restringindo-se a apenas um<sup>61</sup>,

---

57 Brasil. Presidentes, 1999

58 Brasil. Presidentes, 1998

59 Livre Tradução. Texto original: “2.1 The Federative Republic of Brazil shall not apply tariffs on textiles and *clothing at rates higher than those shown in Annex I*”. Disponível em: < [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2003/october/tradoc\\_111681.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2003/october/tradoc_111681.pdf)>. Acessado em 15. Ago de 2016

60 Livre Tradução. Texto original: “2.2. *The European Community shall suspend the application of the quantitative restrictions currently in force in respect of imports of textile and clothing products from Brazil*”. Disponível em: < [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2003/october/tradoc\\_111681.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2003/october/tradoc_111681.pdf)>. Acessado em 15. Ago de 2016

61 Agreement in the form of an Exchange of Letters between the European Union and Brazil pursuant to Article XXVIII of the General Agreement on Tariffs and Trade

de âmbito bilateral e comercial. Este acordo, assinado em 2012, remete ao firmado em 2007 sobre as carnes de aves. Informa-se que foi criada uma lacuna no nível de proteção do mercado europeu avícola, a qual foi aproveitada por exportadores que substituíram o processamento desta carne, reduzindo a menos de 57% o uso de carne de frango. Isso culminou no excesso de importações dos produtos avícolas. Sendo assim, o bloco europeu requereu a renegociação do acordo.

## CONCLUSÕES

No campo da política externa, o Brasil mantém fundamentos que pautam seu comportamento no sistema internacional, os quais podem ser resumidos em três pontos: multilateralidade, universalidade e parcerias estratégicas. Contudo, o posicionamento ideológico dos partidos que formam as bases dos governos é considerado um fator que afeta as ênfases dadas a determinadas matérias do nível internacional. Dessa forma, a hipótese é de que quanto mais à direita<sup>62</sup>, maior o foco nas relações comerciais com países desenvolvidos.

Quanto às relações entre o Brasil e a União Europeia, estas apresentam longo histórico, iniciado oficialmente em 1960. Contudo é a partir dos anos 1990 que ganham impulso, visto a influência neoliberal ao modelo de Thatcher e Reagan que leva a América Latina a um processo de abertura comercial e inserção internacional. De acordo com a hipótese, o esperado é que durante aqueles governos em que as coalizões presidenciais se localizam mais na faixa de centro à direita do espectro ideológico, o Brasil intensifique suas trocas comerciais com o bloco europeu.

Dessa forma, foram analisadas as variáveis *taxa de exportação, importação e balança comercial; acordos assinados; e ênfase dada à UE nas mensagens ao Congresso Nacional*, na tentativa de fornecer uma visão comparativa entre as expectativas e as práticas das relações do Brasil com a UE.

---

(GATT) 1994 relating to the modification of concessions with respect to processed poultry meat provided for in the EU Schedule annexed to GATT 1994

62 Contudo, como já expresso anteriormente, essa hipótese não se confirma para os casos de partidos extremistas, visto que estes priorizam muito mais as questões internas do Estado.

Os dados corroboram o que Paulo R. Almeida destaca: “os grupos políticos que ocupam o poder, alternadamente ou no segmento de uma ruptura fundamental do sistema, tendem [...] a preservar as grandes opções em matéria de política externa”<sup>63</sup>. Ou seja, as mudanças na política externa não ocorrem abruptamente e nem em sua base condutora, mas sim sobre as ênfases dadas a determinados assuntos, influenciadas pelas preferências dos grupos que representam. Dessa forma, não se faz presente um corte ou um aprofundamento extremo das relações comerciais, políticas e sociais entre o Brasil e a União Europeia, mas sim variações nas prioridades dadas aos temas que concernem à sua interação.

Este estudo acerca da ideologia das coalizões presidenciais brasileiras demonstrou, assim, quais foram tais mudanças de prioridades que ocorreram nas relações Brasil-União Europeia e o porquê delas. É importante destacar que não se pode atribuir apenas aos fatores ideológicos a responsabilidade da condução política do Brasil, visto que há uma série de questões, internas e externas, que são determinantes para o comportamento dos Estados. Isso se demonstrou nos governos Collor e Franco, em que o primeiro encarou uma dura crise política e econômica e o segundo, também atingido por esta, buscava equilibrar a situação do país pelo curto período de dois anos.

Mas, considerando o impacto das ideologias sobre a tomada de decisão, o que se pode perceber é que há *de facto* diferenciações (por mais sutis que sejam) entre os focos temáticos da política externa brasileira em relação ao bloco europeu. Esta afirmação torna-se clara quando observados os dois últimos governos – Da Silva e Rousseff – do período aqui analisado frente ao mandato de FHC: por um lado, uma esquerda, que se torna cada vez mais acentuada (principalmente por corresponder ao partido do Presidente) e valoriza mais o aspecto social do que o comercial. E, por outro, uma direita (ainda que tímida) no governo de Fernando Henrique Cardoso apontando no sentido das relações econômicas.

Contudo, em linhas gerais, não se pode afirmar que essa ideologia seja o agente primário na definição das diretrizes políticas, mas sim secundário. Ou seja, frente a certos condicionantes estruturais, as preferências determinadas pelo posicionamento ideológico perdem poder de influência na tomada de decisão final.

---

63 *Partidos Políticos e Política Externa* (1986, p. 176)



## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Paulo R. Partidos Políticos e Política Externa. **Rev. Inf. Legis.** a. 23, n. 91, Brasília, 1986
- BANDEIRA, Luiz A. M. As políticas neoliberais e a crise na América do Sul. **Rev. Bras. Polít. Int.** n. 2, vol. 45, 2002. p. 135-146
- BERNAL-MEZA, Raul. A política exterior do Brasil: 1990-2002. **Rev. Bras. Polít. Int.** n. 1, vol. 45, 2002. p. 36-71
- BRASIL. Constituição Federal, 1988. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 13/05/2016
- BRASIL. Decreto legislativo, nº 46 de 1974, disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1970-1979/decretolegislativo-46-19-junho-1974-346442-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acessado em 27 de Jan de 2018
- BRASIL. Decreto legislativo, nº 9 de 1982, disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1980-1987/decretolegislativo-9-31-marco-1982-345497-exposicaodemotivos-132343-pl.html>>, Acessado em 20 de fevereiro de 2018
- BRASIL. Decreto legislativo, nº 1721 de 1995, disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1995/D1721.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1995/D1721.htm)>. Acessado em 20 de fevereiro de 2018
- BRASIL. Presidente, 1990 – (F. Collor). Mensagem ao Congresso Nacional na abertura da 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 49ª Legislatura. Brasília, Presidência da República, 1991
- BRASIL. Presidente, 1992 – (I. Franco.). Mensagem ao Congresso Nacional na abertura da 3ª Sessão Legislativa Ordinária da 49ª legislatura. Brasília, Presidência da República, 1993
- BRASIL. Presidente, 1995 – (F. H. Cardoso). Mensagem ao Congresso Nacional na abertura da 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 50ª legislatura. Brasília, Presidência da República, 1995
- BRASIL. Presidente, 1995 – (F. H. Cardoso). Mensagem ao Congresso Nacional na abertura da 2ª Sessão Legislativa Ordinária da 50ª legislatura. Brasília, Presidência da República, 1996

BRASIL. Presidente, 1995 – (F. H. Cardoso). Mensagem ao Congresso Nacional na abertura da 4ª Sessão Legislativa Ordinária da 50ª legislatura. Brasília, Presidência da República, 1998

BRASIL. Presidente, 1995 – (F. H. Cardoso). Mensagem ao Congresso Nacional na abertura da 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 51ª legislatura. Brasília, Presidência da República, 1999

BRASIL. Presidente, 1995 – (F. H. Cardoso). Mensagem ao Congresso Nacional na abertura da 2ª Sessão Legislativa Ordinária da 51ª legislatura. Brasília, Presidência da República, 2000

BRASIL. Presidente, 2003 – (L. I. Lula da Silva). Mensagem ao Congresso Nacional na abertura da 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 52ª legislatura. Brasília, Presidência da República, 2003

BRASIL. Presidente, 2003 – (L. I. Lula da Silva). Mensagem ao Congresso Nacional na abertura da 4ª Sessão Legislativa Ordinária da 53ª legislatura. Brasília, Presidência da República, 2010

CAPELLA, Ana Cláudia N. et al. Formação da agenda governamental: perspectivas teóricas. **Trabalho apresentado no GT Políticas Públicas do XXIX Encontro Anual da ANPOCS**, 2005. p. 25-29

COMISSÃO EUROPEIA, 2011. **EU-Brazil Relations**. Disponível em: <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-11-651\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-651_en.htm?locale=en)>. Acessado em 6 de Maio de 2016

CONSOLIDATED TREATIES: Charter of Fundamental Rights, 2010. Disponível em: <[https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/eu\\_citizenship/consolidated-treaties\\_en.pdf#nameddest=article21](https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/eu_citizenship/consolidated-treaties_en.pdf#nameddest=article21)>. Acessado em 28 de Janeiro de 2018

EUROPA.EU, 2016. Disponível em: <[http://europa.eu/about-eu/basic-information/about/index\\_pt.htm](http://europa.eu/about-eu/basic-information/about/index_pt.htm)>. Acesso em: 12 de Maio de 2017

FIGUEIREDO, Argelina C. Government Coalitions in Brazilian Democracy. **Brazilian Political Science Review**, Associação Brasileira de Ciência Política, vol. 1, n. 2, São Paulo, Brasil, 2007, p. 182-216

FIGUEIREDO, Argelina C.; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. 2ª Edição, FGV, 2001

FLEMES, Daniel. O Brasil na iniciativa BRIC: soft balancing numa ordem global em mudança? **Rev. Bras. Polít. Int.** n. 1, vol. 53, 2010. p. 141-156

FOREIGN & SECURITY POLICY, 2018. Disponível em: < [https://europa.eu/european-union/topics/foreign-security-policy\\_en](https://europa.eu/european-union/topics/foreign-security-policy_en)>. Acessado em 28 de Jan. de 2018

GERRING, John. Description: **‘What The Devil Is Going On Around Here?’**. Draft. Department of Political Science, Boston, 2010

HERMANN, Charles F. Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy. **International Studies Quarterly**, vol. 34, n 1, Mar., 1990. p. 3-21

LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos estudos-CEBRAP**, n. 76, p. 17-41, 2006.

MARKS, Gary; HOOGHE, Liesbet; NELSON, Moira; EDWARDS, Erica. **Party Competition and European Integration in the East and West: Different Structure, Same Causality**. Comparative Political Studies. Vol. 3, n. 2, 2006. p. 155-175

NETO, Octavio A. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, vol. 43, n. 3, 2000, p. 479-519

NETO, Octavio A. **De Dutra a Lula: a condução e os determinantes da política externa brasileira**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

ONUJI, Janina; OLIVEIRA, Amâncio J. de. Eleições, Política Externa e Integração Regional. **Rev. Sociol. Pol.**, Curitiba, vol. 27, 2006. p. 145-155

PETITEVILLE, Franck. (2006), **La politique internationale de l’Union européenne**. Paris, Les Presses de Sciences Po.

POWER, Timothy J., ZUCCO Jr., Cesar, Estimating Ideology of Brazilian Legislative Parties, 1990-2005: A Research Communication, **Latin American Research Review**, Volume 44, Number 1, 2009, pp. 218-246

REVISTA BRASILEIRA DE COMÉRCIO EXTERIOR. **Funcex**. Ano XXIX, Out./Nov./Dez, 2015

SEITENFUS, Ricardo A. Silva. **Relações Internacionais**. Barueri, São Paulo: Manole 2004.

THORSTENSEN, Vera; RAMOS, Daniel; NOGUEIRA, Thiago; GIANESELLA, Fernanda. **Brasil e União Europeia na OMC: relações econômicas, disputas comerciais, crise financeira e câmbio**, 2012.

TREIN, Franklin; CAVALCANTI, Flávia G. Uma análise crítica do acordo de associação estratégica entre a União Européia e a América Latina e o Caribe – A Cúpula de Viena. **Rev. Bras. Polít. Int.** n. 1, vol. 50. 2007. p.: 66-85

UNIÃO EUROPEIA. Política externa e de segurança, 2017. Disponível em: < [https://europa.eu/european-union/topics/foreign-security-policy\\_pt](https://europa.eu/european-union/topics/foreign-security-policy_pt)>. Acesso em 23 Jul. 2017

VIGEVANI, Tullo.; CEPALUNI, Gabriel. A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, n. 2. vol. 29, julho/dezembro, 2007. p. 273-335.

WALTZ, Kenneth N. **Theory Of International Politics**. University of California, Berkeley, Addison-Wesley Publishing Company, Inc. 1979.

# **POLARIZAÇÕES SOCIOECONÔMICAS NA ALEMANHA: AS DUAS FACES DE UMA SOCIEDADE DE BEM-ESTAR SOCIAL**

Stephan Sandkötter

## **INTRODUÇÃO**

Um dos maiores desafios da sociedade moderna continua a ser tão atual como antes, a criação e o estabelecimento de direitos e chances iguais para todos. Segundo estudos atuais, mais de um milhão de pessoas – nativos e refugiados, homens e mulheres, pessoas da terceira idade e crianças – não sabem como irão se alimentar no fim do mês, em um dos países mais ricos do mundo (BUTTERWEGGE, 2016). Essas pessoas precisam, necessariamente, de apoio de voluntários que distribuem alimentos em lugares públicos conhecidos.

Esse fato assustador e deprimente traz imediatamente a pergunta: por que nem mesmo um país materialmente tão rico como a Alemanha consegue evitar sentimentos de angústia e desesperança em considerável número de pessoas no que diz respeito a uma necessidade básica do ser humano, i.e., poder se alimentar?

Segundo o artigo vinte da Constituição Alemã, parágrafo primeiro, a Alemanha é um Estado Federal Democrático e Social. Essa declaração obriga toda a sociedade, os políticos eleitos e os cidadãos a cumprirem tal objetivo. Desde a aprovação da legislação social de Bismarck na década de oitenta do século XIX, a Alemanha tenta realizar um Estado de Bem-Estar Social, mas a tentativa foi interrompida em função das duas Grandes Guerras na primeira metade do século XX. Depois de ter suplantado ou esquecido as causas do maior desastre dessa sociedade e superado as implicações de tal catástrofe – fome, destruição da infraestrutura, entre outras –, o povo iniciou a reconstrução material do país. Tal anseio coletivo foi normatizado no referido artigo da Constituição Alemã, em maio de 1949.

Neste capítulo, a primeira seção descreve o caminho para a criação de uma vida digna e com direitos para todos. Sob o lema “Bem-Estar para todos”, a sociedade buscou instalar o novo Estado de Bem-Estar Social e conseguiu realizar um projeto de superação da carência material nas duas décadas depois da “hora zero” em 1945. Apesar da recuperação material relativamente rápida, dois grandes grupos da sociedade ficaram de fato à margem desse desenvolvimento, com sua contribuição ignorada ou negligenciada: os trabalhadores migrantes e as mulheres.

Na segunda seção desse artigo, são explicadas as primeiras e fortes rupturas no modelo de bem-estar social nas décadas de 1970 e 1980, por meio da análise dos primeiros grandes conflitos nas áreas econômica e social. A primeira grande recessão econômica fez com que o projeto que garantia o bem-estar social vivesse suas primeiras restrições. As duas décadas referidas podem ser analisadas também como a volta de grandes polaridades socioeconômicas – que sociólogos como Karl Marx e Max Weber diagnosticaram como a primeira fase de uma sociedade industrial na segunda metade do século XIX (VESTER, 2015). Mas ao contrário dessa época, nos dias de hoje, uma minoria da sociedade é afetada (de 10 a 15%), constituindo um coletivo que vive restrições com respeito aos parâmetros de bem-estar social.

O reaparecimento de um polo que representa uma parte carente na sociedade alemã contemporânea constitui-se como um elemento de continuidade nas próximas décadas. Se faz necessário, assim, analisar tanto as perspectivas de vida dessa minoria como também do outro polo, a maioria da população que forma as classes média e alta da pirâmide social.

Finalmente, são analisadas possíveis saídas para uma sociedade de bem-estar social polarizada. Neste contexto, é importante ver se uma resposta tecnológica representa um potencial para reduzir as polarizações socioeconômicas. Ou dito de outra forma: a automatização do mundo de trabalho pode potencializar tal reforma?

## **I. AS DÉCADAS DE 1950 E 1960: O PROJETO DO BEM-ESTAR PARA TODOS**

Sociólogos alemães mundialmente conhecidos, como Karl Marx e Max Weber, entre outros, analisaram a sociedade alemã polarizada do

século XIX. Enquanto Marx acentuou as miseráveis condições econômicas de vida dos trabalhadores e o contraste irreconciliável entre as duas classes sociais opostas, trabalhadores e capitalistas, Weber ampliou a perspectiva diferenciando as condições econômicas, sociais e culturais das diversas classes. Historiadores atuais, como Götz Aly (2015), evidenciaram a conexão entre as polarizações socioeconômicas e a ascensão do nazismo, com as desastrosas consequências para a sociedade alemã e para boa parte do mundo.

Depois do fim da Segunda Grande Guerra, a Alemanha estava moral, psicológica, política, social e economicamente desacreditada e destruída. A sociedade alemã, mulheres e homens, pessoas da terceira idade e crianças, enfrentaram o desafio de reconstruir um país em ruínas. Foram especialmente as chamadas “mulheres das ruínas”<sup>1</sup> que motivaram a sociedade inteira para o grande desafio de começar de novo. Depois de uma dura década de sacrifícios materiais, árduo trabalho e ajuda financeira dos adversários na Segunda Grande Guerra, a Alemanha conseguiu uma recuperação econômica que implicou em uma significativa diminuição das péssimas condições materiais de vida.<sup>2</sup> Vale a pena mencionar, neste contexto, que a sociedade ainda não estava preparada para a confrontação com a elaboração intelectual, política e psíquica da pergunta essencial: por que uma sociedade aparentemente civilizada se tornou bárbara? E por que ela permitiu que Auschwitz acontecesse?<sup>3</sup>

Contudo, a fixação na recuperação econômica trouxe resultados positivos. O PIB cresceu constante e fortemente, entre 4 e 6% por ano, até o

- 
- 1 Foram mulheres que, remexendo nos escombros de uma Alemanha devastada após a Segunda Grande Guerra, constituíram a força excepcional da reconstrução do país.
  - 2 Tanto a França como Grã-Bretanha e os EUA para a Alemanha Ocidental, assim como a União Soviética para a antiga Alemanha Oriental, ajudaram econômica e materialmente na reconstrução dos parceiros ideológicos. Neste artigo será omitida a análise das estruturas econômicas e sociais da antiga Alemanha Oriental por dois motivos: em primeiro lugar, por causa da concentração do estudo numa sociedade capitalista e, em segundo lugar, no caso da Alemanha Oriental, por causa de um período de análise curto demais.
  - 3 Theodor Adorno, de descendência judaica, sociólogo, filósofo e um dos fundadores da teoria crítica e da Escola de Frankfurt, dedicou muitas obras dele depois da volta da emigração dos EUA para a Alemanha, em 1948, ao desafio humano central que Auschwitz nunca poderia acontecer mais uma vez.

início dos anos 70; o país alcançou pleno emprego, permitindo ao governo alemão oferecer licenças de trabalho aos migrantes (SEIFERT, 2013). Essa fase de sucesso econômico, tanto para os empresários, com altas taxas de lucro, como para os assalariados, com jornadas de trabalho fixas e regulares e aumentos salariais, foi chamada de *o milagre econômico alemão*. O segundo chanceler alemão, Ludwig Erhard, publicou, em 1957, um livro cujo título pode ser visto como a mensagem central para a sociedade alemã desta época: “Bem-estar para todos”. Tal visão também pode ser interpretada como uma resposta diante do grande conflito entre capital e trabalho assalariado (HESSE, 2013). A integração dos trabalhadores no mercado de trabalho com salários dignos foi uma resposta inteligente e eficiente diante dos conflitos (históricos) entre capital e trabalho, que provocaram grandes tensões sociais e políticas entre a segunda metade do século XIX e a primeira metade do século passado (SCHMID, 2010; EICHENHOFER, 2007). Ademais, o convívio pacífico entre empregadores e empregados, com crescimento da economia e dos rendimentos, possibilitou uma vida próspera com novas chances e perspectivas individuais no lazer (BORCHERT, 2012).

### **O Estado de Bem-Estar Social**

A base desse convívio pacífico foi criada com a introdução do sistema de seguros contra riscos de vida individual. Nos anos de 1880, o então Chanceler do Reino, Otto von Bismarck, liberalizou e socializou o mundo do trabalho com o seguro de saúde (1883), o seguro contra acidentes (1885) e o seguro de pensão (1889). Não era uma ação humana ou altruísta do Chanceler, mas sim, um cálculo frio e claro para pacificar uma sociedade em crise econômica, política e social diante da ascensão do partido socialista (GEIßLER, 2014).<sup>4</sup> Os primeiros passos de um estado de bem-estar social foram aceitos pela maioria da população e contribuíram para uma redução dos conflitos entre empregadores e empregados até a significativa piora da situação econômica no fim da década de 1920.<sup>5</sup>

---

4 Vale a pena mencionar que o seguro-desemprego foi criado apenas em 1927 por causa da enorme agravação econômica para muitos trabalhadores.

5 A crise econômica mundial de 1929 introduzida pelo crash da Bolsa de Nova Iorque provocou uma retirada de créditos da Alemanha e contribuiu conseqüentemente para um agravamento da crise financeira e econômica na Alemanha e finalmente para o fim da Primeira República alemã de Weimar em 1933.



O mencionado sucesso econômico, a partir da segunda metade da década de 1950, baseou-se no prosseguimento de um sistema de bem-estar social que oferecia assistência aos mais carentes e segurança de *status* aos assalariados. O Estado de bem-estar social pode ser visto como uma comunidade nacional solidária que cria compensações entre interesses econômicos e reivindicações sociais (BORCHERT e LESSENICH, 2012; LESSENICH 2013; ESPING-ANDERSEN, 1991). De acordo com os três modelos de países de bem-estar social desenhados pelo cientista social dinamarquês Esping-Andersen (2012), a Alemanha pertence ao grupo dos Estados com um sistema conservador de bem-estar social. O modelo conservador inclui a adesão obrigatória a um sistema de seguros sociais e contribuições financiadas por empregadores e empregados, o que leva em consideração o *status* profissional do empregado. Com isso, no caso de desemprego e aposentadoria, os segurados recebem pagamentos escalonados aos depósitos; os mais bem remunerados recebem pagamentos mais altos que os menos remunerados.

Os mais carentes, que, por vários motivos, não podem fazer depósitos ou contribuir com o sistema de seguros, recebem um rendimento básico do Estado. Os dois aspectos centrais do modelo conservador são a preservação do *status* social e a garantia de um rendimento básico – segundo os artigos 20 e 28 da Constituição Alemã (ESPING-ANDERSEN, 2012).<sup>6</sup> A realização desses artigos constitucionais tornou-se precípua para o centro do poder, por meio do chamado triângulo corporativo – o Estado, as empresas e os sindicatos. O Estado central cria as condições para um convívio efetivo e pacífico entre empregadores e empregados. E no caso de um conflito, por exemplo, em razão da busca de melhores condições de trabalho ou de aumentos salariais, os dois atores opostos discutem as posições diferentes até chegarem a uma solução que é quase sempre um compromisso (VAN DER VEEN, 2013). O espírito de consenso é a atitude

---

6 O modelo liberal, por sua vez, acentua a responsabilidade própria e a relutância do Estado que, por sua vez, intervém apenas em casos de absoluta necessidade individual. Os mais necessitados podem contar com a ajuda básica do orçamento do Estado. Esse segundo modelo existe em especial nos países anglo-americanos. O chamado modelo universal ou coletivo parte da ideia de uma assistência abrangente do Estado e implica em impostos altos para o financiamento desse modelo. São especialmente os países escandinavos que realizam e favorecem esse terceiro modelo que não diferencia entre o *status* social das pessoas (idem: 362-365).

central para chegar a uma solução do problema e evitar um grande confronto. E esse espírito de consenso faz com que o sucesso econômico seja um dos aspectos centrais no desenvolvimento do país nas décadas de 60 e 70 (VESTER, 2015a).<sup>7</sup>

Ainda que o Estado de bem-estar social tenha sido a base institucional para a rápida recuperação material do país, outros elementos significativos desse período, processos e projetos que cunhavam o *período duradouro* da ascensão socioeconômica, devem ser analisados. Nesse ínterim, dois grupos quase nada se beneficiaram, as mulheres e os trabalhadores migrantes formaram pois outro polo social dessa época.

## II. ASCENSÃO SOCIAL E O EFEITO ELEVADOR - AS DÉCADAS DE 1970 E 1980

A base institucional foi acompanhada por um dinâmico processo econômico que causou uma relevante melhoria dos padrões de vida de muitas pessoas. Um dos grandes sucessos no desenvolvimento econômico dessa época foi o aumento da produtividade em áreas centrais da indústria alemã, tais como: ferro, aço, alumínio, automobilística, construção de máquinas, engenharia mecânica e farmacêutica. E esse aumento na produtividade foi acompanhado por constantes aumentos salariais. Um sucesso enorme dos empregados foi a implementação da jornada semanal de 40 horas de trabalho em 1965, e um outro importante marco foi o direito de férias remuneradas desde 1963 (NACHTWEY, 2016).

Ainda mais relevante para a ascensão social de um considerável número de empregados e funcionários foi a realização de um contrato de trabalho normal, i.e.: uma jornada de trabalho permanente com contribuições à segurança social – conforme a compreensão alemã de um estado de bem-estar social. O claro sinal era: empregadores e empregados garantem, com os pagamentos para a segurança social, a proteção dos assalariados contra riscos individuais de vida (por exemplo: desemprego, doença, idade).

---

7 É notável que até o início da década de 70 aconteceram apenas algumas greves, a maior foi pelos salários pagos em situações de doença em 1956, que terminou com uma vitória dos empregados.

No início dos anos de 1970, cerca de 84% dos trabalhadores cumpriam jornada em tempo integral. Entretanto, deve ser ressaltado um aspecto central nesse contexto, o que Beck (1986) chamou de o *efeito elevador*. Sem dúvida nenhuma, o sucesso econômico enorme fez com que uma sociedade de carências materiais se transformasse, dentro de duas décadas, numa sociedade de abundância material, incluindo possibilidade de ascensão social para um relevante número de cidadãos.

O elevador funciona como um símbolo de que todas as pessoas poderiam ascender socialmente, mas as diferenças no *status* social das pessoas no elevador permanecem. Ou seja, a ideia central do velho sistema da legislação social dos tempos de Bismarck continuava, mantendo a desigualdade entre as várias camadas sociais.<sup>8</sup> A única diferença é que as pessoas que sobem no elevador, i.e., todos, trabalhadores, funcionários, pessoas com boa qualificação ou formação modesta, ou até aquelas sem nenhuma formação formal, recebem um salário mais alto com o passar do tempo, mesmo sem relevantes crescimentos na produtividade (BECK, 1997). Deve ser adicionado ainda o fato de que havia pleno emprego em razão da excepcional situação econômica existente – de sorte que o mercado de trabalho podia absorver até mais assalariados. Com base em acordos binacionais, estrangeiros recebiam a permissão de trabalho e podiam ajudar no considerável crescimento da economia nesse período. De 1955 a 1968, o país concluiu oito acordos pensando numa vantagem mútua, tanto para a economia nacional como também para a diminuição de problemas econômicos e sociais nos países parceiros (SANDKÖTTER, 2010a).<sup>9</sup> Os trabalhadores provinham desses países e buscavam aumentar os próprios salários em função da situação insatisfatória no país de origem. Contudo, politicamente, não se considerou o fato de que pessoas convidadas não vivem para trabalhar, mas, sim, trabalham para poder ter uma vida digna, que permita viver em comunidade com as próprias famílias, o desenvolvimento de relações de amizade e a chance de realizar seus interesses individuais,

---

8 Na linguagem sociológica é útil a diferenciação entre camada e classe social. Como nesse artigo não é analisado a diferença entre teorias de classe e camada, os dois termos servem apenas como expressões para a denominação de coletivos no mesmo status.

9 Alemanha concluiu acordos com Itália, Espanha, Grécia, Turquia, Marrocos, Portugal, Tunísia e Iugoslávia.

ou seja, concretizar o termo abstrato bem-estar (social). “Trabalhador convidado” se tornou a palavra comum para os que chegaram e ofereceram a própria força de trabalho e reflete claramente a visão limitada da problemática. Foram anos de controvérsias e discussões para mudar a condição de trabalhador convidado para *cidadão*. A maioria dos convidados foram homens, porque a economia necessitava, em primeiro lugar, de mão de obra não qualificada para os trabalhos duros e sujos nas indústrias.

A migração familiar, ou seja, a possibilidade dos trabalhadores viverem junto com a família, não implicou evidentemente em um projeto profundo de integração dos trabalhadores migrantes na sociedade alemã. Essa falta de uma concepção clara de integração pode ser vista como aspecto negativo e pesado nas décadas de crescimento econômico e material. Mas sem concepção convincente de integração, os imigrantes se tornavam, portanto, cidadãos e cidadãs de segunda classe e formavam um polo que simbolizava menores chances de vida numa sociedade de aparente bem-estar social e econômico.

Mais um grande grupo da população não usufruiu do desenvolvimento econômico e social, as mulheres. O grupo majoritário da população alemã obteve nesse período um papel bem determinado. Enquanto o sexo masculino trabalhou no mercado de trabalho e sustentou financeiramente a família, o sexo feminino teve que cuidar da família, às vezes não apenas dos filhos e do cônjuge, mas também de pessoas da terceira idade da família nuclear. Os papéis dos sexos feminino e masculino foram bem definidos de tal forma que apenas dois grupos de mulheres tiveram um trabalho remunerado nesse período: as que tinham que trabalhar fora por causa do orçamento familiar, e as que tiveram uma alta formação acadêmica e trabalhavam especialmente na área de educação, predominantemente em escolas.

Como nesse artigo são refletidas as polarizações socioeconômicas do estado de bem-estar social alemão, será negligenciada a argumentação de como os dois grandes grupos tentaram se libertar das posições estabelecidas naquelas duas décadas analisadas até agora.

Já no fim da década de 1960, no entanto, apareceram as primeiras rupturas na dura divisão dos papéis dos sexos feminino e masculino graças às grandes contribuições de movimentos sociais, entre outros, o movimento estudantil e feminista. O engajamento por uma sociedade igualitária

mostrou claros resultados. As mulheres conseguiram se manifestar tanto no mundo do trabalho como na sociedade em geral a partir da década de 1970. Atualmente, mulheres bem qualificadas têm a chance de conquistar altas posições tanto na área profissional como também na política e na vida cultural. Essa ascensão foi também o resultado de reformas no sistema educacional que possibilitou, a partir da segunda metade dos anos de 1960, mais meninas e crianças de camadas economicamente vulneráveis da sociedade a receber uma formação mais qualificada, de sorte que, a partir dos anos setenta, a ascensão social se tornou uma realidade irrevogável (WIMBAUER, 2006; SANDKÖTTER, 2010a). No entanto, a integração dos trabalhadores convidados e migrantes continuou a ser um grande desafio que ainda precisa de maiores esforços e ideias produtivas.

Em suma, nas duas primeiras décadas do Pós-Guerra, o próspero desenvolvimento econômico e a paz social, em detrimento de dois grandes atores sociais, marcaram a sociedade alemã.

### **As décadas de 1970 e 1980 - Rupturas**

As décadas de 1970 e 1980 caracterizaram-se pois por desenvolvimentos ambivalentes. Em primeiro lugar, devem ser acentuados aspectos positivos, entre outros, os mencionados processos de mudança social no sentido de maiores possibilidades de participação para indivíduos, elevados graus de formação tanto para crianças das classes baixas como, em especial, para meninas, e a superação definitiva de carência material (SANDKÖTTER; ONNEN 2013; HECKEN 2006).

Além disso, devem ser indicados também aspectos que demonstram uma aceitação da democracia na população que apoiou um *slogan* famoso do quarto chanceler alemão, Willy Brandt, que disse numa declaração governamental em 1969 que a sociedade deve ousar mais democracia. Esse pronunciamento positivo e desafiador animou a sociedade e deixou a impressão de uma situação tranquila, estável e otimista com respeito ao futuro.

No entanto, deve ser constatado também uma tendência ambivalente que parece muito positiva à primeira vista mas que implica não apenas progresso, mas também desafios enormes para uma sociedade industrial: a chamada automatização dos processos de trabalho e a introdução de computadores nesse espaço. Tal fenômeno influenciou de forma drástica a sociedade porque, no mais tardar a partir da segunda metade dos anos

1970, a consequência desse desenvolvimento se tornou cada vez mais clara para a população, ou seja, a força de trabalho do ser humano pôde ser substituída tanto por máquinas eficientes como também pela racionalização de operações de trabalho. Esse processo técnico-administrativo teve grandes consequências para o subsequente desenvolvimento do mundo de trabalho e da situação profissional de trabalhadores e funcionários e influenciou a economia e a sociedade desde então, e não apenas nas décadas de 1970 e 1980 (NACHTWEY 2016; SANDKÖTTER 2013).

Uma ruptura inicial e mais leve aconteceu logo no fim da década de sessenta, mas teve uma enorme repercussão: a recessão econômica dos anos 1966/1967. A Alemanha do Pós-Guerra viveu então a primeira recessão econômica. A situação se agravou ainda nos anos seguintes por meio de uma recessão mundial. O governo reagiu achando necessária uma combinação de políticas macroeconômicas que libertariam a procura de trabalho. Essa receita famosa de intervenção do Estado do economista inglês John Maynard Keynes funcionou e estabilizou o clima nacional no início dos anos setenta (HAUG, 2015).

Mas a próxima recessão econômica seguiu logo com consequências mais graves. A crise econômica de 1973/74 afetou a substância da economia e foi o ponto de mudança. Em 1973, aconteceu o primeiro choque petrolífero, ou seja, através de um estrangulamento na produção de petróleo de 5% pelos Estados árabes da OPEP, no contexto da quarta guerra entre Israel e Estados árabes, o preço da matéria-prima subiu subitamente e causou uma fase de turbulências nas economias capitalistas do mundo. Essa crise deixou a mensagem de vulnerabilidade das economias capitalistas. Com sua forte economia exportadora, a Alemanha foi afetada drasticamente pelo embargo dos Estados árabes.

O choque petrolífero de 1973 se desdobrou em um debate fundamental com fortes consequências. O ponto de vista minoritário nesse debate foi defendido por cientistas de várias áreas e ativistas de diversos movimentos sociais que achavam a crise um sinal para as limitações do crescimento econômico. Segundo os adeptos da ideia, as sociedades não podem depender da natureza finita da matéria-prima e deveriam desenvolver concepções científicas e políticas públicas que se orientem em descobrir e inventar caminhos alternativos (MEADOWS, 1973). Apesar das grandes discussões na sociedade alemã (e em outras sociedades capitalistas), tal ideia

se tornou irrealista e foi contrastada com uma convencional argumentação econômica, que insistia na possibilidade de enfrentar (também futuras) crises por meio de *plausíveis* receitas econômicas. Estas vêm da teoria neoliberal e preveem uma economia orientada por medidas de desregulação e uma política de aprovisionamento.

Um outro ponto de vista neste debate fundamental foi então dominado pelos defensores da teoria neoliberal. Uma consequência secundária da primeira crise petrolífera foi o acréscimo de crises econômicas por causa de motivos econômicos, ou seja, o começo de diminuições no crescimento econômico até fases de estagnação - que afetaram evidentemente países com fortes concentrações na exportação de produtos. Essa redução do crescimento econômico implicou especialmente em três resultados: em primeiro lugar, o aumento significativo de desempregados, especialmente na primeira metade dos anos de 1980; em segundo lugar, o aumento de despesas na área social e, *last but not least*, o aumento de dívidas públicas. Esse triângulo assustador, segundo a argumentação neoliberal, pode ser superado por meio de uma evidente opção pela diminuição de despesas públicas e uma decidida orientação pelas ofertas do setor econômico que, por sua vez, deve ser apoiado no interesse de investir em projetos e subsequentemente em disponibilidades novas de trabalho. A estratégia neoliberal se tornou ainda mais dominante a partir de 1998 (NACHTWEY, 2016).

Quanto às polaridades nas décadas de 1970 e 1980, pode se resumir que além das mencionadas liberdades ganhadas – conceitos-chave: reformas no sistema de formação e processos de emancipação – se acentuou na área socioeconômica o crescimento de desigualdades de oportunidades, de sorte que os bem formados alcançaram, nos tempos de maior concorrência, postos de trabalho reconhecidos e bem remunerados, enquanto especialmente os de menor formação ficaram na escada menor da hierarquia social e correram o risco de se tornarem apenas receptores de transferências do Estado, tendo em vista que no início da década de oitenta se estabeleceu o desemprego de longo prazo, ou seja, o perigo de não poder ser mais integrado no mercado de trabalho. Foram especialmente os menos qualificados que sofreram essa fatalidade desde então. Dentro de poucos anos na década de setenta, o número de desempregados na Alemanha chegou a um milhão de pessoas e, a partir da primeira metade dos anos oitenta até a reunificação, o país alcançou um patamar de dois milhões de desempregados, pessoas menos

qualificadas sem chances de volta para o mercado de trabalho (RUDOLPH, 1992; ZIMMERMANN, 2006).

### III. DA DÉCADA DE 1990 AOS DIAS DE HOJE: O FIM DO PROJETO PROMETEDOR

No período de 1990 até os dias de hoje, houve um fortalecimento da tendência de polarização em função da desigualdade de renda entre os 10% mais ricos e os 10% mais pobres da sociedade. Esse período de quase trinta anos pode ser dividido em três fases: a) as consequências da reunificação alemã, b) as consequências da chamada Agenda 2010 e c) a acentuação das polarizações socioeconômicas que implica na formação de três classes sociais: cerca de 15% da população com uma situação privilegiada; a grande maioria de até 70%, que apesar de ter perdido uma segurança quanto à durabilidade do próprio emprego vive com consideráveis condições de vida; e um segmento de aproximadamente 15% com uma vida em condições constantemente inseguras em relação ao rendimento, assim como à participação na vida cultural e política (VESTER, 2015a, 2015b).

#### **Consequências da reunificação**

Do ponto de vista socioeconômico, a reunificação alemã, em 1990, significou a tentativa da imediata integração de 16,5 milhões pessoas nos sistemas econômico, político e de previdência social na antiga Alemanha ocidental, ou seja, da noite para o dia, o número de habitantes da nova Alemanha cresceu bastante (para 80 milhões). Depois do desaparecimento da primeira euforia da reunificação do país, levantaram-se vários problemas (DAEHNHARDT, 2014; DOMÍNGUEZ AVILA, 2010; RESENDE, 2009). Para enumerar apenas os mais graves: a falta de competitividade de um grande número de empresas da antiga Alemanha Oriental significou a falência de muitas empresas e empregos; e a transferência das pessoas no sistema de previdência social necessitou consideráveis despesas do orçamento nacional. Ademais, um considerável número de empresas da antiga Alemanha Ocidental vivia uma situação de grandes dificuldades com respeito à competitividade por causa de processos econômicos globais que resultaram em um deslocamento de empregos para outros países com



salários mais baixos. Em outras palavras, tratou-se de um desafio nacional que se tornou ainda mais grave por causa dos efeitos da reunificação. Esse desafio marcou milhões de pessoas por causa das crescentes inseguranças na vida pessoal e a experiência individual de desemprego. Especialmente pessoas com poucas qualificações ou qualificações não procuradas tinham que viver com a fatalidade de não poder voltar mais ao mercado de trabalho e tornar-se completamente dependente de transferências financeiras do Estado (DIAS, 2014; PFETSCH, 1997; QUEIROZ GUIMARÃES, 2006; HASSEL, 2010).

### **A Agenda 2010**

No início do século XXI, a situação socioeconômica foi cunhada com ilhas de sucesso – especialmente nas grandes cidades alemãs – e mares de insegurança e descontentamento de milhões de pessoas. A Alemanha passou a imagem do “sick man of Europe”. O governo federal tomou a decisão de que o estabelecido modelo de parceria pacífica entre empregadores e empregados deveria ser modificado a favor de um sistema que exigisse mais responsabilidade pessoal do indivíduo e reduzisse, ao mesmo tempo, os benefícios recebidos do Estado. Essa ideia central foi articulada na chamada Agenda 2010. A concepção “Agenda 2010” foi elaborada e realizada no segundo mandato do governo de Gerhard Schröder, entre 2003 e 2005, e incluiu mudanças no sistema social e na legislação do mercado de trabalho. O governo pretendia reganhar a perda competitividade das empresas alemãs no mercado internacional e mudar o sistema de seguridade social exigindo mais contribuições do indivíduo (GIRAUD 2010; BUSEMEYER ET AL., 2013; QUEIROZ GUIMARÃES, 2014).

Dois aspectos com graves consequências marcaram a Agenda 2010: medidas organizacionais na área econômica; e medidas na área do mercado de trabalho.

Em relação ao papel do empresário de criar postos de trabalho numa economia capitalista, afirmou-se que ele precisava ser apoiado pelo Estado por meio de medidas que promovessem a vontade e a disposição de criação de vagas. Para tal, deveriam ser reduzidos os custos não salariais por meio de um aumento das contribuições à segurança pagas pelos empregados. Além disso, deveria ser facilitada a possibilidade de demissão de assalariados por causa de necessidades econômicas.

Quanto ao mercado de trabalho, foi realizada a mais ampla reforma na história da Alemanha depois da Segunda Grande Guerra. O pagamento do seguro desemprego foi limitado a um ano a partir de 2005, ou dezoito meses para empregados na idade de 55 anos ou mais velhos. No caso de não arranjar um novo emprego dentro de um prazo de doze meses, o desempregado poderia receber apenas um subsídio básico, com uma evidente diminuição do padrão de vida. O montante de renda básica dependeria do patrimônio do beneficiário, ou seja, a pessoa afetada não teria o direito de manter todos os bens acumulados na época da atividade profissional. As fortunas também não poderiam ser transferidas para contas de outros membros da família (parceiro ou parceira, filhos). As reformas realizadas provocaram um clima tenso na sociedade e uma onda de manifestações e greves e até a destituição do governo em exercício no ano de 2005 (HETTLAGE, 2013).

Hoje, pode-se constatar um resultado ambivalente da reforma através da Agenda 2010 que apoiou evidentemente os interesses de empresários e carregou as situações econômica e social dos assalariados. Pode ser constatado também um aumento de empregados a partir de 2006. Entretanto, o aumento de postos de trabalho dominou o processo de novas contratações. Esse processo ambivalente será analisado a seguir de forma abrangente e detalhada partindo dos dias de hoje (NACHTWEY, 2016; QUEIROZ GUIMARÃES, 2014; PADILLA 2014).

### **Desenvolvimento geral no período**

No ano de 2017, a Alemanha alcançou um recorde: em nenhum ano, desde a reunificação, existiram tantos postos de trabalho e uma quantidade tão pequena de desempregados. Entretanto, os números impressionantes à primeira vista devem ser analisados de uma perspectiva diferenciada, pois o sucesso no mercado de trabalho foi acompanhado por um aspecto que marcou o desenvolvimento econômico e social do país desde a introdução da reforma da Agenda 2010, em 2005. O desenvolvimento no mercado de trabalho foi cunhado com uma polaridade; de um lado, um número relativamente pequeno de trabalhos bem remunerados que oferecem uma segurança social e a possibilidade de planejar a própria vida por um longo prazo e, de outro lado, trabalhos temporários – também para pessoas bem qualificadas e com altos salários – que implicam insegurança e muita flexi-

bilidade. Os números altos de empregos e empregabilidade não refletem, de maneira nenhuma, uma situação favorável para os empregados nem a visão (ingênua) de um crescimento constante de melhores postos de trabalho sem limitações temporárias. Apesar do aumento de qualificações e da disponibilidade para (uma) flexibilidade (maior ainda), o mercado de trabalho continuou a ser volátil e, o que pesa mais, representou o aumento da polarização na sociedade alemã. Essa polaridade de poucos bem remunerados com seguros trabalhos de um lado e um número relativamente grande de postos inseguros e mal-pagos de outro lado pode ser observada claramente no setor de serviços (NACHTWEY, 2016).

Sem dúvida nenhuma, esse setor cresceu constantemente nas últimas décadas tanto nos países desenvolvidos como também nos países emergentes. No caso da Alemanha, vale ressaltar a tendência de que o setor de serviços oferece, até agora, um número relativamente pequeno de trabalhos bem qualificados e remunerados (por exemplo: engenheiros, consultores, gerentes, gestores) e um grande número de assalariados mal-pagos em distintas áreas, como educadores, agentes em firmas do terceiro setor, entre outros (MANSKE, 2005; VESTER, 2015b).

Esta percepção pode ser ilustrada por meio de uma outra metáfora: a escada rolante substitui o elevador. Enquanto o elevador representa a tendência de subida das várias camadas sociais, a escada rolante representa subidas e descidas coletivas e individuais. A distância entre bem e mal pagos se ampliam novamente: os salários líquidos dos empregados cresceram – com algumas fases excepcionais – até a primeira metade dos anos noventa; mais tarde (até hoje) observa-se um alargamento do leque salarial. Desde o início do novo século, a produtividade cresceu, mas, ao contrário das décadas de cinquenta a setenta do século passado, os salários líquidos cresceram constantemente apenas no setor alto, estagnaram ou subiram pouco para a classe média, e desceram sucintamente para a classe com os menores salários. Em números empíricos: o um quinto (1/5) mais pobre da população perdeu, e o um quinto (1/5) mais rico ganhou no rendimento total. Nos tempos do elevador, quase não mudou a dimensão da desigualdade; o único aspecto que cunhava fortemente essa época era a reprodução das desigualdades sociais nos níveis de classes sociais (classe dominadora, classe média e classe baixa). Um outro número reflete claramente esse desenvolvimento: enquanto os dez por cento mais ricos tiveram

44% do patrimônio líquido em 1991, eles alcançaram 66% em 2010. E a desigualdade seria ainda maior sem os impostos baixos e as transferências do setor público (NACHTWEY, 2016).

Segundo o economista francês Thomas Piketty (2014) pode-se observar, em geral, que a concentração de riqueza aumenta quando os ganhos de capital são mais elevados do que os crescimentos econômico e salarial. Piketty acrescenta ainda constatando que os maiores lucros, num mundo em processo de globalização, são feitos pelos detentores de capital e de acionistas.

Desde 2005, a desigualdade na Alemanha não cresceu mais. Entretanto, mas a já constatada situação permanece firme e forte: enquanto a classe dominante ganha lucros com a exceção da crise financeira (2008 e 2009), a classe média vive um desenvolvimento instável, para cá e para lá, e a classe baixa permanece num patamar baixo (NACHTWEY, 2016). Mesmo a crise financeira (mundial) afetou a economia alemã bem menos do que outras sociedades ocidentais.

A crise financeira, a partir de 2007, foi provocada por um colapso da bolha imobiliária nos EUA. Desde os anos noventa, mesmo pessoas com baixos salários receberam créditos de bancos para poder realizar o sonho da casa própria. Os tomadores de empréstimos, às vezes, não prestavam atenção nas flexíveis taxas de juros nos seus contratos e, quando as taxas diretoras subiram de novo, não podiam pagar mais as crescentes taxas, de forma que o sonho da casa própria terminou de forma brusca.

E como muitos bancos não deram apenas créditos de forma irresponsável para pessoas com pouca solvência, mas foram envolvidos também em negócios de alto risco, o colapso de um banco de significância internacional impulsionou o aparecimento de uma grande crise. Quando o banco de investimentos Lehman Brothers anunciou insolvência em setembro de 2008, as turbulências nas bolsas mundiais fizeram insolvências de outros bancos no mundo inteiro e provocaram a chamada crise financeira de 2008. A consequência dessa turbulência foi a falência de muitos bancos e a recessão econômica em vários países no planeta (EICHHORST ET AL. 2011; DÖRRE, 2014). A Alemanha superou de forma notável essa crise por meio de medidas que acalmaram tanto os investidores e bancos como também os consumidores. Medidas como, por exemplo, a disponibilidade do Estado de ser fiador dos bancos em risco, grandes programas de incen-

tivo à conjuntura econômica e a introdução de jornadas reduzidas em vez de demissões (NACHTWEY, 2016; LEHNDORFF, 2012).

### **Trabalho precário**

Um dos aspectos mais notáveis no mercado de trabalho é o crescimento de trabalhos precários. Em geral, um trabalho precário não inclui o tempo integral, mas é limitado temporariamente e não oferece as proteções sociais por meio de seguros. Essa relação de trabalho se caracteriza pela insegurança para o empregado e pela fácil possibilidade de retirada do posto de trabalho, e é chamada de emprego atípico. É considerável que, em 2014, 68,3% dos empregados tiveram um trabalho regular, o que significa uma redução de quase onze por cento em comparação com o primeiro ano da reunificação. Entretanto, os trabalhos atípicos subiram para 20,9%, e os autônomos marcaram 11% dos profissionais. A metade dos profissionais independentes trabalham sozinhos, sem empregados, e correm um grande risco de não poder corresponder às expectativas dos clientes. O aumento de trabalho a tempo parcial e empregos temporários se referem especialmente a trabalhadores pouco qualificados. Vale a regra geral: quanto mais jovem e mal-qualificado, tanto mais a probabilidade de exercer um emprego atípico. Deve ser acrescentado ainda o fato de que a erosão de trabalhos regulares está relacionada também com a crescente atividade profissional de mulheres que, na maioria das vezes, não preferem um trabalho a tempo integral, mas um a tempo parcial por causa das dedicações à família (NACHTWEY, 2016; SCHERSCHEL, 2012).

O aparecimento dessa (nova) forma de ocupação assalariada resultou também em relações complicadas entre as duas frações nas firmas. Este aspecto de mal-estar psicológico contribuiu para uma outra forma de viver o mundo de trabalho (NACHTWEY, 2016).

### **Medo de descida**

O sociólogo francês Robert Castel (2000) detectou na maior classe da sociedade capitalista contemporânea, a classe média, tendências de descontentamento e até de medo da descida social. A percepção de novos grupos do mundo de trabalho fez com que partes da classe média refletissem sobre as consequências dessa flexibilização das relações de trabalho para o

próprio *status* social.<sup>10</sup> Segundo Castel, existem três frações na sociedade atual: a primeira se compõe de todos e todas com o sentimento de serem integrados na sociedade, ou seja, pessoas que confiam no próprio papel dentro da sociedade. A segunda parte se compõe de pessoas que perderam o sentimento de segurança e se consideram como pessoas vulneráveis. É um sentimento de vulnerabilidade, ou seja, a perda de confiança na segurança pessoal dentro de uma sociedade com consideráveis mudanças nas áreas social, econômica e política. E a terceira fração se sente isolada das primeiras duas zonas e dos benefícios da sociedade. As pessoas desse grupo se sentem constantemente numa posição secundária, ou seja, sem chances de chegar na área mais próxima, aquela das pessoas que se sentem vulneráveis na atual conjuntura da sociedade. A descrição de Castel no início desse novo século se tornou mais sólida e convincente, de sorte que se leva em consideração a reestruturação das três tradicionais classes sociais (dominante, média e baixa). A atual sociedade é cunhada pelo medo de descida ou, na classe baixa, de viver numa situação de precariedade sem chances de subir na escada social (NACHTWEY, 2016; CASTEL, 2009).

### **As classes sociais contemporâneas**

Segundo pesquisas empíricas, a situação objetiva da classe alta ou dominante não mudou, ou seja, os membros mantêm um *status* estável. As inseguranças da classe média não se referem a dados objetivos, mas resultam em sentimentos individuais de não poder mais manter o *status* social. Como a metáfora da escada rolante indica a possibilidade de subidas e descidas individuais, se faz complicado criar uma imagem diferenciada dos membros da classe média, que sem dúvida nenhuma não têm mais a consciência de uma classe. O único aspecto que pode ser generalizado é o fato que a situação descrita vale para o país inteiro – sem diferenças geográficas (NACHTWEY, 2016).

A situação da classe baixa na Alemanha também não tem a consciência de um coletivo. Tal situação pode ser descrita, em linhas gerais, da

---

10 A classe média não é apenas grande mas também versátil: educadores e professores de escola, trabalhadores qualificados, camponeses, comerciantes, negociantes, funcionários (públicos), agentes independentes ou, numa expressão, todos e todas com profissões qualificadas (VESTER, 2015b).

seguinte maneira: independentemente da forma concreta de precariedade, todos os membros da classe têm que se confrontar com as consequências da chamada reforma da Agenda 2010. Aconteceu uma alteração de paradigma porque o Estado social buscou estimular (desde 2005) em primeiro lugar, a disposição do indivíduo de procurar um emprego e aceitar qualquer oferta, mesmo que não combine com o grau de formação do candidato. Para os mais precários, os candidatos sem educação formal, a situação se complica ainda mais por causa da falta de um número adequado de postos de trabalho (idem).

O que pode ser concluído em geral para a sociedade alemã contemporânea: a) a sociedade oferece possibilidades divergentes para as várias classes; b) essas divergentes possibilidades são responsáveis por processos de fechamento na sociedade, ou seja, os mais vulneráveis não dispõem de chances realistas para subidas na hierarquia social, enquanto os membros da classe média têm que confiar em tempos estáveis nas áreas econômica e política para poder segurar o próprio *status* social em risco; c) os que pertencem à classe dominante representam claramente a estrutura da atual sociedade que é cunhada com a reprodução de desigualdades sociais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS E PERSPECTIVAS

A análise das várias polaridades nas últimas décadas permite algumas considerações finais e um olhar para o futuro próximo. Podem ser esboçados dois cenários, um partindo da situação atual, e um segundo levando em consideração possíveis desenvolvimentos socioeconômicos diante de processos de digitalização (WETZEL, 2015).

Primeiro cenário: vale acentuar que as classes de hoje não têm a consciência de classe como aquelas do século XIX até a primeira metade do século XX. Mas mesmo sem tal consciência, a divisão das três classes e as frações nelas são um sinal claro que, também nos tempos de hoje, a reprodução de desigualdades sociais permanece um dos maiores obstáculos para um desenvolvimento mais digno e humano (BOURDIEU, 198; SANDKÖTTER, 2001). Uma economia claramente diversificada e especializada continua a precisar de empregados altamente qualificados e capazes de reagir flexivelmente com respeito às exigências do trabalho. A necessidade

de maior flexibilidade é uma resposta óbvia das (maiores) exigências para o empregado e a redução de velhas hierarquias. Mas a democratização da relação entre empregador e empregado implica em mais possibilidades de realizar projetos em tempos curtos (KOPPETSCH 2011). Sem dúvida nenhuma, pessoas altamente qualificadas continuam a ser os beneficiários deste trabalho contemporâneo. As preocupações e medo de descida social, especialmente de membros da classe média, podem ser atribuídas às maiores exigências e à insegurança de que projetos momentâneos dificilmente possam garantir empregos de longa duração (PFEIFFER, 2015). Mesmo assim, a competência, a motivação e a dedicação ao trabalho beneficiam tanto as classes alta como a média num mundo de trabalho cada vez mais competitivo no nível internacional. A certeza de que um outro ou uma outra concorrente poderia exercer a profissão da mesma forma (eficaz e eficiente) cria um elemento disciplinador que implica em sentimentos como indiferença, insegurança, estresse, instabilidade e fases de apatia (BUDE, 2014).

No entanto, a situação muda completamente para todos que pertencem à classe baixa. Vários estudos empíricos mostram que muitos receptores de transferências do Estado continuam a ser motivados a voltar ao mercado de trabalho, mas têm uma visão realista das próprias chances (SONDERMANN et al., 2009). Esse grupo de seres humanos forma um outro polo na sociedade contemporânea cujas chances de autofinanciar o seu sustento de vida são mínimas. Até hoje, faltam concepções e iniciativas para mudar a situação dessas pessoas que conformam um total de quase quatro milhões de pessoas. O grande obstáculo para uma vida conduzida pela própria força e engajamento é a falta de competência básica para o mercado de trabalho.

O impressionante é que qualquer tentativa de políticas públicas está sujeita à hipótese de que processos de digitalização possam contribuir para uma melhoria de chances de pessoas menos qualificadas entrarem no mercado de trabalho.

Segundo cenário: a digitalização é um processo de conversão, por meio de um *scanner*, de informação analógica para código digital (dados numéricos) passível de ser interpretado por um computador. Esse processo de conversão pode se referir a instrumentos, aparelhos e veículos, entre outros. A digitalização pode seguir a fusão de virtualidade e realidade. É realista afirmar que máquinas interligadas podem se comunicar, robôs



podem substituir atividades humanas, e impressoras 3D podem individualizar a produção (HARTMANN, 2015).

O que parece uma nova revolução na área de automatizações pode gerar também novos empregos para pessoas de baixa qualificação. Mas antes de esboçar essa visão otimista, devem ser mencionadas as preocupações com respeito aos processos de digitalização.

O receio mais articulado se refere à provável tendência de desemprego em massa. Segundo essa previsão, 20% das pessoas terão um trabalho renumerado e 80% poderão permanecer fora do mercado de trabalho. Um outro problema destaca-se nas fronteiras líquidas entre trabalho remunerado e não-remunerado porque é incerto quem vai pagar qual serviço numa sociedade em que o esforço de trabalho (simples) pode ser substituído por máquinas e robôs (DÖRRE, 2015). Ao lado da visão de que o surgimento de novos mercados necessite novos tipos de trabalho, inclusive para os que não têm boas qualificações, existe uma ideia prometedora e que estimula profundas reflexões. Partindo da ideia de que muitos tipos de trabalho podem ser realizados de forma melhor e mais eficaz por robôs e máquinas, a sociedade poderia valorizar mais uma economia social, ou seja, um trabalho do cuidado. Uma ideia prometedora nas sociedades ocidentais em envelhecimento, cuidar de pessoas da terceira idade, doentes, necessitados de qualquer tipo. E para reforçar ainda mais essa ideia: uma economia digitalizada criaria a base de uma sociedade sustentável que poderia assinar um novo contrato social que garantisse a todos e todas o direito de participação segundo a regra de ouro: um terço do total para trabalho remunerado, um terço para trabalho de cuidado e um terço para o engajamento civil.

Mas atenção: será que as polarizações descritas da sociedade alemã podem ser superadas por meio do progresso tecnológico? E ainda mais: nesse ensaio foi discutido o desenvolvimento socioeconômico de um país. Será que a visão articulada combina com o espírito, a mentalidade e a vontade da sociedade alemã? Ou um outro povo é mais capaz para a realização da mencionada ideia? Mas seria suficiente somente um povo? Ou apenas sociedades ocidentais? É difícil de imaginar, porque deve ser para o mundo todo.

Ou, no final, fica muito mais realista e desafiador apenas o legado da sociedade moderna: o ser humano é capaz de criar e estabelecer direi-

tos iguais para todas e todos. Ele só precisa de coragem, disponibilidade e engajamento no dia a dia, cotidianamente.

## REFERÊNCIAS

- Adorno, Theodor (1971): *Erziehung zur Mündigkeit*, Frankfurt
- Aly, Götz (2015): *Volk ohne Mitte. Die Deutschen zwischen Freiheitsangst und Kollektivismus*, Frankfurt
- Beck, Ulrich (1986): *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Frankfurt
- Beck, Ulrich (1997): *A reinvenção da política: rumo a uma teoria da modernização reflexiva*, in:
- Beck, Ulrich; Giddens, Anthony; Lash, Scott (Orgs.): *Modernização Reflexiva - política, tradição e estética na ordem social moderna*, São Paulo: 11-71
- Borchert, Jens; Lessenich, Stephan (2012): *Staat – Kapitalismus – Demokratie*, in: Borchert, Jens; Lessenich, Stephan (Orgs.): *Der Vergleich in den Sozialwissenschaften*, Frankfurt: 285-304
- Bourdieu, Pierre (1983): *Sociologia*, São Paulo
- Bude, Heinz (2014): *Gesellschaft der Angst*, Hamburg
- Busemeyer, Marius R.; Trampusch, Christine (2013): *Liberalization by Exhaustion: Transformative Change in the German Welfare State and Vocational Training System*, in: *Zeitschrift für Sozialreform* 59 (3), 291-312
- Butterwegge, Christoph (2016): *Armut*, Köln
- Castel, Robert (2009): *Die Wiederkehr der sozialen Unsicherheit*, in: Idem; Dörre, Klaus (Orgs.): *Prekarität, Abstieg, Ausgrenzung*, Frankfurt: 21-34
- Castel, Robert (2000): *Die Metamorphose der sozialen Frage*, Konstanz
- Daehnhardt, Patrícia; Freire, Maria Raquel (2014): *25 anos da queda de muro de Berlim*, in: *Relações Internacionais* 43: 5-13
- Dias, Mónica (2014): *O momento da Alemanha – Que rumo para a política externa alemã num mundo de transformação?*, in: *Relações Internacionais* 16: 65-74

Dörre, Klaus (2015): Digitalisierung – neue Prosperität oder Vertiefung gesellschaftlicher Spaltungen, in: Hirsch-Kreinsen, Hartmut (Orgs.): Digitalisierung industrieller Arbeit, Baden-Baden: 269-283

Dörre, Klaus (2014): Sozialkapitalismus und Krise: Von der inneren Landnahme zu äußerer Dominanz, in: Idem et al. (Orgs.); Arbeit in Europa. Marktfundamentalismus als Zerreißprobe, Frankfurt: 25-49

Domínguez Avila, Carlos Federico (2010): A queda do muro de Berlim. Um estudo com fontes brasileiras, in: Revista de Sociologia e Política Curitiba 18: 93-110

Eichenhofer, Eberhard (2007): Geschichte des Sozialstaats in Deutschland, München

Eichhorst, Werner; Max, Paul (2011): Reforming German labour market institutions: A dual path to flexibility, in: Journal of European Social Policy 21 (1), 73–87

Esping-Andersen, Gosta (2012): Die drei Welten des Wohlfahrtskapitalismus, in: Borchert, Jens; Lessenich, Stephan (Orgs.): Der Vergleich in den Sozialwissenschaften, Frankfurt: 343-372

Esping-Andersen, Gosta (1991): As três economias políticas do welfare state, in: Lua Nova: Revista de Cultura e Política 24: 85-116

Geißler, Rainer (2014): Die Sozialstruktur Deutschlands, Wiesbaden

Giraud, Olivier; Lechevalier, Arnaud (2010): A fragmentação da norma de emprego na Europa. Uma comparação entre Alemanha e França, in: Sociologias Porto Alegre 12: 32-65

Hartmann, Ernst (2015): Arbeitsgestaltung für Industrie 4.0: Alte Wahrheiten, neue Herausforderungen, in: Botthoff, Alfons et al. (Orgs.): Zukunft der Arbeit in Industrie 4.0, Berlin: 9-20

Hassel, Anke (2010): Twenty Years after German Unification: The Restructuring of the German Welfare and Employment Regime, in: German Politics & Society 28 (2), 102-115

Haug, Lisa; Stoy, Volquart (2015): Mit Kontinuität durch die Krise, in: Bieling, Hans-Jürgen; Buhr, Daniel (Orgs.): Europäische Welten in der Krise, Frankfurt: 31-56

Hecken, Anna Etta (2006): Bildungsexpansion und Frauerwerbstätigkeit, in: Hadjar, Andreas; Becker, Rolf (Orgs.): Die Bildungsexpansion. Erwartete und unerwartete Folgen, Wiesbaden: 123-155

Heidenreich, Martin (2006): Die Europäisierung sozialer Ungleichheit, Frankfurt

Hesse, Jan-Otmar (2013): Wirtschaftsgeschichte, Frankfurt

Hettlage, Robert; Lenz, Karl (2013): Projekt Deutschland, München

Kaufmann, Franz-Xaver (2003): Varianten des Wohlfahrtsstaates – Der deutsche Sozialstaat im internationalen Vergleich, Frankfurt

Koppetsch, Cornelia (2011): Zur Privatisierung des Erfolgs. Diskretion und Herrschaftswissen in modernen Arbeitswelten, in: Idem: Soziologie des Privaten, Wiesbaden: 184-188

Lehndorff, Steffen (2012): German capitalism and the European crisis: part of the solution or part of the problem?, in: Lehndorff, Steffen (Hg.): A triumph of failed ideas – European models of capitalism in the crisis, Brüssel: 79-102

Lessenich, Stephan (2013): Die Neuerfindung des Sozialen. Der Sozialstaat im flexiblen Kapitalismus, Bielefeld

Manske, Alexandra (2005): Eigenverantwortung statt wohlfahrtsstaatliche Absicherung, in Berliner Journal für Soziologie 2: 241-258

Meadows, Dennis et al. (1973): Die Grenzen des Wachstums. Bericht des Club of Rome zur Lage der Menschheit, Reinbek

Nachtwey, Oliver (2016): Die Abstiegs-gesellschaft, Frankfurt

Padilla, Beatriz e Alejandra Ortiz (2014): Construção das identidades de jovens de origem imigrante em Europa: resultados de um projeto europeu, in: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana (Brasília) Ano XXIII (42): 133-158

Pfeiffer, Sabine (2015): Industrie 4.0 und die Digitalisierung der Produktion: Hype oder Megatrend?, in: Aus Politik und Zeitgeschehen 31/32: 6-10

Pfetsch, Frank (1997): Novas alternativas: condições básicas nacionais modificadas após a reunificação, in: Revista Brasileira Política Internacional 40(1): 178-192

- Piketty, Thomas (2014): *Das Kapital im 21. Jahrhundert*, Frankfurt
- Queiroz Guimarães, Alexandre (2006): *O capitalismo coordenado alemão: Do Boom do pós-guerra à Agenda 2010*, in: *Lua Nova* 66: 23-56
- Queiroz Guimarães, Alexandre et al. (2014): *Alemanha: o modelo de capitalismo social e os desafios no liminar do século XXI*, in: *Revista de Sociologia e Política* 22(51): 55-75
- Resende, Paulo-Edgar Almeida (2009/10): *Os dois lados do muro*, in: *Revista USP* 84: 38-49
- Rudolph, Helmut (1992): *Struktur und Dynamik der Langzeitarbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland 1980 – 1990*, in: Brinkmann, Christian; Schober, Karen (Orgs.): *Erwerbsarbeit und Arbeitslosigkeit im Zeichen des Strukturwandels. Chancen und Risiken*, Nürnberg: 147-188
- Sandkötter, Stephan (2001): *Educação para todos*, João Pessoa
- Sandkötter, Stephan (2010a): *Bildungsarmut in Deutschland: Eine aktuelle Bestandsaufnahme*, in: Idem (Orgs.): *Bildungsarmut in Deutschland und Brasilien*, Frankfurt: 13-18
- Sandkötter, Stephan (2010b): *Chancen und Hindernisse auf dem Weg zur Überwindung von Bildungsarmut in Deutschland*, in: Idem (Orgs.): *Bildungsarmut in Deutschland und Brasilien*, Frankfurt: 113-132
- Sandkötter, Stephan (2011): *Immer noch oder schon wieder? Brasilien – Land der Zukunft*, in: Idem (Orgs.): *Gesellschaftsdiagnosen – aktuelle deutsch-brasilianische Herausforderungen und Chancen*, Frankfurt: 13-27
- Sandkötter, Stephan (2013): *Armut und Bildung*, in: Friedrich Verlag - Jahresheft 2013: *Armut und Schule*, 19-31
- Sandkötter, Stephan; Onnen, Corinna (2012): *Die Geschlechtstypik von Bildung, Erziehung und Sozialisation*, in: *Enzyklopädie Erziehungswissenschaft*: 221-239
- Scherschel, Karin; Booth, Melanie (2012): *Aktierung in der Prekarität: Folgen der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland*, in: Idem et al. (Orgs.): *Neue Prekarität – die Folgen aktivierender Arbeitsmarktpolitik – europäische Länder im Vergleich*, Frankfurt: 17-46

Schmid, Josef (2000): Wohlfahrtsstaaten im Vergleich: Organisation, Finanzierung, Leistungen und Probleme, Wiesbaden

Seifert, Wolfgang (2013): Migration, in: Hradil, Stefan (Orgs.): Deutsche Verhältnisse. Eine Sozialkunde, Frankfurt: 67-93

Sondermann, Ariadne et al. (2009): Die Überzähligen – Teil der Arbeitsgesellschaft, in: Castel, Robert; Dörre, Klaus (Orgs.): Prekarität, Abstieg, Ausgrenzung – die soziale Frage am Beginn des 21. Jahrhunderts, Frankfurt: 157-167

Streeck, Wolfgang (2013): Gekaufte Zeit. Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus, Frankfurt

Van der Veen, Robert Jan (2013): Three worlds of social insurance: on the validity of Esping-Andersen's welfare regime dimensions, in: British Journal of Political Science, 43 (2): 323-343

Vester, Michael (2015a): Der deutsche Pfad: Schieflagen eines Erfolgsmodells. Langfristige Verschiebungen und Spannungen in der Wirtschafts- und Sozialstruktur seit 1991, in: Graf, Angela; Möller, Christina (Orgs.): Bildung – Macht – Eliten, Frankfurt: 231-265

Vester, Michael (2015b): Die Grundmuster der alltäglichen Lebensführung und der Alltagskultur der sozialen Milieus, in: Freericks, Renate; Brinkmann, Dieter (Orgs.): Handbuch Freizeitsoziologie, Wiesbaden: 143-187

Vester, Michael (2015c): Klasse, Schicht, Milieu, in: Otto, Hans-Uwe; Thiersch, Hans (Orgs.): Handbuch Soziale Arbeit, München: 849-875

Wetzels, Detlef (2015): Arbeit 4.0. Was Beschäftigte und Unternehmen ändern müssen, Freiburg

Wimbauer, Christine (2006): Frauen – Männer, in: Lessenich, Stephan; Nullmeier, Frank (Orgs.): Deutschland – eine gespaltene Gesellschaft, Frankfurt: 136-157

Zimmermann, Bénédicte (2006): Arbeitslosigkeit in Deutschland. Zur Entstehung einer sozialen Kategorie, Frankfurt

## BREXIT – POLARIDADES NO REINO UNIDO

Angélica Saraiva Szucko

*The British people have voted to leave the European Union and their will must be respected.*  
(David Cameron, 24 de junho de 2016)

A palavra “*Brexit*” é formada pela junção das palavras “*Britain*” e “*Exit*” e significa a saída do Reino Unido da União Europeia. No dia 23 de junho de 2016, os cidadãos britânicos<sup>1</sup> votaram em um referendo<sup>2</sup> sobre a permanência do país na União Europeia ou sua saída daquele bloco regional. Com 51,9%, aproximadamente 17,4 milhões de votos, a opção pela retirada da União Europeia foi vitoriosa; todavia, cerca de 16,1 milhões de pessoas (48,1%) votaram pela permanência no bloco europeu (THE ELECTORAL COMMISSION, 2018). O resultado evidencia o alto grau de polaridade que existe atualmente no Reino Unido. Vale ressaltar que essa não foi a primeira vez que a população britânica foi consultada sobre o vínculo com o processo de integração europeu. Em 1975, logo após a entrada do país nas comunidades europeias, foi realizado um referendo semelhante, no qual 67,2% dos britânicos optaram pela permanência no bloco (TOSTES, 2017). De fato, a relação do Reino Unido com a Europa comunitária sempre foi marcada por apreensão e distanciamento, e o recente referendo marca o ápice desse processo, uma vez que, até o momento, nenhum outro país membro decidiu sair da União Europeia ou de suas organizações precedentes<sup>3</sup>.

- 
- 1 Apenas os cidadãos britânicos puderam votar. Os cidadãos da União Europeia que vivem no Reino Unido não tiveram direito de voto.
  - 2 No direito britânico, não há a mesma diferenciação entre os conceitos “referendo” e “plebiscito”, como ocorre na legislação brasileira; por este motivo, neste texto, os termos serão utilizados como sinônimos.
  - 3 Somente três territórios de Estados membros saíram: Argélia, com sua independência da França em 1962; e Groelândia e São Bartolomeu, que se tornaram territórios ultramarinos da União Europeia, respectivamente em 1985 e 2012.

Este capítulo procura retomar a trajetória desse relacionamento conturbado entre o Reino Unido e as comunidades europeias enfatizando os fatores que contribuíram para o incremento das polaridades no país, que culminou com a decisão de sair do bloco regional. Desta forma, procura-se responder ao seguinte questionamento: quais as polaridades evidenciadas pelo *Brexit*? De modo a atender esse objetivo, primeiramente, são apresentados os fatos históricos antecedentes a realização do referendo de junho de 2016. Em segundo lugar, analisa-se o resultado do referendo a partir das divisões internas ao Reino Unido que foram expressas pela votação. Posteriormente, discorre-se sobre as etapas do atual processo de negociação para a retirada do país da União Europeia. Ao final, são apontadas as perspectivas futuras desse relacionamento diante de um cenário europeu também marcado pelo aumento da polarização. O texto procura contribuir para a compreensão de um fenômeno contemporâneo ainda em andamento, que trará impactos diretos tanto para a dinâmica da integração europeia quanto para o funcionamento da ordem global.

## HISTÓRICO DO RELACIONAMENTO ENTRE REINO UNIDO E UNIÃO EUROPEIA

O Reino Unido<sup>4</sup>, formado pela Inglaterra, Escócia, País de Gales e Irlanda do Norte, aderiu às comunidades europeias em 1973, juntamente com Irlanda e Dinamarca, no primeiro alargamento do bloco, o qual já era constituído por Alemanha Ocidental, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos. A negociação para a entrada do país foi um processo que se estendeu por muitos anos. Ainda que Winston Churchill, primeiro-ministro britânico entre 1940-1945 e 1951-1955, fosse um entusiasta da formação dos “Estados Unidos da Europa”<sup>5</sup>, esse projeto não incluía, necessariamente,

---

4 Oficialmente Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte.

5 Famoso discurso na Universidade de Zurique, em 1946: “Existe um remédio que (...), em poucos anos, poderia tornar toda a Europa (...) livre e (...) feliz. Trata-se de reconstituir a família europeia ou, pelo menos, a parte que nos for possível reconstituir e assegurar-lhe uma estrutura que lhe permita viver em paz, segurança e liberdade. Devemos criar uma espécie de Estados Unidos da Europa.” Ver: [https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/winston\\_churchill\\_pt.pdf](https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/winston_churchill_pt.pdf)



o Reino Unido. A Europa, para os britânicos, era compreendida como o outro, o continente.

Em um primeiro momento, o Reino Unido recusou-se a integrar tanto a Comunidade Econômica do Carvão e do Aço (CECA), criada em 1951 pelos seis países fundadores, quanto a Comunidade Econômica Europeia (CEE), instituída pelo Tratado de Roma, em 1957. A negativa relacionava-se, em grande medida, à importância das relações comerciais com suas colônias e ex-colônias pertencentes ao *Commonwealth*, bem como à oposição à proposta de uma união aduaneira<sup>6</sup> (BACHE; JORDAN, 2006). Nesse sentido, observa-se que, desde o início, a lógica intergovernamental pautou a ação política do Reino Unido e que o país não estava de acordo com a constituição de instituições supranacionais que pudessem limitar sua autoridade estatal. De fato, a defesa da soberania nacional em detrimento do aprofundamento comunitário é um dos elementos que constantemente gerou tensões entre o país e o bloco regional. Segundo a organização *The UK in a Changing Europe* (2018, p. 35), “a questão da soberania está no cerne do debate sobre a adesão do Reino Unido à União Europeia”<sup>7</sup>.

Em 1960, em oposição à CEE, o Reino Unido participou da criação da *European Free Trade Association (EFTA)*, uma zona de livre comércio à qual Áustria, Dinamarca, Noruega, Portugal, Suécia e Suíça aderiram; no entanto, esse bloco não conquistou resultados econômicos tão satisfatórios como esperado. Segundo David Gowland (2017), a decisão de candidatar-se à CEE foi tomada não em um ataque de entusiasmo com o projeto integracionista europeu, mas por um reconhecimento relutante de que participar desse processo representava uma necessidade ainda que desagradável. Assim sendo, em 1961, o governo britânico iniciou as negociações para que o país adentrasse à CEE; não obstante, esse processo foi árduo e moroso em função de dois vetos franceses. Em 1963, o presidente francês Charles De Gaulle vetou a entrada do Reino Unido, pois temia a vinculação deste com os Estados Unidos durante a Guerra Fria (BACHE; JORDAN, 2006);

6 A União Aduaneira consiste em um aprofundamento maior da integração comercial, pois, além de objetivar a redução das barreiras tarifárias como a Zona de Livre Comércio, estabelece também uma tarifa externa comum (TEC).

7 “*The issue of sovereignty lies at the heart of the debate over Britain’s membership of the EU*” (tradução nossa).

e, em 1967, quando o Reino Unido solicitou novamente a entrada na CEE, De Gaulle manteve sua posição.

Apenas em 1969, com a saída do general francês da presidência, as negociações ganharam força, culminando com a entrada britânica no bloco em 1º de janeiro de 1973. Mesmo assim, em abril de 1974, o Reino Unido solicitou que fossem realizadas novas negociações sobre seu tratado de adesão com o intuito de reduzir sua contribuição ao orçamento comunitário (TOSTES, 2017). A questão financeira também é outro fator que sempre gerou tensões, especialmente durante o governo de Margaret Thatcher (1979-1980), pois argumentava-se que o Reino Unido recebia muito menos recursos do que seu aporte ao bloco.

A pertença a um bloco regional ainda gerava incertezas no país, e, em junho de 1975, o Partido Trabalhista, liderado por Harold Wilson, consultou a população britânica via referendo, ocasião em que aproximadamente dois terços dos votantes confirmaram o desejo de participar do processo de integração europeu. Apesar desse resultado inicial, o relacionamento entre o Reino Unido e as comunidades europeias continuou sendo marcado por momentos de maior aproximação ou de resistência às iniciativas de aprofundamento político-institucional. Do ponto de vista britânico, existia um grande interesse no aumento dos fluxos econômicos-comerciais com os países europeus sem que isso implicasse, necessariamente, a cessão de parte de sua soberania. A assinatura do Tratado de Maastricht, em 1992, reiterou o posicionamento do Reino Unido ao optar tanto por não participar da terceira fase da União Econômica e Monetária, que culminaria com a adoção de uma moeda comum, o Euro, quanto por não aderir ao Espaço Schengen<sup>8</sup>, que consiste em uma política de abertura de fronteiras e livre circulação de pessoas entre os países signatários. Ademais, naquele momento, o país também não assinou o “capítulo social” do tratado, o que foi modificado em 1997, durante o governo trabalhista de Tony Blair, que

---

8 Atualmente, 26 países fazem parte do acordo: Islândia, Liechtenstein, Noruega, Suíça e mais 22 dos 28 membros da União Europeia (Irlanda e Reino Unido mantêm a opção de exclusão enquanto Bulgária, Croácia, Chipre e Romênia são legalmente obrigados a aderir ao acordo, pois o Tratado de Amsterdã o incorporou à legislação do bloco, mas ainda não o fizeram).

buscou uma aproximação maior com bloco europeu. Esses *opt-outs*<sup>9</sup>, ou derrogações, britânicos ao longo do processo de integração evidenciam a constante resistência do país no aprofundamento do bloco e, principalmente, a diferença entre o projeto franco-alemão e o britânico para a região.

De modo geral, o governo britânico constantemente adotou uma postura de exclusivismo almejando um status diferenciado dentro da integração regional. Por esta razão, “o relacionamento do Reino Unido com a União Europeia, geralmente, foi descrito de forma variada como ‘estranho’, ‘relutante’ ou ‘semi-independente’”<sup>10</sup> (BACHE; JORDAN, 2006, p. 4). Essa caracterização reitera o ceticismo britânico com o processo de integração. O posicionamento do país, ao longo dos anos, tem sido em favor de uma abordagem mais intergovernamental do que supranacional, na qual os Estados atuariam de maneira mais autônoma. Ademais, segundo Bache e Jordan (2006), as elites políticas britânicas, tanto conservadoras quanto trabalhistas, foram incapazes de promover as vantagens da integração para a sociedade britânica contribuindo para a consolidação da ideia de uma comunidade europeia supranacional como algo distante e sem grandes benefícios.

Alguns autores argumentam que esse comportamento é influenciado pelo compromisso das elites político-administrativas britânicas com o nacionalismo e com o internacionalismo global (GEORGE, 1991) e por variáveis históricas e estratégicas (PERISIC, 2010). Em outras palavras, a política do Reino Unido é conduzida de modo a tanto defender a soberania parlamentar, quanto zelar pelos seus valores de grande potência do século XIX, a exemplo da economia liberal e do envolvimento na construção da ordem internacional. Esses elementos tenderiam a dificultar a participação em instituições supranacionais como a União Europeia, uma vez que, neste caso, se pressupõe o compartilhamento de competências em diversos níveis e a atuação internacional em determinadas áreas como um bloco.

9 *Opt-outs* na União Europeia: o Acordo Schengen (Irlanda e Reino Unido); a União Econômica e Monetária (Dinamarca e Reino Unido); a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (Polônia e Reino Unido); e a Área de Liberdade, Segurança e Justiça (Dinamarca, Irlanda e Reino Unido).

10 “*Britain’s relationship with the EU has generally been variously described as ‘awkward’, ‘reluctant’ or ‘semi-detached’*” (tradução nossa)

Para além desse perfil peculiar da sociedade britânica, que, na grande maioria das vezes, enxerga a Europa como um outro distante, as recentes crises no continente, a exemplo das dificuldades econômicas na Zona Euro e do intenso fluxo de refugiados, contribuíram muito para a exacerbação dos nacionalismos e para o incremento das polaridades. Uma das evidências é o crescimento de partidos populistas de direita com agendas contrárias à integração europeia. No caso do Reino Unido, em 2014, por exemplo, o *UK Independence Party* (UKIP), liderado por Nigel Farage, foi o partido britânico mais votado para o Parlamento Europeu. Foi a primeira vez, desde o início das eleições diretas em 1979, que um partido britânico superou os trabalhistas (*Labour Party*) e os conservadores (*Conservative Party*). Ademais, Farage conseguiu, ainda, formar um novo grupo parlamentar europeu com viés eurocético, o *Europe of Freedom and Direct Democracy* (EFDD).

Em relação à crise econômica, ainda que o Reino Unido não adote a moeda comum, a redução do ritmo de crescimento em diversos países europeus, após o colapso financeiro de 2008, afetou toda a região. A incapacidade da Europa comunitária em lidar com os efeitos da recessão revelou a fragilidade da União Econômica e Monetária. Ademais, a crise mundial evidenciou os vencedores e os perdedores da globalização. Enquanto no primeiro grupo se concentra a população mais jovem e com alto grau de instrução e habilidades interculturais; o segundo, também denominado de “*left-behind*”, é composto, em grande medida, pelas classes trabalhadoras menos instruídas e por uma população mais idosa e conservadora. Essa oposição também foi enfatizada na divisão entre as grandes cidades mais cosmopolitas e as regiões que sofreram com o declínio das indústrias locais. Todos esses fatores contribuíram, em alguma medida, para a votação no referendo britânico conforme será exposto mais adiante.

No que tange ao crescimento no número de imigrantes chegando ao continente, especialmente desde o início do conflito na Síria em 2011, o Reino Unido não se configurava como um dos principais destinos; todavia, o temor que o incremento desse fluxo pudesse impactar o sistema de benefícios sociais e a vinculação dos imigrantes de origem mulçumana ao aumento da violência e a atos terroristas colaborou para a disseminação de um sentimento xenófobo, o qual foi apropriado pelos partidos populistas de extrema-direita e também pela campanha do “*Leave*” no referendo. Os dois argumentos primordiais da campanha pelo *Brexit* consistiam na ampliação das liberdades comerciais do Reino Unido e na redução da imigração.

Diante desse cenário, o Partido Conservador, em 2013, liderado pelo então primeiro-ministro David Cameron, prometeu que realizaria um referendo sobre a permanência na União Europeia caso alcançasse a vitória nas eleições parlamentares de 2015. Em maio de 2015, Cameron foi reeleito ao conquistar 331 cadeiras parlamentares e assegurar a maioria do Partido Conservador. O primeiro-ministro declarou que realizaria o referendo até 2017; todavia, demonstrou-se decidido a dar sequência a promessa de campanha o mais cedo possível. Em junho e setembro de 2015, Cameron e Donald Tusk, presidente do Conselho Europeu, realizaram encontros bilaterais para discutir essa temática.

Em novembro de 2015, o primeiro-ministro britânico enviou uma carta a Tusk explicitando as áreas prioritárias para o Reino Unido no processo de integração regional e solicitando uma maior flexibilização<sup>11</sup> que fosse capaz de respeitar as diferenças existentes entre os países membros (CAMERON, 2015). Donald Tusk encaminhou o pedido ao Conselho Europeu, o qual concordou em analisar as solicitações e buscar soluções satisfatórias nas quatro áreas elencadas pelo Reino Unido: 1) governança econômica; 2) competitividade; 3) soberania; e 4) benefícios sociais e livre circulação de pessoas.

Em 19 de fevereiro de 2016, após uma série de negociações, os líderes europeus juntamente com o Reino Unido chegaram ao texto de um acordo que reforçou ainda mais o status especial do país dentro do bloco, de maneira a tentar evitar a sua saída. Nesse sentido, as conclusões do Conselho Europeu reiteraram a condição diferenciada do Reino Unido dentro da União Europeia ao recordar que o país tem o direito, conforme acordado em tratados e protocolos ao Tratado de Lisboa, de: 1) não adotar o Euro e, dessa forma, manter sua moeda nacional, a libra esterlina (Protocolo nº15<sup>12</sup>); 2) exercer o controle das fronteiras e, portanto, não participar do Espaço Schengen (Protocolos nº 19 e 20<sup>13</sup>); e 3) escolher se participa ou não das medidas comunitárias nas Áreas

11 “*Our concerns really boil down to one word: flexibility*” (CAMERON, 2015, p. 2).

12 Protocolo (nº 15) relativo a certas disposições relacionadas com o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte.

13 Protocolo (nº 19) relativo ao acervo de Schengen integrado no âmbito da União Europeia e Protocolo (nº 20) relativo à aplicação de certos aspectos do artigo 26º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia ao Reino Unido e à Irlanda.

de Liberdade, de Segurança e de Justiça (Protocolo nº 21<sup>14</sup>). Com base nesses *opt-outs*, o governo britânico evitaria um maior aprofundamento institucional com o restante do bloco, principalmente nas áreas apontadas como críticas pelo país, a exemplo da política monetária e do controle fronteiriço (EUROPEAN COUNCIL, 2016a).

A cessão de parte da soberania e o compartilhamento de algumas competências nacionais com a União Europeia sempre gerou atritos no relacionamento entre o Reino Unido e o bloco. Por esta razão, o texto acordado em fevereiro de 2016 exime o Reino Unido do compromisso acordado no Tratado de Roma de 1957 com uma união cada vez mais próxima<sup>15</sup> e reforça a importância do princípio de subsidiariedade. Para o governo britânico, deveria ser respeitada a norma “Europa onde necessário; nacional onde possível”<sup>16</sup> (CAMERON, 2015, p. 4).

Vale ressaltar que as decisões negociadas em fevereiro teriam efeito apenas a partir da data em que o governo do Reino Unido informasse que decidiu permanecer como membro da União Europeia, o que, de fato, não ocorreu. Em 20 de fevereiro de 2016, no dia seguinte ao encerramento das negociações, o primeiro-ministro David Cameron anunciou que o referendo britânico seria realizado no dia 23 de junho do mesmo ano. Cameron, apesar de convocar o referendo, defendeu, perante o Parlamento Britânico, a permanência do país na União Europeia com o status especial negociado.

Com o anúncio da data do referendo, foram designadas pela Comissão Eleitoral duas organizações oficiais para a realização das campanhas pela permanência, “*Britain Stronger In Europe*”, e pela saída, “*Vote Leave*”. Ambas eram compostas por diversos grupos partidários. A primeira recebeu o apoio de figuras-chave do Partido Conservador, como o primeiro-ministro David Cameron, do Partido Trabalhista, a exemplo do seu líder Jeremy Corbyn, além do suporte dos liberais democratas, do Partido Verde

14 Protocolo (nº 21) relativo à posição do Reino Unido e da Irlanda em relação ao espaço de liberdade, segurança e justiça.

15 “*It is recognized that the United Kingdom, in the light of specific situation it has under the Treaties, is not committed to further political integration into the European Union (...) The Treaties allow an evolution towards a deeper degree of integration among the Member States that share such a vision of their common future, without applying to other Member States.* (EUROPEAN COUNCIL, 2016a, p.16-17).

16 “*Europe where necessary, national where possible*” (tradução nossa).

e do partido *Plaid Cymru* do País de Gales. A segunda também contou com o auxílio de conservadores como Boris Johnson, ex-prefeito de Londres, de trabalhistas e, principalmente, dos unionistas da Irlanda do Norte (*Democratic Unionist Party*) e de membros do UKIP (BBC, 2018). Essas duas organizações estavam autorizadas a receber financiamento para a realização das campanhas oficiais e deveriam respeitar as regras determinadas pela Comissão Eleitoral.

As campanhas pelo *Remain* e pelo *Leave* utilizaram-se de diferentes discursos para mobilizar o eleitorado. Enquanto os “*remainers*” enfatizavam os benefícios auferidos pela participação no bloco europeu, especialmente o acesso ao mercado comum e as oportunidades de trabalho, de investimento e de cooperação geradas por este (BRITAIN STRONGER IN EUROPE, 2018); os “*leavers*” salientavam os custos impostos ao orçamento nacional e a dificuldade no controle das fronteiras e da imigração, bem como a perda da soberania resultante da integração regional (VOTE LEAVE, 2018). Com efeito, a campanha pela saída obteve mais sucesso, aproveitando-se do cenário de polarização e insatisfação geral no Reino Unido, o que favoreceu a decisão final do referendo. Ao longo do relacionamento histórico do Reino Unido com a Europa comunitária, evidenciam-se resistências derivadas, em grande medida, da cessão de parte da soberania parlamentar, da contribuição orçamentária ao bloco e do desconhecimento em relação aos benefícios do processo de integração, fatores que contribuíram para a exarcebação das tensões.

## O REFERENDO DE 23 DE JUNHO DE 2016 E O BREXIT

Se antes do referendo o Reino Unido já apresentava indícios do aumento das polaridades, o resultado da votação expôs um quadro ainda mais profundo de um reino dividido. De acordo com Mark Easton, jornalista da BBC, “o plebiscito revelou uma placa tectônica dividindo o Reino Unido. Uma ferida que dividiu a política e as estruturas sociais. Está longe de ficar claro se o reino ainda pode se declarar unido” (BBC BRASIL, 2017). De fato, “o referendo trouxe à tona muitas divisões sociais, políticas e econômicas no Reino Unido que há muito tempo não foram abordadas

ou até mesmo percebidas”<sup>17</sup> (THE UK IN A CHANGING EUROPE, 2018, p. 6). Em linhas gerais, podemos observar essas polaridades nos âmbitos político, geográfico e demográfico.

Em termos políticos, o referendo evidenciou a divisão entre os partidos britânicos e, especialmente, dentro do Partido Conservador. Enquanto David Cameron e a maioria de seu gabinete, assim como boa parte dos trabalhistas, dos liberais democratas, do Partido Nacional Escocês (*Scottish National Party*) e do *Plaid Cymru* do País de Gales fizeram campanha pela permanência no bloco europeu; os partidários de uma visão mais eurocética, como o UKIP, o *Democratic Unionist Party* da Irlanda do Norte e alguns outros membros do Partido Conservador defendiam que a União Europeia impunha custos altos demais para o Reino Unido e argumentavam em prol da saída.

**Tabela 1:** Posicionamento dos partidos britânicos antes do referendo

Posição	Principais Partidos
Permanência na UE	Labour Party
	Liberal Democrats
	Plaid Cymru
	Scottish National Party (SNP)
Saída da UE	Democratic Unionist Party (DUP)
	UK Independence Party (UKIP)
Sem posição oficial	Conservative Party

Fonte: elaboração da autora

David Cameron, após o resultado final do referendo, anunciou sua renúncia do cargo de primeiro-ministro. Este ato, que precedeu a comunicação oficial à União Europeia sobre o resultado do referendo, adiou, por um momento, o início das negociações para a retirada do país do bloco regional. Esperava-se que algum dos políticos eurocéticos assumisse o governo frente a esse processo; todavia, com a desistência de todos os

17 “The referendum brought to the fore many of social, political and economic divides in the UK that had long gone unaddressed or even noticed” (tradução nossa).



demais candidatos ao cargo de primeiro-ministro, Theresa May, ministra do Interior no gabinete de Cameron, assumiu oficialmente a posição em 13 de julho de 2016 e confirmou que pretendia dar sequência ao processo de saída do país da União Europeia, ainda que tivesse participado da campanha pelo “*Remain*”.

Outro fator que contribuiu para o adiamento da comunicação oficial do pedido de retirada do bloco comunitário foi a necessidade de aprovação pelo Parlamento Britânico, conforme decidido pela Suprema Corte do país em janeiro de 2017, uma vez que, no Reino Unido, o referendo tem apenas um caráter consultivo e não vinculante. Desta forma, a primeira-ministra Theresa May só poderia acionar o artigo 50 do Tratado de Lisboa e iniciar as discussões com as contrapartes europeias após o aval dos parlamentares<sup>18</sup>. Sendo assim, apenas em 16 de março de 2017, a notificação oficial para saída da União Europeia passou pelo parlamento do Reino Unido. Na sequência, em 29 de março, May encaminhou uma carta ao presidente do Conselho Europeu, Donald Tusk, formalizando o pedido de retirada do país. A partir dessa data, iniciou-se o prazo de dois anos para as negociações entre o Reino Unido e o bloco comunitário sobre as condições para saída e sobre o futuro do relacionamento entre ambos, conforme previsto no artigo 50 do Tratado de Lisboa<sup>19</sup>.

Em termos geográficos, uma das divisões acentuadas pelo referendo refere-se às unidades constituintes do Reino Unido. Por um lado, o País de Gales e a Inglaterra optaram pela saída; por outro lado, a maioria da população na Escócia e na Irlanda do Norte votou pela permanência na União Europeia (BBC, 2018). Os escoceses, tradicionalmente favoráveis ao bloco europeu, afirmaram, logo após a divulgação do resultado, por meio da primeira-ministra do governo da Escócia, Nicola Sturgeon, o interesse

---

18 O envolvimento parlamentar não se esgota com a autorização para o acionamento do artigo 50: após o término das negociações com a União Europeia, será necessário que texto do acordo final sobre a saída seja aprovado também no Parlamento Britânico.

19 Artigo 50: 1. Qualquer Estado-Membro pode decidir, em conformidade com as respectivas normas constitucionais, retirar-se da União. 2. Qualquer Estado-Membro que decida retirar-se da União notifica a sua intenção ao Conselho Europeu. (...) 3. Os Tratados deixam de ser aplicáveis ao Estado em causa a partir da data de entrada em vigor do acordo de saída ou, na falta deste, dois anos após a notificação referida no n.º 2, a menos que o Conselho Europeu, com o acordo do Estado-Membro em causa, decida, por unanimidade, prorrogar esse prazo. (...) (TRATADO DE LISBOA, 2009).

em realizar um novo referendo sobre a independência do país<sup>20</sup>. No caso norte irlandês, o primeiro-ministro da época, Martin McGuinness<sup>21</sup>, chegou a afirmar que talvez fosse o momento de toda ilha da Irlanda repensar sobre a possibilidade de reunificação. Na prática, nenhum desses países constituintes manteve forças para levar adiantes essas demandas, e as eleições gerais de junho de 2017 reduziram ainda mais essa probabilidade no curto prazo.

**Tabela 2:** Divisão geográfica do resultado do referendo britânico

	<b>Leave</b>	<b>Remain</b>
Escócia	38,0%	62,0%
Inglaterra	53,4%	46,6%
Irlanda do Norte	44,2%	55,8%
País de Gales	52,5%	47,5%

Fonte: elaboração da autora<sup>22</sup>

Outra polarização geográfica evidenciada pela votação foi a diferença entre as regiões mais urbanizadas e as rurais. Enquanto na *city*<sup>23</sup> de Londres, 75% da população votou pela permanência; no interior da Inglaterra, a exemplo da cidade de Boston (75,6% – *Leave*), observou-se o inverso (THE ELECTORAL COMMISSION, 2018). Este fenômeno poderia ser explicado, em grande medida, pela presença mais constante no cotidiano e no subconsciente dos cidadãos londrinos do bloco europeu.

20 Em 2014, a Escócia realizou um referendo sobre a independência do Reino Unido. Aproximadamente 55.3% da população votou contra a independência, enquanto 44,7% votou a favor. Um dos principais argumentos para permanecer no Reino Unido era continuar dentro da União Europeia.

21 Martin McGuinness, do partido Sinn Féin, renunciou ao cargo de primeiro-ministro em 19 de janeiro de 2017 e faleceu em 21 de março de 2017. Atualmente, a primeira-ministra da Irlanda do Norte é Arlene Foster, do Partido Unionista Democrático, o qual se juntou ao Partido Conservador após as eleições de 08 de junho de 2017 para formar a maioria parlamentar.

22 A partir de dados da BBC (2018).

23 Centro financeiro e histórico de Londres e um dos distritos eleitorais da cidade

No dia a dia, as populações das grandes cidades têm um contato muito maior com as vantagens da integração supranacional, ao passo que os cidadãos de regiões mais remotas pouco conseguem identificar o impacto que as normas comunitárias têm em sua rotina. Conforme mencionado anteriormente, essa clivagem entre as cidades cosmopolitas e áreas mais distantes que sofreram diretamente os impactos da recessão econômica reflete a distinção entre os perdedores e os vencedores da globalização. Autores como Thomas Risse (2003) e Neil Fligstein (2008) ressaltam que a tangibilidade aos benefícios da União Europeia contribui para um maior suporte ao processo de integração regional.

Em termos demográficos e seguindo essa mesma lógica, as populações mais jovens e mais escolarizadas tendem a apoiar a permanência na União Europeia, uma vez que estão mais sujeitas as oportunidades oferecidas na Europa comunitária e já nasceram no seio desse processo de integração. O programa Erasmus de mobilidade acadêmica, por exemplo, proporcionou um ambiente de trocas entre os países europeus que contribui para um sentimento de identificação supranacional. Atualmente, pode-se falar de uma geração Erasmus, com a formação de famílias que possuem múltiplas nacionalidades e que transitam entre diferentes países membros do bloco, resultante das interações ocorridas durante períodos de intercâmbios acadêmicos.

Os resultados tanto do referendo britânico quanto das pesquisas de opinião do *Eurobarometer* confirmam essa divisão demográfica. Na votação de junho de 2016, enquanto, no grupo de pessoas entre 18 e 24 anos, 73% optaram pela permanência na União Europeia, a maioria da população acima de 55 anos votou pela saída do bloco (THE UK IN A CHANGING EUROPE, 2018, p. 6). Da mesma forma, na pesquisa realizada pelo *Eurobarometer* em maio de 2016, um mês antes do referendo, 74% dos jovens entre 15 e 24 anos declararam sentir-se cidadãos europeus, e somente 42% da população acima de 55 anos adotou posição semelhante (EUROPEAN COMMISSION, 2016, p. 33).

Em relação ao grau de escolaridade, as divisões também foram acentuadas. Entre os que têm ensino superior completo, a maioria votou para que o Reino Unido continuasse na União Europeia, ao passo que entre as classes de menor nível de escolaridade, a opção pelo Brexit foi predominante. Enquanto 72% das pessoas sem ensino superior optaram

pela saída, apenas 35% daqueles que têm um diploma fizeram escolha semelhante (THE UK IN A CHANGING EUROPE, 2018, p. 7). Os dados do *Eurobarometer* em relação à identificação com a Europa comunitária confirmam essa divisão. Por um lado, 67% da população com mais de 20 anos de estudo afirmaram sentir-se cidadã europeia; por outro lado, apenas 28% dos britânicos com menos de 15 anos de estudo afirmaram o mesmo (EUROPEAN COMMISSION, 2016, p. 33).

Outras fragmentações demográficas observadas referem-se ao voto das minorias étnicas e a influência da religião no resultado do referendo. No que tange às minorias étnicas, é interessante observar que grande parte da população de origem paquistanesa, bengalesa, caribenha e africana votou pela permanência, enquanto a maioria dos britânicos brancos e de ascendência indiana optou pela saída. Na prática, a escolha das minorias consiste muito mais em um voto contra a campanha do *Leave*, que empregou uma abordagem com um viés anti-imigração e xenófobo, do que um suporte à União Europeia. A utilização de slogans como “*take back control*” e “*make Britain great again*” não teve apelo entre as minorias, as quais, em grande medida, se sentiam como alvos desse discurso. Além disso, observou-se que, após o referendo, houve um aumento no número de crimes de ódio perpetrados contra essas minorias no país (THE UK IN A CHANGING EUROPE, 2018).

Dentre os grupos minoritários que votaram pela saída, muitos entendiam que seus direitos estariam mais protegidos no Reino Unido do que na Europa comunitária. Grande parte dessa população nunca desfrutou de oportunidades no âmbito europeu, seja de viagens, seja de trabalho ou estudo, e estava insatisfeita com a facilidade de entrada dos imigrantes intraeuropeus e o acesso destes aos benefícios sociais. Para essas minorias, sair da União Europeia poderia simbolizar um controle mais rígido do fluxo migratório europeu e uma aproximação maior do Reino Unido com os países do *Commonwealth* e suas populações (THE UK IN A CHANGING EUROPE, 2018).

Ainda que com pouca influência, como aponta a organização *The UK in a Changing Europe*, a religião também pode explicar, em menor medida, os votos no referendo. Aproximadamente 60% dos anglicanos apoiaram a saída da União Europeia, contra 48% dos católicos e 43% de outras afiliações religiosas (THE UK IN A CHANGING EUROPE, 2018,

p.12). Essa diferença pode ser justificada por conta do perfil de cada uma das religiões. Por um lado, a Igreja Católica aproxima-se de uma visão pró-europeia dada sua própria tradição como uma instituição supranacional e ao fato de os valores cristãos estarem intrinsecamente ligados à construção do projeto europeu. Por outro lado, os protestantes, especialmente da Igreja Anglicana, são mais eurocéticos e identificam-se com o ideal da promoção de identidade nacional britânica em virtude dos fortes laços históricos com os governos nacionais (THE UK IN A CHANGING EUROPE, 2018).

Considerando as divisões apresentadas e os dados das pesquisas de opinião, observa-se que o euroceticismo britânico pode ser classificado em dois tipos: 1) utilitário, relacionado à performance das políticas da União Europeia nos contextos locais e à insatisfação com a incapacidade destas em atenderem as demandas nacionais; 2) afetivo, que perpassa a falta de um sentimento de identificação com a Europa comunitária e a percepção de que esta não seria uma instituição legítima (THE UK IN A CHANGING EUROPE, 2018). Independentemente de qual seja o motivo, esse euroceticismo vem crescendo não apenas no Reino Unido, mas também dentro de outros Estados membros da União Europeia, o que pode influenciar diretamente o futuro do bloco regional.

Os resultados do referendo britânico exacerbaram as polaridades existentes no país e no processo de integração como um todo, as quais muitas vezes são desconsideradas nos estudos sobre a União Europeia. Neil Fligstein, no livro *Euroclash – The EU, European Identity, and the future of Europe*, faz uma análise muito interessante sobre os perdedores e os vencedores da integração regional e como esses atritos podem impactar os rumos do processo europeu<sup>24</sup>. Segundo Fligstein (2008), o aprofundamento da integração econômica, social e política poderia agravar ainda mais a separação existente entre os que se beneficiam ou não das políticas comunitárias acentuando os nacionalismos e o euroceticismo.

---

24 *The main source of tension and conflict over what happen next in Europe is the gap between those who participate and benefit from Europe directly and those who do not. (...) Given the fact that the beneficiaries of much interaction have been people who are richer and more educated, 'Europe' makes a big potential target for politicians and much of the population who do not think of themselves as Europeans. These citizens can easily view European integration as either a business plot that benefits those who are already better off or an assault on their national identity, state sovereignty, and welfare state (FLIGSTEIN, 2008, p. 4)*

A crise do Euro e o aumento no fluxo de imigrantes, conforme mencionado anteriormente, contribuíram para a proliferação de partidos populistas de direita e eurocéticos ao redor da Europa. Na França, Marine Le Pen, do partido *Front Nacional*, propunha a possibilidade de um “*Frexit*”, com a realização de uma consulta popular, caso vencesse as eleições de 2017, o que não se confirmou com a chegada de Emmanuel Macron ao poder. Na Alemanha, pela primeira vez, desde 1945, um partido de extrema-direita conseguiu representação no parlamento. No país germânico, o partido Alternativa para Alemanha (AfD), com discursos xenófobos e nacionalistas, conquistou 12,9% dos votos, tornando-se a terceira maior força política do país nas eleições de setembro de 2017 (THE FEDERAL RETURNING OFFICER, 2018). Na Áustria, o Partido Popular (ÖVP), de viés conservador, obteve mais de 30% dos votos nas eleições de outubro de 2017, e, em dezembro, Sebastian Kurz, líder do ÖVP, formou uma coligação com Partido da Liberdade (FPÖ), tradicionalmente nacionalista para compor o governo. Esses são apenas alguns exemplos recentes que evidenciam o aumento das polarizações na União Europeia.

No caso do Reino Unido, os desdobramentos do referendo britânico podem intensificar ainda mais as fragmentações já existentes. As eleições gerais de 8 junho de 2017, convocadas antecipadamente por Theresa May com o intuito de aumentar sua base parlamentar, ressaltaram as mudanças que se processaram no interior do país no período de um ano. O Partido Conservador, liderado por May, perdeu a maioria parlamentar, ficando com 318 assentos, e aliou-se com os unionistas da Irlanda do Norte, com 10 cadeiras, para formar o governo. Os trabalhistas, comandados por Jeremy Corbyn, firmaram-se como segunda força política do país ao conquistarem 30 assentos adicionais, consolidando um total de 262 cadeiras. A maior vitória do Partido Trabalhista, no entanto, consiste no fato de que 21 das 30 cadeiras adicionais vieram de distritos eleitorais ingleses, justamente onde os conservadores mais perderam. Isso se deve ao fato de terem mobilizado grande parte da população jovem para as eleições, visto que, no Reino Unido, o voto é facultativo. O Partido Nacional Escocês, por sua vez, perdeu 21 assentos, ficando com apenas 35 cadeiras no parlamento, o que enfraquece o pleito pela realização de um novo referendo pela independência da Escócia. Os liberais democratas ficaram com 12 assentos e as demais 13 cadeiras foram ocupadas por outros partidos (BBC, 2017).

De acordo com a organização *The UK in a Changing Europe*, a escolha partidária nestas eleições foi muito mais influenciada pelo posicionamento do partido em relação ao *Brexit* do que por suas próprias agendas. Observou-se que os trabalhistas obtiveram mais votos nas regiões onde predominou o “*Remain*”, ainda que anteriormente fossem redutos do Partido Conservador; os conservadores, por sua vez, receberam maior apoio em áreas que optaram majoritariamente pela saída (THE UK IN A CHANGING EUROPE, 2018). Uma das principais diferenças entre os conservadores e os trabalhistas em relação ao direcionamento do *Brexit* aparece nas propostas de *hard* e *soft exit*, respectivamente. “As questões-chave do ‘hard side’ são a soberania e o controle, enquanto as do ‘soft side’ são colaboração e comércio”<sup>25</sup> (THE UK IN A CHANGING EUROPE, 2018, p.38).

Em função da convocação das eleições gerais para junho de 2017, houve um atraso no início das negociações sobre o processo de retirada do bloco europeu. May, que procurava ampliar sua base política, precisou formar uma coligação para governar o que, em alguma medida, limita sua capacidade de barganha em defesa de um “*hard Brexit*”, especialmente pela necessidade de conciliação com os unionistas da Irlanda do Norte, região do Reino Unido que faz fronteira com a União Europeia<sup>26</sup> e que tem uma Área Comum de Viagens com a Irlanda, sujeita a controles mínimos de migração.

Finalmente, após a formação do novo governo e quase um ano depois do referendo, as negociações sobre a retirada do Reino Unido da União Europeia iniciaram-se em 19 de junho de 2017. É importante reiterar que a contagem do prazo de dois anos se iniciou com a entrega do pedido oficial de saída em 29 de março de 2017. A carta de Theresa May a Donald Tusk acionou o artigo 50 do Tratado de Lisboa que regula os procedimentos para saída voluntária de um país membro do bloco. Desta forma, ambos os lados têm até 29 de março de 2019 para chegarem a um acordo sobre o novo tipo de relacionamento que pretendem ter.

25 “*The key issues on the hard side are sovereignty and control, whilst those on the soft side are collaboration and trade*” (tradução nossa).

26 Vale ressaltar que Gibraltar é um território britânico no sul da península Ibérica e, portanto, também faz fronteira com a União Europeia. Aliás, nesse distrito eleitoral, mais de 95% da população votaram pela permanência no bloco regional.

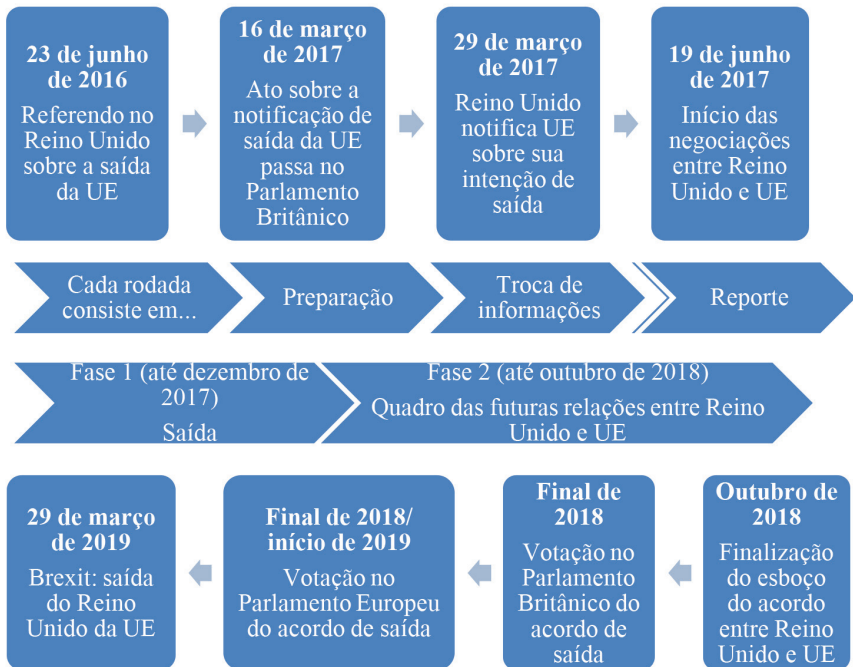
## O PROCESSO DE NEGOCIAÇÃO

Após a entrega oficial do pedido de retirada do Reino Unido, o Conselho Europeu reuniu-se para fixar um cronograma de negociações, bem como para estabelecer as diretrizes que as conduziriam. Foram definidas duas fases principais de negociação. A primeira, de junho a dezembro de 2017, teria por objetivo estabelecer as condições para a saída do Reino Unido da União Europeia. O Conselho Europeu elencou como temas prioritários para discussão nessa fase: os direitos dos cidadãos, tanto os de europeus no Reino Unido quanto os de britânicos na União Europeia; os arranjos financeiros necessários para saída britânica; e as questões gerais referentes à separação. Foi criado ainda um outro comitê, sob comando dos representantes oficiais, para debater a questão da fronteira entre a Irlanda e a Irlanda do Norte (EUROPEAN COUNCIL, 2018).

De acordo com o cronograma do Conselho Europeu, somente seria possível avançar para a segunda fase de negociações, prevista para acontecer entre janeiro e outubro de 2018, caso fossem alcançados avanços significativos na primeira etapa. A segunda fase, por sua vez, centra-se na elaboração de um *framework* sobre o futuro do relacionamento entre o Reino Unido e a União Europeia. Nessa etapa, o que mais interessa ao governo britânico são os acordos de facilitação comercial. Segundo o cronograma, os meses finais de 2018 e iniciais de 2019 corresponderiam às votações do texto final do acordo tanto no parlamento britânico como no europeu. A imagem abaixo ilustra as diferentes fases do processo de negociação.



**Figura 1:** Cronograma do processo de negociação para saída do Reino Unido da EU



Fonte: elaboração da autora a partir de dados do Parliament UK (2018).

É importante ressaltar que, no dia 29 de janeiro de 2018, foi acordado um período de transição posterior à saída do Reino Unido da União Europeia, durante o qual o país ainda estaria sujeito às normas comunitárias, porém sem direito de voto nas reuniões. A proposta aventada por Theresa May era de um período de transição de dois anos; todavia, foi decidido pelo Conselho Europeu que este prazo não seria superior a 21 meses, prologando-se de 29 de março de 2019 a 31 de dezembro de 2020 (EUROPEAN COMMISSION, 2018a).

Para além do cronograma, é importante saber quem está negociando por cada uma das partes. Do lado britânico, o conservador David Davis foi designado como secretário de Estado para a saída da União Europeia, popularmente denominado de ministro do *Brexit*. Do lado europeu, Michel Barnier, ex-ministro das relações exteriores da França e comissário da União Europeia, foi escolhido para representar os 27 países membros restantes. Ambos os lados têm um time de representantes que trabalham oficialmente no andamento das pautas nos encontros mensais. Ademais, outras figuras importantes também marcam presença na mesa de negociações, a exemplo de Jean-Claude Juncker, presidente da Comissão Europeia; Donald Tusk, presidente do Conselho Europeu; Guy Verhofstadt, chefe negociador pelo Parlamento Europeu; Antonio Tajani, presidente do Parlamento Europeu; Tim Barrow, representante britânico permanente em Bruxelas; e Simon Case, ex-secretário privado de Cameron, que, atualmente, é o diretor geral da parceria UK-EU e trata da cooperação pós-*Brexit*.

O governo britânico, em sua notificação oficial do artigo 50, propôs sete princípios para a condução das negociações: 1) discussões construtivas; 2) cidadãos em primeiro lugar; 3) acordo abrangente; 4) minimização das interrupções; 5) posicionamento sobre a fronteira entre Irlanda e Irlanda do Norte; 6) conversas técnicas sobre política detalhada; e 7) trabalho em conjunto com os valores europeus. De modo semelhante, em 29 de abril de 2017, o Conselho Europeu emitiu as suas diretrizes sobre o processo de negociação. A primeira fase de negociações teria como objetivo:

- proporcionar a maior clareza e segurança jurídica possível aos cidadãos, empresas, partes interessadas e parceiros internacionais sobre os efeitos imediatos da retirada do Reino Unido da União;
- resolver o desmembramento do Reino Unido da União e de todos os direitos e obrigações do Reino Unido que derivam dos compromissos assumidos como Estado Membro.<sup>27</sup>(EUROPEAN COUNCIL, 2018)

---

27 “provide as much clarity and legal certainty as possible to citizens, businesses, stakeholders and international partners on the immediate effects of the United Kingdom’s withdrawal from the Union; settle the disentanglement of the United Kingdom from the Union and from all the rights and obligations the United Kingdom derives from commitments undertaken as Member State” (tradução nossa).

Em 19 de junho de 2017, iniciaram-se oficialmente as conversas entre David Davis e Michel Barnier, em Bruxelas. Esse primeiro encontro definiu os termos e o calendário para as negociações que se desdobrariam nos meses seguintes. Com base no cronograma estabelecido, entre junho e dezembro de 2017, os representantes britânicos e europeus encontraram-se durante quatro dias por mês na primeira fase de negociações, para tratar das áreas indicadas como prioritárias.

No que tange aos direitos dos cidadãos, no encontro de julho de 2017, foi apresentado um documento comparando as posições de ambas as partes. No mês seguinte, a reunião foi marcada por avanços, principalmente com um acordo sobre os trabalhadores fronteiriços, ou seja, aqueles que moram em um país e trabalham em outro. Em setembro, o quadro comparativo das posições de ambos os lados foi atualizado, e o representante europeu, Michel Barnier, ao apontar as divergências ainda existentes, enfatizou que o tempo estava passando e que, caso não fossem alcançados avanços significativos, não seria possível iniciar a segunda fase de negociações para tratar do futuro do relacionamento entre o Reino Unido e a Europa comunitária. Em dezembro, o comunicado conjunto do Reino Unido e da União Europeia reiterou os progressos alcançados e reforçou que qualquer discriminação em razão da nacionalidade será proibida em relação tanto aos cidadãos britânicos quanto aos europeus e a seus familiares incluídos no futuro acordo de retirada (EUROPEAN COMMISSION, 2018b).

Em relação aos arranjos financeiros, os primeiros encontros foram marcados pela indefinição sobre fixação do valor do acordo financeiro entre o Reino Unido e a União Europeia. No encontro de setembro de 2017, o governo britânico afirmou que honraria os compromissos com o atual cronograma orçamentário europeu até 2020, de modo a não prejudicar os demais países membros. No encontro de novembro de 2017, apesar dos impasses que poderiam impossibilitar o avanço para a próxima fase de negociação, as discussões sobre a compensação financeira ganharam fôlego. Foi definido que o Reino Unido cumprirá com suas obrigações orçamentárias para com a União Europeia até 2020 como se fosse membro do bloco. O valor será pago em euro, e os cálculos serão realizados conforme metodologia acordada e expressa no comunicado conjunto de 08 de dezembro de 2017 e auditados pela Corte Europeia de Auditores. Os programas espaciais europeus (EGNOS, Galileo & Copernicus) não fazem parte desse arranjo

financeiro, e este tema poderá ser discutido posteriormente. Durante a segunda fase de negociações, serão determinadas as modalidades para a implementação do arranjo financeiro, bem como o cronograma de pagamento (EUROPEAN COMMISSION, 2018b).

Sobre a fronteira entre a Irlanda e a Irlanda do Norte, durante o primeiro encontro, em julho, os representantes britânicos e europeus confirmaram o compromisso com o Acordo da Sexta-Feira Santa (*Good Friday Agreement*) de 1998, também conhecido como Acordo de Belfast, que teve por objetivo colocar fim ao conflito entre nacionalistas e unionistas na Irlanda do Norte. Ademais, o comunicado conjunto de dezembro de 2017 relembrou o compromisso de evitar uma fronteira dura com a Irlanda, que incluísse qualquer estrutura física de controle fronteiriço, mantendo a atual Área Comum de Viagens entre Irlanda e Reino Unido (EUROPEAN COMMISSION, 2018b).

Ainda na primeira fase de negociações, outros temas foram abordados de modo a esclarecer as convergências e as divergências entre o Reino Unido e a União Europeia em temas sensíveis como a cooperação policial e judicial, o funcionamento das instituições, agências e organizações europeias, os assuntos nucleares relacionados à Euratom, entre outros. O comunicado conjunto de 08 de dezembro de 2017 trouxe um relato dos avanços obtidos nas áreas consideradas prioritárias<sup>28</sup>, ainda que de modo relativamente vago, abrindo caminho para o início da segunda fase de negociações, que trata do relacionamento do Reino Unido com o bloco após a sua saída da União Europeia.

Segundo as diretrizes do Conselho Europeu sobre as negociações, publicadas em 15 de dezembro de 2017, foi observado que o Reino Unido expressou a intenção de não mais participar da união aduaneira e do mercado único após o período de transição e que o Conselho Europeu adotará uma abordagem em relação à cooperação comercial e econômica de maneira a garantir um equilíbrio entre direitos e obrigações, preservando, fundamentalmente, a integridade e o bom funcionamento das instituições europeias. Ademais, o Conselho Europeu solicitou que o Reino Unido for-

---

28 Para maiores informações ver: *Joint report from the negotiation of the European Union and the United Kingdom Government on progress during phase 1 of negotiations under Article 50 TEU on the United Kingdom's orderly withdrawal from the European Union*. Disponível em: [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/joint\\_report.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/joint_report.pdf)

neça uma posição mais clara sobre suas perspectivas quanto ao futuro do relacionamento com o bloco comunitário (EUROPEAN COUNCIL, 2018b).

Durante a segunda fase de negociações, será definido o tipo de relacionamento entre o Reino Unido e a União Europeia, e a questão dos acordos de facilitação comercial é um ponto crucial para o governo britânico. Dentre os possíveis arranjos comerciais, pode-se considerar os seguintes modelos: 1) norueguês, membro da *European Economic Area* (EEA); 2) suíço, membro da *European Free Trade Area*; 3) turco, acordo de união aduaneira com a União Europeia; e 4) canadense, acordo de livre comércio (*Comprehensive Economic and Trade Agreement* – CETA); ou ainda, 5) a abordagem de Singapura e Hong Kong, com comércio livre unilateral regulado pela Organização Mundial do Comércio (OMC).

A possibilidade de o governo britânico optar pelo modelo norueguês é pequena, uma vez que, embora favoreça o total acesso ao mercado único por meio da EEA, impõe a aceitação de grande parte das leis comunitárias e a livre circulação de pessoas, bem como obrigações financeiras com a União Europeia sem direito de voto. No que tange ao arranjo suíço, o acesso ao mercado único é regulado por uma série de acordos bilaterais; todavia, em contrapartida, a Suíça faz parte do Acordo Schengen e também contribui para o orçamento do bloco comunitário. O Reino Unido, por sua vez, não tem a intenção de realizar tais concessões. Ademais, a própria União Europeia cogita a possibilidade de reforma dos arranjos bilaterais com a Suíça, impondo maiores obrigações, de modo a não permitir que outros países sigam esse modelo no futuro. A opção turca também não se adequa ao caso britânico, dado que o Reino Unido tem o intuito de ampliar seus acordos de livre comércio, e a participação em uma união aduaneira implicaria na aplicação da tarifa externa comum nas relações comerciais com terceiros países. No caso de Singapura e Hong Kong, ambos os países optaram por uma liberalização unilateral com a eliminação de barreiras comerciais e a adoção de mecanismos para a atração de investimentos, a exemplos de baixos impostos e boa infraestrutura. Esta opção, por sua vez, não garantiria o acesso privilegiado ao mercado europeu que é um dos objetivos do governo britânico.

Por fim, o modelo canadense parece ajustar-se melhor às pretensões britânicas. A negociação de um acordo de livre comércio com sucesso poderia significar um acesso limitado ao mercado único, porém sem a ne-

cessidade de contribuição financeira para o orçamento da União Europeia e sem o compromisso com a livre circulação de pessoas. Além disso, um tratado de livre comércio permitiria ao Reino Unido realizar seus próprios acordos comerciais com outros países fora da União Europeia. Vale ressaltar, no entanto, que esse tipo de negociação é um processo longo e demorado, que pode ultrapassar o prazo estabelecido para saída do Reino Unido da União Europeia. No exemplo do Canadá, as tratativas levaram aproximadamente sete anos até a assinatura do acordo em outubro de 2016, que ainda se encontra pendente de ratificações. Caso nenhum acordo sobre o futuro do relacionamento comercial entre o Reino Unido e a União Europeia seja alcançado até o final do período de transição, aplicar-se-iam as regras gerais da OMC.

Em síntese, a segunda fase de negociações, prevista para durar até outubro de 2018, terá pouco tempo para negociar o modelo do futuro relacionamento entre o Reino Unido e a União Europeia. Para além dos acordos de facilitação comercial, a cooperação em outras áreas, o cronograma para pagamentos do arranjo financeiro e a questão da fronteira com a Irlanda também serão assuntos essenciais nos próximos encontros. Até o momento, o tema fronteiriço tem causado inúmeros impasses, visto que, desde o acordo de paz de 1998, houve uma enorme integração na ilha irlandesa, e, com a saída do Reino Unido tanto do mercado único quanto da união aduaneira, seriam estabelecidas barreiras comerciais entre a Irlanda e a Irlanda do Norte, que dificultariam a manutenção do intercâmbio interno como existe atualmente. Com efeito, as negociações trouxeram à tona diversos desafios e, a depender de como sejam encarados, podem aumentar ainda mais as polaridades existentes.

## BALANÇO INTERMEDIÁRIO E PERSPECTIVAS FUTURAS

Ainda não é possível vislumbrar qual será o resultado das negociações sobre a saída do Reino Unido da União Europeia; todavia, observa-se que este fenômeno impactará tanto a organização interna do país quanto a dinâmica da integração regional. As polaridades evidenciadas desde o referendo britânico, a exemplo das divergências político-partidárias, das diferenças na votação entre as unidades que compõe o Reino Unido e dos

posicionamentos da população em relação à integração regional por nível de escolaridade e por faixa etária, ressaltam a complexidade desta temática. A maior cisão está entre aqueles que se beneficiam da integração e aqueles que a interpretam como uma ameaça à unidade nacional britânica.

A defesa da soberania parlamentar, a insatisfação com as contribuições financeiras para o bloco regional e o desconhecimento das instituições europeias e dos benefícios da integração são fatores que permearam todo o relacionamento do Reino Unido com a Europa comunitária, ao longo dos anos. Ademais, o resultado do referendo de 2016 revelou variadas divisões nos âmbitos político, geográfico e demográfico, que, até então, não eram claramente percebidas. Vale ressaltar que muitas dessas divisões também ocorrem em outros países membros do bloco e que o aumento do euro-ceticismo não se restringe apenas aos britânicos, conforme demonstrado pelo incremento de polarizações também no cenário europeu e mundial.

Por fim, as recentes negociações sobre o processo de saída do Reino Unido da União Europeia trazem à tona a dificuldade de elaborar um acordo de divórcio depois de mais de quarenta anos de união, consolidados em aproximadamente 80 mil páginas de legislação comunitária. Muitas perguntas ainda precisam ser respondidas: como ficará a fronteira com a Irlanda? Qual será o modelo do novo tipo de relacionamento entre o Reino Unido e a União Europeia? O que acontece se o acordo final não for aprovado pelos Parlamentos Britânico e Europeu?

Além disso, dentre outros desafios no curto prazo, podemos destacar: o interesse de algumas nações constituintes em participar mais ativamente na definição de determinadas políticas, uma vez que estas deixem de ser de competência da União Europeia, a exemplo da demanda escocesa e galesa na área de pesca; a necessária reestruturação burocrática da Comissão Europeia e do Parlamento Europeu, com a saída dos funcionários e parlamentares britânicos; e as discussões sobre a possibilidade de uma nova consulta popular, especialmente se considerarmos que apenas 72% do eleitorado britânico participou do referendo – 37% votaram pela saída, 35% pela permanência e o restante se absteve, uma vez que não votou (MCGOWAN, 2018, p.7).

Enfim, pela primeira vez, um dos Estados membros decidiu sair do bloco comunitário, e a postura da União Europeia tem sido no sentido de evitar ao máximo o “risco de contaminação” de outros países que adotem

posicionamentos semelhantes. Por esse motivo, a negociação com o Reino Unido não será fácil. O objetivo é deixar claro que não se pode ter acesso aos mesmos benefícios da integração regional sem arcar com seus custos. Enquanto a União Europeia se mantém firme em sua posição, o Reino Unido precisa lidar com as polaridades, fragmentações e demandas internas, que ganharam ainda mais projeção desde as eleições de junho de 2017, de modo a consolidar a sua proposta para um novo tipo de relacionamento com o bloco. Trata-se de uma tarefa árdua, especialmente para um governo que não tinha uma estratégia estabelecida caso a opção “*Leave*” fosse vitoriosa no referendo<sup>29</sup>. A tendência é que a temática do *Brexit* domine cada vez mais a agenda europeia nos próximos meses, uma vez que o prazo para um acordo final se aproxima.

Do ponto de vista da União Europeia, o *Brexit*, tem sido interpretado como uma oportunidade de repensar o processo de integração regional e suas possibilidades de readequação. Em maio de 2017, foi publicado um relatório intitulado “*White Paper on the Future of European Union*”, que apresenta cinco possíveis cenários de reforma da Europa dos 27, bem como seus prós e contras. Apesar dos receios de novas fragmentações, a iminente saída do Reino Unido tem contribuído para reflexões no sentido de um aprofundamento da integração. Ainda é cedo para analisar quais serão os impactos do *Brexit* na Europa comunitária, mas pode-se afirmar que será necessário reavaliar quais os objetivos e interesses dos Estados membros ao participarem desse bloco e se o compromisso do Tratado de Roma de 1957 com uma união cada vez mais próxima será mantido. Certamente, o incremento das polaridades no espaço europeu influenciará esse processo.

---

29 “No contingency ‘Brexit’ planning had been made by the Cameron government for a Brexit vote, given the expectations for a ‘remain’ vote. The new government was faced with an immediate dilemma of identifying what ‘out’ looked like and the language of ‘soft’ versus ‘hard’ Brexit became staple vocabulary in the media in the summer of 2016.” (MCGOWAN, 2018, p. 24)



## REFERÊNCIAS

BBC. The UK's EU referendum: All you need to know. Disponível em: <http://www.bbc.com/news/uk-politics-32810887> Acesso em: 01/02/2018.

BBC. UK General Elections 2017 results. Disponível em: <http://www.bbc.com/news/election/2017/results> Acesso em: 01/02/2018

BBC BRASIL. Plebiscito revela 'Reino Desunido' e fosso entre gerações. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/internacional-36617121> Acesso em: 03/10/2017.

BRITAIN STRONGER IN EUROPE. 6 reasons you need to vote remain on June 23rd. Disponível em: <http://www.strongerin.co.uk/> Acesso em 01/02/2018

BRUTER, Michael. **Citizens of Europe?** The emergence of a Mass European Identity. Palgrave Macmillan: New York, 2005.

CAMERON, David. A new settlement for the United Kingdom in a reformed European Union. 10 november 2015.

CAMERON, David. Brexit: David Cameron's resignation statement in full. Disponível em: <http://www.bbc.com/news/uk-politics-eu-referendum-36619446> Acesso em: 27/02/2018.

EUROPEAN COMMISSION. European citizenship. **Standard Eurobarometer** 85, Spring, May 2016.

EUROPEAN COMMISSION. Brexit negotiations. Disponível em: [https://ec.europa.eu/commission/brexit-negotiations\\_en](https://ec.europa.eu/commission/brexit-negotiations_en) Acesso em: 01/02/2018

EUROPEAN COMMISSION. Joint report from the negotiation of the European Union and the United Kingdom Government on progress during phase 1 of negotiations under Article 50 TEU on the United Kingdom's orderly withdrawal from the European Union. Disponível em: [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/joint\\_report.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/joint_report.pdf) Acesso em: 27/02/2018

EUROPEAN COUNCIL. European Council meeting (18 and 19 February 2016) – Conclusions. Brussels, 2016.

EUROPEAN COUNCIL. A new settlement for the UK in the EU. Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/en/policies/uk/2016-uk-settlement-process-timeline/> Acesso em: 09/03/2016.

EUROPEAN COUNCIL. European Council (Art. 50) guideline for Brexit negotiations. Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/04/29/euco-brexite-guidelines/> Acesso em: 01/02/2018.

EUROPEAN COUNCIL. European Council (Art. 50) guideline for Brexit negotiations, 15 December 2017. Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/12/15/european-council-art-50-guidelines-for-brexite-negotiations/pdf> Acesso em: 27/02/2018.

FLIGSTEIN, Neil. **Euroclash: The EU, European Identity, and the Future of Europe**. Oxford: University Press, 2008.

GEORGE, Stephen. **British Policy in the European Community: the commitment to globalism**. University of Sheffield, UK, 1991.

GOWLAND, David. **Britain and European Union**. London and New York: Routledge, 2017.

MCGOWAN, Lee. **Preparing for Brexit: actors, negotiation and consequences**. Palgrave Macmillan, 2018.

PARLIAMENT UK. Brexit negotiations. Disponível em: <https://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/lords-select/eu-select-committee-/inquiries/parliament-2017/scrutiny-of-brexite-negotiations/brexite-negotiations/> Acesso em: 01/02/2018.

PERISIC, Bojana. Britain and Europe: a history of difficult relations. *Institute for Cultural Diplomacy*, Berlin, March 2010

THE ELECTORAL COMMISSION. EU referendum results. Disponível em: <https://www.electoralcommission.org.uk/find-information-by-subject/elections-and-referendums/past-elections-and-referendums/eu-referendum/electorate-and-count-information> Acesso em 31/01/2018

THE FEDERAL RETURNING OFFICER. Bundestag election 2017. Disponível em: <https://www.bundeswahlleiter.de/en/bundestagswahlen/2017/ergebnisse.html> Acesso em: 27/02/2018.

THE UK IN A CHANGING EUROPE. Brexit and Public Opinion. Disponível em: <http://ukandeu.ac.uk/research-papers/brexit-and-public-opinion/> Acesso em: 01/02/2018.

TRATADO DE LISBOA. Versão consolidada. Disponível em: [https://www.parlamento.pt/europa/Documents/Tratado\\_Versao\\_Consolidada.pdf](https://www.parlamento.pt/europa/Documents/Tratado_Versao_Consolidada.pdf) Acesso em: 01/02/2018.

TOSTES, Ana Paula. **União Europeia:** resiliência e inovação política no mundo contemporâneo. Curitiba: Apris, 2017.

VOTE TO LEAVE. Why Vote Leave. Disponível em: [http://www.voteleavetakecontrol.org/why\\_vote\\_leave.html](http://www.voteleavetakecontrol.org/why_vote_leave.html) Acesso em: 01/02/2018.



PARTE II

**DESIGUALDADES SOCIOECONÔMICAS  
NO CONTEXTO GLOBAL,  
LATINO-AMERICANO E EUROPEU**



# A DESIGUALDADE ECONÔMICA E SOCIAL NA AGENDA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS: O QUE VEM SENDO DITO E FEITO

Henrique Zeferino de Menezes

## INTRODUÇÃO

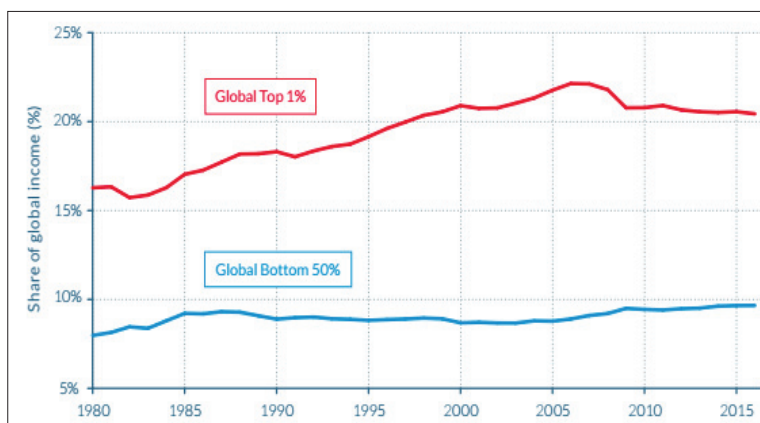
A questão analisada nesse artigo inicia-se a partir de uma constatação inicial extremamente alarmante e já amplamente divulgada internacionalmente – o fato de a desigualdade econômica dentro e entre os Estados ter aumentado de forma vertiginosa nas últimas décadas. Efetivamente, essa é uma questão que deriva de uma tendência histórica de longo prazo, com idas e vindas, mas que se universalizou e acelerou nas últimas cinco décadas, com apenas algumas raras exceções. Dados da OXFAM, publicados no relatório ‘An Economy for the 1%’, mostram claramente o acirramento da concentração de renda e de riqueza no topo mais elevado da pirâmide social mundial (OXFAM 2016). Em 2010, aproximadamente 400 pessoas possuíam a mesma riqueza que a metade da população mais pobre do mundo. Em apenas cinco anos, esse cenário, já absolutamente desequilibrado e injusto, foi substituído por outro ainda mais delicado – apenas 62 pessoas passaram a possuir a riqueza equivalente a 3,6 bilhões de indivíduos que representam a metade mais pobre da população mundial<sup>1</sup>.

---

1 No Brasil, segundo dados da OXFAM publicados em reportagem no jornal El País, a situação é ainda pior. Apenas seis brasileiros concentram riqueza equivalente a 50% da população mais pobre. É importante destacar que a desigualdade brasileira, medida pelo índice de GINI, caiu entre os anos de 2004 e 2014, especialmente pela ascensão dos grupos mais pobres e vulneráveis. Entretanto, como a reportagem destaca, essa melhoria das condições de vida dessa parcela da população não impediu o aumento da concentração da riqueza no topo. EL PAÍS. Seis brasileiros concentram a mesma riqueza que a metade da população mais pobre. Disponível em [https://brasil.elpais.com/brasil/2017/09/22/politica/1506096531\\_079176.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2017/09/22/politica/1506096531_079176.html). Acesso em 01/02/2018.

Por sua vez, o ‘World Inequality Report’ de 2018 traz ‘achados’ alinhados aos dados apresentados pela OXFAM. Com maiores detalhes, mostra que a desigualdade voltou a aumentar de forma drástica a partir dos anos 1980, após algumas décadas de decréscimo relativo. Assim, enquanto aqueles que estão entre os 1% mais ricos conviveram com um aumento rápido da sua participação no total da riqueza mundial, a base da pirâmide não aumentou sua participação na distribuição da riqueza mundial.

**Gráfico I** - Renda dos 1% mais ricos vs. dos 50% mais pobres



Fonte: Retirado de World Inequality Report (2018)

O gráfico acima ilustra muito claramente a situação da desigualdade entre os indivíduos mundo afora. Essa situação, acirrada especialmente pelo aumento da concentração da riqueza em grandes economias, como os Estados Unidos e China, segundo explicação do mesmo relatório, representa um padrão mundial. O continente europeu, se comparado aos países mencionados, passou por um processo de aumento da desigualdade menos violento, enquanto alguns países emergentes conseguiram pequenas reduções em suas situações de desigualdade, já excessivamente dramáticas<sup>2</sup>.

A desigualdade entre os países é também um problema sério e que repercute em questões essenciais das relações internacionais. Discutiremos

2 Ver os dados no World Inequality Report de 2018.



parte desses efeitos em outro momento. De acordo com dados trazidos pelo Relatório ‘From Disparity to Dignity – Tackling economic inequality through the Sustainable Development Goals’ do Center for Economic and Social Rights (CESR), mas já apontados e discutidos de forma mais aprofundada por outros autores, a diferença de renda e riqueza entre o país mais rico e o mais pobre têm aumentando em uma velocidade incalculável desde a Revolução Industrial<sup>3</sup>. Dados apontados recentemente pelo mencionado relatório mostram que, em termos de renda per capita, o Qatar, país considerado por esses dados o mais rico e a Somália, o país mais pobre, se distanciam em aproximadamente 330 vezes. Esse fosso que divide os países em termos de riqueza, renda e capacidade de consumo cresceu, de acordo com os mesmos dados, em um ritmo de 135% ao ano desde 1960.

Entretanto, o que é importante ressaltar é que a desigualdade entre indivíduos ou grupos de indivíduos e entre os países não é resultado de um processo natural, fruto da marcha normal do crescimento econômico e dos mecanismos de mercado para apropriação da riqueza. Na realidade, os níveis de desigualdade vivenciados em uma sociedade, incluindo a sociedade internacional, resultam de escolhas políticas – do formato das instituições que regulam o mercado, das regras que regulam a relação capital-trabalho; e de políticas públicas que podem levar à concentração ou distribuição da riqueza produzida (PIKKETY 2015). Isso significa dizer que a desigualdade não é inevitável e os problemas dela derivados não são intratáveis.

Antes de discutirmos ações e iniciativas voltadas à minoração das desigualdades, é relevante nos questionarmos mais aprofundadamente sobre quais as razões em priorizar a redução das desigualdades como um objetivo elementar a ser alcançado pelas sociedades. Ou seja, entender por que a

---

3 Os dados produzidos pelo historiador econômico Angus Maddison serviram de base fundamental e inspiração para as principais análises acerca da evolução histórica da concentração da riqueza e sua velocidade (é possível conhecer suas leituras e desdobramentos das suas pesquisas no ‘The Maddison Project’, administrado pelo Groningen Growth and Development Centre. Sua obra “The World Economy: a millennial perspective, junto do apêndice estatístico “The World Economy : historical statistics” compõem o maior apanhado já compilado sobre a evolução histórica da riqueza mundial e de sua distribuição. Mais recentemente, as obras Erik Reinert (2008) e Thomas Piketty (2014) retomam essa problemática por vieses diferentes, mas tratando dos efeitos sociais da desigualdade entre os indivíduos e dos efeitos da desigualdade entre os países.

desigualdade deve ser considerada um problema social e humano, além de objeto de ações governamentais e outras formas de cooperação entre os países. Essa questão pode parecer trivial, mas perpassa uma discussão importante na economia política e nos estudos sobre desenvolvimento. Em linhas gerais, pode-se questionar se o foco adequado e o alvo correto para as ações políticas, esforços humanos, destinação de recursos orçamentários e iniciativas de cooperação e ajuda internacional não seria a redução da pobreza extrema, o combate a fome e melhoria das condições básicas de vida dos indivíduos. Ou seja, criar condições mínimas para que os indivíduos possam lidar com as questões elementares da vida e realizar sua potencialidade. Essa posição é defendida por alguns analistas que assumem, nas entrelinhas ou abertamente, uma virtude intrínseca à desigualdade social no crescimento econômico (DUTT, TSETLIN 2015) e mesmo por autores liberais consagrados como Amartya Sen e Jeffrey Sachs<sup>4</sup>.

O foco direcionado à redução da pobreza extrema é certamente muito limitado, deixando de lado aspectos fundamentais daquilo que pode ser considerado como desenvolvimento econômico, social e humano. Ou seja, priorizar analítica e politicamente a destinação de recursos para prover condições mínimas de vida não é suficiente. É preciso lidar com a diferença de **renda e riqueza** e de **oportunidades** entre os indivíduos e entre os países, para que seja possível alcançar condições fundamentais de desenvolvimento socioeconômico. Em linhas gerais, essa vem sendo a forma como parte dos acadêmicos e, especialmente, de algumas organizações internacionais tem tratado o problema do desenvolvimento, mas também é o mote central para a realização dos direitos elementares dos indivíduos. Ou seja, atacar as desigualdades, sejam elas de **oportunidades** – e que se relacionam com a necessidade de romper com todas as formas de *discriminação* e *exclusão*; ou desigualdades de **resultados** (*outcome*), é fundamental para aventar a

---

4 Em obras consagradas como “Desenvolvimento como Liberdade” e “A Idéia de Justiça”, Sen trata detidamente, com uma argumentação filosófica rica, a necessidade de conceder aos indivíduos, independente de quais outras variáveis, condições elementares de vida para que possam desfrutar de sua vida e exercer ao máximo suas potencialidades cognitivas e físicas. Sachs, por sua vez, destaca no livro “The End of Poverty” o obstáculo produzido pela pobreza no desenvolvimento econômico de uma população. Em sua interpretação, aquilo que ele denomina de ‘poverty trap’ seria a fator a impossibilitar uma sociedade a traçar uma trajetória de desenvolvimento autônoma e sustentável.

possibilidade de uma forma de desenvolvimento sustentável e alcance dos direitos humanos.

Nesse sentido, o aumento da desigualdade entre os indivíduos e grupos não é apenas um problema de desenvolvimento, mas também uma questão moral e de realização de direitos humanos – a perpetuação da pobreza, a permanência de mortes causadas ou pessoas acometidas por doenças tratáveis, a continuidade da violência e de injustiças contra populações vulneráveis resultam dos níveis de desigualdade e significam violação a garantias humanas elementares. Desigualdade econômica produz efeitos em diversos aspectos da vida e sobre as sociedades como um todo. O Relatório da CESR mencionado elenca, de forma mais direta, o risco da perpetuação da pobreza, da exclusão social e de diversas formas de discriminação associadas à pobreza e vulnerabilidade em decorrência da permanência de situações de alta da desigualdade.

Ainda, a desigualdade econômica e social produz também efeitos que podem ser vistos, a princípio, como imateriais, mas com dramática relevância e impacto sobre o convívio social e que afetam diretamente os ciclos de acúmulo de riqueza e de renda. A capacidade dos indivíduos de igualmente realizar seus direitos civis e políticos é afetada diretamente pela possibilidade de empregar recursos financeiros para tal e destinar tempo de suas vidas para demandar a garantia desses. De forma mais clara e contundente, a discrepância de poder econômico entre os indivíduos não permite acesso equilibrado à justiça. Por outro lado, ameaça a própria democracia. A desigualdade econômica afeta diretamente a participação política por parte dos grupos e populações em condições materiais diferentes, o que incide sobre o resultado das decisões políticas por parte dos representados<sup>5</sup>.

A severa desigualdade entre os países também cria limitações à capacidade de atuação desses nas esferas decisórias internacionais – cria uma forma de desigualdade política internacional, que incide sobre o equilíbrio das decisões globais e acabam por determinar, por consequência, a

---

5 Um exemplo claro dessa questão são as regras de financiamento eleitoral, que afetam diretamente o resultado eleitoral e quais grupos sociais ascendem ao governo, à posição de representantes e controlam os processos decisórios dos países. De uma forma mais sutil, limita a capacidade de grupos economicamente vulneráveis de acompanhar os processos políticos, pressionar pela implementação de políticas públicas que respondam a seus interesses e etc.

atuação de instituições e normas internacionais que lidam com a distribuição da riqueza internacional e com as formas de redução da pobreza e das desigualdades. Nesse sentido, a destituição de capacidade decisória por parte dos países já marginalizados internacionalmente cria um ciclo de perpetuação de normas internacionais desequilibradas e eventualmente injustas, que incidem sobre os padrões e processos de acumulação e distribuição da riqueza global. Na formulação de Freisteina e Mahler (2016), a desigualdade entre os países marca uma estrutura internacional hierárquica que privilegia uma dinâmica exclusiva de ‘exportação de uma forma de civilização e de um modelo de desenvolvimento’ para a periferia, mas que não necessariamente atende às demandas desses países ou permite a construção de trajetórias de desenvolvimento efetivamente autônomas.

Voltando ao elemento mais específico da questão, pode-se dizer que há, em termos gerais, uma relação entre **renda** e outras formas de desigualdades, especialmente desigualdades em saúde, acesso a educação de qualidade, que se converte em emprego digno e de qualidade, consumo de bens necessários, etc. Ainda, a desigualdade tende a permanecer, ou seja, se transferir entre membros e gerações de uma família. Essas questões nos levam a refletir sobre eventuais **causas estruturais da desigualdade**, que se apresentam na forma de mecanismos de reprodução da desigualdade (exclusão, hierarquização, exploração, marginalização e discriminação). Assim, efetivamente, se entendemos que o problema ‘**desigualdade**’ deve entrar na agenda política, ganhar relevância nas decisões públicas e passar a receber atenção por parte dos atores internacionais, lidar com esses mecanismos é necessário e estratégico. Atacar as causas estruturais da desigualdade demanda identificar os mecanismos que garantem sua perpetuação e reprodução, para que decisões acertadas possam ser tomadas (Freisteina, Mahler 2016).

Por sua vez, torna-se cada vez mais latente o fato de que a minoração da desigualdade econômica, especialmente a desigualdade de renda, é fundamental pelo fato objetivo dela implicar efeitos sobre uma ampla cadeia de elementos que afetam diretamente a vida dos indivíduos, mas também as sociedades em toda sua abrangência. Entretanto, é imperioso lidar com aquelas causas mais elementares produtoras e reprodutoras das desigualdades – sejam essas causas elementos subjetivos associados à discriminação e preconceito (apesar de haver, em casos concretos, aspectos legais

e institucionais que levam à discriminação e marginalização), ou causas materiais atreladas à escolaridade, empregabilidade, acesso à justiça e etc.

Esse artigo busca, então, analisar como a questão da desigualdade se manifesta, contemporaneamente, na agenda de desenvolvimento internacional, observando mais detalhadamente o fato da diminuição da desigualdade ser peça importante na conformação dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), a chamada Agenda 2030 de desenvolvimento, e elemento fundamental para o efetivo alcance dos demais objetivos aprovados em 2015. Os efeitos transversais que a desigualdade produz sobre praticamente todas as áreas que dizem respeito à vida humana e ao desenvolvimento social, como muito bem destacado no já mencionado relatório do CESR, enfatiza como esse fenômeno tem interface com praticamente todos outros Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Apenas para ilustrar, objetivamente, o aumento da desigualdade dificulta a redução da pobreza e a erradicação da fome (como estabelecido nos ODS 1 e ODS 2), além de afetar diretamente outras dimensões e produzir outras formas específicas de exclusão social. O alcance de melhorias nos indicadores de saúde, passando inclusive pelo próprio acesso aos serviços essenciais (ODS 3), passa pelo melhoria das condições socioeconômicas das populações, em razão do fato da maior parte dos indicadores de saúde serem afetados pela nível de desigualdade em uma sociedade<sup>6</sup>. A concentração da renda leva também a uma forma de desequilíbrio na capacidade de consumo das pessoas (relação com ODS 12), o que produz efeitos também na exploração e utilização de recursos naturais. No mesmo sentido, a permanência de condições insalubres de vida leva a outras formas de devastação ambiental<sup>7</sup> (e impacta dos os objetivos associados à dimensão ambiental e urbana). Como mencionado anteriormente, níveis de igualdade material, coesão social e estabilidade política e institucional são condições necessárias para o alcance do ODS 16 e também não se realizam em si-

---

6 As obras e publicações de Richard Wilkinson e Michael Marmot (esse, relator especial da Organização Mundial da Saúde sobre 'Social Determinants of Health') mostram claramente a determinação das variáveis sociais na desigualdade em saúde.

7 Relatório publicado pela OXFAM mostra que os 10% mais ricos do mundo seriam responsáveis pela emissão de aproximadamente 50% dos gases CO<sub>2</sub>. OXFAM. "Extreme Carbon Inequality: why the Paris climate deal must put the poorest, lowest emitting and most vulnerable people first" (2015).

tuações de grave desigualdade. Em outra dimensão do problema, níveis elevados de desigualdade impedem a sustentação de ciclos de crescimento econômico, agravam o desemprego ou, pelo menos, o emprego formal e de qualidade (ODS 8). A desigualdade econômica também está relacionada com desigualdade de gênero, uma vez que limita participação econômica e oportunidades educacionais (ODS 5).

## O QUE VEM SENDO DISCUTIDO E FEITO EM RELAÇÃO À DESIGUALDADE INTERNACIONALMENTE?

Nos últimos anos, inúmeros relatórios vêm sendo publicados por várias organizações internacionais e também por organizações não-governamentais sobre a **situação** da desigualdade econômica e social nos países e entre eles. Da mesma forma, parte das análises apresentadas por essas organizações aborda os **efeitos** da desigualdade econômica em diversas áreas, tais como a situação das mulheres e o nível da desigualdade entre gêneros; o acesso à educação, cultura e tecnologias de informação; o acesso e a qualidade dos serviços de saúde; assim como as possibilidades de mobilidade social e inter-geracional. De forma mais ampla, lidam com os impactos e efeitos da desigualdade nessas múltiplas dimensões da vida humana, mas também tratam dessa problemática em seu sentido inverso – ou seja, como a falta de acesso à educação e saúde, assim como a discriminação e marginalização das mulheres, por exemplo, afetam os níveis de desigualdade econômica e social.

Por sua vez, uma ampla literatura tem se dedicado a essas mesmas questões. Uma das problemáticas mais importantes diz respeito à qualificação e diferenciação de formas de desigualdade, para que possam ser abordadas em suas particularidades e desenhadas soluções adequadas. Parte dessa literatura tem diferenciado aquilo que seria *desigualdade horizontal* – basicamente, a desigualdade entre grupos sociais específicos, que podem ser divididos, por exemplo, a partir de aspectos relacionados à gênero, raça, grupos religiosos etc. Ou a *desigualdade vertical*, em que o foco é a distribuição da renda e da riqueza entre indivíduos (WINKEL, 2015).

Outra diferenciação fundamental é o contraste entre o que seria desigualdade de *oportunidades* e desigualdade sobre *resultados*. A primeira

forma de desigualdade se refere à forma como os recursos são acessados pelos grupos ou indivíduos – recursos materiais e serviços que venham a garantir que esses possam tomar decisões, desenvolver plenamente suas atividades e capacidades. A desigualdade de resultados se infere analisando concretamente a apropriação da renda e dos recursos, com foco direcionado à capacidade de absorver os recursos necessários para garantir nível de vida digno e mais adequado. Importante mencionar que existem, efetivamente, fortes interconexões entre desigualdade de oportunidades e desigualdade medida em termos de resultados<sup>8</sup>.

**TABELA 1** – Documentos e Relatórios publicados sobre ‘desigualdade’

<b>Tema</b>	<b>Organização</b>	<b>Report</b>	<b>Ano</b>
Desigualdade econômica (renda e riqueza)	World Inequality Lab	World Inequality Report	2018
	OXFAM	AN ECONOMY FOR THE 1%: How privilege and power in the economy drive extreme inequality and how this can be stopped	2016
	OXFAM	An Economy for the 99%: Its time to build a human economy that benefits everyone, not just the privileged few	2017
	OXFAM	Nós e a Desigualdade	2017
	CEPAL	Time for Equality: closing gaps, opening trails	2010
	CEPAL	Inclusive Social Development: the next generation of policies for overcoming poverty and reducing inequality in Latin America and the Caribbean	2015
	CEPAL	Panorama Social da América Latina	2017

8 UNDP, 2014 “Humanity Divided: Confronting Inequality in Developing Countries”.

Gênero	ActionAid	Not ready, still waiting: Governments have a long way to go in preparing to address gender inequality and the SDGs	2016
	CEPAL	Equality women's autonomy sustainable development agenda	2016
	UNWOMEN	World Survey On The Role Of Women In Development 2014 Gender Equality And Sustainable Development	2014/ 2015
	UNWOMEN	Turning Promises Into Action: Gender Equality In The 2030 Agenda For Sustainable Development	2018
Meio Ambiente	OXFAM	Extreme Carbon Inequality: Why the Paris climate deal must put the poorest, lowest emitting and most vulnerable people first	2015
Segurança Alimentar	FAO	The State of Food Insecurity in the World – Meeting the 2015 international hunger targets: taking stock of uneven progress	2015
Desenvolvimento Humano	PNUD	Human Development Report – The Real Wealth of Nations: Pathways to Human Development	2010
	PNUD	Human Development Report – Sustainability and Equity: A Better Future for All	2011
	PNUD	Humanity divided: Confronting inequality in Developing Countries Poverty Reduction	2016
	PNUD	Human Development Report – The Rise of the South: Human Progress in a Diverse World	
	PNUD	Human Development Report – Human Development for Everyone	2014
Trabalho / Segurança Social	OIT	World Social Protection Report – Building economic recovery, inclusive development and social justice	2014/ 2015
Ciência e Tecnologia	UNESCO	World Science Report – Challenging Inequalities: Pathways to a Just World	2016
	UNESCO	World Inequality Database on Education	Website



Infância	UNICEF	The Investment Case for Education and Equity	2015
Saúde	OMS	Handbook on Health Inequality Monitoring Handbook on health inequality monitoring: with a special focus on low- and middle-income countries with a special focus on low- and middle-income countries	2013
	OMS	Closing the gap in a generation Health equity through action on the social determinants of health	2008
	OMS	Health in All Policies: Progressing the Sustainable Development Goals – Adelaide Statement.	2017
	OMS	Social Determinants of Health – Solid Facts	2003
	OMS	Integrating Neglected Tropical Diseases Into Global Health And Development	2017

Considerando a evolução recente dos debates sobre o nível e os efeitos da desigualdade, países, organizações internacionais e não-governamentais têm buscado encontrar soluções políticas para lidar com o problema. Efetivamente, a preocupação com os níveis de pobreza encontrados mundialmente e com a desigualdade não são exatamente uma novidade. A década de 1990, que ficou conhecida como a ‘Década das Conferências Internacionais’ das Nações Unidas, em razão da quantidade de discussões e grandes conferências voltadas a refletir sobre o estado do desenvolvimento global, contribuiu com o planejamento de formas para alcançar trajetórias de desenvolvimento humano e sustentável ao alcance de todos (ALVES 2001).

Entre as várias ações e discussões realizadas, naquilo que se refere ao desenvolvimento econômico e social, destacam-se a ‘Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento’, realizada na cidade do Cairo em 1994 e a ‘Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social’ de Copenhague, realizada no ano seguinte<sup>9</sup>. A ‘Declaração de Roma sobre

9 Na década de 1990 deu-se início à publicação dos *Human Development Reports* do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), assim como a Organização das Nações Unidas adotou o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) como forma de mensurar o nível de desenvolvimento dos países. Esse índice, que

a Segurança Alimentar Mundial’ de 1996 estabeleceu os elementos fundamentais daquilo que seria consolidado, no momento seguinte, como macro objetivo de abolição da fome em âmbito global. No ano de 1992 foi realizada a ‘Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento’, conhecida como ECO-92, na cidade do Rio de Janeiro – nela assentaram-se as bases do conceito de desenvolvimento sustentável que seria implementado de forma mais consistente com a aprovação dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). Cabe ainda destacar duas outras conferências importantes, em razão das temáticas abordadas: a ‘II Conferência Mundial Sobre os Assentamentos Humanos’, a HABITAT II, realizada em 1996 na cidade de Istambul; e em 1995, a ‘IV Conferência Mundial sobre a Mulher: Igualdade, Desenvolvimento e Paz’ na cidade de Pequim.

A aprovação dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM) na virada do século XXI estabeleceu uma resposta concreta para o que fora substancialmente discutido ao longo dos anos 1990. Concretamente, os oito objetivos<sup>10</sup> delinearão um compromisso multilateral para dar concretude aos desejos e discussões avolumadas por mais de uma década. Entretanto, os ODM acabaram focados excessivamente na redução da pobreza – uma dimensão relevante, mas considerada muito restrita para o desenvolvimento humano, social e ambiental. Acentuou, na verdade, uma baixíssima profundidade em relação ao que fora salientado e referenciado como causas elementares do subdesenvolvimento e da perseverança da pobreza, além das formas para sanar tais problemas. A ausência de compromissos mais fortes e profundos, além da própria limitação temática dos ODM, reverberou em outros problemas de coordenação política e ação pública internacional para o desenvolvimento.

---

agrega aspectos relacionados à renda, saúde e educação, foi pensado como uma forma abrangente, mas factível de comparar o desenvolvimento social e humano dos países, em substituição à renda per capita.

- 10 Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio eram: 1 – Acabar com a fome e a miséria; 2 – Oferecer educação básica de qualidade para todos; 3 – Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; 4 – Reduzir a mortalidade infantil; 5 – Melhorar a saúde das gestantes; 6 – Combater a Aids, a malária e outras doenças; 7 – Garantir qualidade de vida e respeito ao meio ambiente; 8 – Estabelecer parcerias para o desenvolvimento.

Uma das razões da pouca ambição dos compromissos assumidos com os ODM estaria no seu processo de conformação. Foi uma agenda cunhada pela tradicional agenda política Norte-Sul, desenhada por Ministros e burocratas de organizações internacionais, especialmente o FMI, Banco Mundial e OCDE, para dar uma nova racionalidade para a Ajuda Oficial para o Desenvolvimento (AOD) após o fim da Guerra Fria. Ainda, seu desenho foi marcado por um contexto de forte ascensão neoliberal (FUKUDA-PARR, HULME 2011; FUKUDA-PARR 2016; FEHLING, NELSON, VENKATAPURAM 2013).

Por um lado, as dificuldades inerentes ao processo de implementação dos compromissos assumidos com os ODM e, por outro, alguns dos resultados positivos alcançados, marcaram as negociações para a substituição dessa agenda. Para alguns analistas, a adoção dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) na 70ª Assembléia Geral das Nações Unidas no ano de 2016 significaria uma mudança radical em relação aos ODM, na medida em que a nova agenda parte de uma construção analítica mais adequada sobre desenvolvimento, apesar de ainda enfrentar limitações e dificuldades inerentes à sua implementação. Para Fukuda-parr (2016), ODM e ODS diferem entre si não apenas no número de objetivos e metas estabelecidas, mas no propósito e concepção, assim como na forma como o processo de elaboração se deu concretamente<sup>11</sup>.

Uma das maiores e mais importantes inovações trazidas com a agenda 2030 foi o reconhecimento de que a disparidade econômica e social entre indivíduos, grupos sociais e países afeta a possibilidade de construção de uma agenda de desenvolvimento efetiva. Trata-se de uma mudança na lógica e no entendimento sobre os meios e os fins do desenvolvimento sustentável.

Ou seja, a introdução da variável *desigualdade* na agenda de desenvolvimento contemporânea é uma mudança de enfoque significativa. A aprovação do ODS 10, “Reduzir a Desigualdade dentro dos países e entre eles”, representaria uma tentativa de alterar o processo histórico de aumento da desigualdade global, salientada no início do artigo, e estabelecer uma

---

11 É fartamente relatado na literatura que o processo para conformação dos ODS recebeu contribuições muito mais abrangentes de países em desenvolvimento e menos desenvolvimentos, organizações da sociedade civil e mesmo de outras organizações internacionais que vivenciam temáticas específicas relacionadas ao desenvolvimento.

mudança de paradigma na idéia de desenvolvimento (POGGE, SENGUPTA 2015; CHANCEL, HOUGH, VOITURIEZ 2017). Esse objetivo específico traz consigo uma grande quantidade de questões que incidem sobre a desigualdade: nacionalmente, a ênfase se coloca na implementação de políticas públicas voltadas a atacar a permanência da desigualdade, tais como: como políticas fiscais voltadas à distribuição da riqueza produzida, políticas sociais e proteção social para enfrentar causas e efeitos da desigualdade, políticas de salário, voltadas a melhor equacionar a relação capital-trabalho (Meta 10.4). Internacionalmente, reconhece-se a necessidade de regulação do mercado financeiro (Meta 10.5) e aumento da representação dos países em desenvolvimento e menos desenvolvidos nos processos de decisão das instituições econômicas internacionais (Meta 10.6). Ainda, defende-se o fortalecimento das regras de tratamento especial e diferenciado para países não desenvolvidos na Organização Mundial do Comércio (10.a); aumento da Ajuda Oficial ao Desenvolvimento e outros fluxos financeiros (10.b). Importante fazer menção específica à Meta 10.7, que busca estabelecer formas ordenadas, seguras e regulares de migração e mobilidade de pessoas. Trata-se de uma problemática importante contemporaneamente e que afeta significativamente a inserção econômica e social de pessoas, especialmente aquelas vitimadas por conflitos em seus países de origem.

Importante ressaltar que a questão da desigualdade não aparece apenas no ODS 10, mas está presente em outros objetivos de forma direta e indireta. Da mesma forma, e mais relevante, há sinergias significativas entre a implementação do ODS 10 e o alcance de metas elencadas em outros dos objetivos de desenvolvimento sustentável. Da mesma forma, fico claro na leitura dos textos que definem os ODS o entendimento de que o investimento em outras áreas, como saúde, educação e etc. podem afetar positivamente a redução da desigualdade social e econômica.

O que fica claro na leitura dos ODS e, mais especificamente o ODS 10, é que parte considerável das discussões sobre desigualdade leva em consideração aspectos de *desigualdade horizontal*, na medida em que uma grande parte das temáticas, questões e propostas está relacionada à questões como *acesso e igualdade de oportunidades*, assim como provisões contra *discriminação, exclusão*<sup>12</sup> e *marginalização*. Nesse sentido, o termo *inclusivo*,

---

12 Um exemplo de política contra a discriminação no acesso à políticas e serviços

que aparece em diversos trechos, ganha um sentido objetivo mais prático – diz respeito à necessidade do crescimento econômico se aplicar a todos (tanto em termos de igualdade de oportunidades como de resultados) e ter como fim o aumento da qualidade de vida dos indivíduos e a maior equalização das oportunidades. Ou seja, que o crescimento econômico não opere no sentido do aumento das desigualdades.

Essas perspectivas substanciais acerca das causas da desigualdade e como operar para atacá-las se manifestam mais claramente nas três primeiras metas elencadas no Objetivo 10.

**Tabela 1** – Metas selecionadas ao Objetivo 10

- |  |
|--|
| <p>10.1 - Até 2030, progressivamente alcançar e sustentar o crescimento da renda dos 40% da população mais pobre a uma taxa maior que a média nacional</p> <p>10.2 - Até 2030, empoderar e promover a inclusão social, econômica e política de todos, independentemente da idade, gênero, deficiência, raça, etnia, origem, religião, condição econômica ou outra</p> <p>10.3 - Garantir a igualdade de oportunidades e reduzir as desigualdades de resultados, inclusive por meio da eliminação de leis, políticas e práticas discriminatórias e da promoção de legislação, políticas e ações adequadas a este respeito</p> |
|--|

Fonte: ONUBR

Instituições adequadas e políticas públicas e sociais são determinantes para definir o nível de desigualdade em uma sociedade. Cabe à política e aos governos estabelecer parâmetros e regras para definir as formas e a profundidade da distribuição da riqueza e da renda nacional. De um lado, com a implementação de políticas pré-distributivas adequadas, que determinam regras para o funcionamento do mercado e estabelecem bases para a remuneração do trabalho (por exemplo, com a regulação do salário mínimo). De outro lado estão as políticas redistributivas, que estabelecem

---

públicos, com resultados impressionantes em termos de desenvolvimento e mobilidade social pode ser visto e reportagem publicada no dia 09 de abril de 2018. A reportagem mostra como uma política de cotas pode ampliar significativamente o acesso de pessoas com deficiência ao ensino superior. FOLHA DE S. PAULO. “Cota leva 1.500 pessoas com deficiência às universidades federais”. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2018/04/cota-leva-1500-pessoas-com-deficiencia-as-universidades-federais.shtml>. Acesso em 09/04/2018.

os padrões que definem a forma como os resultados econômicos serão distribuídos entre os indivíduos economicamente ativos e inativos. Muitos estudos têm salientado a importância desse tipo de políticas para lidar com a pobreza e com a desigualdade (HOY, SUMMER 2016; MORENO, et alii 2014). Da mesma forma, essas duas dimensões da ação política, como mencionado, são reconhecidas pelos ODS.

Por sua vez, o acesso a serviços públicos específicos podem afetar as oportunidades e capacidades dos indivíduos de alterar sua posição econômica e social. No mesmo sentido, a implementação de políticas de transferência de renda, ofertando apoio financeiro às famílias mais pobres, é uma forma significativa de alterar a estrutura sócio-econômica dessas famílias, criar oportunidades e reduzir a transmissão de pobreza e desigualdade entre gerações. Mas não só a diminuição da desigualdade de renda tem efeito transversal sobre diversas áreas. A igualdade de gênero é também apresentada pela literatura como uma dimensão fundamental para o desenvolvimento sustentável em razão da sua transversalidade. As mulheres e meninas são, em geral, as mais afetadas pelas crises e por todas as demais violações e vulnerabilidades materiais (são desprovidas de acesso à saúde adequada, acesso à informação e educação, condições dignas de trabalho etc.). Entretanto, o investimento financeiro e apoio público para diminuição da vulnerabilidade e aumento da igualdade de gênero tem se comprovado como tendo um efeito multiplicador considerável (FREIS-TEINA, MAHLER 2016).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

É possível dizer que o problema geral da permanência e aumento da desigualdade econômica entre indivíduos, grupos sociais e países passou a receber imensa atenção global. A quantidade de documentos produzidos por importantes organizações internacionais e ONGs, além do aumento da produção acadêmica qualificada sobre o tema, atestariam isso. De fato, o próprio aumento da desigualdade, testemunhada nos últimos anos, seria um indicador direto da necessidade de tomar a questão como um ponto importante a ser tratado acadêmica e politicamente. Entretanto, a consideração geral de que algo efetivamente importa não necessariamente leva

a um maior compromisso, por parte desses mesmos atores mencionados, para lidar a questão e buscar soluções para tal.

A aprovação em 2015 dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável levou ao centro da agenda global o problema da desigualdade. Não é possível ainda, evidentemente, fazer análises mais profundas sobre os resultados dessa mudança de concepção ou mesmo esperar previsões certas sobre o futuro. A leitura mais crítica dos ODS nos mostra, ainda, que o desejo manifestado de mudanças (claramente apresentado no argumento geral do ODS 10) não se concretiza, da forma contundente como necessário, nas suas metas e nos indicadores. Isso é certamente um desalento para os que desejam mudanças mais radicais em termos de distribuição de renda e de riqueza entre as pessoas e os países, mas, por outro lado, a inserção do tema nas discussões globais, permite que esforços sejam direcionados à sua realização. Essa sinalização de que a desigualdade é um problema grave já pode ser vista como uma vitória, mas, como mencionado, exigirá arranjos políticos e políticas públicas nacionais e internacionais que lidem com o problema da forma adequada e que considere sua magnitude.

Metas que definem a necessidade de políticas fiscais mais justas ou mesmo que defendem maior regulação do mercado financeiro são, concretamente, avanços inimagináveis em décadas atrás. Da mesma forma que a transversalização do problema da desigualdade em uma ampla variedade de questões que dizem respeito ao desenvolvimento humano, social e ambiental traz a idéia de que essas temáticas serão tratadas de forma mais estrutural, profunda e assertiva e não apenas por meio de ações paliativas e de caráter assistencialista.

## REFERÊNCIAS

ALVES, José Augusto Lindgren. **Relações Internacionais e temas sociais: a década das conferências**. Brasília: Ibri, 2001.

ANSTEE, Margaret Joan. "Millennium Development Goals: milestones on a long road". In. WILKISON, Rorden; HULME, David. **The Millennium Development Goals and Beyond: global development after 2015**. Routledge, 2012.

CENTER FOR ECONOMIC AND SOCIAL RIGHTS. “From Disparity to Dignity: tackling economic inequality through the Sustainable Development Goals”. **Human Rights Policy Brief**, 2016.

CHANCEL, Lucas; HOUGH, Alex; VOITURIEZ, Tancrede. “Reducing Inequalities within Countries: Assessing the Potential of the Sustainable Development Goals”. **Global Policy**, 2017.

CHANCEL, Lucas et alii. **Carbon and inequality: from Kyoto to Paris.** Trends in the global inequality of carbon emissions (1998-2013) & prospects for an equitable adaptation fund. Paris School of Economics, 2015.

DUTT, Pushan; TSETLIN, Ilia. What Really Matters Is Poverty, Not Income Inequality. **INSEAD Knowledge**, 2015.

FEHLING, Maya; NELSON, Brett; VENKATAPURAM, Sridhar. “Limitations of the Millennium Development Goals: a literature review”. **Global Public Health: An International Journal for Research, Policy and Practice**, vol. 08, n. 10, 2013.

FREISTEINA, Katja; MAHLER, Bettina. “The potential for tackling inequality in the Sustainable Development Goals”. **Third World Quarterly**, vol. 37, n. 12, 2016

FUKUDA-PARR, Sakiko. HULME, David, “International Norm Dynamics and the ‘End of Poverty’: Understanding the Millennium Development Goals”. **Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations**: vol. 17, No. 1, pp. 17-36, 2011.

FUKUDA-PARR, Sakiko. “From the Millennium Development Goals to the Sustainable Development Goals: shifts in purpose, concept, and politics of global goal setting for development”. **Gender and Development**, vol. 24: 01, p. 43-52, 2016.

GORE, Charles. “The Post-2015 Moment: Towards Sustainable Development Goals and a New Global Development Paradigm”. **Journal of International Development**, vol. 27, 2015.

GUPTA, Joyeeta; VEGELIN, Courtney. “Sustainable development goals and inclusive development”. **International Environmental Agreements**, vol. 16, 2016.



HOY, C., SUMMER, A. “Gasoline, Guns and Giveaways: Is There New Capacity for Redistribution to End Three Quarters of Global Poverty?” **Center for Global Development**, 2016.

LE BLANC, David. “Towards Integration at Last? The Sustainable Development Goals as a Network of Targets”. **Sustainable Development**, vol. 23, 2015.

OXFAM. **An Economy for the 1%** (2016).

PIKKETY, Thomas. **O Capital no Século XXI**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

POGGE, Thomas; SENGUPTA, Mitu. “The Sustainable Development Goals: a plan for building a better world?”. **Journal of Global Ethics**, 11:1, 2015.

REINERT, Erik. **How Rich Countries Got Rich and Why Poor Countries Stay Poor**. New York: Public Affairs, 2007.

WILKINSON, Richard. MARMOT, Michael. **Social determinants of health: the solid facts**. World Health Organization, 2003.

WINKEL, John. “Inequality and the 2030 Agenda for Sustainable Development. **UN/DESA Development Issues**, n. 04, 2015.

## ANEXO I

### Os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável e as Metas do ODS 10

Objetivo 1. Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares
Objetivo 2. Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável
Objetivo 3. Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades
Objetivo 4. Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos
Objetivo 5. Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas
Objetivo 6. Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos
Objetivo 7. Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos
Objetivo 8. Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos
Objetivo 9. Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação
Objetivo 10. Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles
10.1 Até 2030, progressivamente alcançar e sustentar o crescimento da renda dos 40% da população mais pobre a uma taxa maior que a média nacional
10.2 Até 2030, empoderar e promover a inclusão social, econômica e política de todos, independentemente da idade, gênero, deficiência, raça, etnia, origem, religião, condição econômica ou outra
10.3 Garantir a igualdade de oportunidades e reduzir as desigualdades de resultados, inclusive por meio da eliminação de leis, políticas e práticas discriminatórias e da promoção de legislação, políticas e ações adequadas a este respeito
10.4 Adotar políticas, especialmente fiscal, salarial e de proteção social, e alcançar progressivamente uma maior igualdade
10.5 Melhorar a regulamentação e monitoramento dos mercados e instituições financeiras globais e fortalecer a implementação de tais regulamentações
10.6 Assegurar uma representação e voz mais forte dos países em desenvolvimento em tomadas de decisão nas instituições econômicas e financeiras internacionais globais, a fim de produzir instituições mais eficazes, críveis, responsáveis e legítimas
10.7 Facilitar a migração e a mobilidade ordenada, segura, regular e responsável das pessoas, inclusive por meio da implementação de políticas de migração planejadas e bem geridas

<p>10.a Implementar o princípio do tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento, em particular os países menos desenvolvidos, em conformidade com os acordos da OMC</p> <p>10.b Incentivar a assistência oficial ao desenvolvimento e fluxos financeiros, incluindo o investimento externo direto, para os Estados onde a necessidade é maior, em particular os países menos desenvolvidos, os países africanos, os pequenos Estados insulares em desenvolvimento e os países em desenvolvimento sem litoral, de acordo com seus planos e programas nacionais</p>
Objetivo 11. Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis
Objetivo 12. Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis
Objetivo 13. Tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e seus impactos
Objetivo 14. Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável
Objetivo 15. Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade
Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis
Objetivo 17. Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável



# **DESENVOLVIMENTO E DESIGUALDADE NA AMÉRICA LATINA NO SÉCULO XXI: O ENTRELAÇAMENTO DE ESTRUTURA E CONJUNTURA COMO FATORES DETERMINANTES**

Alexandre César Cunha Leite

## **CONSIDERAÇÕES INICIAIS**

O desenvolvimento, tomado no nível sócio e econômico, constituiu-se em objetivo primário em parcela significativa das nações ao redor do globo. Ainda nos dias atuais, a literatura concernente ao tema e aos estudos correlatos têm discordâncias metodológicas e conceituais a respeito do desenvolvimento. A abrangência conceitual, os fenômenos e fatores geradores, bem como os indicadores considerados essenciais e o resultado real, concreto para a sociedade determinam o que se entende por desenvolvimento. Da mesma maneira, entende-se que na ausência deste ou em processos imperfeitos de geração de desenvolvimento, tem-se como resultado socioeconômico a presença do subdesenvolvimento e, derivando em da desigualdade (econômica, social, política entre outros aspectos).

Assim como o entendimento a respeito da geração de desenvolvimento passa pela somatória de um conjunto de fatores quantitativos e qualitativos, o resultado no que concerne ao subdesenvolvimento e a desigualdade tem origem semelhante. Se o desenvolvimento for tomado como um indicador de crescimento econômico, preferencialmente, próximo do potencial, e a este for somado dados tais como a geração e distribuição da riqueza (e, conseqüentemente, da renda), às condições de acesso à saúde e educação e ao desenvolvimento institucional equânime aos agentes sociais; pode-se também ter um início de compreensão a respeito do subdesenvolvimento bem como da desigualdade.

Este tema não é novo para qualquer que seja a sua área de tratamento. Economistas, sociólogos, cientistas políticos, antropólogos, biólogos, ambientalistas, médicos, para citar poucos dentro de um vasto leque de áreas têm, cada um sob um olhar, como questão de fundo o desenvolvimento. Assim como é multidisciplinar e interdisciplinar, é também transdisciplinar (Morin, 2003, 2007; Nicolescu, 1999), logo, complexa. Percebe-se que desenvolvimento, subdesenvolvimento e, conseqüentemente, desigualdade não podem ser compreendidos de forma estática e simplificada pois trata-se de fenômeno contínuo, influenciado por decisões e ações *ex-ante* e gerando modificações no ambiente *a posteriori*. Há quem aceite que Adam Smith, em 1776, lançara as bases para o entendimento sobre as condições que determinam o desenvolvimento ou sua ausência, assim como a essência explicativa das distinções no nível e tipo de desenvolvimento alcançado. Contudo, Adam Smith preocupara-se com as razões que diferenciavam um indicador de crescimento, não sendo necessariamente atrelado ao desenvolvimento. Mas é inegável que Smith tenha deixado boas pistas que mais adiante foram aproveitadas nas leituras mais direcionadas ao desenvolvimento econômico<sup>1</sup>. Já Piketty (2014) sugere que no atual estágio de crescimento econômico, caracterizado por uma evolução nas suas bases geradoras e associada aos mecanismos de difusão do conhecimento, pode-se observar modificações profundas em toda a dinâmica econômica contemporânea. Contudo, nada relativo a este mecanismo de operação foi capaz de alterar a tendência do capitalismo gerar automaticamente desigualdades.

Na América Latina, este tema ganhou força após as contribuições teóricas de autores como Rosenstein-Rodan (1969), Ragnar Nurkse (1969), Arthur Lewis (1969), Rostow (1969)<sup>2</sup> entre outros. Estas teses sobre o desenvolvimento impulsionaram uma discussão mais densa e mais própria ao cenário latino americano. As contribuições de Raúl Prebisch e Celso Furtado, para citar nomes mais proeminentes, trazem à tona as particularidades do cenário latino americano e considerando como as bases históricas, o modo de produção relacionado com o passado colonial e a forma de desenvolvi-

---

1 O debate sobre o tema, em formatos específicos e com leituras próprias, teve continuação com as obras de David Ricardo e Karl Marx.

2 Os textos citados podem ser encontrados em Agarwala (1969) conforme consta nas referências.

mento capitalista influenciam o desenvolvimento (e subdesenvolvimento) latino americano. Ou seja, a construção de uma relação centro-periferia, tende a perpetuar-se mesmo na presença de políticas que se despusessem a atenuar o atraso e o subdesenvolvimento.

Este capítulo tem como proposta apresentar ao leitor a imbricada relação entre desenvolvimento (e sua ausência) e desigualdade. Cabe ressaltar que o foco reside na temática da desigualdade. Mas é uma premissa aqui aceita que desenvolvimento, subdesenvolvimento e desigualdade guardam uma íntima relação. Logo, ao longo da leitura o leitor deve-se atentar para como seria simplista e reducionista tratar de um sem considerar a existência do outro.

O capítulo estrutura-se da seguinte maneira. Logo após estas breves considerações iniciais, faz-se uma breve apresentação do espaço geográfico que se constitui como foco do texto. Em seguida, apresenta-se uma forma de mensuração da concentração de renda por intermédio do Índice de Gini. Adiante, alguns dados para a América Latina são trazidos para o leitor e por fim, temos um fechamento de texto cujo tom é mais provocativo a reflexão do que propriamente uma conclusão. Pretende-se assim, estimular a curiosidade, criar inquietação, chamar atenção e fomentar um debate positivo para uma temática que diante de problemas conjunturais tem sido colocada em segundo plano.

## A AMÉRICA LATINA COMO *LOCUS* IDIOSSINCRÁTICO

A América Latina é uma região de inúmeras particularidades. Partindo da sua história dentro da dinâmica de colonização europeia (Novais, 1993), seus movimentos de independência, chegando a sua complexa divisão linguística, sua disponibilidade de recursos naturais (Furtado, 1969), sua posição geográfica e formação cultural miscigenada, pode-se tomar a América Latina como um *locus* complexo e cativante para o estudo do desenvolvimento/subdesenvolvimento. A América Latina, desde tempos coloniais, é fonte relevante de recursos naturais dentro de uma “cadeia global” de produção. Da mesma maneira, os eventos característicos do subdesenvolvimento são imprescindíveis para uma análise do cenário latino americano. Por subdesenvolvimento, acata-se aqui a versão proposta por

Furtado (1961), que denota o fenômeno como um subproduto do desenvolvimento, cuja estrutura é tem forte relação histórica determinada pelo desenvolvimento do capitalismo<sup>3</sup>. Apesar da riqueza derivada destas particularidades que contornam sua origem, sua cultura e seu comportamento político e econômico, a América Latina ainda é de difícil compreensão quando se discute o seu lugar na política e economia global (Reyes, 2016).

Parece ser ponto comum na literatura de estudos regionais que a América Latina tem uma grande relevância para a dinâmica econômica global. Ao apresentar esta afirmação não se reduz a presença da América Latina nas demais searas da vida humana, ao contrário. Porém, uma vez que este texto tem como foco a dimensão econômica, prioritariamente, acompanhadas das repercussões políticas e sociais, é válido delimitar o foco temático que se seguirá.

A despeito da importância concedida, a América Latina é considerada a região de maior desigualdade no globo (Reyes, 2016; Rycroft, 2017; WorldBank, 2018) e os indicadores (que serão apresentados mais adiante) tendem a ilustrar bem esta situação. Alicia Bárcena, Secretária-Executiva da Cepal, na ocasião da divulgação do Panorama Social da América Latina 2016, afirmou que “a desigualdade é uma característica histórica e estrutural das sociedades da América Latina e do Caribe, que se manifesta por meio de múltiplos círculos viciosos”.

Mesmo levando em conta o peso da estrutura herdada dos períodos coloniais, os países da América Latina buscaram na década de 1930 e posteriores o desenvolvimento através da adoção de políticas de caráter nacional desenvolvimentista. Ouso dizer que a estratégia nacional de desenvolvimento, apesar de equívocos na sua constituição e afetada por questões de ordem conjunturais (inflação, crises de dívidas internas, endividamento público) logrou sucesso. A industrialização como motor do desenvolvimento teve resultados positivos. Contudo, a estrutura constituída sofreu um forte impacto com o início da década de 1980 quando as crises derivadas de dívidas externas, processos inflacionários e esgotamento do mecanismo público de financiamento abriram caminho para um discurso

---

3 Furtado (1961 e 1974) atribui maior relevância ao desenvolvimento do capitalismo europeu. Segundo ele, a posição latino americana é determinada pelo desenvolvimento do capitalismo europeu.



ortodoxo convencional e liberalizante, facilmente observado nas práticas sugeridas no Consenso de Washington. As concepções, principalmente políticas e econômicas, deste ideário ainda pairam acima dos países latino americanos.

O início do século XXI trouxe uma possibilidade de mudança e, mais especificamente, de ruptura à proposta neoliberal, com a emergência de governos com propostas de políticas públicas mais ativas e, essencialmente, visando reduzir a enorme distância entre as classes, problema inerente a estrutura capitalista vigente.

Diante das transformações iniciadas pelas políticas sociais mais ativas dos governos de centro-esquerda<sup>4</sup> que estiveram no poder durante os anos iniciais do século XXI, os dados de desigualdade foram atenuados (Lustig et al, 2016)<sup>5</sup>, mas ainda assim o problema não foi debelado (ver tabela 1 mais adiante). A observação das políticas colocadas em prática nos principais países da região indicava um ponto de inflexão diante a agenda de ajustamento neoliberal. Havia uma perspectiva de uma maior coalisão latino-americana em prol de uma maior autonomia e de desenvolvimento regional. A concepção da cooperação Sul-Sul, o entendimento crítico do que seria o Sul Global e os constructos institucionais regionais passando por um período de amadurecimento pareciam renovar as esperanças em um desenvolvimento regional (ver dados da tabela 2) que minorassem os obstáculos colocados pelos anos de colonização e pela atual dinâmica econômica ditada pelos países do centro desenvolvidos do globo.

Mas ao chegarmos à segunda metade da segunda década do século XXI, o que se observa é uma guinada no sentido contrário. As mudanças políticas ocorridas nos principais países da região indicam para uma retomada de uma agenda neoliberal. Esta é centrada no desaparelhamento dos

---

4 Hugo Chaves na Venezuela em 1998 deu início a um conjunto de resultados eleitorais favoráveis a governos de perfil próximos à centro-esquerda. Em seguida vieram Kirchner (2003) e Lula (2003), respectivamente em Argentina e Brasil; posteriormente, Vásquez (2005) no Uruguay, Morales na Bolívia (2006), Zelaya em Honduras (2006), Correa (2007) no Equador, Ortega (2007) na Nicarágua e Lugo (2008) no Paraguai, para citar alguns.

5 Este texto faz referência específica ao efeito positivo das políticas de transferência de renda na redução da desigualdade. Contudo, marca a existência deste instrumento político como limitado e como artificial. A opinião do autor é distinta desta exposta no texto referenciado.

Estados como promotores de políticas públicas direcionadas ao desenvolvimento e, notadamente, focadas na redução da desigualdade. Em contrapartida, o mercado e o setor privado, atores essenciais da lógica capitalista neoliberal “voltam” a cena com força de reguladores e promotores de um modelo próprio atrelado aos interesses capitalistas, reforçando a tendência a um desenvolvimento contido no subdesenvolvimento. É este o pano de fundo para que se possa entender desenvolvimento, subdesenvolvimento e desigualdade na América Latina.

## INDICADORES DE DESIGUALDADE

Dentro do leque de indicadores que contemplam a distribuição dos recursos e suas remunerações e, conseqüentemente, a desigualdade distributiva existente, toma-se em primeiro lugar o índice mais direto, simples, porém com fortes tendências a viés. Refere-se aqui ao **Produto Interno Bruto per capita** (PIB per capita ou GDP per capita). Este indicador é obtido pela simples divisão do total produzido em determinado período de tempo (normalmente um período contábil de um ano ou 12 meses) pelo total da população.

Uma possibilidade de reduzir o viés presente no produto per capita é utilizar a **Renda Nacional per capita**, considerando a propriedade dos fatores usado na geração da renda, assim torna-se mais acurada a observação da renda gerada e a quem esta pertence. Ainda assim este indicador sofre de viés.

No caso brasileiro, a PNAD-IBGE (Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) contém uma apresentação um refinamento metodológico que nos fornece um dado mais estruturado e mais próximo da realidade. O **rendimento domiciliar per capita** é calculado como a razão entre o total dos rendimentos domiciliares (em termos nominais) e o total dos moradores. O interessante é que no cálculo são considerados todos os rendimentos de todos os moradores, inclusive os moradores classificados como pensionistas, empregados domésticos e parentes dos empregados domésticos (IBGE, 2017)<sup>6</sup>. Este já passa a ser um

---

6 Nota metodológica disponível em [ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho\\_e\\_Rendimento/](ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/)

indicador mais aproximado do real rendimento da população. Contudo, para se observar o quão concentrada está a renda, vale comparar o que seria o ótimo em termos de distribuição com o que realmente ocorre em uma economia nacional. Uma possibilidade é o uso do coeficiente (ou índice) de Gini.

O **coeficiente de Gini**, também denominado como índice de Gini, é uma medida de desigualdade desenvolvida pelo estatístico italiano Corrado Gini. Veio a público no documento “Variabilità e Mutabilità” em 1912. O objetivo do coeficiente, que possui serventia na mensuração de qualquer tipo de distribuição, tal como concentração de terra, de riqueza, entre outros, é comumente utilizado para mensurar a desigualdade existente na distribuição de renda. O índice consiste em um número entre 0 e 1, no qual 0 corresponde à completa igualdade de renda. Ou seja, um índice de Gini igual a 0 representa um sistema econômico de distribuição de renda perfeita, um tipo ideal. A medida que o índice vai se distanciando do 0 e direcionando-se rumo ao valor de 1, isso corresponde a uma gradativa piora na distribuição de renda, ou seja, quanto mais próximo do 1, maior tende a ser a desigualdade, logo, a concentração de renda tende a ser bastante elevada. Colocando em termos simples e diretos, o índice de Gini é uma das ferramentas que complementam uma análise sobre a distribuição (e concentração) de renda em um país.

Estruturalmente, o índice de Gini guarda uma necessária relação com a curva de Lorenz. A curva de Lorenz tem como propósito mostrar como a proporção acumulada da renda varia em função da proporção acumulada da população. Como é possível observar na figura 1, a área representada em amarelo corresponde ao indicador de concentração. Para facilitar a visualização e a compreensão, o exercício a ser feito é imaginar movimentos de aproximação e distanciamento da curva de Lorenz tendo como referência a reta de total igualdade. Quanto mais próxima, melhor tende a ser a distribuição (representada pelo índice calculado) enquanto que à medida que a curva vai se afastando da reta de igualdade, maior tende a ser o indicador de desigualdade.

**Figura 1.** Coeficiente de Gini.

A apresentação do Índice de Gini tem neste texto duas motivações. A primeira é a apresentação didática e explicativa do indicador mais utilizado para medir a concentração de renda e, conseqüentemente, nos fornecer um indicador mais próximo da desigualdade. Cabe ressaltar que o fenômeno da desigualdade é mais complexo do que a desigualdade de renda. Convive-se na América Latina com desigualdades tão sérias quanto a determinada pela concentração de renda. Formas de discriminação por gênero e por raça, para citar poucas formas; distinção de acesso a bens públicos, a procedimentos institucionais, a desinformação/despreparo quanto ao uso das informações disponíveis; a concentração dos meios de produção são alguns exemplos de vetores da desigualdade. A desigualdade pode ser vista na distinção no exercício de direitos, no desenvolvimento de capacidades (tomando estas como o conjunto de habilidades e conhecimentos que os indivíduos adquirem e lhes permitem ter condições adequadas de desenvolver atividades essenciais para sua vida), ao reconhecimento recíproco dos atores e à igualdade de gênero, étnica e racial. Isso indica que o problema da desigualdade é maior, mais complexo e atinge a um grupo

maior de pessoas do que se pode imaginar. Instituições internacionais têm reconhecido a seriedade do problema da desigualdade. Segundo a CEPAL (2017), reconhece-se cada vez mais que a desigualdade é um fenômeno que se expressa em múltiplas dimensões e é causado por múltiplos fatores. O mesmo tem ocorrido com o desenvolvimento de pesquisas acadêmicas sobre o tema. Dentre as áreas de desenvolvimento acadêmico e cujo conteúdo é propositivo, destacam-se os estudos que avaliam a promoção de políticas públicas e mensuram sua efetividade.

## A DESIGUALDADE NA AMÉRICA LATINA: O CENÁRIO DO SÉCULO XXI

O tema da desigualdade na região latino-americana não é novo. Conforme foi salientado no tópico inicial, a desigualdade guarda uma relação muito próxima com as particularidades da formação política e econômica dos países da região. O passado colonial ainda hoje implica sérias distorções na estrutura atual. As tentativas conjunturais de atenuar o problema oscilam no tempo e oscilam como consequência das discontinuidades político-ideológicas dos governos destes países.

No campo social, dimensão fundamental para se observar ocorrências relativas à desigualdade, a literatura (Burki, 1996; Tockman & O'Donnel, 1999, CEPAL, 2017, Rycroft, 2017, entre outros) destaca a região com um índice de pobreza elevado. As informações contidas na tabela 1 podem ilustrar melhor a situação. O indicador de pobreza relativa é definido pelo próprio país, e deve indicar um valor padrão para definir quais cidadãos serão considerados como pobres. O dado usado aqui é uma média definida pelo Banco Mundial (para dados de 2015). Enquanto o conceito de pobreza absoluta refere-se a ausência de valores monetários mínima (necessários, segundo o Banco Mundial<sup>7</sup>) para atender a limites básicos da existência humana.

---

7 Entende-se aqui que o valor estipulado pelo Banco Mundial é apenas uma referência. Pode ser usado como uma medida, porém, esta deve ser revista para os casos nacionais de acordo com as características de cada país.

**Tabela 1** – Pobreza Relativa na América Latina – 2015

País	Porcentagem da População que auferem menos de U\$ 2,50 por dia	Porcentagem da População que auferem menos de U\$ 4,0 por dia
Argentina	4,6	11,6
Bolívia	17,0	29,3
Brasil	9,6	20,8
Chile	2,9	9,9
Colômbia	17,5	32,9
Costa Rica	4,7	12,2
Equador	12,9	27,8
El Salvador	14,7	34,8
Guatemala	40,5	62,4
Honduras	37,4	56,4
México	7,3	21,3
Nicarágua	29,3	52,2
Panamá	11,8	20,9
Paraguai	11,8	23,8
Peru	11,6	23,3
Uruguai	2,5	8,2
Venezuela	18,8	36,7
Média da América Latina	15,0	28,5

Fonte: DataBase World Bank (2017).

Os dados de pobreza relativa dos países da América Latina são hoje, assim como foram no passado, preocupantes. Os países acumulam um grande contingente da sua população em níveis críticos de pobreza. Refletem neste indicador situações de desemprego (ou subemprego), baixos níveis salariais, baixo nível de escolaridade para citar apenas alguns

dos problemas mais conhecidos. O indiano Amartya Sen<sup>8</sup>, prêmio Nobel de Economia, sustenta que na presença de índices de pobreza elevada, as pessoas têm reduzidas suas capacidades básicas de funcionamento. Deterioram-se as condições normais de sobrevivência. Estes fenômenos estão todos entrelaçados.

Associado ao problema da pobreza e complementando o indicador de desigualdade (Índice de Gini) encontra-se também presente na região uma baixa participação da massa salarial na composição do PIB (Piketty, 2015). Isso indica que quando há melhorias de renda, este ganho não tende a ir para aqueles que contribuem com o trabalho na composição do produto. E, conseqüentemente, aumentos na renda nacional tendem a ser concentrados, gerando uma piora relativa na distribuição de renda e aumento na desigualdade. É um evento comum nos países da América Latina. A figura 2 e a Tabela 2 são artifícios ilustrativos para uma análise da evolução do indicador de concentração. Em ambas, pode-se observar que na média a América Latina tem um indicador próximo ao 0,5 (ou 50,0 na tabela conforme nota explicativa 8). Acompanhando a evolução dos dados partindo do ano de 2000 até 2015, pode-se observar que mesmo diante de oscilações, os países da região mantêm um indicador de concentração de renda ruim.

Para além dos dados quantitativos aqui expostos, mais centrados na concentração de renda, a desigualdade latente da América Latina, deve ser pensada em termos mais amplos. Piketty (2015) alerta para o mecanismo de distribuição das rendas geradas, que para o caso latino americano, é um problema relacionado a geração e distribuição/participação dos fatores na geração da renda nacional. Conseqüentemente, a renda das famílias no extrato mais alto tende a ser muito superior a renda dos assalariados e, pior, conserva uma distância abissal quando comparada a renda dos mais pobres.

Entretanto, a questão da renda e sua distribuição é um dos fatores que influenciam na geração de um ambiente de desigualdade econômica.

---

8 Sen, Amartya. *As pessoas em primeiro lugar*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.  
E, Sen, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

Mas vejamos outros indicadores que qualificam o fenômeno da desigualdade nestes países.

Em parcela majoritária dos países da região observa-se o desemprego, principalmente nas áreas urbanas. Nas áreas rurais observa-se, entre outros, um tipo de emprego ligado à subsistência e contratos de trabalho que ‘fogem’ da regulação formal do mercado de trabalho. De toda forma, na presença de desemprego, a sociedade busca por opções para obter renda. Uma consequência de tal situação é o crescimento dos subempregos e da informalidade. Esta realidade influencia decisivamente na condição de vida das pessoas e eleva o grau de incerteza quanto ao desempenho das economias. Em condições normais, políticas públicas seriam pensadas e adotadas para reduzir o impacto desta condição na população. Contudo, os ciclos políticos exercem um papel negativo pois tendem a não permitir a continuidade na adoção de políticas públicas direcionadas a melhorias sociais.

Outro fator severo que afeta os países latino americanos elevando o coeficiente de desigualdade entre as populações é a gestão da saúde. O acesso bens públicos de saúde é determinante. Sem muito esforço, pode-se afirmar que nestes países o custo de acesso à bens essenciais à saúde é muito dispare entre as classes. Água potável, instalações sanitárias, tratamento de esgoto, uso de equipamentos públicos de saúde, são alguns poucos exemplos do que deve ser considerado como fatores que acentuam as desigualdades.

Ainda com o intuito de exemplificar, pode-se ressaltar o acesso a educação e a qualidade na formação dos cidadãos. E a educação é um dado que merece uma atenção especial. As mensurações atuais dão conta que a taxa de alfabetização nos países da América Latina tem subido (CEPALSTAT, 2017), o indicador para a América Latina registrado ano de 2016 é de 98,4% da população alfabetizada<sup>9</sup>. Contudo, fatores como evasão escolar, repetência e a qualidade do aprendizado indicam a direção contrária. Quando estes dados são desagregados por idade, gênero e por área rural e urbana,

---

9 Homens e mulheres entre 15 a 24 anos. Os dados segregados por gênero mantêm o número elevado: 98,2% da população. Cabe ainda observar que a tendência de elevação mais significativa é observada na população feminina. Quando observados os dados com a população mais velha (taxa de alfabetização da população da América Latina com 15 anos ou mais – CEPALSTAT, 2017), registra-se uma queda no indicador: 93,5% da população.



o cenário apresenta-se ainda mais desolador. Nas áreas rurais dos países da região, há uma forte tendência ao distanciamento no acesso à educação.

Por fim, há que se destacar que as bases do desenvolvimento econômico e social latino americano são historicamente marcadas por acentuada heterogeneidade estrutural, característica que guarda relação sobreposta com os altos níveis de desigualdade social. Isto posto, é sensato considerar a constituição da estrutura produtiva destes países e como esta influencia a geração de condições desiguais à população. Os países da região caracterizam-se, nas suas relações com a economia mundial, como produtores e exportadores de produtos de baixo valor agregado (matérias-primas, commodities). Os países latino americanos, na sua grande maioria, têm como setor dinâmico aqueles cuja produção está atrelada ao uso ou extração de recursos naturais. A despeito de existir um mercado doméstico nestes países, assim como uma estrutura produtiva industrial, o setor de exportação ainda responde pelo vetor dinâmico da economia<sup>10</sup>. A tendência que esta estrutura indica não é nada favorável para os países da América Latina. A base produtiva sustentada em atividades econômicas extrativistas já encerra seus riscos dentro da lógica econômica e comercial global. Mas é a base das remunerações que merece atenção. Segundo a CEPAL (2017),

“a estrutura produtiva pouco diversificada e altamente heterogênea, em que os setores de baixa produtividade geram aproximadamente 50% do emprego, constitui um determinante fundamental da desigualdade. O mercado de trabalho é o elo que vincula essa estrutura produtiva com uma alta desigualdade de renda das famílias, relacionada com uma distribuição muito diferenciada dos ganhos de produtividade e com um acesso fortemente estratificado ao emprego de qualidade e à proteção social.”

Esta citação resume os itens aqui marcados como relevantes. Contudo, cabe sublinhar que a desigualdade, por seu caráter multifacetado, não pode ser explicada exclusivamente pelos indicadores e informações aqui apresentadas. As estruturas de cada nação trazem uma riqueza de características que delimitam as particularidades para cada análise. O que

---

10 Faz-se aqui a sugestão da leitura dos textos de Raúl Prebisch sobre a posição dos países latino americanos na DIT.

foi feito aqui neste capítulo trata-se da apresentação de um pano de fundo, de um panorama dos principais fatores que determinam o problema da desigualdade, do desenvolvimento condicionado e do subdesenvolvimento.

**Tabela 2 – Índice de Gini – Países Selecionados**

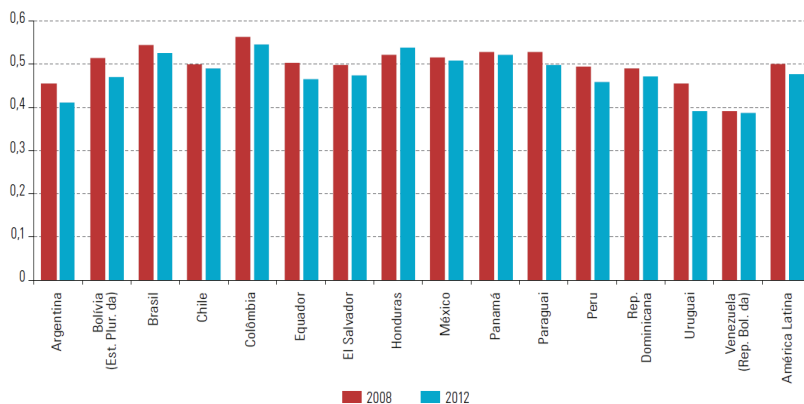
País/ano	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Argentina	51,1	53,3	53,8	53,5	50,2	49,3	48,3	47,4	46,3	45,3	44,5	43,6	42,5	42,3	42,7	-
Bolivia	63,0	58,9	60,2	-	55,0	58,5	56,9	55,4	51,4	49,7	-	46,3	46,7	48,1	48,4	45,8
Brazil	-	59,3	58,6	58,0	56,9	56,6	55,9	55,2	54,4	53,9	-	53,1	52,7	52,9	51,5	51,3
Chile	52,8	-	-	51,5	-	-	48,2	-	-	49,0	-	47,6	-	47,3	-	47,7
Colombia	58,7	57,8	58,3	54,4	56,1	55,0	-	-	56,0	55,9	55,5	54,2	53,5	53,5	53,5	51,1
Costa Rica	47,4	51,1	50,9	49,9	48,9	47,8	49,3	49,5	49,1	51,0	48,1	48,6	48,6	49,2	48,5	48,2
Dominican Republic	52,0	50,4	50,1	52,1	52,0	50,0	51,9	48,7	49,0	48,9	47,2	47,4	45,7	47,1	44,5	44,9
Ecuador	56,4	-	-	55,0	54,1	54,1	53,2	54,3	50,6	49,3	49,3	46,2	46,6	47,3	45,4	46,5
Mexico	51,7	-	49,5	-	46,0	-	48,0	-	48,2	-	48,1	-	48,1	-	48,2	-
Nicaragua	-	53,1	-	-	-	49,2	-	-	-	44,2	-	-	-	-	46,6	-
Peru	50,8	51,8	54,0	53,7	51,2	51,8	51,7	51,3	48,5	48,0	46,2	45,5	45,1	44,7	44,1	44,3
Paraguay		54,8	57,3	55,5	52,6	51,4	53,6	52,1	51,0	49,7	51,8	52,6	48,2	48,3	51,7	48,0
El Salvador	51,3	51,1	51,5	50,7	47,4	47,9	45,4	45,2	46,7	45,9	44,5	42,4	41,8	43,5	41,8	40,8
Uruguay	-	-	-	-	-	-	47,2	47,6	46,3	46,3	45,3	43,4	41,3	41,9	41,6	41,7
Venezuela, RB	-	48,2	50,6	50,4	49,8	52,4	46,9	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Fonte: World Bank Index, 2018<sup>11</sup>.

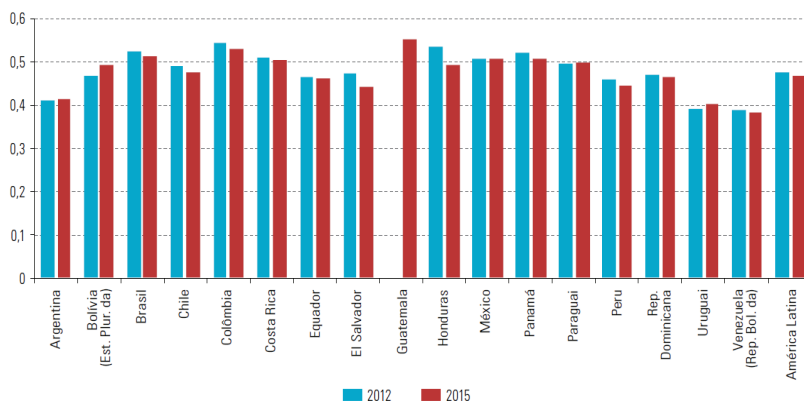
11 Os dados utilizados foram retirados da DataBase do World Bank. Estes dados foram extraídos em janeiro de 2018. Há alguns problemas nas fontes primárias usadas pelo World Bank que acabam por gerar a ausência de alguns dados. Optou-se por não realizar uma estimação via média dos indicadores e manter os dados como retirados na fonte. Optou-se também por retirar alguns países que não possuíam dados suficientes (ocorrências abaixo de 3 valores). Por fim, a informação contida na fonte, explica a apresentação do dado entre 0 e 100 e não entre 0 e 1 como segue: “Gini index measures the extent to which the distribution of income (or, in some cases, consumption expenditure) among individuals or households within an economy deviates from a perfectly equal distribution. A Lorenz curve plots the cumulative percentages of total income received against the cumulative number of recipients, starting with the poorest individual or household. The Gini index measures the area between the Lorenz curve and a hypothetical line of

**Figura 2 – Coeficiente de Gini – América Latina (17 países) – intervalo 2008, 2012 e 2015.**

**A. Em torno de 2008 e de 2012**



**B. Em torno de 2012 e de 2015**



Fonte: Retirada de Panorama Social da América Latina 2016, CEPAL.

*absolute equality, expressed as a percentage of the maximum area under the line. Thus a Gini index of 0 represents perfect equality, while an index of 100 implies perfect inequality.”* (World Bank Data Base). Disponível em <https://data.worldbank.org/indicador/SI.POV.GINI?end=2015&start=2015&view=bar>.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo da desigualdade, independente da região que seja o foco espacial da pesquisa, guarda uma relação de intimidade com o estudo das bases do desenvolvimento. A América Latina, por suas características peculiares, não se enquadra em modelos gerais de análise do desenvolvimento e, por consequência, também não possui uma explicação rápida e simples sobre as condições que determinam a sua alta desigualdade. Este capítulo buscou, além de apresentar a relação entre desenvolvimento/subdesenvolvimento e desigualdade, trazer uma explicação didática e exemplificada dos indicadores de concentração de renda. O *locus* estabelecido foi a América Latina. A América Latina foi tomada como uma região que guarda características comuns, considerando seu histórico colonial e a estrutura política e econômica que dela derivam. A desigualdade é aqui tratada como consequência desta estrutura. Considerou-se aqui relevante construir uma explicação dos indicadores usados para mensurar concentração e desigualdade, avaliando-os com um olhar crítico, apontando pontos positivos e limitações dos mesmos.

Adentrando no cenário latino americano, os dados trazidos aqui são relativos ao século XXI. O histórico tem mostrado que estes indicadores de desigualdade, a despeito da oscilação em alguns períodos, não têm alterado de forma significativa a ponto de mudar o patamar dos países latino americanos e reduzir a pecha de região de enorme desigualdade. Esta desigualdade tem diferentes dimensões de análise. Cabe ao pesquisador interessado no tema, conseguir passar pelo nível micro sem perder de vista o macro e vice-versa. Neste capítulo, destacou-se a dimensão econômica por meio dos indicadores (e dos dados atuais relativos a região). Neste quesito destaca-se o índice de Gini, aqui apresentado na sua formulação e com os dados da América Latina no século XXI (tabela 2 e Figura 2). Mas procurou-se mostrar que a dimensão social consiste na repercussão de questões econômicas e políticas. Pode-se ilustrar a sequência levando em conta itens como educação, saúde, diferença da renda auferida. Os dados relativos à pobreza também devem causar inquietação no leitor. Este é um indicador de deterioração das condições de vida, como diria Amartya Sen,

Thomas Piketty e Branko Milanovic, para citar alguns poucos pesquisadores interessados no tema<sup>12</sup>.

Finalmente, no que concerne as reflexões e provocações à pesquisa, cabe fomentar naqueles que pretendem aprofundar-se sobre o tema da desigualdade, que voltem seus olhares para as políticas públicas ativas que poderiam, gradualmente, mudar este cenário. O componente histórico exerce uma forte influência e as evidências indicam que para debelar tal situação a adoção de políticas públicas, no âmbito local, assim como iniciativas globais, tal como os ODS e a Agenda 2030, apresente-se como compulsórias para os países da região. E neste ponto, uma consciência política no que concerne à continuidade das políticas (públicas) sociais torna-se fundamental.

## REFERÊNCIAS

- AGARWALA, A. & SINGH, S. (orgs.) **A Economia do Subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Forense, [1954] 1969.
- BURKI, S. J. Opening statement. In: **Annual World Bank Conference on development in Latin America and the Caribbean**. Poverty & inequality. Annals. Washington, D.C.: World Bank, 1996.
- CEPAL. **Panorama Social da América Latina – 2016**. Disponível em <https://www.cepal.org/pt-br/publicaciones/41738-panorama-social-america-latina-2016-documento-informativo>. Acesso em 30/03/2018.
- FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.
- FURTADO, Celso. **Formação Econômica da América Latina**. Rio de Janeiro: Lia Editor S.A., 1969.
- FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Círculo do Livro, 1974.
- FURTADO, Celso. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Ed. Nacional, 1977.

---

12 E já fica a sugestão de leitura de alguns destes para quem se interessar a pesquisar mais sobre o tema.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE.  
Notas Metodológicas – Renda Domiciliar per capita. Disponível em: [ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho\\_e\\_Rendimento/Pesquisa\\_Nacional\\_por\\_Amostra\\_de\\_Domicilios\\_continua/Renda\\_domiciliar\\_per\\_capita/Renda\\_domiciliar\\_per\\_capita\\_2016.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Renda_domiciliar_per_capita/Renda_domiciliar_per_capita_2016.pdf). Acesso em 22/01/2018.

LUSTIG, Nora, LOPEZ-CALVA, Luis F., ORTIZ-JUAREZ, Eduardo.  
Deconstructing the Decline in Inequality in Latin America. In: BASU, Kaushik, STIGLITZ, Joseph. **Inequality and Growth: patterns and policy – vol. II – regions and regularities**. Palgrave McMilian, 2016.

MORIN, Edgar. **A cabeça bem-feita: repensar a reforma, reformar o pensamento**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

MORIN, Edgar. **Introdução ao pensamento complexo**. Tradução Eliane Lisboa. Porto Alegre: Sulinas, 2007.

NICOLESCU, Basarab. **O manifesto da transdisciplinaridade**. São Paulo: Triom, 1999.

NOVAIS, Fernando. **Estrutura e Dinâmica do Antigo Sistema Colonial**. 6ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1993.

PIKETTY, Thomas. **O Capital no Século XXI**. Tradução Mônica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Editora Intrínseca, 2014.

PIKETTY, Thomas. **A Economia da Desigualdade**. Tradução André Telles. Rio de Janeiro: Editora Intrínseca, 2015.

PREBISCH, R. O Desenvolvimento Econômico da América Latina e Alguns de seus Principais Problemas. In: PREBISCH, R. **O Manifesto Latino-Americano e Outros Ensaios**. Rio de Janeiro: Contraponto e Centro Internacional Celso Furtado, [1949] 2011.

PREBISCH, R. Crescimento, Desequilíbrio e Disparidades: interpretação do processo de desenvolvimento econômico. In: PREBISCH, R. **O Manifesto Latino-Americano e Outros Ensaios**. Rio de Janeiro: Contraponto e Centro Internacional Celso Furtado, [1950] 2011.

REYES, Javier A. **Latin American Economic Development**. 2nd Edition. London: Routledge, 2016.

RYCROFT, Robert S. **The Economics of Inequality, Discrimination, Poverty, and Mobility**. London: Routledge, 2017.

TOCKMAN, V.; O'DONNELL, G. **Pobreza y desigualdad en America Latina**. Paidós, Buenos Aires, 1999.

WORLD BANK. **World Bank Data Base**. Disponível em <https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI?end=2015&start=2015&view=bar>. Acesso em 22/01/2018.





# **POBREZA, DESIGUALDADE E MOBILIDADE SOCIAL NO BRASIL: DOS AVANÇOS CIVILIZATÓRIOS PÓS-CONSTITUIÇÃO DE 1988 AOS PRENÚNCIOS DA BARBÁRIE LIBERAL PÓS-GOLPE DE 2016**

Paulo de Martino Jannuzzi

## **INTRODUÇÃO**

Há exatos trinta anos o Brasil instituiu as bases de um Contrato Social mais amplo, justo e solidário com a promulgação da Constituição de 1988. Consagrava-se, enfim, aspirações sociais reprimidas- por muitas décadas, desde a proclamação da República no final do século XIX, e adiadas pelo Golpe Militar de 1964 – de acesso universal e gratuito a saúde, educação básica, assistência social e políticas ativas de trabalho. Políticas setoriais específicas vieram a ser estruturadas desde então, constituindo sistemas federativos de programas públicos nessas áreas, com maior intensidade, escopo e cobertura após 2003. O Brasil pareceria trilhar o caminho que, há mais de 50 anos atrás, os países hoje desenvolvidos haviam percorrido, de estruturação de diferentes modalidades de Sistemas de Proteção Social.

A ampliação do escopo e escala das Políticas Públicas nessas últimas décadas produziu efeitos significativos e abrangentes na sociedade brasileira que, embora atestados por uma ampla gama de estudos e estatísticas e pela eleição, por quatro vezes, de candidaturas presidenciais portadoras dessa agenda civilizatória- os governos Lula e Dilma – não parecem ter sido reconhecidos por segmentos da academia nacional.

A rápida deterioração do quadro social após o impedimento da presidente Dilma Rousseff em 2016 – ou o Golpe de 2016, como os acontecimentos cotidianos teimam em demonstrar – tem promovido, em segmentos mais céticos e críticos da academia e sociedade, uma reavaliação da natureza e intensidade da mudança social nos país no período de 2003 a 2014, em

especial com relação ao combate à pobreza, insegurança alimentar e desigualdade social<sup>1</sup>. Se analistas e instituições de diferentes matizes ideológicos têm sido obrigados a reconhecer avanços sociais significativos no período, se curvando diante de um amplo conjunto de indicadores sociais e estudos, os modelos explicativos divergem pelo peso que conferem, de um lado, aos efeitos do crescimento induzido pela exportação das *commodities* nos anos 2000, e de outro, aos impactos das políticas públicas implementadas e das decisões econômicas em favor do mercado interno.

Fato é que, se a análise comparada dos avanços sociais em dois períodos, de 1992 a 2002 e entre 2003 a 2014, tal como empreendida por Jannuzzi e Sousa (2016), já sustentavam fortemente a segunda perspectiva, também apontam na mesma direção as evidências empíricas mais recentes, sobretudo após 2016. O desmonte dos mecanismos, decisões e políticas que permitiram fortes avanços em relação à pobreza, fome, desigualdade e mobilidade social no passado, somado a um quadro de crescente piora da conjuntura do emprego no país- mesmo em contexto de recuperação econômica internacional- tem levado a uma degradação rápida, intensa e abrangente do quadro social do país.

Apontar evidências nesse sentido- dos avanços e aos retrocessos da conjuntura social- e, assim, evidenciar a importância de tal modelo de desenvolvimento são os objetivos desse texto, estruturado em cinco seções. Inicia-se com uma sistematização do quadro explicativo para os significativos avanços sociais ao longo de parte desses trinta anos, passando-se à apresentação sucessiva das mudanças em relação à pobreza, desigualdade e mobilidade social no período.

## O MODELO DE DESENVOLVIMENTO INCLUSIVO

Diferentes instituições, universidade e centros de pesquisa debruçaram-se sobre o Brasil nos últimos 15 anos para estudar o que tem sido

---

1 No momento em que este texto estava sendo finalizado várias universidades lançaram disciplinas de graduação, pós-graduação e extensão com título ou subtítulo “O Golpe de 2016 .....”. Para desgraça de diversos segmentos de classe média e/ou conservadores da sociedade brasileira, parece que o destino está reservando, de forma muito rápida, para o acontecimento histórico de 2016 o mesmo que o ocorrido em 1964, que acabou registrado na história como Golpe Militar e não Revolução.

denominado, por algumas delas, de Modelo de Desenvolvimento Inclusivo. Viabilizado pela continuidade de governos de matiz centro-esquerdista, em uma conjuntura econômica internacional favorável por breve período (2003 a 2007), tal modelo caracterizou-se por combinar, de um lado, decisões econômicas favorecendo o mercado interno- para garantir aumento real do salário mínimo, política de conteúdo nacional na compra de empresas estatais, investimentos na construção de equipamentos públicos e na capitalização de conglomerados nacionais- e, de outro, pela criação de instrumentos e programas de cunho redistributivo e afirmativo, fortalecimento de políticas universais e aprimoramento técnico na gestão interfederativa de políticas sociais.

Com o rápido desmonte de tais mecanismos nos últimos dois anos, e introdução de um novo modelo de Estado – Liberal, como os traços típicos do patrimonialismo brasileiro- no Governo Temer-Meirelles, e a deterioração do quadro social que já vinha de 2015 (acentuado pelas decisões pré-austeridade da equipe de Joaquim Levy), tem ficado mais evidente o papel do modelo de Desenvolvimento Inclusivo nos avanços sociais no Brasil em termos de pobreza, desigualdade e mobilidade social depois de 2003. Se a conjuntura internacional favorável de 2003 a 2007 e o *boom de commoditties* não podem ser desconsiderados na narrativa analítica dos avanços, a intensidade e espraiamento da mudança social precisa considerar mais seriamente a estratégia – tácita ou não – das políticas sociais e decisões econômicas subjacentes ao modelo de desenvolvimento.

Restringindo-se à análise do posicionamento de centros de pesquisa e organizações internacionais- por uma questão de capacidade de mapeamento e distanciamento das disputas políticas internas no país- alinham-se na explicação mais simples e economicista, em geral, os bancos internacionais, órgãos multilaterais de fomento e centros de pesquisa de inspiração liberal; no outro lado, com interpretações mais complexas e articuladas- respeitadas as nuances- várias organizações vinculadas ao Sistema das Nações Unidas, além de instituições e unidades de investigação social mais plurais e/ou mais identificadas com teses mais intervencionistas acerca do papel do Estado na promoção do Bem-Estar Social.

É representativo da interpretação mais ortodoxa-liberal acerca do progresso social no Brasil, o Relatório *Retaking the Path to Inclusion, Growth and Sustainability*, em que se debita à recuperação das exporta-

ções brasileiras nos anos 2000, sobretudo para China, papel determinante para dinamização do mercado de trabalho e ampliação da capacidade de investimento do governo federal (Banco Mundial 2016). O acesso à crédito ao consumidor e a expansão do emprego em setores de baixa qualificação – na Construção Civil, especialmente- teriam reduzido o desemprego e ampliado a massa salarial, com desdobramentos sobre toda a economia. A política de valorização do salário mínimo também é citada como fator dinamizador, mas sem deixar de se registrar seu potencial efeito sobre a diminuição da produtividade do trabalho. As políticas Sociais destacadas no relatório são, de um lado, o Programa Bolsa Família e o Plano Brasil Sem Miséria, como exemplos de efetividade na redução da pobreza e focalização de gastos públicos; de outro, a Previdência, como caso de gasto social mal direcionado, na perspectiva dos analistas do Banco. Vale registrar que os relatórios do Banco Mundial lançados após o Golpe de 2016 não pouparam as políticas públicas no país, com muita retórica liberal e argumentos técnicos bastante seletivos contra a Previdência, política de salário mínimo, universidade pública gratuita etc.

Análises mais densas e abrangentes sobre a mudança social e sobre o papel das políticas públicas no país estão registradas em publicações da Cepal, PNUD e FAO. Na publicação *Desarrollo social inclusivo*, da Cepal, lançado no final de 2015 por ocasião da I Conferência Regional sobre Desenvolvimento Social da América Latina e do Caribe, reconhece-se que os avanços sociais mais significativos de alguns países da região devem-se, para além da recuperação econômica e de políticas ativas de emprego, à existência de políticas universais de educação e saúde, de um sistema estruturado de Previdência Social e de ações de cunho redistributivo e/ou focalizado, como programas de transferência de renda, políticas de igualdade racial e de gênero (Cepal 2015). Também em outra publicação da instituição, o *Panorama Social da América Latina e Caribe* de 2015, apresentam-se dados sobre gasto social, medido como proporção do produto interno bruto (PIB) ou como recurso gasto por habitante, que revelam a importância do sistema de políticas sociais no país. Enquanto em 2013-2014 a média regional do gasto social situava-se em torno de 19,5% do PIB e 1.800 dólares *per capita*, no Brasil o gasto social já atingia quase 26% do PIB e mais de 3 mil dólares *per capita* (CEPAL, 2016). Somente Uruguai, Cuba e Costa Rica teriam

cifras próximas ao Brasil, ficando Peru, Chile e México significativamente afastados, com inversão social não superior a 15% do PIB.

Nas últimas edições do *Relatório de Desenvolvimento Humano* do PNUD, o Brasil e seu conjunto de políticas sociais tem sido destacados como referências para outros países. No relatório de 2011, o Brasil é citado como um dos países que conseguiu combinar crescimento econômico, políticas de desenvolvimento social e estratégias de mitigação de danos ambientais. No relatório de 2012/2013, o Brasil é destacado como país em que o progresso material e acesso às políticas públicas se deram em contexto de consolidação de instituições democráticas. O relatório de 2014, em que, de forma um tanto surpreendente, há uma defesa enfática do PNUD da necessidade de estruturação de um sistema de proteção social forte e universal para a promoção do desenvolvimento humano, destaca-se o Brasil pelo desenho, cobertura e escopo das políticas sociais aqui implementadas (PNUD 2014). O relatório regional para América Latina, lançado em junho de 2016 pelo PNUD também aponta nesse sentido, ao apresentar o perfil multidimensional do progresso social em diversos países da região: de 27 indicadores sociais e ambientais analisados, o Brasil apresentava desempenho superior ao esperado pelo seu PIB per capita em 19 deles, melhor que a média latino-americana (16 em 27) (PNUD, 2016).

O Relatório *Food Insecurity in the World* de 2014, publicado pela FAO, também destaca o Brasil – e suas políticas públicas – como referência para superação da fome e pobreza (FAO, 2014). Para a instituição, não foi só a ampliação da produção de alimentos que garantiu o acesso aos alimentos para população na região. A universalização do acesso aos alimentos teria sido viabilizada pela estruturação de sistemas de proteção social. Sem isso, os avanços com relação à segurança alimentar não teriam sido tão significativos. O Fome Zero, o Bolsa Família, o Plano Brasil Sem Miséria, o Programa Nacional de Alimentação Escolar, o Programa de Aquisição de Alimentos e o fortalecimento da agricultura familiar são elencados como experiências inovadoras nesse contexto, e que efetivamente contribuíram para a redução da desnutrição crônica, da pobreza monetária e da subalimentação no país<sup>2</sup>.

---

2 Não deve deixar de ser ressaltado que partiram da PNUD, FAO e CEPAL o reconhecimento da importância de articulação de um conjunto integrado de políticas públicas – não

Essa breve e limitada recessão fortalece a hipótese de trabalho em que esse trabalho se alicerça. Os avanços sociais entre 2004 e 2014, muito longe de serem resultado natural das forças do mercado ou do *boom* das *commodities* no comércio internacional nos anos 2000, foram consequência de um deliberado esforço de políticas públicas desenhadas e ajustadas ao longo de vários anos. A criação de um mecanismo de redistribuição dos ganhos do crescimento do PIB na valorização real do salário mínimo, a dinamização na criação do emprego e formalização da mão de obra, viabilizados pela retomada do investimento público e privado, o fortalecimento das políticas sociais universais, a criação e rápida expansão de políticas redistributivas, compensatórias e afirmativas e, por fim, os avanços em termos de gestão, articulação interssetorial e coordenação federativa de políticas públicas configuraram as forças motrizes que aceleraram mudanças sociais em várias dimensões no período. E é o desmonte desses mecanismos que estariam, em boa medida, por trás dos retrocessos sociais recentes no país. É o que sugerem as evidências mostradas a seguir.

## EVOLUÇÃO DA POBREZA E EXTREMA POBREZA

O combate à pobreza e à desigualdade é talvez um dos compromissos mais reiterados nos documentos formativos e declarações finais das diversas Conferências Mundiais promovidas pelas Nações Unidas nos últimos cinquenta anos, das “Décadas de Desenvolvimento” nos anos 1960 às resoluções das Cúpulas Sociais nos anos 1990. Nas resoluções da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (1994), da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social (1995) e da Declaração de Roma sobre a Segurança Alimentar Mundial (1996) há um claro e persis-

---

só compensatórias e focalizadas, mas também de políticas universais - na estratégia brasileira de combate à pobreza, fome e desigualdade. Estas instituições tiveram suas pautas de políticas sociais ampliadas ao longo dos anos 2000, como mostra o consenso amplo em termos de políticas públicas sociais, econômicas e ambientais presentes nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Infelizmente, novamente, como nas décadas que antecederam a Declaração do Milênio, governos conservadores - nos EUA e Europa - e os bancos internacionais de fomento - Banco Mundial e Banco Interamericano, em particular, alinham-se no jogo internacional para forçar pautas mais restritas de políticas públicas e menor protagonismo dos Estados Nacionais, em detrimento do mercado.

tente apelo por políticas e estratégias nacionais para redução da pobreza e das desigualdades e esforços para erradicação da fome no “prazo mais curto, conforme as possibilidades de cada país” (DAPP 2018).

Assim, com tal destaque, esse compromisso conformou o primeiro dos oito Objetivos de Desenvolvimento da Declaração do Milênio, firmados em 2000 por representantes da quase totalidade dos países. Em tal documento, os países se comprometeram a empregar esforços para que, até 2015, houvesse uma redução expressiva da parcela de pessoas padecendo de fome e vivendo em situação de pobreza em seus territórios. No relatório de balanço global dos ODM, compreendendo o período de 1990 a 2015, a Organização das Nações Unidas (ONU) constatou que os avanços nesta dimensão estão entre os mais expressivos da agenda (NAÇÕES UNIDAS 2015). Já em 2010 teria sido cumprida a meta de redução da extrema pobreza à metade do nível registrado em 1990. A incidência de fome também teve queda significativa, mas os dados atuais ainda são alarmantes: a cada oito indivíduos no mundo, pelo menos um não tem condições de suprir suas necessidades energéticas, e cerca de 265 milhões de crianças estão em estado crítico de desnutrição. Alguns autores argumentam que tal desempenho seria uma consequência mais relacionada ao que se passou na China e outros países populosos – como o Brasil – do que uma tendência generalizada. Isso porque na África Subsaariana e na Índia os avanços teriam sido muito mais modestos, seja na redução da pobreza, seja na mitigação da fome (SUNDARAM 2016).

De fato, no caso brasileiro, os avanços na redução da pobreza e na mitigação da fome foram bastante expressivos e alcançados antes mesmo de 2015. Outras dimensões associadas à pobreza também tiveram resultados favoráveis no período, como a redução do trabalho infantil e da desigualdade de rendimentos, mesmo que os patamares identificados ao final do período ainda sejam elevados em termos comparativos internacionais.

Segundo estimativas do Ministério do Desenvolvimento Social e de Combate à Fome (MDS), a indigência saiu de um patamar de 14 % da população brasileira em 1992 para 2,5% em 2014 (JANNUZZI e SOUSA 2016). Nessa metodologia considerou-se como linha de extrema pobreza a referência normativa de indigência do Plano Brasil Sem Miséria que, em junho de 2011, estava muito próxima da linha internacional de extrema pobreza do Banco Mundial de US\$ 1,25 ajustados ao poder de paridade de

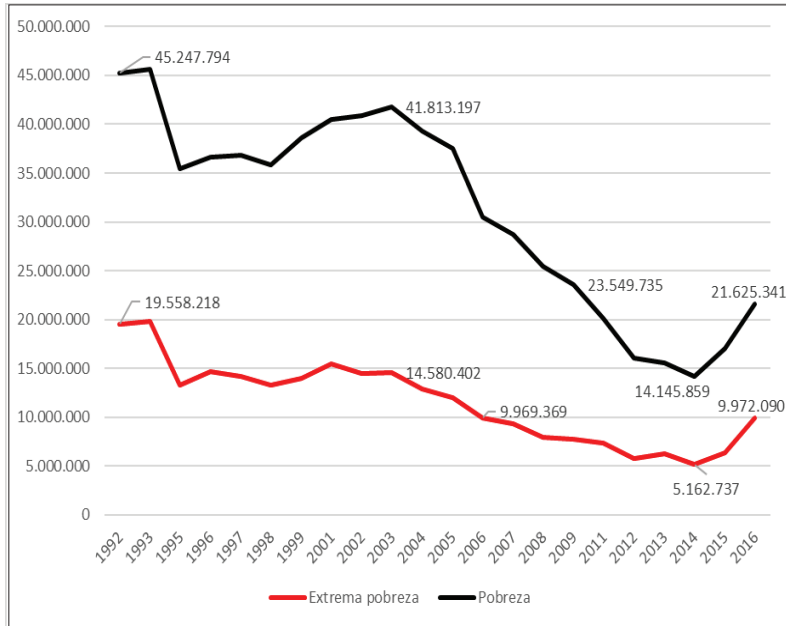
compra nos EUA (COSTA; FALCÃO 2014). A pobreza – medida a partir de uma linha de referência de R\$ 140 – apresentou um declínio mais forte, caindo de 31% para 7% da população entre 1992 e 2014 (Gráfico 1).

Tendências similares de redução expressiva da pobreza e da extrema pobreza ao longo dos últimos vinte cinco anos têm sido apontadas em vários estudos nacionais e internacionais (IPEA 2014). Com distintas escolhas metodológicas com respeito ao patamar da linha de extrema pobreza e pobreza, deflatores de preços e medidas de renda domiciliar per capita, diferentes pesquisadores e instituições convergem em constatar a tendência de redução significativa do fenômeno, com quedas significativas entre 1993 e 1995 e após 2004. Os estudos divergem, contudo, quanto aos patamares estimados de extrema pobreza e pobreza, seja no início, seja no final do período. Mas vale registrar que, para 2014, várias pesquisas apontam estimativas abaixo de 5% de extrema pobreza para o Brasil. De fato, com base em outros parâmetros para linha de extrema pobreza, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada estimou a indigência em 4,2% população brasileira em 2014, cifra próxima a que a Comissão Econômica para América Latina e Caribe chegou: 4,6%. Para o mesmo ano, o Banco Mundial estimou a extrema pobreza em 3,7% da população. As estimativas de indigência computadas pelo Centro de Políticas Sociais da Fundação Getúlio Vargas são, contudo, até um pouco mais baixas que as apontadas anteriormente, de 2,3% (2014) e 2,9% (2015)<sup>3</sup>.

---

3 Essas estimativas foram obtidas mediante consulta aos portais de dados e relatórios dessas instituições (<http://www.worldbank.org> e [www.fgv.br](http://www.fgv.br)). Para uma discussão sobre indicadores e linhas de pobreza vide FERES, J. C.; VILLATORO, P. A viabilidade de erradicar a pobreza: uma análise conceitual e metodológica. *Caderno de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*, Brasília, DF, n. 15, 2013.



**Gráfico 1** - Pessoas em pobreza e extrema pobreza - Brasil 1992 a 2016

Fonte: PNAD e PNAD-C/IBGE.

Se é fato que, como em outros países, o desempenho do mercado de trabalho foi determinante da queda da pobreza, no Brasil, os programas sociais, pelo seu desenho e focalização, tiveram contribuição significativa, como sugere o estudo de Azevedo et al. (2013). A busca ativa e a ampliação da cobertura do Bolsa Família retiraram contingentes expressivos de população da condição de pobreza e extrema pobreza. Em um primeiro momento, com o esforço de busca ativa de população em situação mais vulnerável pelos rincões mais distantes do país e pelas periferias das grandes cidades, identificaram-se famílias para inscrição no Cadastro Único e, portanto, elegíveis para o Programa Bolsa Família. Em um segundo momento, uma vez inseridos como beneficiárias do programa, essas famílias passaram a receber benefícios previstos no programa. Por fim e não menos importante, essas famílias inseridas, como todas as demais, passaram a dispor de um benefício médio maior, pela mudança da estrutura de benefícios e a criação

do Benefício de Superação da Pobreza, que complementou a renda até a linha de extrema pobreza (PAES-SOUSA; JANNUZZI, 2016).

Entretanto, se para a redução da pobreza e extrema pobreza entre 2003 e 2014 não se pode minimizar a importância do programa Bolsa Família e da política de valorização real do salário mínimo por seus efeitos diretos e indiretos na renda dos segmentos mais pobres, também não se pode deixar de mencionar a formalização do emprego e o acesso a outros serviços e programas públicos como o fomento à produção agrícola e o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico (Pronatec). Em 1992, cerca de 43,6% dos ocupados contribuíam para algum instituto de previdência, e em 2015 esse percentual chegou a 61,7%. Em que pese o avanço de 18 pontos percentuais na cobertura previdenciária da população ocupada, há outros 38% deles sem seguro contra acidentes de trabalho e perda de capacidade laboral. Quanto ao Pronatec, a sua oferta em mais de quatro mil municípios garantiu a mais de 2,4 milhões de pessoas a oportunidade de realizar – na sua maioria, pela primeira vez – cursos de qualificação profissional que tiveram impacto significativo nas chances de inserção no mercado formal de trabalho (SOUSA *et al.*, 2015).

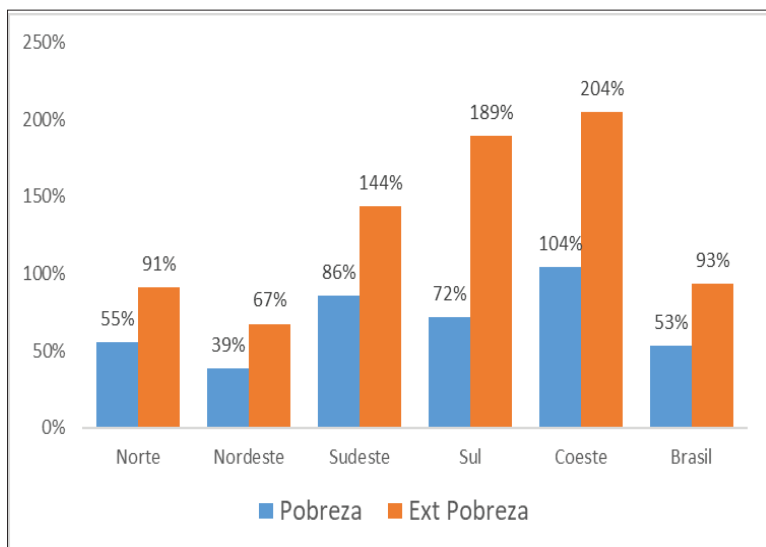
Se essa virtuosa combinação de política de desenvolvimento com inclusão através de programas e ações especificamente voltados para grupos sociais mais vulneráveis explica a trajetória histórica de redução da pobreza e da extrema pobreza, a desarticulação desses mecanismos depois de 2014, em um contexto de forte aumento da desocupação, explica a reversão da queda da pobreza e extrema pobreza no período mais recente. De fato, em 2015 há a sinalização de que este ciclo de queda da pobreza se interrompe e, em 2016, com os dados divulgados pela PNAD Contínua, assiste-se a um agudo empobrecimento de parte da população, retrocedendo a patamares que tinham sido superados há vários anos. Observe-se que em relação à extrema pobreza volta-se, em apenas dois anos, ao número de pessoas

registradas dez anos antes, em 2006. Entre 2014 e 2016 o aumento desse contingente foi de 93%, passando de 5,1 milhões para 10 milhões de pessoas. Em relação aos pobres, o patamar de 2016 – 21 milhões – é o equivalente ao de oito anos antes, em 2008, e cerca de 53% ao menor nível alcançado no país, de 14 milhões, em 2014.

A avaliação desses resultados deve levar em conta o contexto bastante particular por que passa o Brasil desde 2015 e, particularmente em 2016, quando vive aguda crise econômica e política, que culmina com a queda da presidente eleita, e a reversão das prioridades que tinham sido confirmadas pelas urnas. Em nome do restabelecimento do equilíbrio fiscal, a partir de maio de 2016, radicalizam-se as medidas recessivas tomadas pelo novo governo. Um dos custos mais altos para o país, derivado desta lógica de enfrentamento da crise, foi o acelerado aumento do desemprego, em especial nas regiões com mercado de trabalho mais estruturado (MENEZES; JANNUZZI 2018).

De fato, a reversão dos patamares de pobreza se verifica com maior intensidade nas regiões mais desenvolvidas, como consequência do aumento do desemprego, da perda de ocupações com carteira e da estagnação do rendimento do trabalho. O quantitativo de pessoas em extrema pobreza aumentou, entre 2014 e 2016, cerca de 204% na Região Centro-Oeste, mais do que o dobro da média do país. No Sudeste e Sul o quadro é igualmente desalentador, com ampliação de 140% e 189%, respectivamente. A evolução da extrema pobreza no estado do Rio de Janeiro foi das mais intensas: de 209 mil pessoas em 2014 passou para 481 mil pessoas em extrema pobreza em 2016, 2,3 vezes maior (Gráfico 2).

**Gráfico 2** - Variação relativa dos quantitativos de pessoas em Pobreza e Extrema Pobreza entre 2014 e 2016 - Brasil e Grandes Regiões 2014-2016



Fonte: PNAD e PNAD-C/IBGE.

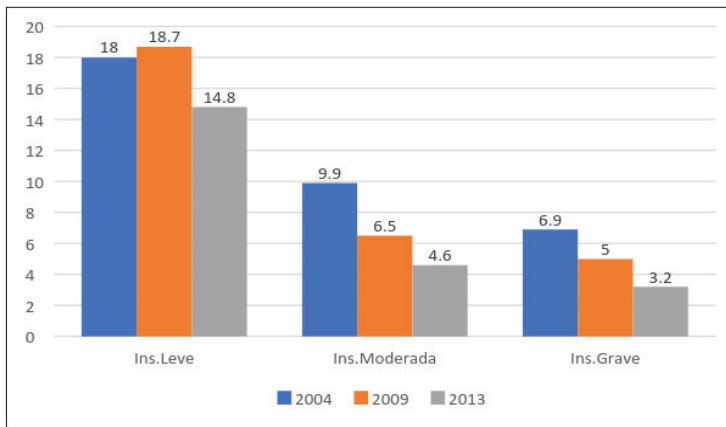
Tudo leva a crer que a piora nos indicadores relacionados à pobreza e a extrema pobreza não se alterou em 2017. A desocupação continua acometendo um contingente muito expressivo de pessoas, tendo passado de 6,5 milhões em final de 2014 para mais de 12 milhões de pessoas em meados de 2016, mantendo-se nesse patamar desde então. (dezembro de 2017). A desarticulação dos mecanismos e políticas que produziram a queda da pobreza no passado, somada aos efeitos perversos da Reforma Trabalhista de 2017, não apontam perspectivas melhores no curto e médio prazo.

## EVOLUÇÃO DA FOME, INSEGURANÇA ALIMENTAR E TRABALHO INFANTIL

A redução da extrema pobreza entre 1992 e 2014 levou, como era de se esperar a que fome e a insegurança alimentar viessem a diminuir expressivamente ao longo do período. Afinal, a linha de extrema pobreza corresponde ao custo mensal de uma cesta de alimentos que atende às

necessidades calóricas basais de um adulto. Se diminui a parcela de pessoas com rendimentos tão baixos que não permitem a compra dessa cesta “normativa”, espera-se que o acesso ao alimento esteja aumentando. De fato, relatório publicado pela FAO aponta que a prevalência de subalimentação caiu de 14,8% no triênio 1990-1992 para menos de 5% nos anos 2000, piso estatístico adotado pela organização para retirar um país do Mapa da Fome (FAO 2014). Pesquisa mundial posterior da FAO corroborou o quadro de mitigação da fome no país ao estimar a insegurança alimentar severa em menos de 2% da população de 15 anos ou mais (FAO 2016). Tendência semelhante mostrou a investigação sobre insegurança alimentar encartada em três edições da PNAD entre 2004 e 2013: situações mais graves de privação de refeições e acesso ao alimento diminuíram de 6,9% para 3,2% dos domicílios nesse período (Gráfico 3) (IBGE 2014).

**Gráfico 3** - Domicílios em Insegurança Alimentar (%) - Brasil 2004 a 2013



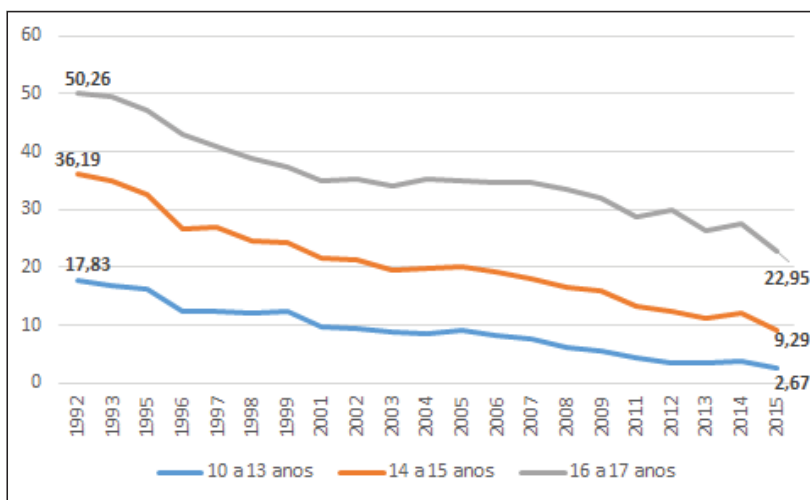
Fonte: PNAD/IBGE

Vale observar que, se a problemática da fome parecia equacionada, pelo menos até 2014, não se pode deixar de reconhecer que o sobrepeso e a obesidade crescem de forma alarmante na população brasileira. Dados da Pesquisa Nacional de Saúde Escolar revelaram que 24% dos adolescentes de 13 a 17 anos estão com peso acima do ideal para idade. Em escolas particulares no Sul do país a essa proporção chega a 30%, o que evidencia

que não se trata de uma questão vinculada à pobreza, mas a mudanças de hábitos alimentares da população (DAPP 2018).

Outra iniquidade social associada até pouco tempo à fome e à pobreza no país era o trabalho infantil. Ao longo do período em análise, a parcela de crianças e adolescentes de 10 a 17 anos em atividades laborais diminuiu expressivamente, passando de 30% em 1992 para menos de 10% em 2015 (Gráfico 4). A maior queda observada ocorreu entre crianças de 10 a 13 anos: 18% destes estavam ocupados em 1992, e menos de 3% em 2015. No meio rural, contudo, a taxa de ocupação desse segmento era de 8% no final do período. Embora venha caindo ao longo dos anos, o trabalho de adolescentes de 14 a 15 anos e de jovens de 16 a 17 anos ainda está em patamares elevados. Em contextos urbanos, o trabalho infantil também é encontrado em segmentos médios da população (MONTAGNER 2016).

**Gráfico 4** - População ocupada com idade de 10 a 17 anos, por faixa de idade (%) - Brasil 1992 a 2015



Fonte: PNAD/IBGE.

O aumento da extrema pobreza no período recente aponta, contudo, que o espectro da Fome pode estar voltando com maior rapidez do que se possa imaginar. O número de pessoas e famílias vivendo nas ruas nas grandes cidades e capitais e o fechamento de Restaurantes Populares são

outras indicações nesse sentido (DAPP 2018). Com aumento da desocupação nos grandes centros urbanos, sem que se elevem os contingentes de beneficiários do Programa Bolsa Família pelo país, é de se esperar que o trabalho infantil também volte a crescer. Mais uma volta ao passado.

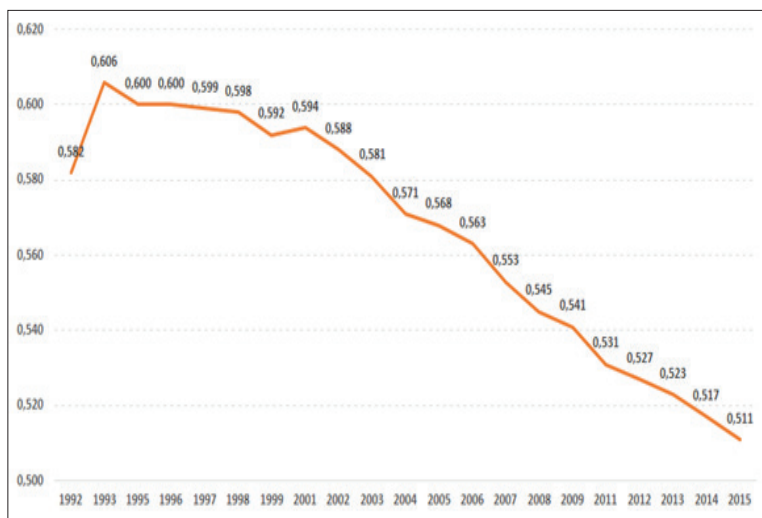
## EVOLUÇÃO DA DESIGUALDADE

Os mesmos vetores e mecanismos que impactaram na redução da pobreza operaram também na diminuição da desigualdade de renda de modo geral no país e também entre os mais pobres. Como era de se esperar, o aumento real mais expressivo e sistemático da renda entre os domicílios mais pobres refletiu-se na melhora do perfil distributivo da renda, sobretudo a partir de 2001. Esse comportamento é claro mesmo adotando-se um indicador menos sensível às transferências de renda nos extremos da estrutura socioeconômica, como o Coeficiente de Gini, que sai de 0,61 em 1993 para 0,59 em 2001 e para 0,52 em 2014 (Gráfico 5). Em termos históricos, esse comportamento recente de queda sistemática dos indicadores de desigualdade é inédito, já que desde que a renda passou a ser captada nos levantamentos domiciliares do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no Censo Demográfico de 1960, o perfil distributivo só fez piorar. Em termos comparativos internacionais, qualquer que seja o indicador usado, o quadro distributivo no país ainda é muito preocupante.

Em que pesem essas evidências empíricas sobre a melhoria do quadro distributivo da renda domiciliar e também da distribuição funcional da renda (MARQUETTI et al 2016), alguns pesquisadores têm questionado os avanços distributivos apontados (LAVINAS 2013). É o caso do estudo de Medeiros et al (2015), que aponta concentração da renda entre os mais 10 % mais ricos, segundo análise de dados da Receita Federal, resultado que os próprios autores sugerem cautela na interpretação. De fato, não se pode analisar as tendências da desigualdade observando apenas o que foi registrado no recolhimento do imposto de renda. Afinal, número de declarações de imposto de renda de pessoas físicas foi de 26,5 milhões em 2014, sendo que 15,2 milhões tiveram algum imposto devido a recolher, amostra certamente enviesada do universo de 105 milhões na População Economicamente Ativa.

Também há que se considerar que o referido estudo não contempla a análise da evolução dos rendimentos da população mais pobre. A população de baixa renda passou a ter ganhos reais a partir da valorização do salário mínimo, dos benefícios previdenciários e do Bolsa Família sem que isso a tornasse elegível ao recolhimento do imposto de renda. Ademais, essa população passou a ter acesso a uma série de outros bens e serviços que, se monetizados, revelariam um avanço distributivo ainda maior. Se fossem imputados valores monetários em bens e serviços que, em outros países, não são de provimento universal ou subsidiado, os avanços de cobertura do Ensino Técnico, Ensino Superior, Qualificação Profissional, moradia pelo Minha Cada Minha Vida, Tarifa Social de energia elétrica certamente teriam forte repercussão no perfil distributivo.

**Gráfico 5** - Evolução da desigualdade de renda medida pelo Índice de Gini - Brasil 1992 a 2015



Fonte: PNAD/IBGE.

De fato, os efeitos redistributivos desses bens e serviços públicos são, em boa medida, captados no estudo de Silveira *et al* (2011). Este estudo mostra que a análise do perfil distributivo com base somente em informações sobre as rendas captadas em pesquisas domiciliares subesti-



ma significativamente (em quase 20%, considerando o Índice de Gini) a desigualdade mais geral de bem-estar (quando se incorpora o acesso aos serviços e políticas públicas por meio de imputação). Considerando que o acesso a serviços públicos – educação técnica e superior, infraestrutura domiciliar, saúde, assistência social etc. – ampliou-se de forma expressiva pelos mais pobres, negros e residentes nas regiões menos desenvolvidas, como mostrado por Campello (2017), a computação do Índice de Gini sobre uma renda domiciliar ampliada (com imputação de valores por esses serviços) certamente apresentaria uma queda ainda maior.

Dados mais recentes do módulo de rendimentos de outras fontes da PNAD Contínua parecem apontar que a queda da desigualdade não apenas arrefeceu, mas cresceu de forma expressiva, voltando como a extrema pobreza, para patamares de mais de 10 anos atrás. Mais um passo para trás.

## **A RETOMADA DA MOBILIDADE SOCIAL OS RISCOS DE SUA REGRESSÃO**

A análise de mudanças ocupacionais é o método clássico de realizar estudo de mobilidade social, pelo fato da condição profissional ser um indicador mais robusto e estável da posição de um indivíduo na estrutura social. A renda pode ser uma variável mais volátil em diversas sociedades e de mais difícil recordação em levantamentos empíricos sobre mobilidade.

Assim, mobilidade social confunde-se na maioria dos estudos com mobilidade sócio-ocupacional, e do ponto de vista metodológico, desdobra-se na análise de transições de ocupação entre dois momentos de referência. Mobilidade intrageracional é, neste sentido, o movimento do indivíduo em duas diferentes fases do seu ciclo de existência, no início da sua atividade profissional e no momento atual ou de sua aposentadoria, por exemplo. Há ainda a Mobilidade intergeracional, se, em vez disso, se confronta a profissão de um indivíduo com a profissão do pai no início do ingresso laboral do filho (BOUDON; BOURRICAUD 2001).

Os determinantes da mobilidade social são apontados nos estudos clássicos como a industrialização, urbanização e acesso à escolarização. O crescimento da indústria e a urbanização provocam mudanças intensas no espectro ocupacional, com criação de novas e diferentes ocupações, e

também a diminuição e desprestígio de outras mais tradicionais. Ocupações de serviços passam a se expandir mais rapidamente que postos de trabalho no campo, de menor remuneração e prestígio. Os fluxos migratórios do campo para cidade provocam o aumento da mobilidade, em parte horizontal, outra parte vertical e ascendente. O acesso a escolarização potencializa, para determinados grupos, a possibilidade de ascensão a ocupações técnicas e outras mais especializadas no meio urbano, ampliando o circuito da mobilidade ocupacional.

No Brasil, embora intensa, a mobilidade social teria se caracterizado por se concentrar na base da pirâmide social, por forte herança de status de classe de origem e pelas curtas distâncias sócio-ocupacionais percorridas (PASTORE 1979; RIBEIRO 2012). Tal padrão aparentemente antitético de mobilidade – em que muitos ascenderam pouco e poucos ascenderam muito na pirâmide social – seria resultado da natureza restrita da mobilidade sócio-ocupacional dos trabalhadores rurais e de seus filhos. Para a grande maioria dos volumosos fluxos de trabalhadores de enxada que chegavam do campo, as oportunidades ocupacionais acabaram se restringindo às ocupações de baixa remuneração e qualificação no mercado de trabalho urbano, na prestação de serviços, serviços domésticos e construção civil (JANNUZZI 2002).

De fato, essas são as características gerais que se pode inferir da análise da mobilidade social em três levantamentos da PNAD (1982, 1996 e 2014). O nível de mobilidade ascendente em 2014 é, em certa medida, surpreendente. Menos pelo fato de apontar uma reversão do cenário identificado no levantamento anterior, já que seria de se esperar alguma melhora na mobilidade ascendente. Mas a retomada dos níveis de mobilidade ascendente para níveis próximos aos de 1982 é que, à primeira vista, é bastante intrigante: em 2014, 52% dos indivíduos lograram ascender em relação ao primeiro emprego; uma cifra menor, de 8%, haviam descido em termos sócio-ocupacionais (Gráfico 6).

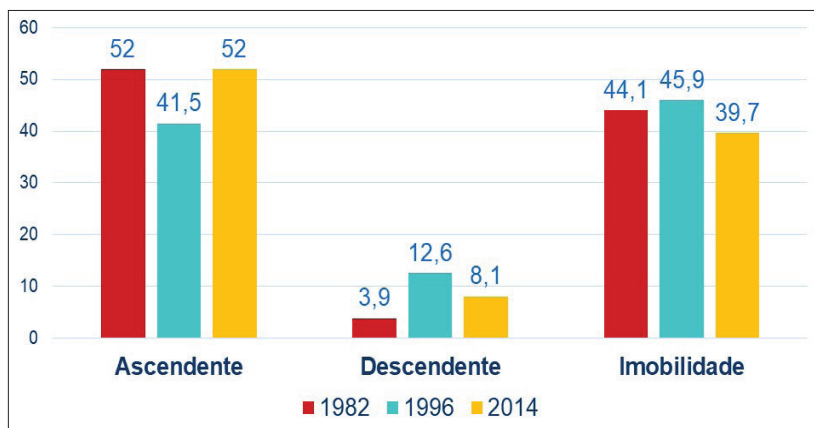
A diferença de conjuntura econômica nos períodos que antecedem os levantamentos – e o reflexo sobre o dinamismo do mercado de trabalho

em cada contexto – certamente explica boa parte dessas variações além, naturalmente, do comportamento da migração inter-regional e do acesso à educação, como mencionado anteriormente. Assim, a expansão e diversificação do emprego no “Milagre Econômico” nos anos 1970, a contenção na “Década Perdida” nos anos 1980 e o pujante crescimento nos anos do “Desenvolvimento Inclusivo” nos anos 2000 traduzem-se diferentemente nas taxas de mobilidade ascendente captadas nas edições da PNAD.

Em 1982, a PNAD apontou que pouco mais da metade – 52% – dos indivíduos (homens, responsáveis dos domicílios, com idade entre 15 a 74 anos) tiveram trajetória ascendente no mercado de trabalho. Somente 4% dos indivíduos estava em posição pior na escala sócio-ocupacional entre o primeiro emprego e o atual em 1982. Tal movimento se explica pelo dinamismo econômico no final dos anos 1960 e começo dos 1970 e seus efeitos na oferta de postos na indústria, comércio e serviços induzidas, associados à intensificação da migração rural-urbana e dos fluxos do Norte/Nordeste em direção à São Paulo e Rio de Janeiro desde anos 1940. Entre os indivíduos que ingressaram no mercado de trabalho entre 1946 a 1975, 54% haviam ascendido em sua trajetória profissional.

Se o “Milagre Econômico” explica em boa medida a natureza da mobilidade social captada em 1982, crédito semelhante deve-se atribuir à “Década Perdida”, mas com efeitos em sentido contrário aos anteriormente apontados. Afinal, as baixas taxas de crescimento econômico e do emprego nos anos 1980 – e em boa parte da década seguinte – significaram a redução das chances dos indivíduos, sobretudo a enorme coorte de jovens que ingressaram na vida ativa nesse período – nascidos nos anos 1960 – a galgar postos de trabalho de status igual ou superior a aqueles no qual primeiramente se inseriram. Em 1996, comparativamente ao levantamento anterior, parcela menor, 42% de indivíduos, haviam logrado mobilidade ascendente; além disso, o descenso sócio-ocupacional ampliou-se para 13% dos indivíduos.

**Gráfico 6** - Mobilidade Social segundo anos de levantamento - Responsáveis pelo domicílio homens de 15 a 74 anos - Brasil 1982, 1996 e 2014



Fonte: Jannuzzi et al (2017)

Como apresentado em Jannuzzi (2002), este quadro refletia a combinação perversa, de um lado, da menor expansão do emprego em geral e em setores que tradicionalmente “puxaram” a mobilidade ascendente no passado – como a Construção Civil e Administração Pública, e de outro, das demissões em setores econômicos com postos de trabalho mais qualificado e diversificado como os bancos comerciais e públicos e a indústria metal-mecânica paulista. É ilustrativo desse quadro que 20% dos indivíduos que ingressaram no primeiro emprego na Indústria estavam, em 1996, em uma ocupação de status mais baixo; ou ainda que 52% dos que iniciaram sua vida profissional como empregadores haviam vivenciado o descenso sócio-ocupacional.

A retomada da mobilidade ascendente como constatada em 2014 deve-se, em primeiro lugar, ao forte dinamismo do emprego formal e a ampliação de postos de trabalho de nível técnico e superior, seja para atender as demandas de uma economia urbana maior e mais complexa, com maior número de consumidores, de alimentos, bens duráveis e serviços. Vale destacar que foram criados/formalizados 20 milhões de empregos segundo apontou a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) entre 2003 e 2014; cifra muito superior aos 8 milhões de empregos que se registrou,

em 17 anos, entre 1985 a 2002. Os investimentos públicos em infraestrutura, assim como os privados, criaram um volume expressivo de vagas na Construção Civil em todo o país, abrindo oportunidade de ocupações não apenas de baixa qualificação – como de serventes – mas também ocupações de qualificação média e técnica – como ladrilheiros, mestre de obras e técnicos de educação. Tal desempenho também se explica também pela expansão do funcionalismo municipal ao longo dos últimos trinta anos, para atender uma matriz mais diversificada de serviços, decorrentes da já aludida expansão de escopo e cobertura das Políticas Públicas no período. Esse conjunto de Políticas Públicas levou a forte ampliação de oportunidades em ocupações técnicas e de nível superior, em todo o território, como de professores da Educação Básica e Infantil, merendeiras e nutricionistas, enfermeiros, auxiliares de enfermagem, médicos e outros profissionais da Saúde, assistentes sociais, psicólogos e advogados nos Serviços Socioassistenciais. Entre 2004 e 2014, o número de servidores públicos municipais cresceu de 3,6 milhões para 5,5 milhões, uma ampliação de 54% (DAPP 2016). Em municípios de pequeno e médio porte (até 50 mil habitantes) a expansão foi ainda maior, especialmente nas Regiões Norte e Nordeste (124 % e 61%, respectivamente, no período).

Ou seja, os vetores do Desenvolvimento Inclusivo foram fundamentais para ampliar as possibilidades de mobilidade ascendente. De um lado, um rol extenso e volumoso de ocupações foi criado pelo investimento público na construção de equipamentos sociais, na contratação de técnicos nos municípios para operar as políticas públicas, pelos efeitos multiplicadores do consumo gerado pelas transferências monetárias do Bolsa Família e Aposentadorias por todo o território (NERI; CAMPELLO 2014). De outro, a ampliação de vagas em universidades – de 3,4 milhões para 8,1 milhões entre 2003 e 2015 (DAPP 2018) – e de escolas técnicas criadas em municípios do interior brasileiros, em um contexto de implantação de políticas afirmativas de raça/cor e de mecanismos de equidade de acesso ao ensino técnico e superior – como o Sistema de Seleção Unificada (SISU) e cotas de egressos de escolas públicas – criaram a possibilidade mais concreta de que filhos de famílias mais pobres pudessem adquirir as credenciais formativas para ingresso em emprego de maior remuneração.

As perspectivas no curto prazo não são, contudo, alvissareiras. Lamentavelmente, o contexto de baixo crescimento econômico que se projeto

para o país e o congelamento do gasto público federal – pela Emenda Constitucional 95 – tende a desmontar todo esse mecanismo virtuoso – ainda que restrito – de mobilidade. Mais um prognóstico de volta ao passado.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho procurou trazer evidências de que a redução da pobreza e a mitigação da fome no país, a queda da pobreza e retomada da mobilidade social no Brasil deveu-se à uma articulada combinação de fatores como o desempenho do mercado de trabalho ao longo dos anos 2000, os investimentos públicos na construção de equipamento sociais e outros setores, a política de valorização real do salário mínimo e a ampliação de cobertura de programas de transferência de renda. Não menos importantes foram a estruturação do Sistema Único de Assistência Social e as ações de segurança alimentar – fomento à agricultura familiar para produção de alimentos e compras governamentais de alimentos, entre outras – pelos estados e municípios no país. A criação do Ministério de Desenvolvimento Social, as Secretarias de Políticas para Mulheres e a de Igualdade Racial, o esforço de articulação federativa e intersetorial na implementação e no aperfeiçoamento do Cadastro Único para Programas Sociais são outros aspectos a destacar em termos de avanços institucionais.

Essas eram indicações de que o país parecia ter entrado na trilha histórica da construção do Estado de Bem-Estar, implementando de fato as políticas e programas previstos no Contrato Social de 1988. Parecia estar replicando, com um longo atraso, o que os países hoje desenvolvidos vieram a fazer ao longo do século XX, quando novas demandas coletivas e responsabilidades públicas foram sendo incorporadas ao Estado, levando a estruturação do Estado de Bem-Estar em diferentes modelos como o Nórdico Socialdemocrata, Anglo-Saxão Liberal, Continental Conservador e Mediterrâneo “Famílista”, na tipologia proposta por Moreno *et al* (2014).

O desmonte desse legado de políticas públicas e de avanços institucionais, sob a lógica de uma política de austeridade do gasto público, sinaliza regressão em várias dimensões, seguindo a trajetória explosiva de aumento de desocupação entre 2014 e 2017. Como se apresentou nesse trabalho, há evidências concretas e indicadores de aumento da pobreza

e extrema pobreza, mostrando que o país já andou vários anos para trás. Infelizmente, há indicações e perspectivas de que a fome, a insegurança alimentar, a desigualdade e mobilidade social também seguiram trajetórias semelhantes. O país que caminhava, com todos os problemas, para um estágio civilizatório mais elevado, voltou a lidar com problemáticas que se imaginava superadas. A prevalecer, nos próximos 20 anos, a lógica da austeridade fiscal regida pela Emenda Constitucional 95, instituída logo aos seis meses do Governo Temer-Meirelles, e suas congêneres estaduais implantadas ou em implantação, nem mesmo o modelo de Estado Anglo-Saxão Liberal é uma referência de chegada. O México – e não o Chile, como apregoam – é o modelo de Sociedade e Estado que o Brasil estaria condenado no futuro imediato, pelo cenário projeto por Rossi e Dweck (2016).

Enfim, a pergunta que não quer calar... teria sido um impedimento ou um golpe o que ocorreu em maio de 2016? A quem interessava interromper o percurso civilizatório de acesso a direitos sociais, inclusão econômica e maior redistribuição do crescimento? A história está respondendo essas perguntas mais rapidamente que os golpistas poderiam apostar...

## REFERÊNCIAS

- AZEVEDO, J. P. et al. Is Labor Income Responsible for Poverty Reduction? A Decomposition Approach. **Policy Research Working Paper** n. 6414, New York: World Bank, 2013.
- BANCO MUNDIAL. **Retaking the Path to Inclusion, Growth and Sustainability**. Brasília, 2016.
- BOUDON, R.; BOURRICAT, F. **Dicionário crítico de Sociologia**. São Paulo: Ática, 2001
- CAMPELLO, T. **Faces da desigualdade no Brasil**. Rio de Janeiro: FLACSO, 2017.
- CEPAL. **Desarrollo Social Inclusivo**. Santiago, 2015.
- CEPAL. **Panorama Social de América Latina**. Santiago, 2016.
- COSTA, P. V.; FALCÃO, T. O eixo de garantia de renda do Plano Brasil Sem Miséria. In: Tereza Campello; Tiago Falcao Silva; Patricia Vieira da Costa. (Org.). **O Brasil Sem Miséria**. 1ed. Brasília: MDS, 2014, v. 1, p. 237-259.

DAPP. **A estrutura da burocracia do Estado Brasileiro**. Rio de Janeiro: FGV, 2016.

DAPP. **Políticas Públicas para o Desenvolvimento Sustentável**. Rio de Janeiro: FGV, 2018.

FAO. **State of Food Insecurity in the World**. Rome, 2014.

FAO. **Voices of Hungry: methods for estimating comparable prevalence rates of food insecurity experienced by adults throughout the world**. Roma, 2016.

FERES, J. C.; VILATOROS, P. A viabilidade de se erradicar a pobreza: uma análise conceitual e metodológica. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, Brasília, 15, 2013.

IPEA. **Relatório de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**. Brasília, 2014.

JANNUZZI, P. M. Mobilidade social no contexto de adversidades crescentes do mercado de trabalho brasileiro dos anos 1990. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 11, n. 2 (19), p. 255-278, jul./dez. 2002.

JANNUZZI, P. M.; SOUSA, M. F. Pobreza, desigualdade e mudança social no Brasil de 1992 a 2014: tendências empíricas para análise dos efeitos do Plano Brasil Sem Miséria e da Estratégia Brasileira de Desenvolvimento Inclusivo. **Caderno de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, Brasília, 25, p.22-55, 2016.

JANNUZZI, P.M.; MONTAGNER, P.; TAIRA, E. Migração e Mobilidade Social: resultados da PNAD 2014 In: **X Encontro Nacional de Migração**. Belo Horizonte: Blucher Social Sciences Proceedings, 2017. v. 3. p. 242-259.

LAVINAS, L. Notas sobre os desafios da redistribuição no Brasil. FONSECA, A.; MARQUETTI, A.; et al. **Lucratividade e Distribuição: A Origem Econômica da Crise Política Brasileira**. Porto Alegre, 2016 (mimeo).

MENEZES, F.; JANNUZZI, P. M. Com o aumento da extrema pobreza, Brasil retrocede dez anos em dois. **Teoria e Debate**, São Paulo, n.170, março/2018. Acesso em 18/03/2018 em: [<https://teoriaedebate.org.br/2018/03/07/com-o-aumento-da-extrema-pobreza-brasil-retrocede-dez-anos-em-dois/> ].



MEDEIROS, M.; et al. O Topo da Distribuição de Renda no Brasil: Primeiras Estimativas com Dados Tributários e Comparação com Pesquisas Domiciliares (2006-2012). **Dados**, Rio de Janeiro, vol. 58, no 1, 2015, pp. 7 a 36.

MONTAGNER, P. O trabalho infantil e o Programa Bolsa Família. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, Brasília, DF, n. 25, p. 86-98, 2016.

MORENO, L. et al. **Los sistemas de bienestar europeos tras la crisis económica**. Madrid : EuroSocial/IILA , 2014.

NAÇÕES UNIDAS. **Relatório Sobre os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**. Nova York: ONU, 2015.

NERI, M. CAMPELLO, T. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília, IPEA, 2013.

PAES-SOUSA, R. P.; JANNUZZI, Paulo de Martino. Going beyond the Eradication of Extreme Poverty in Brazil: the Case for Sustainable Development Goals. In: Alberto Cimadamore, Gabriele Koehler, Thomas Pogge. (Org.). **Poverty and the Millennium Development Goals**. 1ed. Londres UK: Zed Books, 2016, v. 1, p. 112-125.

PASTORE, J. **Desigualdade e mobilidade social no Brasil**. São Paulo: T.A. Queiroz/EDUSP,1979.

PNUD. **Relatório de Desenvolvimento Humano**. Lisboa, 2014.

PNUD. **Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe**. Nova York, 2016.

RIBEIRO, C. A. C. Quarenta Anos de Mobilidade Social no Brasil. **Dados**, n. 55, p. 641-679, 2012.

ROSSI, P.; DWECK, E. Impactos do Novo Regime Fiscal na saúde e educação. **Cad. Saúde Pública**, 32(12):1-5, 2016.

SILVEIRA, F. G. *et al.* Qual é o impacto da tributação e dos gastos públicos sociais na distribuição de renda do Brasil? Observando os dois lados da moeda. In: **Progressividade da tributação e desoneração da folha de pagamentos: elementos para reflexão**. Brasília: Ipea; Sindifisco: DIEESE, 2011.

SOUSA, M. F.; SILVA, Y. C.; JANNUZZI, P.M. Contribuição do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Bolsa Formação para formalização do emprego dos microempreendedores individuais: análise dos participantes beneficiários do Bolsa Família e inscritos no Cadastro Único. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**. Brasília, Brasília, 24, p. 156-179, 2015.

SUNDARAM, J. K. The MDGs and poverty reduction. In: CIMADAMORE, A.; KOEHLER, G.; POGGE, T. (Eds.). **Poverty and the Millennium Development Goals**. Vol.1. 1. Ed. Londres: Zed Books,2016, p. 26-44.

# DESIGUALDADE, VIOLÊNCIA ESTRUTURAL E CRIME: UMA ANÁLISE DO CASO BRASILEIRO<sup>1</sup>

Marcos Alan S. V. Ferreira

## INTRODUÇÃO

Como se depreende de uma ampla literatura das ciências sociais, o debate sobre a desigualdade e estratificação social não é novo. Ainda que Karl Marx seja a principal referência mais amplamente conhecida ao avaliar a desigualdade decorrente da estratificação criada pelo controle dos meios de produção pela burguesia contra um proletariado oprimido, há outros teóricos igualmente importantes que refletiram sobre a temática. Talcott Parsons e Max Weber são somente dois dos importantes pensadores do século XX que vão além da variável econômica.

Indo além, Gunnar Myrdal extrapola a questão de classes sociais ao tratar de avaliar a desigualdade a partir do prisma da questão racial, enquanto Juliet Mitchell avalia com as lentes dos estudos de gênero ao examinar a opressão da mulher. Por sua vez, Pierre Bourdieu e Johan Galtung tratam de pensar desigualdade a partir dos símbolos culturais que estratificam grupos sociais – a chamada violência simbólica para o francês Bourdieu e a violência cultural para o norueguês Galtung.

Não obstante estes importantes debates, este capítulo parte do pressuposto de que uma análise sobre desigualdade precisa considerar também como ela se manifesta como uma forma de violência. Logo, as páginas seguintes têm como foco não uma análise profunda sobre divisões de classe e estratificação, mas sim como os extremos de riqueza e pobreza se

---

1 Este capítulo é a sistematização de duas apresentações feitas pelo autor sobre os elementos conceituais de sua agenda de pesquisa. Os eventos foram: Internationale Woche 2017 da Universidade de Vechta (Alemanha) e a 26a Conferência Geral da International Peace Research Association, realizada em dezembro de 2016 em Freetown, Serra Leoa.

configuram como uma forma de tirania que aliena grupos sociais e criam um cenário suscetível à violência.

Este capítulo é dividido em cinco partes. Logo após essa introdução, examina-se como o conceito de violência estrutural emerge como um importante caminho para discutir a relação desigualdade e crime. Em seguida, examina-se o nexos entre violência estrutural e criminalidade na América Latina. Posteriormente, avalia-se como estudo de caso a violência enraizada na estrutura da sociedade brasileira, para finalmente concluir com as considerações finais.

## **VIOLÊNCIA ESTRUTURAL, DESIGUALDADE E CRIMINALIDADE: APROXIMAÇÕES CONCEITUAIS**

Em um Oriente Médio de alto crescimento populacional e com um alto índice de desigualdade, o filósofo persa e ativista pela paz 'Abdu'l-Bahá chamava a atenção em 1911 à necessidade de uma organização para maior controle e melhora da condição daquela população diante de seu preocupante estado de pobreza. Mais do que isso, para ele os extremos de riqueza e pobreza precisavam diminuir urgentemente para que tal contexto não se configurasse como uma tirania aos menos desfavorecidos. Como afirmou ele,

Um financista com riqueza colossal não deveria existir, enquanto perto dele há um homem pobre em extrema necessidade. **Deixar-se a pobreza chegar ao estado de inanição é sinal certo de que em algum lugar se encontra a tirania.** Os homens devem agir nessa questão e não mais protelar a alteração das condições que trazem a desgraça da pobreza oprimente a vastíssimo número de pessoas.” (ABDU'L-BAHÁ, 1911, grifo meu)

Chama a atenção deste pensamento a visão de que a pobreza em suas últimas consequências é uma forma de tirania. Ou, em outras palavras, e interpretando este pensamento, a ideia de que a desigualdade extremada manifesta-se como uma forma de violência indireta, localizada em algum lugar da sociedade que necessita de ação urgente diante da opressão.

Cinco décadas depois deste aforismo de ‘Abdu’l-Bahá, os Estudos para a Paz sistematizaram alguns elementos que outrora o pensador persa trouxe à tona. Até então, problemas de violência – especialmente no nível internacional – eram compreendidos mormente sob uma ótica de segurança. Conforme afirmado por Johan Galtung, sob um viés baseado em segurança, a violência manifesta – como é o caso do crime – é composta de uma parte e intenção maligna, com capacidade forte e um claro perigo presente de violência, real ou potencial. Somente a força poderia deter ou vencer a parte maligna, o que produziria, por sua vez, segurança como melhor abordagem para a “paz” (GALTUNG, 2007, p. 23). Em tal contexto, o principal objetivo é derrotar o lado tido como maligno, não sendo fundamental lidar com as estruturas da sociedade que alimentam a violência.

No entanto, os importantes conceitos que compõem. Estudos para a Paz podem ser criticamente entendidos quando se quer examinar a espiral de violência gerada por fenômenos sociais como o crime. Sob um viés baseado na paz em oposição ao de segurança, a existência do crime pode ser entendida como uma manifestação de um conflito que não foi resolvido/transformado e que traz o perigo de violência. Este perigo pode ser visto como uma motivação para resolver o conflito de uma vez por todas. Apenas uma transformação de conflito, empática-criativa-não-violenta pode produzir a paz, que é a melhor abordagem para a “segurança” (GALTUNG, 2007, p. 23). Portanto,

o argumento da paz contra a abordagem de segurança é forte: funciona como uma cura sobre uma ferida aberta. A formação de conflitos de partes com objetivos com muitas incompatibilidades tem que ser transformado em uma formação de paz construindo objetivos legítimos de maneira não violenta, empática e criativa. Um conflito não transformado irá reproduzir a violência mais cedo ou mais tarde. Não indo para as raízes e transcendendo as contradições, leva a uma espiral de violência e contra-violência (GALTUNG, 2007, p. 23).

No caso da violência relacionada ao crime na América Latina, essas contradições envolvem um contexto permanente de desigualdade, precon-

ceito e pobreza. Portanto, não só a violência direta<sup>2</sup> deve ser transcendida, mas também a estrutural e a cultural. É necessário entender que a violência direta (como homicídios relacionados ao crime) é um *evento* resultante de *processos* violentos presentes na estrutura da sociedade – como são as estruturas injustas que disseminam a desigualdade e a pobreza – e que são fortalecidas por elementos culturais que difundem *permanentemente* a violência cultural – como o preconceito contra os afro-brasileiros<sup>3</sup> (GALTUNG, 1990, p. 294).

Pode-se dizer que uma “ênfase de pesquisa na redução da violência pessoal à custa de uma negligência tácita ou aberta de pesquisa sobre violência estrutural leva, muito facilmente, à aceitação de sociedades “de direito e ordem”” (GALTUNG, 1969, p. 184). Por isso, entendemos que a atividade criminal deve ser interpretada como “sintomas de inseguranças humanas mais profundas decorrentes do subdesenvolvimento e da falta de oportunidades econômicas do que como desafios de segurança desestabilizadores que só podem ser frustrados através da cooperação (...)” (BATTERSBY E SIRACUSA, 2009, p.123). Somente com a redução significativa de todos os vértices de um triângulo de violência (ver Figura 1), a paz positiva pode ser alcançada.

---

2 Uma das primeiras e mais visíveis consequências das atividades ligadas ao crime é a violência direta, ou seja, “aquela que é física e prontamente aparente através de danos ao corpo observáveis e/ou infligir de dor” (BARASH e WEBEL, 2002, p. 7).

3 Diante da complexidade da discussão, está além do escopo deste capítulo explicar em profundidade a violência cultural no Brasil. Entretanto, apenas como exemplo, pode se mencionar como indicativos da presença desta violência cultural a forte presença do preconceito contra afro-brasileiros mais de um século após a abolição da escravatura, o que leva a baixos indicadores sociais para este grupo da população.

**Figura 1:** Triângulo da Violência de Johan Galtung

Fonte: Amaral (2015, p.106).

Sob este paradigma,

a violência direta, física e/ou verbal é visível enquanto comportamento. Porém a ação humana não vem do nada; há raízes. Duas raízes podem ser indicadas: uma cultura de violência (heroica, patriótica, patriarcal, etc.) e uma estrutura que é por si mesma violenta por ser deveras repressiva, exploradora e alienante (GALTUNG, 2004).

Assim, refere-se “à condição de violência estrutural como injustiça social”, ou uma forma de violência que muitas vezes passa despercebida, mas que vitimiza milhares de pessoas diariamente através de estruturas sociais injustas; ela é silenciosa, essencialmente estática e visto como natural como o ar que nos rodeia (GALTUNG, 1969, p. 171-173). Portanto, construir uma paz positiva pressupõe a redução da violência estrutural e cultural (GALTUNG 1990, 2004). Isto significa uma busca constante de qualidade de vida, crescimento pessoal, liberdade, igualdade social, equidade econômica, solidariedade, autonomia e participação (GALTUNG 1969, p. 173). Ou seja, a ausência ou redução drástica da violência estrutural pressupõe altos padrões de justiça social em uma determinada sociedade.

Essa violência estrutural também pode ser entendida como uma categoria analítica que estuda a maquinaria da opressão, sendo o último resultado de muitas condições injustas socioeconômicas e culturais, as-

sim como as formas de apagamento e dessocialização da memória que impulsionam as condições dessas estruturas (FARMER, 2004, p.307). Por sua vez, essa opressão – seja ela política, econômica ou ambas – reproduz ou aumenta a desigualdade social e amplia o terreno para o desempenho do crime.

Ainda que Galtung (1969) seja o autor que cunhou o conceito de violência estrutural, uma definição bem fundamentada é encontrada em Sarah Henkeman, quando afirma que:

A violência estrutural é uma maneira de descrever os arranjos sociais que colocam os indivíduos e populações em perigo. Os arranjos são estruturais porque estão inseridos na organização política e econômica do nosso mundo social; eles são violentos pois causam dano às pessoas. [São] processos e forças historicamente dadas (e frequentemente economicamente direcionadas) que conspiram para reduzir a agência individual. A violência estrutural está em todos aqueles cujo status social lhes é negado o acesso aos frutos do progresso científico e social (HENKEMAN, 2016, p. 8).

Um relevante complemento a essa conceituação de Henkeman (2016, p. 8) é fornecida por Akhil Gupta (2012). Em sua obra *Red Tape: Bureaucracy, Structural Violence, and Poverty in India*, o autor traz a seguinte reflexão:

Porque os efeitos ruins das desigualdades estruturais seriam intitulados como violência? Não há um perigo de confundir dois diferentes fenômenos pelo uso de tal termo? Acredito que os perigos analíticos aqui são muito reais. Entretanto, há uma atraente – talvez sobrepujante – razão para reter o foco na violência: ele mantém atenção nos seus impactos na mortalidade. Violência estrutural resulta na prematura e intempestiva morte de pessoas. Violência aqui não seria tanto as violações do dia-a-dia, mas a redução para uma vida crua, isto é, a vida em sua forma nua e essencial (...). Como [Paul] Farmer, vejo que violência estrutural trata da “natureza e distribuição do sofrimento extremo” (GUPTA, 2012, p. 21).



Cabe então ao analista refletir: como mensurar a distribuição deste sofrimento extremo que mata pessoas sem uso da violência direta? Na realidade, os elementos para a mensuração deste tipo de violência diferem conforme a literatura. Para Köhler e Alcock (1976, p. 343), são fatores mensuráveis a má distribuição ou falta de comida, abrigo, assistência média e educação. Já para Farmer et.al. (2006, p. 1686), o acesso desigual a recursos, poder político, educação, saúde, e posição legal são apenas alguns dos exemplos de violência estrutural manifesta. Com uma perspectiva calcada nos dilemas do mundo contemporâneo, Sarah Henkeman (2016, p. 8-9) indica os seguintes indicadores para medir a violência estrutural: índice de desemprego, renda per capita, nível de vida, pobreza e desigualdade (pelo coeficiente de Gini), expectativa de vida, taxas de mortalidade infantil e taxa de homicídios. Independente da mensuração, Johan Galtung e Tord Høivik (1971) notam que a violência estrutural traz como resultado a diminuição da expectativa de vida. Logo, a mensuração de anos perdidos pode nos indicar também a presença ou não da violência estrutural.

Independente das mensurações acima sugeridas, em comum observarmos nos indicadores que a violência estrutural tem como termômetro índices que se relacionam com a desigualdade presente nos arranjos sociais vigentes e que tratam de vitimizar estratos da sociedade. E é justamente em bolsões de desigualdade social e alta violência estrutural – tais como as regiões periféricas das grandes cidades brasileiras – que se notam baixa expectativa de vida, alto índice de pobreza e alta taxa de homicídios e criminalidade.

Este contexto ocorre dentro de um quadro definido em que as tensões da sociedade reproduzem uma violência estrutural histórica permeada pela violência cultural das elites contra negros, nativos, pardos e outras minorias. Não é surpresa notar que é precisamente no desigual continente da América que este contexto é maximizado, na qual o crime encontra mais força e letalidade (GENEVE DECLARATION, 2015; UNODC, 2013).

Adicionalmente, a violência estrutural pode ser entendida como uma categoria estruturada e estruturante (ver FARMER, 2003; BOURDIEU, 1989, p. 18). Ela teve gênese na sociedade e também estrutura e desencadeia novos processos violentos coletivamente criados que precisam ser analisados. Como colocado por Schnabel (2014, p. 22), “deve ser dada especial atenção ao papel da violência armada e ao seu potencial de escalada existente e

criando novas ondas de violência direta e estrutural”. Ao mesmo tempo, o crime organizado utiliza a estrutura da desigualdade, que se manifesta como violência estrutural para parte da população, mas também reproduz a violência – estruturalmente e diretamente.

Ou seja, não é somente uma guerra aos pobres, mas também uma guerra estruturada pelos mais desfavorecidos envolvidos com a criminalidade (FERREIRA, 2017b, p. 41). A desigualdade traz consigo a violência estrutural, o que esgota o capital econômico e social que poderia ser usado para o desenvolvimento econômico e para melhorar a coesão social, trazendo instabilidade e, em alguns casos, até um retorno ao conflito armado (UNODC, 2013, p. 77). Somente reduzindo a desigualdade social e econômica que a violência estrutural encontrará um decréscimo no meio social, daí a ligação entre estes dois aspectos (CHRISTIE, 1997, p. 325-327).

Em resumo, a violência estrutural, quando analisada à luz do problema da criminalidade, não é mero conceito marginal, como tem sido a prática na pesquisa sobre paz e segurança internacional. Este conceito se torna fundamental para uma análise minuciosa de como *o crime é o resultado da violência estrutural – ao mesmo tempo da desigualdade social –, ao mesmo tempo em que se manifesta como ator na estruturação da violência*. Assim, a violência estrutural torna-se central não só para entender o fenômeno do crime, mas também como resultado do fenômeno.

## O NEXO ENTRE CRIME, DESIGUALDADE E VIOLÊNCIA ESTRUTURAL NA AMÉRICA LATINA

Na América Latina, o problema da criminalidade é uma questão social complexa. Juntamente com uma cultura interna específica – “la cultura callejera” ou “uma cultura das ruas” – a marginalidade é resultado das exclusões da sociedade (IMBUSCH et al., 2011: 131; ZALUAR, 2008). Em um dos poucos estudos que examinam a categoria galtungiana de violência para entender o crime, Adam Blackwell e Paulina Duarte (2014) refletem que a exclusão social está ligada a muitas atividades criminosas e problemas de violência presentes nas Américas, incluindo os altos níveis de homicídio, sequestro e outros crimes, bem como um número desproporcional de encarcerados. Diante dessas circunstâncias, a exclusão social

se torna uma forma de violência estrutural e cultural que impede milhares de pessoas de alcançar suas realizações pessoais. Esta violência estrutural afeta desproporcionalmente os membros mais vulneráveis da sociedade, como mulheres, jovens e minorias étnicas (BLACKWELL E DUARTE, 2014, p. 111-112). Portanto,

será útil levar em conta outras formas de violência estrutural e cultural que estão em muitos aspectos entrelaçadas com as diferentes formas de violência física e ordem política na América Latina (...). Negligenciar a violência estrutural e cultural em um continente com profundas desigualdades sociais e importantes rupturas de classe e raça, com forte discriminação e exclusão social, com extremos de riqueza e pobreza, é omitir importantes aspectos da violência nesta região (IMBUSCH et. al. 2011, p.89).

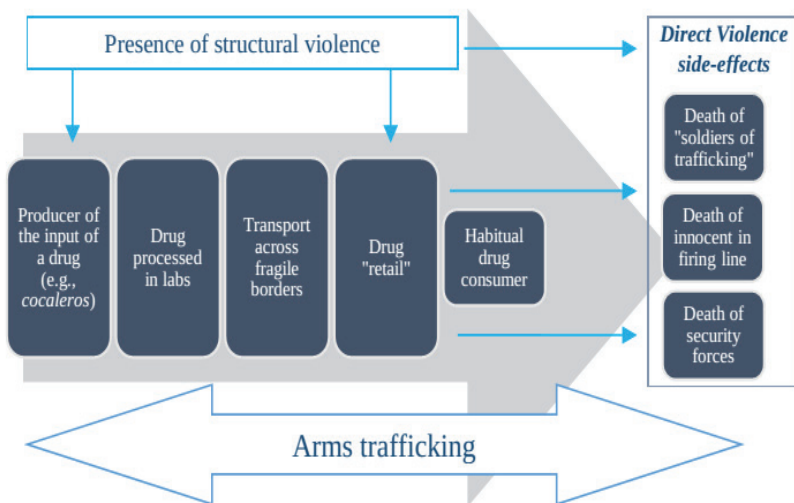
Neste contexto, a América do Sul apresenta um ambiente único para a criminalidade – seja ela organizada, em pequenas quadrilhas ou individualizada. Além da falta de confiança nas instituições públicas, há uma quantidade significativa de fluxos financeiros ilegais inseridos em um ambiente de desigualdade social e privação de oportunidades em áreas pobres. De acordo com o UNODC, US\$ 72 bilhões, equivalente a 418 toneladas de cocaína, são transferidos anualmente da América do Sul para outras regiões do mundo (UNODC, 2014). Esta enorme quantidade de dinheiro e bens são conduzidos por organizações criminosas com refinamentos semelhantes às corporações capitalistas (SAINT-PIERRE e MEI, 2007, p. 252) e que utilizam a grande quantidade de recursos humanos juvenis em áreas pobres como força de trabalho (ZALUAR, 2008; DREYFUS, 2009; SOARES, 2008).

Também é sabido que as armas pequenas são traficadas maciçamente todos os anos da América do Norte para a América do Sul, apoiando as capacidades das organizações criminosas (GENEVE DECLARATION, 2011; UNODC, 2011; GRADUATE INSTITUTE, 2012). No entanto, não são apenas armas e munições provenientes do exterior que constituem o principal problema em matéria de armas e crime na América do Sul. Há também um forte mercado regional para o tráfico de armas, com o Brasil figurando como a maior indústria de armas da região que serve mercados locais cativos (GRADUATE INSTITUTE, 2012; FERREIRA, 2017a).

A equação que une tráfico de drogas e armas, somado à violência estrutural e a atuação da criminalidade, resulta em uma cadeia produtiva que propaga a violência extensivamente. Vamos usar o exemplo do tráfico de drogas, a principal atividade criminosa conduzida por organizações criminosas e que geram fortes tensões violentas na região.

Neste caso, o ciclo começa no produtor de matéria prima de uma droga (por exemplo, a produção de folha de coca); esta droga é processada em laboratórios ilegais protegidos por homens armados servindo ao tráfico. Por sua vez, as organizações criminosas aproveitam a fragilidade das fronteiras para entrar em diferentes países e entregar o entorpecente para o consumo de um novo viciado. Eventualmente, são vistos os efeitos colaterais desta cadeia produtiva, assim como as mortes relacionadas à guerra contra as drogas – em geral, geograficamente localizadas na periferia e que tem como vítimas finais um policial, um inocente na linha de fogo ou um jovem que se aliou ao tráfico por causa da violência estrutural.

**Figura 2:** Cadeia produtiva da droga e seus efeitos em termos de violência



Fonte: Elaborado pelo autor para apresentação na 26th Conferência Geral da International Peace Studies Association – IPRA (Dezembro de 2016, Freetown, Serra Leoa).

Para uma melhor compreensão da relação entre criminalidade e violência estrutural no caso particular do Brasil, é necessário entender como a desigualdade se manifesta, tanto socioeconômica quanto na distribuição do poder político (ver GALTUNG, 1969, p. 175), uma vez que a violência estrutural manifesta ambos na marginalização econômica e na repressão (SCHNABEL, 2014, p. 21). Neste manuscrito em particular, nos focamos nos elementos socioeconômicos da violência estrutural no Brasil e sua relação com a criminalidade.

## DIMENSÕES SOCIOECONÔMICAS DA VIOLÊNCIA ESTRUTURAL NO BRASIL

Temas de pesquisa como a violência estrutural, interpessoal, doméstica, institucional, comunitária ou urbana expressam a multidimensionalidade do fenômeno da violência, mas também as dificuldades de circunscrevê-lo (IMBUSCH et al., 2011, p. 114). Analisar estes aspectos no caso brasileiro não é diferente. Um dos relatórios mais abrangentes que tentam lidar com esse desafio é o estudo Mapa da Violência, publicado pela Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO)<sup>4</sup>, e coordenado pelo sociólogo Jacobo Waiselfisz.

De acordo com o relatório, existem no país seis configurações geográficas e socioeconômicas nas quais a violência se manifesta fortemente (WAISELFISZ, 2016). Primeiro, há as novas áreas de crescimento econômico que atraem investimentos para o campo, mas que a aplicação da lei não cresce no mesmo ritmo, o que traz facilidade para atuação de criminosos e narcotraficantes. Em segundo lugar, figuram os municípios nas áreas fronteiriças que estão estrategicamente localizados para ações do crime

---

4 O relatório já teve 27 edições desde 1998, sendo publicado inicialmente a cada dois anos e posteriormente a cada ano. Neste histórico, além da FLACSO, o relatório foi eventualmente apoiado pelas seguintes instituições: Centro Brasileiro de Estudos Latino-americanos (Cebela), Instituto Ayrton Senna, Instituto Sangari, Ministério da Justiça, Ministério da Saúde, Organização dos Estados Ibero-americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI), Ritla, Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), Secretaria Geral da Presidência, Secretaria Nacional de Juventude e Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco). As edições em sua completude podem ser encontradas em: [www.mapadaviolencia.org.br](http://www.mapadaviolencia.org.br)

organizado. Em terceiro lugar, temos as cidades no arco do desmatamento da Amazônia que apresentam desafios sociais como conflitos entre indígenas e proprietários de terras, formas modernas de escravidão e madeiras ilegais que proporcionam um ambiente de violência e homicídios. Em quarto lugar, há o turismo predatório nas cidades costeiras que fornece um cenário para prostituição e mercado de drogas. Em quinto lugar, encontra-se a violência tradicional que persiste em áreas como “polígono de maconha” (localizado nos limites dos estados de Pernambuco e da Bahia). Finalmente, a sexta é a área em que a violência é a mais conhecida no Brasil: o cenário urbano de capitais sub-nacionais e áreas metropolitanas muito povoadas (WAISELFISZ, 2016, p. 55-6).

Em todos estes espaços geográficos, o crime organizado está envolvido de alguma forma, principalmente através do tráfico de drogas e armas, às vezes como ator principal – como visto nas áreas metropolitanas e cidades fronteiriças. Em outros cenários, as organizações criminosas atuam como agentes secundários que alimentam a violência, como por exemplo, no fornecimento de armas. Como afirmou um grupo de especialistas em violência latino-americana,

A combinação de desigualdades estruturais, processos de urbanização desorganizadas, disponibilidade de armas de fogo e instituições fracas, juntamente com aspectos culturais e uma democracia muito particular – capaz de garantir direitos políticos, mas não sociais – são alguns dos elementos essenciais para entender esse cenário. (IMBUSH et al., 2011, p. 115)

No centro desse problema estão as desigualdades históricas que afetam a sociedade brasileira (IMBUSCH et al., 2011, p. 115). O país apresenta uma correlação positiva entre homicídios e desigualdades sociais, medida pelo índice Gini (JAITMAN, 2015, tabela 1.5), ao mesmo tempo em que outros fatores relacionados também impactam na violência como urbanização caótica, mudanças demográficas e falta de políticas de desenvolvimento (SOARES, 2008). Uma proporção significativa da população vive na pobreza, hoje em dia principalmente em ambientes urbanos, enquanto a pobreza rural ainda persiste (IMBUSCH et al., 2011, p. 115).

Tais condições de violência estrutural, como a injustiça social, a pobreza, o desemprego e a falta de educação, trazem uma vulnerabilidade que favorece o tráfico de drogas. Para o indivíduo que está em uma situação de exposição à violência estrutural no Brasil, o tráfico de drogas aparece como uma renda alternativa em um sistema de injustiça social onde as oportunidades de ascender socialmente para uma melhor condição de vida são escassas (GCD, 2011; UNODC, 2016). Como afirmado por Bastos (2012, p. 1608)

Tanto perpetradores como vítimas de diferentes formas de violência comunitária no Brasil (...) são recrutadas do mesmo estrato despossuído [de recursos] composto por jovens, pobres, homens negros, muitos deles vivendo em ou próximos a comunidades desatendidas (...). Esta violência penetrante, que prevalece por décadas em algumas populações e comunidades, tem afetado a sociedade brasileira de maneira tão marcante que tem seus impactos em sua pirâmide demográfica.

Nesse mesmo ambiente, o arriscado negócio do crime também pode se organizar de forma mais adequada ao usar como estratégia a corrupção de policiais, políticos e agentes judiciais. A corrupção de agentes estatais através de organizações de tráfico de drogas é um fator que gera violência na medida que enfraquece as instituições democráticas e impactam a ação policial. Além disso, é comum que, através da corrupção, os grupos criminosos obtenham armas da polícia, fomentando paradoxalmente a morte futura de policiais (ZALUAR, 2008; ALVES E EVANSTON, 2012). Além disso, os subornos são a chave para abrir portas para o crime para usar a violência em suas atividades. No nível local, o crime promove práticas subterrâneas de resolução de conflitos violentos e está em luta permanente pelo controle do comércio, fazendo uso de ameaças, intimidação, extorsão, agressões, assassinatos e, em alguns casos, até mesmo de terrorismo (ZALUAR, 2008, p. 148). Vide aqui, por exemplo, o ataque a tiros a uma festa que vitimou 14 pessoas em janeiro de 2018 na periferia de Fortaleza-CE. Tal matança indiscriminada trouxe consigo um motivo fútil: a simples manifestação de força de um grupo criminoso contra outro rival em um bairro inimigo.

Além deste contexto de desigualdade e alto fluxo de dinheiro fácil fora dos circuitos legais, nas últimas décadas o fenômeno do crime organizado tem apresentado um desenvolvimento significativo na América Latina devido a crises econômicas causadas pelo endividamento externo dos estados e sua incapacidade de promover ajustes fiscais. Essa configuração proporciona um ambiente propício ao crescimento das economias informais (DREYFUS, 2009). Com a estruturação do crime organizado em redes que operam nas fronteiras nacionais e além, a informalidade das economias latino-americanas favoreceu o desenvolvimento de atividades criminosas no continente e é uma das formas de legitimar os bens obtidos ilegalmente.

Outra característica saliente do contexto socioeconômico do Brasil é que o país é ao mesmo tempo uma das principais rotas do comércio internacional de drogas e o segundo no mercado consumidor mundial (UNODC, 2016), consumindo o equivalente a 17,7% do volume global de cocaína (GROLL, 2013). O crescimento do consumo de cocaína pode ser visto como resultado do aumento significativo da renda disponível da geração mais jovem nos países em desenvolvimento. Em geral, se maior a renda, também é maior o acesso a drogas ilícitas. Esta relação pode ser observada em aspectos geográficos. No Cone Sul, que tem maiores taxas de renda do que outros países da América do Sul, o uso de drogas é maior do que no resto do subcontinente. Particularmente no Brasil, o maior número de usuários pode ser observado nos estados das regiões Sul e Sudeste, as regiões mais ricas do país (UNODC, 2012).

Além disso, a desigualdade e o empobrecimento reforçados pelas políticas macroeconômicas neoliberais, juntamente com a incapacidade dos estados nacionais de abordar a pobreza e a exclusão na distribuição de recursos econômicos, políticos e sociais, explicam os principais motivos da proliferação da delinquência juvenil, crime organizado e violência (IMBUSCH et al., 2011, p. 129). Os dados fornecidos por Waiselfisz (2016, p.20-22) mostram uma correlação entre o período de abertura econômica provido pelas políticas neoliberais – principalmente no início da década de 1990 na administração de Fernando Collor – e as crescentes taxas de homicídios. A taxa manteve-se no período em cerca de 8,1% ao ano e apenas diminuiu em 2003-4 com uma combinação de novas políticas públicas como o estatuto do desarmamento e sua campanha (WAISELFISZ, 2016, p. 17), além das políticas para combater a extrema pobreza liderada pela administração de



Luiz Inácio Lula da Silva como Fome Zero e Bolsa Família<sup>5</sup>. No entanto, o Brasil ainda mantém alto nível de desigualdade e pobreza, tanto em contextos rurais como urbanos. O Índice Gini diminuiu de 58,1 para 51,4 entre 2003 e 2014, no entanto, o país continua entre os dez países mais desiguais do mundo (BANCO MUNDIAL, 2016).

Finalmente, essas estruturas desiguais no Brasil ainda podem levar grupos vulneráveis ao uso de drogas, o que também afeta a relação entre tráfico de drogas e violência no país. Para o UNODC (2016) e GCD (2011), a exclusão social contribui para o uso de drogas. Na medida em que o uso de drogas causa maior deterioração na vida de usuários socialmente excluídos – ou seja, quando “suas realizações somáticas e mentais estão abaixo de suas conquistas potenciais” (GALTUNG, 1969, p. 168) – o usuário passa a estar mais marginalizado na sociedade. Nessas condições, o usuário da droga comete crimes para financiar a sua dependência, provocando ainda mais violência. Desta forma, fica claro que ao se observar o perfil das pessoas vulneráveis que entram no tráfico de drogas e aqueles que mais sofrem com os efeitos dos entorpecentes, os indivíduos vulneráveis podem ser simultaneamente vítimas de tráfico de drogas e perpetradores de violência relacionados ao tráfico em uma conjuntura sistêmica socialmente injusta, corroborando a tese de Imbusch et al. (2011) e Blackwell e Duarte (2014).

A tabela abaixo sumariza a discussão feita acima, sistematizando os elementos da violência estrutural e seus “arranjos que colocam a população em perigo” (HENKEMAN, 2016, p.8), assim como suas consequências para a criminalidade e violência.

---

5 Fome Zero é um uma política pública apresentada pelo ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva em 2003, ampliando o Programa Comunidade Solidária criado na administração de Fernando Henrique Cardoso. O Fome Zero teve como objetivo erradicar a fome e a extrema pobreza no Brasil e foi coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. O programa tem várias frentes, em que se inclui a criação de cisternas de água nas áreas semiáridas do Brasil, apoiando a agricultura familiar de subsistência e principalmente dando acesso a ajuda financeira às famílias mais pobres (Bolsa Família). De acordo com um relatório do PNUD, “O Bolsa Família e outros grandes programas de transferência de renda na América Latina, como os do Chile e do México, tiveram um desempenho objetivo impressionante, apesar de terem adotado diferentes métodos de atingir suas metas. No entanto, esses programas devem implementar um monitoramento constante do desempenho de seus objetivos, a fim de minimizar a exclusão de potenciais beneficiários, particularmente os extremamente pobres” (SOARES, RIBAS e OSORIO, 2007, p. 7).

**Tabela 1:** Contexto socioeconômico e suas consequências para a relação entre criminalidade e violência

Fator socioeconômico (Elementos da Violência estrutural)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Consequências para a relação entre a criminalidade e violência</li> </ul>
Desigualdade social e pobreza	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Tráfico de drogas figura como atraente alternativa de renda</li> <li>▪ Leva grupos vulneráveis ao uso de drogas</li> <li>▪ Policiais mal pagos e a alta desigualdade fomentam a corrupção, enfraquecendo as instituições democráticas e impactando a ação policial contra o crime</li> <li>▪ Urbanização desordenada</li> </ul>
Fragilidade econômica	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ambiente condutivo ao crescimento da economia informal, muitas vezes conduzida pelo próprio crime organizado</li> <li>▪ Fomenta uma economia ilegal estimulada por organizações criminosas, o que passa a legitimar os bens do crime organizado obtidos ilegalmente através de brechas legais</li> </ul>
Consumo de drogas	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Contribui para o crescimento dos problemas relacionados com a droga, tais como violência direta e acentuação da violência estrutural</li> <li>▪ Grande número de usuários pode ser observados nos estados do Sul e Sudeste, impactando a segurança e saúde pública</li> </ul>
Políticas Macroeconômicas neoliberais	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Incapacidade ou não priorização no combate à pobreza e exclusão</li> <li>▪ Má distribuição de recursos econômicos, políticos e sociais</li> <li>▪ Proliferação da delinquência juvenil em áreas pobres, o que gera mais criminalidade e violência</li> </ul>

Fonte: Elaborado pelo autor para apresentação na 26th Conferência Geral da International Peace Studies Association – IPRA (Dezembro de 2016, Freetown, Serra Leoa).

Até aqui o trabalho se limitou a levantar exploratoriamente, com base na literatura especializada, os elementos da violência estrutural presentes na realidade brasileira e que se relacionam com os altos índices de criminalidade. Uma lacuna que permanece para análises futuras dessa relação entre crime e violência estrutural é o exame por regiões ou localidades, quantitativa e qualitativamente, com base nos elementos descritos na Tabela 1, em diálogo com aquelas variáveis indicadas por Kölher e Alcock (1976), Henkeman (2016), Farmer et. al. (2006) e Galtung e Hoivik (1971).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta reflexão teórico-conceitual tentou demonstrar que a criminalidade fomentada pela desigualdade social tem progressivamente um papel central no rompimento da tessitura social brasileira. Os altos índices de crime no país colocam a nação no triste ranking de uma das mais violentas regiões do planeta, o que a coloca muito longe da percepção de um país pacífico como em geral se depreende do senso comum.

Neste contexto, a dimensão socioeconômica da violência estrutural tem importância fundamental para a compreensão da complexa relação crime e sociedade. Primeiramente, fica claro que a histórica desigualdade social e a pobreza servem como catalisadores para o aumento da criminalidade. Adicionalmente, uma cultura de corrupção contribui para cooptar agentes do Estado e facilitar a condução de atividades criminosas sem interferência política significativa. Ainda, embora a desigualdade tenha decrescido nas últimas duas décadas em decorrência de políticas públicas como o Bolsa Família, estes não têm sido suficientes para reduzir a influência da criminalidade na sociedade brasileira.

A relação observada aqui entre crime e violência estrutural no Brasil demonstra que estes são fenômenos que se influenciam mutuamente. Em resumo, violência estrutural é aqui uma categoria estruturada e estruturante. Por um lado, a criminalidade ajuda a reproduzir condições de marginalização social, discriminação, desvalorização da vida humana, desigualdade e violência. Ao mesmo tempo, são estas mesmas estruturas sociais que levam jovens e adultos a se engajarem em organizações criminosas em busca de melhor condição de vida, ou mesmo se tornarem

usuários como uma fuga de uma “vida nua”, para utilizar o termo descrito por Gupta (2012) para descrever a realidade de uma sociedade permeada por alta violência estrutural.

Logo, a espiral do crime e da violência é reproduzida no Brasil de maneira constante, o que solapa a possibilidade de uma paz real na sociedade. Neste preocupante contexto, a transformação do conflito necessita de uma abordagem que envolva diferentes atores (Estado, indivíduos e sociedade civil), focados na promoção de políticas que superem os três vértices da violência e possam iniciar a mudança da sociedade rumo a um futuro mais pacífico. Embora ainda utópico, não parece haver outra alternativa senão essa convergência em busca do bem coletivo.

## REFERÊNCIAS

‘ABDU’L-BAHÁ. 1911. **Paris Talks – Addresses Given by ‘Abdu’lBahá in 1911**. Disponível em: <http://www.bahai.org/library/authoritative-texts/abdul-baha/paris-talks/paris-talks.pdf?1209cacc>

ALVES, Maria Helena Moreira; EVANSTON, Philip. **Vivendo no fogo cruzado: moradores de favela, traficantes de droga e violência policial no Rio de Janeiro**. São Paulo: UNESP, 2012.

AMARAL, Rodrigo A. D. “Considerações sobre a violência pela ótica de Johan Galtung: alguns aspectos do terrorismo e o advento da intolerância”, **Cadernos de Campo**: Revista de Ciências Sociais, n. 19, 2015.

BANCO MUNDIAL. **World Development Indicators**. 2016. Disponível em: <http://data.worldbank.org/products/wdi>. Acesso: 18 Nov. 2016.

BARASH, David; WEBEL, Charles P. **Peace and Conflict Studies**. London: Sage, 2002.

BASTOS, F. I. “Structural violence in the context of drug policy and Initiatives aiming to reduce drug-related harm in contemporary Brazil: A review”, **Substance Use Misuse**, v. 47, p. 1604-1611, 2012.

BATTERSBY, Paul e SIRACUSA, Joseph M. **Globalization and Human Security**. New York: Rowman & Littlefield, 2009.

BLACKWELL, Adam e DUARTE, Paulina. “Violence, Crime and Social Exclusion”. In: OAS – Organization of American States. **Inequality**

**and Social Exclusion in the Americas: 14 Essays** (2nd. Edition). OEA: Washington.

BOURDIEU, Pierre. 'Social Space and Symbolic Power', **Sociological Theory**, v. 7, n. 1, 1989, p. 18-26.

CHRISTIE, Daniel J. "Reducing Direct and Structural Violence: The Human Needs Theory", **Peace and Conflict: Journal of Peace Psychology**, v. 3, n. 4, 1997, p. 315-332.

DREYFUS, Pablo. 2009. Mapeo del crimen organizado en Brasil. 2009b. In: HANS, Mathieu; ARREDONDO, Paula Rodríguez (eds.). **Anuario 2009 de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe**. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung – Programa de Cooperación en Seguridad Regional, 2009, p. 290-314.

FARMER, P. E., NIZEYE, B., STULAC, S., KESHAVJEE, S. (2006). Structural Violence and Clinical Medicine. **PLoS Med** 3(10): e449. DOI: 10.1371/journal.pmed.0030449.

FARMER, Paul. **Pathologies of Power: Health, Human Rights, and the New War on the Poor**. Los Angeles: University of California Press, 2003.

\_\_\_\_\_. "An Anthropology of Structural Violence", **Current Anthropology**, v. 45, n. 3, 2004.

FERREIRA, Marcos Alan S. V. "Criminality and Violence in South America: The Challenges for Peace and UNASUR's Response", **International Studies Perspectives**, v. 18, n. 1, 2017a. DOI: <http://dx.doi.org/10.1093/isp/ekw008>.

FERREIRA, Marcos Alan S. V. "Estudos Críticos da Paz e Crime Organizado Transnacional", **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 113, 2017b, p. 29-50.

GALTUNG, Johan e HÖIVIK, Tord, 'Structural and Direct Violence: A Note on Operationalization', **Journal of Peace Research**, v. 8, n. 1, 1971, p. 73-76.

GALTUNG, Johan. 'Cultural Violence'. **Journal of Peace Research**, v. 27, n. 3, 1990, p. 291-305.

\_\_\_\_\_. 'Violence, Peace and Peace Research', **Journal of Peace Research**, v. 6, n. 3, p. 167-191, 1969.

\_\_\_\_\_. 'Violence, War, and Their Impact On Visible and Invisible Effects of Violence', **Polylog. Forum for Intercultural Philosophy**, n. 5, 2004. Disponível em: <http://them.polylog.org/5/fgj-en.htm>. Acesso: 11 Nov. 2017.

\_\_\_\_\_. “Introduction: Peace by Peaceful conflict transformation – the TRANSCEND approach”. In: WEBEL, Charles and GALTUNG, Johan (ed). **Handbook of Peace and Conflict Studies**. Londres: Routledge, 2007.

GCD – Global Commission on Drugs. **Guerra às drogas**. 2011.  
Disponível em: <[http://www.globalcommissionondrugs.org/wpcontent/uploads/2012/03/GCDP\\_WaronDrugs\\_PT.pdf](http://www.globalcommissionondrugs.org/wpcontent/uploads/2012/03/GCDP_WaronDrugs_PT.pdf)>. Acesso: 13 Out. 2016.

GENEVA DECLARATION. **Global Burden of Armed Violence 2011: Lethal Encounters**. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

GENEVA DECLARATION. **Global Burden of Armed Violence 2015: Every Body Counts**. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

GRADUATE INSTITUTE of International and Development Studies. **Small Arms Survey 2012**. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

Groll, Elias. 2013. The New Cocaine War: Peru Overtakes Colombia as World’s Top Coca Grower. **Foreign Policy**, August 9, 2013. Disponível em: <http://foreignpolicy.com/2013/08/09/the-new-cocaine-war-peru-overtakes-colombia-as-worlds-top-coca-grower/> Acesso: 18 Nov. 2016.

GUPTA, Akhil. **Red Tape: Bureaucracy, Structural Violence and Poverty in India**. Durhan, NC : Duke University Press, 2012.

HENKEMAN, Sarah. **Transdisciplinary Project for Social Justice – Open Guide to a Deeper, Wider And Longer Analysis of Violence**. University of Cape Town, 2016. Disponível em: [https://www.academia.edu/31024697/OPEN\\_GUIDE\\_TO\\_A\\_DEEPER\\_WIDER\\_AND\\_LONGER\\_ANALYSIS\\_OF\\_VIOLENCE](https://www.academia.edu/31024697/OPEN_GUIDE_TO_A_DEEPER_WIDER_AND_LONGER_ANALYSIS_OF_VIOLENCE). Acesso em: 06 Fev. 2018.

IMBUSCH, Paul; MISSE, Michel; CARRIÓN, Fernando. “Violence Research in Latin America and the Caribbean: A Literature Review.” **International Journal of Conflict and Violence**, n. 5, 2011, p. 87–154.

JAITMAN, Laura. **Los costos del crimen en la violencia y bienestar en America Latina y Caribe**. Washington, DC: BID, 2015.

KÖHLER, Gernot; ALCOCK, Norman. An Empirical Table of Structural Violence, **Journal of Peace Research**, Vol. 13, No. 4, 1976, pp. 343-356.

SAINT-PIERRE, Héctor e MEI, Eduardo. “Os Ovos da Serpente: El Trafico, las Armas y la Escalada de Violencia Urbana en Brasil.” In: MUÑOZ, Isidros

Sepuveda (ed.) **Seguridad Humana y Nuevas Políticas de Defensa en Iberoamérica**. Madrid: IUGGM, 2007.

SCHNABEL, Albert. “The human security approach to direct and structural violence”. In: Schnabel, Albert and Yves Pedrazzini (eds). **Operationalizing Human Security: Concept, Analysis and Application**. Cahier du LaSUR 20, Lausanne: EPFL, 2014.

SOARES, Fábio, RIBAS, Rafael P. e OSORIO, Rafael G. Evaluating the Impact of Brazil’s Bolsa Família: Cash Transfer Programmes in Comparative Perspective, **IPC Evaluation Note, International Poverty Center, United Nations Development Program (UNDP)**, n.1, Dec. 2007.

SOARES, Gláucio A. D. **Não Matarás: desenvolvimento, desigualdade e homicídios**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2008.

UNODC – United Nations Office on Drugs and Crime. **World Drugs Report 2011**. Vienna: United Nations on Drugs and Crime, 2011.

\_\_\_\_\_. **World Drugs Report 2012**. Vienna: United Nations on Drugs and Crime, 2012.

\_\_\_\_\_. **World Drugs Report 2013**. Vienna: United Nations on Drugs and Crime, 2013.

\_\_\_\_\_. **World Drugs Report 2014**. Vienna: United Nations on Drugs and Crime, 2014.

\_\_\_\_\_. **World Drugs Report 2016**. Vienna: United Nations on Drugs and Crime, 2016.

\_\_\_\_\_. **The Globalization of Crime: a transnational organized crime threat assessment**. UNODC, Vienna, 2010.

WASELFISZ, Jacobo. **Mapa da violência: mortes matadas por armas de fogo**. Brasília: Presidência da República, 2015.

\_\_\_\_\_. **Mapa da violência 2016: homicídios por armas de fogo no Brasil**. Rio de Janeiro: FLACSO/Cebela, 2016.

ZALUAR, Alba. “Paradojas del crimen-negocio global en Brasil”. In: FLEURY, S.; SUBIRATS, J.; BLANCO, I. (eds.). **Respuestas locales a inseguridades globales**. Barcelona, Fundación CIDOB, 2008.





## TO GAIN THE FUTURE: LOOKING BACK TO THE HISTORY OF ITALIAN SOLIDARITY ECONOMY

Carmela Guarascio

Solidarity economy is a set of economic and social practices born in the 1990s as a “counter-movement”<sup>1</sup> to the expansion of the neoliberal dimension of the market. These practices place themselves in the midst of the crisis of the values of the State and the Market, strengthened in the thirty glorious years based on patriarchal ideology and progress. These practices intend to push the reflection on the conditions of inequality and social exclusion caused by the drifts of the capitalist productive system.

These practices grow together with other movements that present similar public interest issues, such as feminist movements, consumption and critical production, and human rights. A particularly strong movement is the alter-globalist one, whose goal is “to resist and build” and this posture has generated a collective economic action towards the search for another possible world.

Some authors link the emergence of the solidarity economy to the appearance of new social movements (see Hillenkamp, 2013; Laville, 2011:10-11). These movements are called “new” (see Cohen et al., 1988) because they do not limit social conflict to the class struggle, but link it to unprecedented issues such as the limits of growth, environmental issues, and gender. They are often latent and are activated on contingent matters and when they become visible, they strengthen the networks of solidarity. “The new organizational form of contemporary movements is not only instrumental to their goals. It is a goal in itself. Since the action is concentrated on cultural codes, the form of movement is a message, a symbolic challenge to the dominant models”<sup>2</sup>.

---

1 Polanyi, 2000

2 Melucci A., “La sfida dei movimenti contemporanei”, in Cohen JL., Melucci A., Offe C.,

Even if solidarity economy belongs to traditional social movements it follows economic paths to achieve political goals<sup>3</sup>. Their idea of change is not postponed in the future, towards the achievement of power as a class, but it is a continuous daily action that aims to reflect on the lifestyle to change it. The elements that distinguish the practices of solidarity economy, therefore, manifest a change in the forms of public engagement that involve the notion of social movement in itself.

Florence defines solidarity economy as a “moving” concept (Florence, 2013:40), because it constitutes a social construction and a political project, and it is therefore normal that experiences are very varied within them. The difference is given by the territory they occupy, by the weight they give to ecology and social relations in their actions and by of the place human capital occupies in enterprises.

The segment of action of the solidarity economy is today included in all activities which envisage a civil society organization for common goods: development of proximity services, rehabilitation of poor neighborhoods, fair trade, ethical finance, sustainable agriculture, waste management, with an important attention to environmental sustainability.

Even if solidarity economy seems to pose a question towards crisis this perspective it seems to be losing energy in recent years. The article would like to focus on the possibility that the movement is looking for a new stake in the idea of Melucci (cfr. 1988), or this reorganization of the movement is a consequence of a strong restructuring of the capitalist model that incorporates the movement's questions. In both cases the current economic-social situation leads to a radical restructuring of the movement. To understand the direction that the movement wants to undertake, it is useful to reread the evolution of the movement in the light of the historical moment in which it is structured.

Solidarity economy started in Nineties in Latin America and in Europe as a movement made up of socio-economic practices at the micro-economic level. Practices originate in social relationships always shaped as network. This is why there is a strong reference to the term “solidarity”

---

Pizzorno A., Tilly C., Touraine A., (1988), “I nuovi movimenti sociali”, Milano: Franco Angeli.

3 For example, against inequalities and against environment diseases.

under which we find all those practices of citizen co-participation. The main claim is to root the economy in systems of social relations focusing on the concept of *embeddedness*<sup>4</sup>. The key concept of embeddedness implies an analysis of the reality that considers the behavior of actors as embedded in social contexts and above all that considers economic action as being embedded in the social one (see Magatti, 1993). In fact, solidarity practices are structured as economic forms that contrast the “economic turbo-capitalism without borders” (see Cardoso, 2003) and rather they wish to build an economic order linked to the social institutions of the context.

In some countries<sup>5</sup>, they have been absorbed by the political system and translated into political programs or even into constitutional texts<sup>6</sup>. Today the movement is spreading also in India and in other countries, with a strong appeal to environmental and social urgencies. In Latin America, the roots are nourished by a history of popular and informal economy (see França Filho, 2002), while in Europe the roots go back to the nineteenth-century cooperative and workers movements, and to third sector of the twentieth century. With regard to the Italian context, some authors (see Bruni, 2004) identify the roots of the social economy in the period of the end of the 13th century in Naples, at the beginning of political economy as a discipline, with Antonio Genovesi and the civil economy.

European solidarity economics practices, feed on the experiences of Latin America and, nevertheless, the difference about the institutional context pushes to a different structure of practices even if they have the common intent to build spaces of social inclusion. The establishment of the welfare state and the birth of the third sector are, in fact, two important variables in the definition of modern societies, and they transform the context in which practices of solidarity economy structure themselves.

The practices of solidarity economy are a socio-economic and political movement that renews the experiences of third sector in which the actors of the movements are no longer recognized. They intend not only to renew the intermediation space between State and Market, but to reconstruct the spaces of public and private regulation, referring to a series

---

4 Cfr. Granovetter 1985 and Magatti 1993.

5 Bolivia, Brazil, Ecuador, France, Italy, Spain.

6 Ecuador and Bolivia.

of values of solidarity economy declared in constitutional documents. The aim behind these practices is to re-evaluate the space that modern economies have dedicated to the capitalist market, reintroducing the plurality of economic<sup>7</sup> principles (see ARRUDA, 2006; AZNAR et al. 1997; LAVILLE, 1998; RAZETO, 2001).

## THE INTERNATIONAL SOCIAL MOVEMENTS LINKED TO SOLIDARITY ECONOMY

During the Nineties the process of affirmation of neoliberal economic policies accelerated, and the role of the public sphere increasingly marginalized. Actions previously insured through the welfare state are made precarious and flexible.

The Italian solidarity economy movement takes shape in a particular historical and institutional context, but above all it refers to an international network of movements. These movements express the widespread feeling of distrust to the transnational economy and political power of policies promoted by international organizations in the 1980s. These are, in fact, considered unable of planning a model of sustainable development that takes into account the problems related to the “north-south” imbalances of the world, to pollution, to the violation of fundamental rights for some populations.

Actors involved in these international social movements intend the social conflict as a change in daily life. Starting from the change of lifestyles they propose a more general cultural change. The movement also includes an important transformation into political participation. This modulation operates a transition from modern society – in which the undisputed protagonists were the parties – to the post-modern one, in which mobilization

---

7 The concept of plural economy groups economic behaviors into three forms of economy: non-monetary, market and non-market. Non-monetary economy brings together domestic administration and reciprocity. The market economy includes the market, based on the equivalence of the currency, and the non-market economy includes the concept of redistribution. This subdivision puts in light the diversity among the form of exchanges in which flows of material and immaterial exchange, made of a private, public, and community nature.

does not refer to hierarchical structures, but to spontaneous expression (see TOURAINE, 1975, 1993).

In this context, social movements collect a series of protests that identify the counterpart in the process of globalization and in the institutions that drive it<sup>8</sup>. In 1988, in fact, in west Berlin, 80 thousand people protested against the summit of the World Bank and the International Monetary Fund. The charge was to create and prolong underdevelopment in the third world. This protest is important not only for the number of protesters, but above all because from that moment the protest of global movements is directed towards specific actors, held responsible for inequalities worldwide.

In 1999, in Seattle, 50 thousand protesters blocked the work of the World Trade Organization. In January 2000, the event doubled in Davos during the World Economic Forum. It has been created the World Social Forum, an initiative of a heterogeneous and composite movement, underlining the contrast of intent with the values of the Davos Forum. Since then, this Forum met every year, recognizing themselves in the alter-globalist movement for human and environmentalists rights. In Europe born the Ripess<sup>9</sup>. In 2002 the European Social Forum was set up, with the aim of being a point of reference for the experiences of the alternative economy and it has collected 60 thousand people from all over Europe.

These social movements constitute an important historical reference for the experiences of solidarity economy. Touraine proposes an impressive reconstruction of them<sup>10</sup>: “The social movement that sought its legitimacy in history, can only now find it in the inner appeal of freedom [...] hence the desire of the subjects to live exemplarily the kind of social relations they wish to establish for all in a future» (TOURAINE, DUBET, WIEVIORKA, STRZELECKI 1982, 237-238). The movement therefore looks for spaces of participation that allow the individual to express himself, his needs, his abilities especially in everyday life.

These movements have always been composed by both voluntary associations and economic organizations aiming to build an alternative economy to the capitalist market. The economy is defined as alternative not only because actors take the form of special statutes such as those

---

8 WTO, FMI, World Bank, and multinationals.

9 European network of social and solidarity economy

10 In particular he studies the movement of “*Solidarność*” in Polony

of cooperatives or associations, but because they try to create spaces of participatory and deliberative democracy. For example, experiences meet in forums or in informal networks. These networks, which become the main instrument of action, constitute a value in itself and they support and promote the collective functioning of actors. This structure favors the creation of public debate through the formulation of issues, and it supports the conception of concrete responses to the ever-increasing needs due to the market crisis.

There are associations or networks that gather organizations of solidarity economy in some regions of the world. In Peru there is the GRESP (group of networks of solidarity economy), in Quebec there is the GESQ (solidarity economy group) in France the Mes (movement of solidarity economy) in Brazil the FBSES (Brazilian forum of social and solidarity economy) the REAS in Spain (alternative and supportive economic network).

In connection with the alter-globalist movements also in Italy a movement develops, structured in networks. In particular, the movement of the Lilliput network and the consequent network of solidarity economy (Retecosol), has put itself in communication with these movements on an international level, becoming in fact a national instance of promotion of the social and solidarity economy.

Due to this consideration, solidarity economy in Italy is focused on the construction of local development spaces that bring the satisfaction of human needs and social inclusion back to the center of the economy. This posture in Italy, in particular, is generated by the contestation of regional development policies that, before the 1990s, focused on a top-down approach with little involvement of local actors. By 1990s even if claims were focused on local resources, they generate a trap for development of actions due to lack of local resources or due to the lack of interest groups capable of conducting territorial governance processes in order to generate development.

### **THIRD SECTOR: A ROOT OF SOLIDARITY ECONOMY TO BE RENEWED**

Several authors who study practices of European solidarity economy affirm that it revitalizes and reactivates a path initiated by the social economy in the previous centuries since the second half of the nineteenth century (see

FRANÇA FILHO, LAVILLE, 2004). In Italy this path involves the experiences of cooperatives, mutualism, and syndicalism. These movements represent a popular resistance to the hegemony of the neoliberal market. Society organized itself into associations and generated a very strong political debate that rejected the division of the economic aspect from the social, political and cultural one.

The third sector identifies a group of private institutions that are located between the State and the market and which, however, produce goods and services of public destination. This sector has different actors because the demand to be satisfied is very varied, and therefore there is not a prevailing legal form. The third sector identifies organizations often based on voluntary aid, but it includes also social cooperatives and social enterprises that have the will to contribute in solving a social problem as business goal. These organizations are between State and market and propose alternative solutions to the growing needs linked to the conditions of poverty. They become an instrument against the economic inequalities to fight social exclusion. It is composed by a series of associations and groups, often of Catholic extraction, that since the 1960s constitute an important occupational and para-public sector within the welfare sector.

A first characteristic of the third sector initiatives is that they focus on sectors that do not need large initial investments, because one of the most important problems of this sector is the capital deficit, especially in the initial phase. Generally there are not organizations engaged in productions such as the automotive and naval industries. These economic initiatives have been concentrated in some sectors, with a more and more marked specialization of the workforce. In Italy, in particular, they cover the sectors of sport, culture and personal services.

A second characteristic concerns the fact that decisions are taken in a democratic way, according to the concept “one person, one voice” as described in the legislative statute. Everyone has the right to speak and decisions are made according to democratic procedures and to mechanisms of representativeness. Despite this mechanism favors the participation of everybody, it slows down the process and sometimes it is full of tensions. In fact, the democratic process is used during the assemblies, but also throughout all the decision-making process.

This sector plays an important role within the welfare state path. For this reason it is important to consider welfare state reforms because they impact on this sector and also, as Esping Andersen also states (see 1990), the matrices

of associations are taken into consideration by the welfare state in structuring the reforms. One of the most important reforms concerns social security and health care, that states that rights are not granted only to mutual members, as it was in previous cooperatives, but to all citizens. Although it has been established an “Italian welfare state” as defined by Ferrera (1984) because of its own characteristics, the reform of the welfare state identifies a configuration of the provision of social and health services that seeks to face social inequalities. In this configuration the third sector plays an important role.

Between the seventies and eighties many cooperatives were born (see Borzaga, 2011), focusing on the non-remuneration of profits and the democratic participation in the organization. In the Nineties the number of these organizations increased, thanks to two important laws of 1991, n. 381 on cooperatives and n. 266 on voluntary associations. During this period also spread the home care services and work placement laboratories. In 1999 the legislative decree n.229 contributes to qualify these new types of social service as health and social services of different types. Laville (see FRANÇA FILHO, 2004) assumes that the cooperative movements were very strong in Europe precisely because they faced the social exclusion of group of people that the State could not guarantee. França Filho (see 2004: 177) points out that the claim of the right to work, which was beginning to be uninsured, was the driving force behind these actions.

Since the Eighties onwards Italy has undergone such an increase in public debt to make public spending unsustainable, and in the wake of neoliberal policies, Italian politics has reduced the public space in favor of markets one. In the 2000s, public administrations promoted the integration of the third sector into public policies. The law 328 of 2000 proposed to regulate the social services sector, through the “zone plans”. However, it has had poor results and it has not been applied in all regions, confirming a myopic welfare to the needs of the territories. The difficult economic situation, due to the slowdown in economic growth, the industrial delays, the rise of unemployment, the fiscal crisis and public debt, it reverses the Italian social and economic conditions. With the advent of the financial crisis of 2008 and the cuts made to public spending, especially on local authorities, the major financiers of third sector initiatives, the third sector goes definitively in crisis.

Third sector has brought new solutions to political problems, thus building political actions. For this reason it has been institutionalized by the



public authorities, which incorporated in the structure of the Welfare State the solutions adopted at the microeconomic and territorial level. Although in this period the third sector represents an interesting path of integration of public policies, it was unable to propose lasting solutions facing the crisis. As Ferrera states (1984) Italian welfare state does not guarantee an adequate support to structure of social protection. The third sector that was initially defined as a non-profit sector between the private sector and the general public sector, and which in a residual sense absolves the shortcomings, now risks to become a poor quality public service. Associations are able to guarantee services that the State cannot cover, but with less resources, through a consequent precariousness of work and a lack in the pursuit of universal and collective interest. These characteristics are the fruitful space within which the demands of civil society structure.

The practices of solidarity economy resume problems posed by the third sector, meeting also needs posed by the labor and the peasant movement, especially during the first half of the Nineteenth century. These political demands are not tied exclusively to their productive dimension, but they participate in the renewal or resolution, at their level, of today's democratic crisis. In fact, solidarity economy is not only interested in building economic structures to respond to social needs, but intend to do so on the basis of social demands such as attention to the environment and social inclusion. In fact, there are many actions aiming to share knowledge on the ownership of the means of production and on the value chains, especially in the agricultural field. Moreover, social assistance is not based on institutionalization of need, but on a continuous search for new forms of accompaniment, with individual and experimental paths. The management of social services on a voluntary basis is strongly challenged and insists on proposals for the reorganization of services with socio-economic organizations in collaboration with the public institution. These practices therefore intend to be based on participatory and deliberative democracy *mechanisms*.

## SOLIDARITY ECONOMY IN ITALY

In Italy solidarity economy is structured in an original way, based on critical consumption and alternative production, and on new forms of

social services. Organizations recognize themselves in an informal national network that brings together the realities in a union of intentions and values. In the network there are economic experiences related to the world of cooperation, and associations.

In 1994 Fidenza established the first solidarity purchasing group (GAS)<sup>11</sup>. The first GAS assembly was held in Fidenza in 1999. The subjects of the civil society present at that meeting were different, including the newly established GAS, the budgets of justice<sup>12</sup>, Fair trade, ethical finance, responsible tourism, insurance, small producers, social cooperatives, third sector organizations and slow food nodes.

At the same time in 1999 the manifesto of the Lilliput network was born. The experiences that give life to the Lilliput network are part of the “Intercampagne” group. This table does not have a defined identity, they are part of a composite reality: religious and lay, structured or not<sup>13</sup>. The first assembly of the Lilliput network took place in 2000 in Marina di Massa. During this occasion the thematic working groups (GLT) were formed, which constitute the local nodes of the network with the aim of promoting solidarity economy practices in Italy. The subsequent meetings were held in 2002, 2004 and 2006 (Rome) 2007 (Portici). GLT are places of elaboration and cultural analysis on single themes (nonviolence, solidarity economy, international trade). The GLT *ecological and social enterprise* in 2002 organized the seminar “Network strategies for the solidarity economy”

- 
- 11 GAS are “solidarity purchasing groups”. Consumers joint together to buy biological and ethical products from cooperative and actors of third sector. They intend the action of purchase as a way to impact on local development in a positively way. There are no barriers among consumers and producers.
  - 12 <http://www.bilancidigiustizia.it>. The budget of justice (bilanci di giustizia) are an informal network of family with an horizontal organization. It is composed by local groups and a national secretary. These family has chosen to control their consumption and question it to know where the product is made, who did produce them and under what kind of condition workers are. They fill each month a form on expenditure that is shared among the network to try to find for each product one more ethic and sustainable. Families aim to propose a goal of more sustainability each year. They identify their consumption in “usual”, that do not follow any ecological rules, and “ethic” that are ethically oriented.
  - 13 Associazione botteghe del mondo, Beati i costruttori di pace, Bilanci di giustizia, Campagna per la riforma della banca mondiale, Centro nuovo modello di sviluppo, Chiama l’africa, Ctm altromercato, Mani tese, Nigrizia, Pax christi, Rete radié resch, Robe dell’altro mondo, Sdebitarsi, Wwf Italia.

in Verona, during which the work on the solidarity economy was launched. This meeting had the role of building a network around the experiences of solidarity economy.

The solidarity economy movement in Italy, therefore, was officially established in 2002, with the “Charter for the Italian Solidarity Economy Network”, prepared by the “Ecological and social footprint” a working group of the Lilliput network. From 2002 onwards, with the birth of the first DES<sup>14</sup> (Districts of solidarity economy), the thematic meetings of discussion were constant. In Verona a group is also appointed to propose some documents on the principles of the alternative economy. This group presents in 2003, at the Civitas fair in Padua, the “Charter for the Italian network of solidarity economy”, and it launches the official proposal for the establishment of districts of solidarity economy. Since the conference in Cesena (2006), there have been created a thematic working group reuniting the GAS and the DES, which operate on a national scale and meet at the annual meeting. Currently the groups that are active are those which work on: Law for the solidarity economy, Energy, Local-global, New agriculture, Southern networks, Ethical finance.

In 2007 the national RES network was born (Table for the Italian network of solidarity economy) with the aim of promoting and supporting the development and diffusion in Italy of networks and districts of solidarity economy. In this occasion it has been formulated a formal bylaw<sup>15</sup>, but no statute was registered, so the table does not have an institutionalized formal structure.

The RES network is a meeting, work and service structure that aims to encourage the development of the Italian Solidarity Network and the development and connection of the Local Solidarity Networks (regional, provincial and

---

14 The district of solidarity economy are associations formally established. DES is a local network with the aim to promote solidarity economy and critical consumption. Members are different: informal groups, associations, enterprises, producers, social cooperatives, public institutions, ethical finance. They all identifies themselves in solidarity economy values such as work's conditions and ethical way of production and consumption (art 3 in n. 225 regional law in Emilia Romagna). The aim of DES is to build a local chain of production and consumption. GAS are members of districts.

15 [http://www.retecosol.org/docs/Regolamento\\_TavoloRes\\_1104.pdf](http://www.retecosol.org/docs/Regolamento_TavoloRes_1104.pdf)

districts of solidarity economy). The table also pursues the connection with realities and similar processes that are taking place in other parts of the world (bylaw of RES network)

The bylaw provides that the RES network is made up of organizations of two types: DES districts and support organizations. An annual registration fee is required. The main function of the RES is advocacy about solidarity economy. It holds the members together in periodic coordination meetings open to interested individuals and entities. Every year there is a national meeting of the solidarity economy, which operates mainly through thematic working groups<sup>16</sup>.

In 2008 there was the first assembly of DES. In 2010 an annual GAS and DES meeting was held, during which both a conference and the national assembly were held. Since 2012 these two moments have been divided into two different moments of the year on an experimental basis. In the national meeting of 2011, held in L'Aquila, these realities have drawn up the document, "The columns of solidarity economy"<sup>17</sup>. It summarizes the characteristics of the experiences of solidarity economy as they are developing in Italy, constituting an important step in the identity definition of the national movement.

After this initial moment, during which the movement has strengthened and the experiences have spread at a national level, a process of revision of the tasks and of the organizational form to be undertaken has begun, which is still underway. Therefore, the national meetings starting from 2012 focused on this theme. Defining areas of intervention, public function of the table and organizational structure.

According to the current organizational structure, the table is not constituted in association and when a formal organization is needed for particular purposes, the availability of existing organizations is assessed, or specific organizations are created for the required purpose. As it happened for example with the CO-Energy Association created for the purpose of

---

16 Groups are divided for thematic, as for example: organization of the national meeting, agro-ecology, research, communication, international network, laws on solidarity economy, ethical finance.

17 [http://www.retecosol.org/docs/2011\\_Aquila\\_Colonne\\_v2.pdf](http://www.retecosol.org/docs/2011_Aquila_Colonne_v2.pdf)

conducting collective projects on alternative energy supply from the DES themselves.

The elementary nucleuses of the national network ([www.retecosol.org](http://www.retecosol.org)) are the GAS, groups of consumers and producers who on a voluntary basis decide to make collective purchases oriented by solidary and ecological values. On the site there are about 900 registered at the national level, but due to their spontaneous character it is not possible to make a complete census of all the realities. From some local censuses the figure could even be duplicated. Approximately 200,000 consumers and several thousand producers are estimated to be involved.

GAS gather in gas networks ([www.retegas.org](http://www.retegas.org)), local networks that group GAS of the same territory. To date, 14 networks are counted, although for the same discourse of the GAS, a larger number is estimated.

The DES gather, on a territory comparable to that of a province, different types of solidarity economy practices: producers, service providers, associations, cooperatives and local institutions. Currently 20 DES and four support organizations are members active of the RES, even if in the past they were up to 40. In addition there are DES experiences that do not belong to the network, estimated around 50.

In some regions (Emilia-Romagna, Lombardy, Friuli Venezia Giulia, Marche) regional tables have been set up starting from the existing DES. In other regions (Puglia, Abruzzo), solidarity-based economic networks have been established at the regional level but now they are not active anymore. In the same way the inter-regional ResSud network (Southern solidarity economy network) in which there were together Basilicata, Calabria, Campania and Sicily.

The network has enormously grown in the past but right now it is passing through a period of stasis, in which local network are involved in initiatives but folded on them on a local level. This period lead to a renovation of the movement.

## INNOVATIVE FEATURES OF SOLIDARITY ECONOMY

The process of institutionalization of the third sector has produced a remarkable change that often arrived to denature the organizations. They,

in fact, due to competition for the economic contingency, have increasingly referred to the principle of economic competition, and the associations have become increasingly dependent on the State, according to a type of tutelary regulation (see FRAISSE in LAVILLE, 2010). This represented a loss of strength and autonomy for solidarity organizations. The economic crisis and cuts in public spending have sharpened this contradiction by making their economic sustainability dependent on success on the market. This caused the fact that some cooperatives often assumed undemocratic procedures and were transitioning towards a profit logic. In this sense, the political project has shrunk, and the economic activity has become more important.

In the midst of this crisis the proposal of the solidarity economy is to avoid that solidarity organizations become isomorphized with market organizations or become para-public structures. The solidarity economy aims to respond to new social needs, forgotten by politics and the market, proposing new ways of production and consumption. In many cases the solidarity economy is assimilated to an alternative proposal, although it is not only in opposition to dominant economic system, but it wants to show a different perspective of organization of the economy.

A first element is that the concept of economic initiative in a solidarity-based economic network is broader than that of the non-profit sector. The aims of the cooperative are to produce income for the people involved and to promote the sustainability of the cooperative. The world of cooperativism consists of business practices that intend to provide services to members of the group or of the community, however, having the profit as a secondary purpose. In this sense, any surplus is a means of carrying out the service and not the main motivation of the activity; in the division of profits, in fact, the primacy is given to people and to the social object rather than to capital. Autonomy over public powers is preferred, managed through a democratic control of member. To all this the movement of solidarity economy adds a constant policy to insert itself within a public space of change. The solidarity economy in Europe is certainly an actualization and innovation of the third sector and the social economy (see Laville, 1998), through the affirmation of the political dimension of its actions. This process of renewal implies, however, a “democratization of the economy based on citizens’ commitments” (cit. In França Filho, 2002: 13). Democratizing the economy means helping to create spaces for citizens. Civil society appropriates a decision-making role in the public sphere. The initiative

is therefore part of a fully economic segment that seeks to build the alternative through the construction of democratic participatory processes, new local and sustainable ways of production, consumption and marketing.

A second element is the public dimension of actions that envisages a change starting from everyday economic practices, thus incorporating them in a wider sphere than that of the market. Therefore, solidarity-based economic organizations are not just economic initiatives, but intend to take part in the public debate and bring to light the new social needs identified in the territory. Although the legal status remains that of the cooperative, association, social enterprise or capital company, the important thing is that it positions itself in relation to a political and ethical posture on the territory.

The construction of the movement is based on a strong recognition of social and economic action that hybridises resources, in the sense that it questions public, private and community resources. Therefore, this plurality of principles means that the initiatives are not exclusively recognized as market actors, but also intend to question the public debate. This is especially true when the most of cooperatives or associations deal with social assistance to people and therefore the need to mix resources also becomes a matter of public relevance.

They therefore have a private dimension but they also act into democratic life, for this reason they cannot be considered exclusively as private or public organizations. This controversy is resolved by Laville (see 1998), which takes the concept of a plural economy, or an economic action promoted by a plurality of principles: reciprocity, redistribution and the market. The economic register of these experiences is, therefore, combined with a socio-political, in a perspective of plurality of principles that recalls and renews the concept of Polanyi (see 2000) of the multiple forms of exchange.

Hybridization, moreover, it means to consider a plurality of actors: volunteers, employees and beneficiaries. In fact, the beneficiaries are very often associated with the initiatives. This plurality is always questioned because the dominant market ideology has a propensity to conceal actors who do not deal with the market economy, since it is assumed that the only way to act is that of the formal market. This is a constitutive idea of the orthodox economy with which the experiences of social economy and solidarity work with.

A third important element is that solidarity economy intends to constitute collectively to meet the members' work needs. Solidarity economic initia-

tives include this vision, but they open their actions to the territory, aiming at a different organization of economic action; for example, to ensure that beneficiaries participate in the initiatives. Often this solution is not the best if one considers the action according to the criteria of speed of implementation and reduction of social tensions, because this complexity implies a multiplication of tensions, especially among actors of the initiatives. However, this proposal intends to implement participatory democracy processes that incorporate the actors of the context in decision-making.

A fourth important element is that solidarity-based economic organizations want to avoid the risk of institutional isomorphism, that is the risk of competing with the capitalist enterprise, undergoing a “mutation” (VIENNEY, 1994:116). In this regard, rather than constituting a collective democratic structure, guided by democratic rules, and structured in representatives and federations, they prefer to form networks, which do not respond to a single sector, but which incorporate various initiatives within them: companies, associations, public bodies. In networks, there are often no representative hierarchies. The fact that a network is associated with different organizations responds to the fact that solidarity initiatives postulate a link with the needs of a territory, that is a set of actors. Therefore, the network’s action does not concern the strengthening of a sector, but it is transversal to the economic sectors. The networks produce common actions, as for example knowledge or advocacy, of which not only the members, but citizens also can benefit from. Networks can be local, but also national and transactional, such as national networks in Brazil, Italy, Spain, but also Ripess in Europe and International Ripess. These networks support the initiatives that adhere to them and together constitute a collective political project. The networks also play a role of political recognition of experiences. They are also a useful tool in the articulation between the economic, social, political and environmental dimensions, in a perspective of “economic network of solidarity collaboration” (MANCINI 2001, 51).

“They can be considered from three points of view: economic, political and cultural. In this way we want to affirm that we are not talking about three overlapping networks, but of a single network that simultaneously channels flows whose properties can be considered from three points of view, and carries out actions that materialize, to a greater or lesser degree, some of these elements. In fact, if



it is impossible to develop any policy without the binding mediation of economic and cultural elements, equally every economic action supposes a certain collective organization of power and a set of symbolic mediations. Finally, cultural actions, in the same way, are intrinsically conditioned by economic and political elements” (Ibidem)

A last element of novelty is that the practices of solidarity economy intend to question the methods of production and the final products, reintroducing the purpose of production. They ask themselves: «what is the utility of what we are producing?». They intend to give meaning and logic to economic activity by referring to the system of values of the actors and to the management criteria of their institutions (Lipietz, 2001:56). Organizations, therefore, try to produce taking in order to respect the ecological and social question. In this way they build their social utility. This means that organizations try to deal with productions that do not damage the environment and are respectful of workers’ rights. They feel they are producing a “multidimensional” wealth and identify themselves as a political project (Florence, 2013: 39). They propose a strong renewal also from the point of view of work and human capital, which can be inserted among the multi-dimensions of created wealth. This wealth stands for well-being, *bem-viver*, which is defined at the same time by the goods and services conveyed, by the way in which these goods and services are produced and by the social impacts they generate.

The goal of *bem-viver* is a good life, which is good if it is also for others. A good life that frees us from misery and exploitation, in the richness of relationships. The concept of *bem-viver* has its roots in the concept of “proximity” of Emmanuel Levinas and Enrique Dussel, as “realization of an ethical relationship, of a meeting of people who recognize themselves in their differences; a relationship that, through dialogue, seeks a relationship of justice, which sees dialogue as a tool to meet with others» (MANCE 2010, 20)

These five elements of novelty make the solidarity economy movement able to innovate the third sector’s crisis. This proposal, however,

is suffering a setback and the movements are experiencing a phase of de-growth. In particular, the solidarity economy network is experiencing a phase of stasis that is preventing the conformation of these five innovative features of solidarity economy.

## A DEVELOPMENT STRATEGY TO IMPLEMENT

This condition of stasis or weakening of solidarity economy could be addicted to a problem of lack of constancy according to multiple meanings. From one side initiatives of solidarity economy have been a heritage of a part of civil society committed with social and environmental issues. These organizations have small business and they face a bigger and bigger precariousness. Actors affirm that they fill as capitalism it is masking smaller initiatives of solidarity economy making profit on business that are specific identification of movement as for example biological products. They feel as in trap, and they are not capable to provide constancy to actions.

From the other side the Italian movement is connecting with more and more difficulties with the international movement. This condition weakens an international prospective and the network. Social movements rather than be present in a continuous proposal, are point based on particular environmental or social claims.

It is important also to underline that the public engagement is not continuous. This weakens the chance of solidarity economy to go out from a position of elite<sup>18</sup> towards the new forms of poverty. Public engagement is a form of assuring a character of universalism to actions carried out by solidarity economy organizations. Public engagement, in fact, assures that there is a constancy in actions and that they are for everybody, while a solidarity organization that has to be economically sustainable could not always assure. Moreover voluntary action is not always able to maintain a constant action, taking care about categories the most in difficulty of society. The universal position it is assured only by a relationship built with public actors that is continuous; this relationship generates resources and also communitarian bonds.

---

18 Studies (Biolghini, 2007; Orazi 2011; Tavolo RES 2010; 2013) affirm that the majority of people that are interested in solidarity economy in Italy have an high level of education.

In this sense solidarity economy could be an important instrument of local development, but politics have to understand this potentiality to be part of it. A long-term development strategy's goal is to reduce the persistent inefficiency and inequality within certain territory, by means of the production of packages of public goods and services, also in accordance with the solidarity economy initiatives, that face otherwise open market dynamics that prevent an incisive action on the territory. A development policy should plan and implement according to local knowledge, through the action of participatory political institutions. In this way public actor can stimulate and extend an endogenous component of which the solidarity economic is the bearer. If this mission is not achieved, there is a risk of undeserving the proposal of the solidarity economy and its capacity to face the new forms of poverty that are emerging.

This risk seems to be in act nowadays, with an impairment of solidarity economy and its proposition. Solidarity economy seems to find a new stake (see MELUCCI, 1988) as social movements in the international economic and politic reorganization of equilibriums. It intends to be an instrument of local development, carrying out about its innovative features, but it seems that it is not yet clear the new stake that they are facing to gain the future. Moreover the role about public it is relevant, and it needs to recognize also the stake that is playing. It seems to be a real challenge to be worth taking care of it, about all actors involved.

## REFERENCES

- ARRUDA, M. (2006), **Tornar real a possível: a formação do ser humano integral, economia solidária, desenvolvimento e o futuro do trabalho**, Pétropolis Rio de Janeiro: Vozes.
- ASCOLI, U. (2011), **Il Welfare in Italia**, Bologna: Il Mulino.
- ASCOLI, U. (2000), **Il Welfare futuro**, Roma: Carocci Faber.
- AZNAR, G., CAILLE, A., LAVILLE, J-L., ROBIN, J., SUE, R., (1997), **Vers une économie plurielle**. Un travail, une activité, un revenu pour tous, Paris: Syros.

BAGNASCO, A., PISELLI, F., PIZZORNO, A., TRIGILIA, C., (2001), **Il capitale sociale**, Bologna: Il Mulino.

BAGNASCO, A. (2010), **Le basi sociali della regolazione**, in Stato e Mercato, n.88, pp. 3-32.

BALLARINO, G., REGINI, M. (2008), Convergent Perspectives in Economic Sociology: An Italian View of Contemporary Developments in Western Europe and North America, in **Socio-Economic Review**, 6, 2, pp. 337-363.

BASSANINI, M.C., RANCI, P., (1990), **Non per profitto. Il settore dei soggetti che erogano servizi di interesse collettivo senza fine di lucro**, Ivrea: Fondazione Olivetti.

BERTAGNI, B., LA ROSA, M., SALVETTI, F., (2007), Gli strumenti dell'etica, l'etica degli strumenti e la responsabilità sociale, in **Sociologia del lavoro** n. 106-107 II fascicolo, Milano: Franco Angeli.

BIOLGHINI, D., (2007), **Il popolo dell'economia solidale**. Alla ricerca di un'altra economia, Bologna: Emi della coop. Sermis.

BORGHI, V., MAGATTI, M., (2002), **Mercato e società**. Introduzione alla sociologia economica, Roma: Carocci Editore.

BORZAGA, C., FAZZI, L., (2011), **Le imprese sociali**, Roma: Carocci Editore.

BRUNI, L., (2010), **L'ethos del mercato**. Un'introduzione ai fondamenti antropologici e relazionali dell'economia, Milano: Bruno Mondadori.

BURRONI, L., (2016), **Capitalismi a confronto. Istituzioni e regolazione dell'economia nei paesi europei**, Bologna: Il Mulino.

CAILLÉ, A., (2009), Sobre los conceptos de economía en general y de economía solidaria en particular, in: Coraggio, J. L., (org) **Qué es lo económico?** Materiales para un debate necesario contra el fatalismo. pp. 11-46, Buenos Aires: Ed. Ciccus.

CATTANI, A.D., LAVILLE, J-L., (org) (2006), **Dictionnaire de l'autre économie**, Paris: Gallimard.

CELLA, G.P., (1997), **Le tre forme dello scambio**, Bologna: Il Mulino.

CELLA, G.P., (2008), Citizenship, the Market and Democracy, in **Transfer: European Review of Labour and Research**, 14, 2, pp. 333-349.

- COLETTI, D., (2010), **The Informal Economy and Employment in Brazil. Latin America, Modernization, and Social Changes**. New York: Palgrave Macmillan.
- COLOZZI, I., BASSI, A., (2003), **Da terzo settore a imprese sociali**. Roma: Carocci Editore.
- DRAPERI, J-F., (2007), **Comprendre l'économie sociale**. Paris: Dunod.
- FORTUNATO, V. E MIRABELLI, M. (2007), Tra Governance e Government: esperienze di sviluppo locale in una regione del Mezzogiorno, in **Sociologia del Lavoro**, n. 105, 2007, pp. 133-144.
- FRAISSE, L., (2007), économie solidaire et démocratisation de l'économie, in Laville, J-L., (2007) (a cura di), **L'économie solidaire**. Une perspective internationale, Paris: Hachette Littératures.
- GALLINO, L., (2011), **Finanzcapitalismo, la civiltà del denaro in crisi**, Torino: Giulio Einaudi Editore.
- GRANOVETTER, M., (1985), Economic action and social structure: the problem of embeddedness, in **American Journal of Sociology**, volume 91, issue 3, pp. 481-510.
- GODBOUT, J.T., (1999), **O espírito da dádiva**, Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas.
- HALL, P.A., SOSKICE, D., (2001), **Varieties of capitalism: the institutional foundation of comparative advantage**. Oxford: Oxford university Press Inc.
- HILLENKAMP, I., LAVILLE, J-L., (org) (2013), **Socioéconomie et démocratie, l'actualité de Karl Polanyi**, Toulouse: éditions érès.
- HIRSCH, F. (1976), **Social Limits to Growth**, Cambridge (Mass.): Harvard University Press.
- LA ROSA, M., LAVILLE, J-L., (org) (2007), **La sociologia economica europea. Un percorso italo-francese**, Milano: Franco Angeli.
- LAVILLE, J-L., (2011) (a cura di), **L'économie solidaire**, Paris: Cnrs éditions: Essentiel d'Hermès
- LAVILLE, J-L., (2000), **L'économie sociale et solidaire en Europe**, Paris: CRIDA.

MAGATTI, M., (1993) (a cura di), **Azione economica come azione sociale, nuovi approcci in sociologia economica**, Milano: Franco Angeli.

MAGATTI, M., (2005), **Il potere istituyente della società civile**, Bari: Laterza.

MAGATTI M., (2012), **La grande contrazione**. I fallimenti della libertà e le vie del suo riscatto, Milano: Feltrinelli.

MANCE, E., (2003), **La rivoluzione delle reti**, Bologna: Emi.

MATZNER, E., STREECK W., (1991) (a cura di), **Beyond Keynesianism**, Aldershot: Edward Elgar.

MELUCCI, A., (1988), La sfida simbolica dei movimenti contemporanei, in Cohen, J-L., Melucci, A., Offe, C., Pizzorno, A., Tilly, C., Touraine, A. (1988), **I nuovi movimenti sociali**, Milano: Franco Angeli Editore.

MINGIONE, E., (1997), **Sociologia della vita economica**, Roma: Carocci Editore.

MINGIONE, E., (2009), Economia e economia informale, in **Sociologia del lavoro**, n.113 pp. 38-42.

MORO, G., (2014), **Contro il non profit**, Bari: Laterza.

MUTTI, A., (2002), **Sociologia economica**. Il lavoro dentro e fuori l'impresa, Bologna: Il Mulino.

ORAZI, F., (org) (2011). **a.DES.so. Economia solidali e cittadini consapevoli**, Ancona: Cattedrale.

PAVOLINI, E., (2003), **Le nuove politiche sociali**. I sistemi di welfare tra istituzioni e società civile, Bologna: Il mulino.

POLANYI, K., ARENSBERG, C., (1957), Trade and market in the early empires. Economies in history and theory, New York: The free press [trad. fr., **Les systèmes économiques dans l'histoire et dans la théorie**, Canada: Librairie Larousse, 1975].

POLANYI, K., (1983), **La sussistenza dell'uomo. Il ruolo dell'economia nelle società antiche**, Torino: Einaudi [1977].

POLANYI, K., (2000), **La grande trasformazione**, Torino: Einaudi [1944].

POWELL W.W., DIMAGGIO P.J., (1991) (org), **The new institutionalism in organizational analysis**, University of Chicago Press.

RANCI, C., PAVOLINI, E., (2014), **Le politiche di welfare**, Bologna: Il Mulino.

RANCI C., (2000), La crescita del terzo settore in Italia nell'ultimo ventennio, in ASCOLI U., (2000), **Il welfare futuro**, Roma: Carocci Editore.

RANCI, C., (1990), Doni senza reciprocità. La persistenza dell'altruismo sociale nei sistemi complessi, in **Rassegna italiana di sociologia** vol. 31, n°3 Luglio settembre.

RAZETO, L., (1984), **Economia de Solidariedad y Mercado Democrático**, Santiago: Ediciones PET.

REGINI, M., (2014), Models of capitalism and the crisis, in **Stato e Mercato**, n.100 aprile.

REGINI, M., (a cura di) (2007), **La sociologia economica contemporanea**, Bari: Laterza.

SABEL, C. (1993), Studied Trust: Building New Forms of Cooperation in a Volatile Economy, in **Human Relations**, n. 46, pp. 1133-1171.

SERVET, J. M., (2007), Le principe de réciprocité chez Karl Polanyi, contribution à une définition de l'économie solidaire, in **Revue Tiers Monde** 2007/2 (n° 190), p. 255-273.

TAVOLO RES, (2010), **Il capitale delle relazioni**, Milano: Altraeconomia.

TAVOLO RES, (2013), **Un'economia nuova, dai Gas alla zeta**, Milano: Altra economia.

TRIGILIA, C., (1998), **Sociologia economica**, Bologna: Il mulino.

TRIGILIA, C., BURRONI, L. (2009), Italy: Rise, Decline and Restructuring of a Regionalized Capitalism, in **Economy and Society**, 38, 4, pp. 630-653.

WILLIAMSON, O. E. (1988), The Logic of Economic Organization, in **Journal of Law, Economics, & Organization**, 4(1), pp. 65-93.

ZAMAGNI, S., (1996) (org), **Economia solidale**, Casale Monferrato: Edizioni Piemme.





## LISTA DE AUTORES

**Alexandre C. Leite** é Professor Adjunto do curso de Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba – UEPB, do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da UEPB e do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Cooperação Internacional (PGPCI-UFPB).

**Aline Contti Castro** é Coordenadora do Curso de Graduação em Relações Internacionais e Vice-Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Cooperação Internacional (PGPCI) da Universidade Federal da Paraíba (UFPB).

**Angélica Saraiva Szucko** é Professora Substituta na Universidade Federal de Goiás (UFG) e Doutoranda em Relações Internacionais na Universidade de Brasília (UnB).

**Carmela Guarascio** é Professora e pesquisadora na Universidade de Teramo – Itália.

**Daniela Perrotta** é pesquisadora do CONICET (Concejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas) – Argentina, Coordenadora do Sistema Latino-americano de Avaliação Universitária (SILEU) do Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO) e Professora do curso de Ciência Política na Faculdade de Ciências Sociais da Universidade de Buenos Aires (UBA).

**Henrique Z. Menezes** é Chefe do Departamento de Relações Internacionais e Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e Relações Internacionais (PPGC PRI) da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). É também Pesquisador do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC) e do INCT para Estudos sobre os Estados Unidos (INEU).

**Juliana Peixoto Batista** é pesquisadora adjunta da área de Relações Internacionais da Faculdade Latino-americana de Ciências Sociais (FLACSO), sede Argentina e Coordenadora da Rede LATN de pesquisa.

**Luíza Vilela** é Mestranda em Ciência Política com ênfase em Relações Internacionais na Universidade Federal de Pernambuco. Pesquisadora do Núcleo de Estudos de Política Comparada e Relações Internacionais – NEPI/UFPE/CNPq.

**Marcelo de Almeida Medeiros** é Professor Titular de Política Internacional Comparada do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco – UFPE e Bolsista de Produtividade em Pesquisa – Nível 1C do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq.

**Marcos Alan S. V. Ferreira** é Professor do Departamento de Relações Internacionais, do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Cooperação Internacional (PGPCI) e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e Relações Internacionais (PPGCPRI) da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). É também membro do Conselho de Governança da IPRA (International Peace Research Association).

**Paulo Jannuzzi** é Professor da Escola Nacional de Ciências Estatísticas do IBGE e Pesquisador Bolsista de Produtividade CNPq. Foi Secretário de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2011-2016).

**Raquel de Caria Patrício** é Professora e Pesquisadora do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP) da Universidade de Lisboa.

**Stephan Sandkötter** é Professor do curso de Ciências Sociais da Universidade de Vechta – Alemanha. Foi Professor Visitante na UFPB de 1998 a 2002 e também em 2016.





Este livro foi diagramado pela Editora UFPB em 2019, utilizando as fontes Minion Pro e Avenir.  
Impresso em papel Offset 75g/m<sup>2</sup> e capa em papel Supremo 250g/m<sup>2</sup>.

Este livro trata de grandes desafios sociais contemporâneos: Polarizações Políticas e Desigualdades Socioeconômicas na América Latina e na Europa. O recorte regional explica-se pela origem desse trabalho, a parceria institucional entre o Departamento de Relações Internacionais da UFPB e o Curso de Ciências Sociais da Universidade de Vechta, Alemanha. A pesquisa foi inicialmente desenvolvida como um projeto apoiado pelo Programa Erasmus+ da União Europeia, cujo objetivo era analisar os processos sociais e políticos de polarização nas duas regiões e suas consequências. Após essa fase inicial, somamos a importante colaboração de outros Pesquisadores convidados/as de destacadas instituições de pesquisa: UFPE, UnB, IBGE, FLACSO-Argentina, Universidades de Buenos Aires, Teramo e Lisboa.

A presente coletânea foi pensada, inicialmente, com foco no público acadêmico brasileiro. Assim, parte dos artigos dedica-se a fazer também uma revisão da literatura sobre as respectivas áreas de estudo. Contudo, pela magnitude dos temas abordados e pela excelência dos pesquisadores envolvidos no projeto, acreditamos que esta obra é de grande interesse público, em especial das sociedades latino-americana e europeia.

ISBN: 978-85-237-1423-9



9 788523 714239