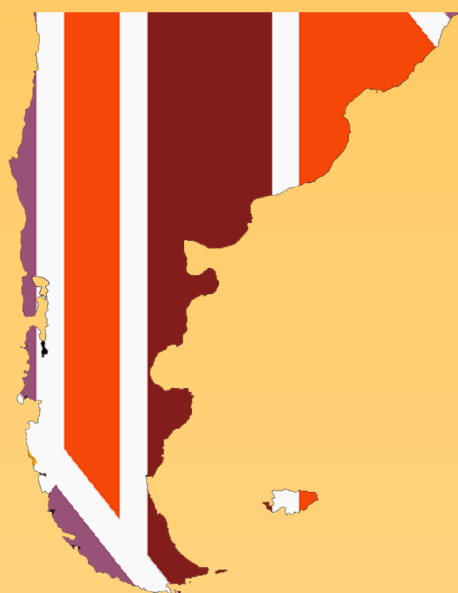




América do Sul no século XXI:

*desafios de um projeto
político regional*



*Maria Regina Soares de Lima
Leticia Pinheiro
Marianna Albuquerque
Fernanda Nanci Gonçalves
Andrés Londoño Niño
(org.)*



Maria Regina Soares de Lima
Leticia Pinheiro
Marianna Albuquerque
Fernanda Nanci Gonçalves
Andrés Londoño Niño
(org.)

América do Sul no século XXI:

*desafios de um projeto
político regional*



GRUPO MULTIFOCO
Rio de Janeiro, 2020

PRESIDÊNCIA DO CONSELHO

Thiago França

Editor chefe da Multifoco, graduado em jornalismo pela Universidade Federal Fluminense e graduado Filosofia pela USP. Mestre em Filosofia pelo IFCS - UFRJ

MEMBROS

Eleonora Ziller Camenietzki

Diretora da Faculdade de Letras UFRJ, doutora em literatura comparada pela UFRJ

Rubens Coelho

Mestre em Marketing e Gestão Estratégica pela UFRGS

Maria Inês Delorme

Prof. Dr. do Departamento de Estudos da Infância da Faculdade de Educação da UERJ, com pós-doutorado na Universidade de Lisboa. Corresponsável pelo blog papodepracinha.com.br

Carlos Von Dollinger

Doutor em economia pela UFRJ

João Amorim

Fundador da Multifoco e mestre em gestão e planejamento estratégico pela COPPEAD-UFRJ

Carlos Ziller

Professor de história da UFRJ e Doutor em história pela Universidade de Sorbonne

Felipe Asensi

Professor, pesquisador e palestrante. Pós-Doutor em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Doutor em Sociologia pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos (UERJ)

Lino Amorim

Professor de percussão e Mestre em Teoria Musical pela UNIRIO

Copyright © 2020

Maria Regina Soares de Lima, Leticia Pinheiro, Marianna Albuquerque, Fernanda Nanci Gonçalves e Andrés Londoño Niño (org.).

DIREÇÃO EDITORIAL Grupo Multifoco

EDIÇÃO Murilo Gomes da Costa e Marcia Vilas Boas

REVISÃO Fernanda Nanci Gonçalves, Marianna Albuquerque e Andrés Londoño Niño

PROJETO GRÁFICO E CAPA Murilo Gomes da Costa

DIREITOS RESERVADOS A

GRUPO MULTIFOCO

Av. Mem de Sá, 126 - Centro
20230-152 / Rio de Janeiro, RJ
Tel.: (21) 2222-3034
contato@editoramultifoco.com.br
www.editoramultifoco.com.br

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS.

Nenhuma parte deste livro pode ser utilizada ou reproduzida sob quaisquer meios existentes sem autorização por escrito dos editores e autores.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP).

Lima, Maria Regina Soares de.

L732a

América do Sul no século XXI: desafios de um projeto político regional/ Organização de Maria Regina Soares de Lima ... [et al.]. – Rio de Janeiro : Multifoco, 2020.

2440 KB ; ePUB

Inclui bibliografia

ISBN 978-65-5611-032-5

1. Ciência política 2. América do Sul 3. Situação e condição política I. Pinheiro, Leticia (org.) II. Albuquerque, Marianna (org.) III. Gonçalves, Fernanda Nanci (org.) IV. Londoño Niño, Andrés (org.) V. Título

CDD: 320

Sumário

Equipe	VII
Apoio financeiro	VIII
Prefácio	IX
<i>Monica Hirst</i>	
Introdução	10
<i>Maria Regina Soares de Lima e Leticia Pinheiro</i>	
Capítulo 1 - A política externa e a conjuntura econômica da Argentina (2003-2018): entre o distanciamento e o retorno do neoliberalismo	16
<i>André Pimentel Ferreira Leão</i>	
Capítulo 2 - A construção da Bolívia plurinacional: um panorama das políticas doméstica e externa dos governos de Evo Morales	34
<i>Marília Closs</i>	
Capítulo 3 - A crise da democracia no Brasil: do lulismo ao bolsonarismo	52
<i>Marianna Albuquerque e Josué Medeiros</i>	
Capítulo 4 - E no entanto, ela se move! As transformações recentes da democracia no Chile	71
<i>Murilo Gomes da Costa e Talita Tanscheit</i>	
Capítulo 5 - Do conflito às negociações de paz: cenário doméstico e política externa na Colômbia no século XXI	90
<i>Fernanda Nanci Gonçalves</i>	
Capítulo 6 - Equador em descompasso: crise, esperança e traição entre 2003 e 2018	107
<i>Diogo Ives e André Luiz Coelho</i>	
Capítulo 7 - Paraguai: entre a esperança da oposição e a reafirmação do Partido Colorado	125
<i>Edgar Andrés Londoño Niño</i>	
Capítulo 8 - Política externa do Peru em um contexto regional em transformação (2006-2018): da onda rosa à guinada à direita	139
<i>Leandro Wolpert</i>	
Capítulo 9 - Conquistas e contradições dos governos da Frente Ampla no Uruguai (2005-2020)	157
<i>Marianna Albuquerque e Guilherme Simões Reis</i>	
Capítulo 10 - Duas décadas de bolivarianismo na Venezuela (1999-2019)	175
<i>Leonardo Albarello Weber</i>	

Equipe

Coordenadora	<i>Maria Regina Soares de Lima</i>
Coordenadora	<i>Leticia Pinheiro</i>
Organizador	<i>Edgar Andrés Londoño Niño</i>
Organizadora	<i>Fernanda Nanci Gonçalves</i>
Organizadora	<i>Marianna Restum Albuquerque</i>
Editor	<i>Murilo Gomes da Costa</i>
Pesquisador	<i>André Leão</i>
Pesquisador	<i>Diogo Ives</i>
Pesquisador	<i>Leandro Wolpert</i>
Pesquisador	<i>Leonardo Albarello Weber</i>
Pesquisadora	<i>Marília Closs</i>
Colaborador	<i>André Luiz Coelho</i>
Colaborador	<i>Guilherme Simões Reis</i>
Colaborador	<i>Josué Medeiros</i>
Colaboradora	<i>Talita Tanscheit</i>

Apoio financeiro

Este projeto contou com o apoio financeiro e institucional das seguintes instituições:

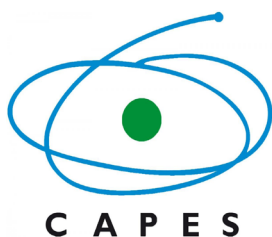
Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)

Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ)

Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ)

Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ)

Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP-UERJ)



Prefácio

Monica Hirst¹

Era março de 1964. Realizava-se em Genebra um velho sonho da diplomacia brasileira, a entrada em funcionamento de um organismo da ONU, a UNCTAD, a partir de um refrão em boa parte construído em Brasília. Importam relações justas de comércio muito mais do que a ajuda econômica. O chefe da delegação cubana era Che Guevara e o diplomata de maior destaque na brasileira era o diplomata de carreira Jaime de Azevedo Rodrigues. Guevara perguntava a todo momento como iam as coisas no Brasil, se haveria ou não golpe militar. “Nada disso, temos generais do povo, respondia Jaime, com convicção” (CARLOS, 2010, p. 98)².

Difícil a tarefa de ser concisa frente à ampla temática deste livro. Notável o esforço que o mesmo demonstra quanto a abrangência, atualidade e qualidade das análises reunidas. Estimulante o desafio de reunir palavras de introdução que indiquem a importância da leitura de cada capítulo, se possível, na própria sequência em que são apresentados. Justo reconhecer o valor deste feito como um registro de uma nova geração de estudiosos de Relações Internacionais empenhados em estudar, desvendar e fazer conhecer as diversas realidades dos países que conformam a América do Sul.

O foco principal desta publicação está colocado nas dez trajetórias democráticas sul-americanas ao longo dos últimos 20 anos. O livro constitui uma fotografia das variadas tensões que se instalam nos contextos nacionais, que por sua vez deverão lidar com fatores externos sempre condicionados pelas assimetrias do sistema mundial. Cada capítulo analisa as complexidades específicas de processos políticos polarizados. Nos casos da Argentina, Bolívia, Equador, Uruguai e Venezuela, contrapõem-se pesadas heranças políticas e limitações estruturais a capacidades transformadoras que tiveram em anos recentes resultados indiscutíveis em matéria de inclusão social, crescimento econômico e narrativas políticas inovadoras. Esta dualidade também se revela nos processos observados no Chile, na Colômbia, no Peru e no Paraguai, que pareciam indicar um predomínio assegurado de suas forças liberal-conservadoras.

Ademais da marca da diversidade, o conjunto de textos aqui reunidos deixa patente uma efervescência regional produzidas por forças vivas, o que mostra a condição “em movimento” dos casos analisados. A vida política sul-americana na atualidade constitui um processo em mutação, na qual tendências progressistas se debatem com forças de resistência e manifestações distintas de obstrução. O presente livro contribui para mostrar que a compreensão destas tensões remete outrossim ao peso de suas ramificações históricas. Não obstante, como dizia Marc Bloch(1965, p.42)³: “A incompreensão do presente nasce fatalmente da ignorância do passado. Mas talvez não seja mais útil esforçarmo-nos por compreender o passado, se nada sabemos do presente.” Este constitui um dos méritos do presente volume: a reunião de dez es-

¹ Doutora em Estudos Estratégicos pelo Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da UFRGS (2011). Foi professora titular do Departamento de Economia e Administração da Universidad Nacional de Quilmes(2012-2018). Foi bolsista-doutora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional(2011-2013) pelo IPEA. Realizou consultorias para o PNUD, UNOSSC, Ministério das Relações Exteriores do Brasil, Argentina e Colômbia, Fundação Ford, NOREF e a Fundação Friedrich Ebert. Atualmente é professora do Mestrado de Estudos Internacionais da Universidade Torcuato di Tella.

² CARLOS, Newton. De Olho no Mundo. Rio de Janeiro: Ed Revan, Rio de Janeiro, 2010.

³ BLOCH, Marc Introdução a Historia. Lisboa: Gráfica Imperial, 1965.

tudos que, ao abordar o tempo presente, indicam o caminho das pedras para encontrar os fios condutores prévios que propiciam um entendimento crítico da evolução de cada trajetória.

Desejo ainda reconhecer um sutil, porém crucial, valor deste volume: a inclusão do capítulo sobre o Brasil desde um prisma inter pares, leitura nem sempre realizada nos meios acadêmicos e/ou político diplomáticos do país. Sublinhar a especificidade do caso brasileiro justifica-se sem dificuldade pela história, pela geopolítica, pelas assimetrias econômicas, entre outros fatores. Não obstante, a abordagem da crise democrática brasileira como parte de um cenário regional torna-se, na minha percepção, imprescindível para cunhar uma sensibilidade política comum, que pecebe a importância da incidência de fatores regionais para o processo no Brasil, da mesma forma que cada um dos países aqui analisados. O que não parecia facilmente aceitável nos anos sessenta, tão bem ilustrado no diálogo entre Che Guevara e um renomado representante da diplomacia brasileiro – reproduzido no início deste prefácio –, torna-se na atualidade uma evidência irrefutável. Naquele então, desde um olhar regional, o caminho do Brasil em direção ao autoritarismo representava o desenlace mais do que previsível.

Não obstante, para a diplomacia brasileira – mesmo quando identificada com um viés autonomista – o país não compartilhava um destino político comum latino-americano que replicava a lógica da queda das peças de um dominó. A aproximação do Brasil a seus pares sul-americanos, uma das facetas visíveis da política externa ativa e ativa dos primeiros anos deste século, abriu caminhos para modificar esta visão distante e dissociada. Como sabemos, a interrupção desta orientação representa uma entre tantas frentes de demolição de bens públicos ensejado pelo atual governo brasileiro. Espera-se, entretanto, não só que o impacto dos custos impostos pelos retrocessos dos rumos progressistas das democracias sul-americanas se converta num fator de união regional, como que o Brasil venha a ser parte deste redirecionamento revigorado. Para tanto, será fundamental, em cada caso, encontrar meios políticos e institucionais baseados no diálogo e na negociação capazes de reduzir tensões e polarizações. A carência de respostas intra-regionais coordenadas e de instrumentos multilaterais descontaminados ideologicamente agravam no presente a sustentabilidade de novos consensos políticos. Sem dúvida, este constituirá nos próximos anos um desafio para toda a América do Sul.

Finalmente, gostaria de deixar meu aplauso à faceta geracional do enquadramento institucional deste livro, sob a liderança de Maria Regina Soares de Lima e Leticia Pinheiro. O grupo de jovens autores aqui reunidos não são, como se dirá de forma coloquial porteña “diez gatos locos”. Trata-se de uma equipe de pesquisadores de Relações Internacionais, que além de comprometidos intelectualmente com o projeto do Observatório Político Sul-Americano (OPSA), optaram por bem vincular suas respectivas biografias profissionais ao esforço coletivo de estimular um debate crítico sobre o processo democrático sul-americano. Não é pouca coisa!

Introdução

Maria Regina Soares de Lima¹

Leticia Pinheiro²

Uma característica dos processos de integração regional, em curso, na América do Sul é a diversidade de modelos. O fim da Guerra Fria e a expansão territorial do capitalismo não geraram, como se pensava à época, uma homogeneidade das experiências integracionistas na região. Tal raciocínio partia do pressuposto de que a adoção do regionalismo aberto, com base na abertura comercial e participação nas cadeias produtivas e de comércio, se consolidaria como o modelo dominante na região, em especial depois da formação do NAFTA (North American Free Trade Agreement), e do recurso à integração seja para consolidar os processos de abertura, seja para fazer face às incertezas da globalização.

À crença generalizada na hegemonia das “democracias de mercado” na América Latina, região onde o ajuste estrutural foi mais profundo, seguiu-se a aposta de que estaria em curso a formação de uma comunidade de segurança entre países na região. Tal hipótese foi especulada para o caso do Mercosul, a partir da “desecuritização” e descarte de eventuais preocupações de segurança entre Brasil e Argentina. Contudo, já era visível que processos de “desecuritização” poderiam ocorrer em regimes não liberais como se desenhava então no âmbito da Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês), por exemplo. Por outro lado, diferentes experimentos de integração econômica tendem a ser suscetíveis a processos de “dependência de trajetória” e, uma vez iniciados, criam efeitos inerciais e pontos de veto difíceis de serem superados e, portanto, induzem ao status quo. Nos anos 1990, o Mercosul adquiriu um viés claramente comercialista, em que a redução tarifária foi utilizada para pôr em prática processos de abertura comercial em ambos os países. Contudo, quando os EUA apresentaram o projeto da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), dando curso a sua política de negociar acordos de livre comércio com os países da região e mundo afora, logo ficaria claro que a adesão a este Acordo implicaria no fim do Mercosul, ou pelo menos de sua ambição original de constituição de um mercado comum no Cone Sul. Quando finalmente a proposta da ALCA foi rejeitada pelos países sul-americanos em Mar del Plata, em 2005, a região já era outra politicamente e vivia sob o signo da assim chamada “Onda Rosa”.

É exatamente a emergência e declínio dos projetos políticos e econômicos de integração regional na América do Sul um dos focos desta coletânea. O impacto de um contexto comum, com o fracasso da implementação do modelo neoliberal, gerou insatisfação social e a reconfiguração da política nacional com a eleição de governantes à esquerda do espectro político, críticos do modelo em vigor. Este processo nos é revelado a partir das respectivas narrativas nacionais sobre as relações entre política doméstica e política externa de cada um dos países

1 Doutora em Ciência Política pela Universidade de Vanderbilt, Nashville, TN, EUA (1986). Foi professora do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ) de 1975 a 2010 e professora assistente do Instituto de Relações Internacionais (IRI-PUC), de 1987-2007. Atualmente, é professora e pesquisadora senior do Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP-UERJ) e coordenadora do Observatório Político Sul-Americano (OPSA). É pesquisadora de produtividade A1, do CNPQ.

2 Doutora em Relações Internacionais pela London School of Economics and Political Science (1995). Foi professora adjunta do Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (1997-2014). Atualmente, é professora e pesquisadora do Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP-UERJ) e coordenadora do Núcleo de Estudos Atores e Agendas de Política Externa (NEAAPE). Pesquisadora 1c do Cnpq. Cientista do “Nosso Estado” da Faperj. E bolsista “Prociência” da Uerj.

sul-americanos, objeto dos capítulos deste livro.

No início da década de 2000, chegaram ao poder diversos governos progressistas, socialistas, de centro esquerda e social-democratas. A Venezuela, em 1999, com a eleição de Hugo Chávez, antecipou a mudança dos ventos políticos na região. A maré progressista foi reforçada pela eleição do Partido Socialista, de centro-esquerda, de Ricardo Lagos, em 2000, no Chile, a chegada ao poder do Partido dos Trabalhadores, com Lula da Silva, em 2003, no Brasil, do Justicialismo na Argentina com Néstor Kirchner, também em 2003, e da Frente Ampla no Uruguai, com Tabaré Vázquez, em 2005. Seguiram-se as eleições de Evo Morales na Bolívia, em 2006, Rafael Correa, no Equador, em 2007, e Fernando Lugo, no Paraguai, em 2008, interrompendo um longuíssimo domínio do Partido Colorado naquele país.

Em que pese as diferenças entre eles, fruto de especificidades nacionais, a convergência em torno de propostas de inclusão social, implementação de modelos neodesenvolvimentistas e a construção de um arcabouço de instituições regionais voltadas para iniciativas de infraestrutura e energia, concertação política e cooperação em segurança e defesa apontam para a emergência do que foi denominado a “Onda Rosa” na América do Sul.

O arcabouço institucional da integração sul-americana experimentou uma transformação intensa nos anos 2000. Ao contrário dos cenários simplificadores elaborados nos anos 1990, o elemento diferenciador no regionalismo inaugurado na década de 2000 foi a diversidade e a heterogeneidade das experiências nacionais no campo da política e da inserção internacional. Ainda que o capitalismo e a democracia fossem dominantes, as variações de suas distintas modalidades na esfera política e na econômica foram consideráveis.

Por um lado, o Mercosul, sob a liderança de Argentina e Brasil, deixa de lado a ênfase livre cambista na direção do desenvolvimento social e da retomada do modelo neodesenvolvimentista. Por outro, Chile, Colômbia e Peru com clara preferência pelos Acordos de Livre Comércio (TLCs) com Estados Unidos e países fora da região. E, por fim, a Alba, sob a liderança da Venezuela, adota forte componente geopolítico, enfatiza a cooperação energética e declara-se “anticapitalista, anti-imperialista, e anti-Estados Unidos”, agregando os países centro-americanos e Cuba.

A não convergência entre os diferentes modelos de inserção econômica internacional, por um lado, e a convergência entre os países sul-americanos no que diz respeito à cooperação política regional foi a característica mais marcante do regionalismo sul-americano nos anos 2000. A criação da Unasul, em 2008, representou uma oportunidade de se constituir uma organização exclusivamente sul-americana que se propôs a englobar todos os países do continente, mesmo com alguma relutância da Colômbia. A Unasul foi uma iniciativa pioneira na América do Sul, tanto pelo objetivo de se constituir um espaço de cooperação inédito na região, quanto por sua concepção inovadora, incluindo diversas áreas de cooperação, como saúde pública, logística e infraestrutura, energia, defesa e coordenação em assuntos de segurança pública como drogas e narcotráfico.

A Unasul também teve papel na intermediação de conflitos regionais, contribuindo para a manutenção da estabilidade, como no caso do conflito entre Colômbia e Equador, quando se consagrou uma nova doutrina regional da inviolabilidade das fronteiras nacionais. Em outra ocasião, promoveu a retomada do diálogo entre o governo boliviano e os representantes da região da Meia Lua, impedindo que a ameaça separatista se consumasse.

A Unasul foi idealizada para criar convergência em amplas áreas de cooperação de modo a poder incorporar todos os países sul-americanos, independentemente de seus modelos de integração econômica. Tratava-se, portanto, de uma organização mais política do que econômica, e seu objetivo não declarado era substituir as instituições de cooperação hemisférica, como a OEA e o TIAR, por instituições sul-americanas. Seus objetivos declarados eram o

desenvolvimento econômico, a redução das assimetrias e a erradicação da pobreza, além de reforçar a região como zona de paz e livre de armas nucleares. Os documentos prévios à constituição formal da Unasul, como os produzidos na cúpula presidencial de Cochabamba, em 2006, enfatizaram a necessidade de um novo modelo de integração com identidade própria, mas pluralista, capaz de reconhecer as diferenças políticas e ideológicas e a pluralidade democrática dos países da região (Unasul, Declaração de Cochabamba, 2006, apud Martins, 2011, p.75).

Essa proposta foi viável enquanto os governos progressistas eram maioria na região. A partir da mudança da orientação política dos governos de Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai e Peru as condições de viabilidade de uma instituição como a Unasul deixaram de existir, e a mesma foi praticamente extinta. Uma onda de governos conservadores e de ultradireita está novamente mudando a orientação político ideológica dominante na região. Regimes conservadores de direita não aceitam o pluralismo político e uma tendência à “resecuritização” das ameaças potenciais entre países vizinhos tende a ocorrer. O exemplo mais evidente é a proposta do Prosul, uma iniciativa do presidente chileno, Sebastian Piñera, para substituir a Unasul que tinha um sentido nítido de marginalizar os que se diferenciavam politicamente, leia-se Bolívia e Venezuela. Uma de suas primeiras propostas foi impulsionar a exclusão da Venezuela do sistema e favorecer algum tipo de intervenção externa naquele país.

Os capítulos que se seguem examinam a política doméstica e a política externa dos dez países sul-americanos de língua espanhola ou portuguesa. Uma tendência aparece claramente da leitura dos artigos: a estreita conexão entre os dois níveis, em que uma eventual mudança na orientação política de um governo tem impacto imediato nas suas escolhas regionais ou globais. Ao realinhamento político na região, nos anos 2000, seguiram-se as iniciativas de criação de arranjos institucionais regionais voltados para a cooperação política entre todos os países. A partir da virada conservadora, em meados da década atual, com a eleição presidencial de Mauricio Macri na Argentina, observou-se tendência contrária de abandono ou suspensão dos arranjos anteriores, em especial a Unasul, e a tentativa de isolamento político dos países que, até então, conservavam suas orientações políticas progressistas anteriores, em particular Bolívia e Venezuela.

Em 2003, a Argentina inaugurou a onda rosa em reação à crise social e econômica que mergulhou aquele país em uma recessão sem precedente. Em 2015, a eleição de Macri, naquele país, desencadeou a onda conservadora, de direita e extrema direita, que passou a predominar na região, desde então. Contudo, em uma nova crise econômica e social e uma situação de endividamento abissal do país, fruto do aprofundamento da receita neoliberal adotada pelo governo Macri, os argentinos elegeram, em outubro de 2019, um presidente e uma vice-presidenta originários da tradição justicialista. Claramente, observa-se na trajetória política da região uma relação direta entre o aprofundamento do ajuste estrutural pró-mercado, a consequente crise social e econômica, seguida da mobilização da sociedade civil e a posterior reconfiguração política com o enfraquecimento e mesmo a derrota das forças conservadoras. Não queremos dizer que o duplo movimento à la Polanyi (2000), em “A Grande Transformação”, que hoje se observa mais claramente na Argentina, Equador e Chile vá se reproduzir por toda a região. Mas, a reação ao neoliberalismo e aos efeitos devastadores da financeirização sobre as sociedades nacionais e o predomínio do mercado como centro da vida social, cedo ou tarde, tende a se manifestar.

Duas outras tendências também emergem da leitura dos capítulos a seguir. Por um lado, a vinculação entre uma baixa identidade regional e a relação estreita com os Estados Unidos, em que a Colômbia é o exemplo acabado. O legado de dominação econômica e influência política dos EUA sobre a América do Sul criou tal vinculação que se torna difícil sua superação

ainda mais em um contexto em que a região está ameaçada de perda progressiva de gravitação econômica e política globais. As relações atuais com a China, ainda que possam gerar a expectativa da criação de um polo alternativo ao legado histórico da dominação, ainda não se configurou nessa direção.

Por outro lado, a América do Sul constitui uma das poucas regiões em que os modelos de inserção econômica internacional – seja por via da integração nas cadeias produtivas globais, com os Acordos de Livre Comércio, seja pela via da formação de um mercado regional integrando diferentes países sul-americanos – pode conviver com arranjos políticos regionais próprios, alternativos aos da velha cooperação hemisférica. Esta eventual não convergência entre os modelos de integração econômica e a cooperação política regional é um dado de vitalidade da região e um componente positivo em um contexto global que empurra os países na direção da uniformização da política e da economia em função da dominação do mercado sobre a vida política e social das nações. Tal tendência, como observado, parece mais provável quando a configuração política é majoritariamente formada por governos progressistas e socialdemocratas.

Por fim, os capítulos que se seguem nos ajudam a pensar o momento político atual na região, ainda que seu recorte temporal não inclua os acontecimentos mais recentes. Como se constata na recuperação da história política de cada país, a região tem sido marcada por longos períodos de estabilidade política interrompidos por recorrentes ondas de instabilidade. Por estabilidade não estamos considerando a natureza do regime, nem mesmo a forma como ele foi, porventura, instituído – se por eleições livres e democráticas ou se por golpes cívico-militares. Ou seja, tanto há registro de longos períodos em que vigeu o estado democrático de direito, quanto igual e – lamentavelmente – de longos períodos de ausência desta condição que se seguiram a curtos e disruptivos intervalos de grande instabilidade.

O mesmo talvez não se possa dizer com relação à dimensão econômica que registra períodos mais largos de instabilidade, ainda que de intensidade variada se adotarmos uma perspectiva comparada. De fato, a vulnerabilidade econômica da região tem sido a regra, mais que a exceção. E ainda que não possamos atribuir tão somente a esta característica a causa dos momentos de instabilidade política, como nos mostra o recente golpe na Bolívia – na ocasião o país registrava índices positivos de desenvolvimento econômico –, não se pode negar seu poder desestabilizador e propulsor de reações contrárias aos governos estabelecidos.

No entanto, em que pese a propriedade de se fazer paralelos entre as inúmeras experiências ocorridas nos países da região, em vista dos mesmos vetores sistêmicos que os atinge, é preciso fazer uma ressalva: o impacto destes vetores em cada um desses países varia segundo características nacionais específicas – institucionais ou identitárias. Não por acaso, ainda que possamos identificar no Chile e no Equador, fortes semelhanças nas reações populares às medidas de austeridade fiscal que governos pretéritos impingiram à população – no caso chileno, os protestos pelo aumento dos preços de transporte público e, no caso equatoriano, os protestos pela eliminação do subsídio ao combustível que vigorava há quase cinquenta anos – deve-se atentar para diferenças importantes que conformam a crise política que assolou a ambos.

No Equador, a reação popular contou com uma significativa adesão da população indígena, levando a que as manifestações ganhassem uma distintiva marca relativamente a inclusão das populações originárias na definição dos interesses nacionais, até pouco tempo alijadas deste debate. Já no caso chileno, a revolta foi capitaneada por setores estudantis, em sua esmagadora maioria originários da classe média. Ademais, e rapidamente, os protestos foram dirigidos à persistência do legado autoritário corporificado pela Constituição do país, a mesma desde a ditadura de Augusto Pinochet.

No entanto, e contrariamente ao que vem ocorrendo nestes dois países, a adoção de

uma pauta econômica com os clássicos componentes neoliberais, retirada de direitos sociais e trabalhistas e de fortíssimo perfil conservador no que tange a costumes e valores, não parece haver – pelo menos até o presente momento – suscitado no Brasil reações mais intensas da população, seja por meio dos partidos de oposição, seja diretamente no embate das ruas. Mesmo as referências positivas por parte do presidente e de seus apoiadores mais próximos a figuras públicas nefastas associadas ao período da ditadura brasileira e as suas práticas, condenáveis de todo e qualquer ponto de vista, vem conseguindo mobilizar mais intensamente as oposições ou abalar as principais instituições políticas do país.

Da mesma forma, atribuir a queda de Evo Morales somente à sua decisão de candidatar-se à presidência da República pela quarta vez consecutiva contrariando a Constituição, é desconsiderar o impacto negativo que a instituição do Estado plurinacional e as mudanças implementadas na administração dos recursos naturais bolivianos, tiveram sobre as tradicionais elites do país, avessas aos direitos da população indígena.

Com base em pesquisa cuidadosa e apoiada em densa argumentação, a atual equipe de pesquisadores do OPSA, juntamente com os colaboradores deste Observatório, assinam os capítulos deste livro que, individualmente e em seu conjunto, nos ensinam que, a despeito de afinidades políticas, econômicas, sociais e identitárias, é preciso prestar atenção nas singularidades para entender a realidade sul-americana, tanto em sua dimensão doméstica, quanto em suas articulações regionais. Por fim, a contribuição analítica oferecida pelos autores deste livro nos lembra que a história de cada país e da região com um todo é movimento, processo, transformação, para a qual a agência humana é, não apenas fundamental, mas inerente.

Esta coletânea foi planejada e organizada por Marianna Restum de Albuquerque, Fernanda Nanci Gonçalves e Edgar Andrés Londoño, pesquisadores do OPSA. Não fosse pelo trabalho e dedicação ao projeto dos três, este não teria chegado a bom termo. Também cabe mencionar o trabalho de editoração de Murilo Gomes da Costa. A todos eles e aos demais pesquisadores e colaboradores do OPSA, autores dos capítulos que se seguem, o nosso muito obrigada. Eles são os principais responsáveis pelo produto final.

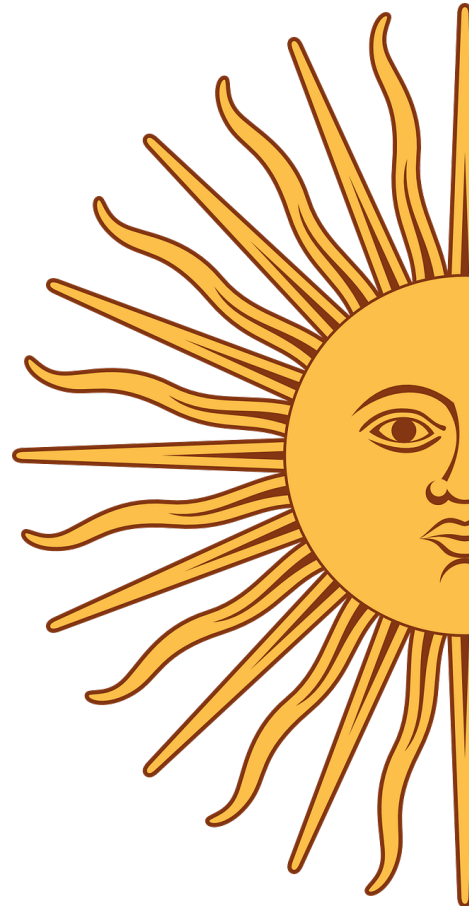
Referências

MARTINS, J. R. O Brasil e a Unasul: um processo de construção de liderança e integração regional. Curitiba. Dissertação de mestrado em Sociologia. Universidade Federal do Paraná, 2011.

POLANYI, K. A Grande Transformação: as origens de nossa época. tradução de Fanny Wrabel. - 2. ed.- Rio de Janeiro: Campus, 2000.

Capítulo 1

Argentina



A Política Externa e a Conjuntura Econômica da Argentina (2003-2018): Entre o Distanciamento e o Retorno do Neoliberalismo

La Política Exterior y la Situación Económica de Argentina (2003-2018): Entre el Distanciamiento y el Retorno del Neoliberalismo

André Pimentel Ferreira Leão¹

Resumo: O objetivo deste capítulo é, a partir de uma revisão histórica, tratar da política econômica e da política externa de dois períodos: de 2003 a 2015 (governos Kirchneristas); e de 2015 a 2019 (governo de Mauricio Macri). Entretanto, para fins comparativos, discute-se também a década de 1990 (governos de Carlos Menem e Fernando De la Rúa). Em relação à política econômica, descrevem-se as principais medidas tomadas e as relações da Argentina com o FMI. E no que concerne à política externa, observam-se três temas: integração regional, relações Brasil-Argentina e relações Argentina-EUA. Concluiu-se que a adoção de políticas econômicas ortodoxas e de uma política externa menos autônoma por parte do governo Macri representa um retorno da Argentina ao modelo neoliberal da década de 1990.

Palavras-chave: Neoliberalismo; Política Econômica; Política Externa; Argentina.

Resumen: El objetivo de este capítulo es, a partir de una revisión histórica, abordar la política económica y la política exterior de dos períodos: de 2003 a 2015 (gobiernos Kirchneristas); y de 2015 a 2019 (gobierno de Mauricio Macri). Sin embargo, a efectos comparativos, también se habla de los años noventa (gobiernos de Carlos Menem y Fernando De la Rúa). En relación a la política económica, se describen las principales acciones adoptadas y las relaciones de Argentina con el FMI. Y respecto a la política exterior, se observan tres temas: la integración regional, las relaciones Brasil-Argentina y las relaciones Argentina-EE. UU. Se concluyó que la adopción de políticas económicas ortodoxas y de una política exterior menos autónoma por parte de la administración Macri representa un retorno de Argentina al modelo neoliberal de los años noventa.

Palabras-clave: Neoliberalismo; Política Económica; Política Exterior; Argentina.

¹ Doutorando em Ciência Política no Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP-UERJ) e pesquisador do Observatório Político Sul-Americano (OPSA) e do Núcleo de Estudos Atores e Agendas de Política Externa (NEAAPE). Bolsista do CNPq. E-mail: andre087@yahoo.com.br

Introdução

A crise socioeconômica que eclodiu em 2001 na Argentina foi provocada, em grande medida, pela incapacidade de o modelo neoliberal oferecer condições estáveis, a longo prazo, para o crescimento econômico e para a redução da desigualdade social. Consequentemente, houve mudanças no quadro político. A insatisfação da sociedade argentina com a crise abriu espaço para o campo progressista. Dessa forma, desde 2003 até 2015, as presidências de Néstor Kirchner (2003-2007) e de Cristina Kirchner (2007-2015) – eleita por duas vezes consecutivas – representaram mudanças significativas, tanto no plano doméstico quanto no plano internacional, em comparação à década de 1990.

No âmbito interno, os governos kirchneristas concentraram-se em gerar um projeto desenvolvimentista. De modo geral, os pilares desse projeto foram uma maior participação do Estado na economia, a busca pela reindustrialização e pela redução da dívida externa. No âmbito internacional, a política externa passou a ser mais autônoma. Buscou-se uma inserção não subordinada aos grandes centros de poder do sistema internacional, como o Fundo Monetário Internacional (FMI). Desse modo, o foco das ações externas foi a integração regional, por meio do engajamento na Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA) e na União de Nações Sul-Americanas (Unasul) e do fortalecimento do Mercado Comum do Sul (Mercosul). A aproximação ao Brasil também se tornou prioritária.

A partir da eleição de Mauricio Macri, em 2015, no plano interno, o governo alterou as diretrizes de política econômica, optando por uma desregulamentação da economia e pelo ajuste fiscal. No plano externo, houve uma requalificação da política externa argentina. Nesse sentido, a administração de Macri tem priorizado uma aproximação aos países desenvolvidos, sobretudo os Estados Unidos (EUA), e às instituições financeiras internacionais, como o FMI. Outras prioridades incluem: tornar-se membro da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE); optar pela Organização dos Estados Americanos (OEA) como mediadora de conflitos sul-americanos e reformular o Mercosul a partir da ótica do regionalismo aberto.

Diante desse contexto político, o objetivo deste capítulo é analisar a política econômica e a política externa argentina a partir de uma revisão histórica, tendo como foco dois períodos: de 2003 a 2015 (governos kirchneristas); e de 2015 até 2019 (governo de Mauricio Macri). Contudo, para efeitos de comparação, aborda-se também a década de 1990 (governos de Carlos Menem e Fernando De la Rúa). Em relação à política econômica, descrevem-se as principais medidas tomadas e as relações da Argentina com o FMI. No que concerne à política externa, observam-se três temas: integração regional, relações Brasil-Argentina e relações Argentina-EUA. A hipótese formulada aqui é a de que o governo Macri representa uma retomada do projeto neoliberal tal qual o implementado na década de 1990 e que se manifesta na adoção de uma política econômica ortodoxa e de uma política externa menos autônoma. Argumenta-se que, apesar das diferenças de conjuntura internacional de cada período, as principais consequências dessa retomada na administração de Macri são semelhantes às aquelas ocorridas nos anos 1990: o aumento do desemprego e da pobreza, e o desenvolvimento de uma relação de dependência com os grandes centros de poder internacionais, como o FMI e os EUA. E isso pode novamente impactar o quadro político, gerando uma mudança de governo.

Desse modo, este capítulo estrutura-se em três seções, além desta introdução: a primeira, de maneira breve, contempla os antecedentes históricos da ascensão dos governos kirchneristas, ou seja, aborda a conjuntura doméstica e as diretrizes de política externa implementadas na década de 1990. A segunda trata dos mesmos níveis de análise (doméstico e internacional) nos governos Kirchner. Na terceira e última seção, analisa-se o governo Macri (2015-2019),

buscando encontrar semelhanças com o período da década de 1990 e contrapô-lo ao projeto político do período kirchnerista. Nas considerações finais, apontam-se algumas perspectivas sobre a política externa do governo Macri e sobre o quadro eleitoral de 2019.

Anos 1990: O Avanço do Neoliberalismo

A crise econômica e social que afetou a Argentina na década de 1980 contribuiu para a eleição de Menem (Partido Justicialista) à Presidência da República, em 1989. Com a promessa de recuperar o país, o foco do novo presidente era garantir maior credibilidade e confiança em relação ao mercado externo e às elites nacionais (BERNAL-MEZA, 2002; AYERBE, 1998). Essa tarefa concentrou-se, em primeiro lugar, na composição dos ministérios, para os quais foram indicados defensores dos princípios do liberalismo econômico².

Essa nova composição indicava uma mudança significativa na política econômica argentina. Abandonou-se o modelo desenvolvimentista, em voga até então, que foi substituído pelo neoliberalismo (BERNAL-MEZA, 2002) como elemento norteador não somente da organização da economia, mas também da formulação da política exterior. O modelo neoliberal materializou-se em cinco políticas executadas por Menem: privatização de empresas públicas; abertura comercial; liberalização financeira; reformas trabalhistas; e a criação de um programa de estabilização (VADELL, 2006), cuja principal medida foi o estabelecimento do Plano de Conversibilidade, que tornou a paridade do peso igual à do dólar (SILVA, 2009).

No plano econômico, os principais objetivos eram o combate à inflação e o equilíbrio das contas públicas (SILVA, 2009). Para cumprir isso, as principais ações de Menem incluíram medidas para estabilizar a economia³ e reformas estruturais⁴ (AYERBE, 1998). Externamente, o objetivo de garantir credibilidade expressou-se no estreitamento de relações da Argentina com o FMI, que concedeu quatro empréstimos standby no primeiro ano de governo, com o intuito de ajudar a controlar a inflação (AYERBE, 1998).

A aproximação ao FMI era fundamental para o governo argentino dada a sua centralidade na defesa do neoliberalismo. Como afirma Silva (2009), “o FMI foi um dos difusores do ideário neoliberal entre os países em desenvolvimento, atrelando a concessão de empréstimos à adesão de um conjunto de reformas econômicas neoliberais” (SILVA, 2009, p.15). Inicialmente, os resultados dessas reformas foram positivos. Houve queda da inflação, as reservas do Banco Central aumentaram e o governo dos EUA apoiou as medidas implementadas pelo governo Menem (AYERBE, 1998). Entretanto, a longo prazo, as medidas do governo Menem não encontraram um cenário externo favorável. Houve crises econômicas no México (1994), no Sudeste Asiático (1997), na Rússia (1998) e no Brasil (1999), as taxas de juros estavam altas e a sobrevalorização do peso contribuiu para que a balança comercial ficasse negativa (VADELL, 2006).

Além da política econômica, o governo Menem também efetuou mudanças importantes na política externa argentina. A primeira mudança de destaque refere-se às relações com os EUA. Abandonou-se a busca por maior autonomia em favor de um alinhamento automático, que tinha como objetivo construir uma aliança estratégica e desenvolver relações especiais⁵

2 Exemplos disso foram a indicação de Domingo Cavallo como ministro de Relações Exteriores; de Jorge Triaca, partidário da ideologia liberal, ao Ministério do Trabalho; e do economista liberal Gonzalez Fraga ao cargo de diretor do Banco Central (AYERBE, 1998).

3 As medidas foram: taxa de câmbio fixa, congelamento de salários do setor público e congelamento de preços por 90 dias (AYERBE, 1998).

4 Exemplos dessas reformas foram a Lei de Emergência Econômica, que suspendeu parte dos subsídios estatais ao setor privado, e a Lei de Reforma do Estado, que conferia maior poder ao Executivo e reestruturou o setor público (AYERBE, 1998).

5 O desenvolvimento de “relações especiais” com os EUA baseou-se no conceito de “realismo periférico” formulado por Carlos Escudé. Segundo Bernal-Meza (2002), esse conceito transformou-se no paradigma da “nova” política externa argentina,

(ou “carnais”⁶) com os EUA (BERNAL-MEZA, 2002; VADELL, 2006). Nesse sentido, um ponto de partida importante na aproximação com Washington foi a retomada de relações diplomáticas – rompidas desde a guerra das Malvinas, em 1982 – com um dos maiores aliados dos EUA, o Reino Unido (VADELL, 2006).

Outras ações que denotam um alinhamento aos EUA foram: a participação argentina na Guerra do Golfo, em 1991 (VADELL, 2006); a decisão de modificar o voto em uma investigação sobre a questão dos Direitos Humanos, em Cuba, após pedido do presidente estadunidense George W. H. Bush (AYERBE, 1998; BERNAL-MEZA, 2002); a saída do Movimento dos Países Não-Alinhados (VADELL, 2006; AYERBE, 1998; BERNAL-MEZA, 2002); o fim do programa de mísseis Condor II (VADELL, 2006), o que gerou protestos das Forças Armadas⁷ (AYERBE, 1998); e a mudança de perfil de voto na Assembleia-Geral das Nações Unidas⁸, com o intuito de aproximar a Argentina das posições dos EUA (VADELL, 2006; BERNAL-MEZA, 2002). Por fim, outra mudança importante diz respeito ao desejo do governo de ingressar na Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e na OCDE, com o objetivo de se aliar ao grupo de potências capitalistas ocidentais (BERNAL-MEZA, 2002).

No plano regional, manteve-se o objetivo de buscar uma integração econômica com o Brasil, por meio do fortalecimento da confiança mútua, embora o Brasil não tenha consistido em uma prioridade da política exterior argentina (BERNAL-MEZA, 2002). Ainda assim, houve avanços importantes na relação bilateral. A cooperação nuclear fortaleceu-se, com a criação da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle (Abacc), e o governo Menem deu prosseguimento ao desenvolvimento das relações econômico-comerciais, que se materializou na assinatura do Tratado de Assunção (1991), que fundou o Mercosul (AYERBE, 1998).

A política externa argentina sofria forte influência da conjuntura econômica (VADELL, 2006). Por isso, assim como a própria política econômica, a visão do governo Menem em relação ao Mercosul também se inseria no modelo neoliberal preconizado pelo Consenso de Washington. Dessa forma, o Mercosul surgiu no marco do chamado regionalismo aberto na América Latina, que se resumia na busca pela inserção de blocos regionais periféricos no processo de globalização e no mercado internacional (GUIMARÃES, 2005; BARBOSA, 2015). Para a Argentina, era importante aproximar o Mercosul dos EUA, já que o governo enxergava o bloco sul-americano como um passo para a construção de um “Mercado Comum das Américas” (AYERBE, 1998).

O sucessor de Menem, o presidente Fernando De la Rúa, da Unión Cívica Radical (UCR), foi eleito em 1999 e manteve as principais linhas de ação da política externa argentina. Seu governo buscou uma aproximação aos países mais desenvolvidos, principalmente os EUA, priorizou o fortalecimento do Mercosul (VADELL, 2006) e a preservação da ideologia neoliberal como modelo de inserção internacional (BERNAL-MEZA, 2002). Entretanto, o desejo de ingresso na OTAN foi abandonado, pois foi avaliado como inviável e prejudicial à melhora das relações bilaterais com o Brasil (BERNAL-MEZA, 2002).

No plano econômico, apesar das crises econômicas externas, o Plano de Conversibili-dominando a sua formulação ao longo da década de 1990. Escudé defendia uma mudança da política exterior, de modo que a Argentina abandonasse uma postura mais “isolacionista” e “confrontacionista” com os EUA (BERNAL-MEZA, 2002). Na prática, a “nova” política externa representava um alinhamento automático aos EUA.

6 A aproximação da Argentina aos EUA era tão desejada que o então ministro de Relações Exteriores, Guido Di Tella, disse – um dia antes da visita oficial de George W. H. Bush à Argentina, em 1990 – que a Argentina queria ter “relações carnavais” com os EUA (AYERBE, 1998).

7 As Forças Armadas da Argentina criticaram a decisão do governo de encerrar o programa Condor II, alegando que a interferência do governo estadunidense era um atentado à soberania argentina e também discriminatória, pois se limitava a controlar a produção de armamentos de países em desenvolvimento, ao passo que não fazia o mesmo em relação a países desenvolvidos (AYERBE, 1998).

8 O maior exemplo disso foi o caso das Ilhas Malvinas. Bernal-Meza (2002) destaca que a Argentina deixou de tratar do tema na AGNU, aceitando passivamente o fato de que a soberania das Malvinas era britânica e que dificilmente isso iria mudar.

dade ainda era apoiado e foi mantido por De la Rúa (SILVA, 2009). O governo adotou uma política fiscal contracionista, aumentando impostos e cortando gastos públicos, mas a economia argentina continuou a ter um desempenho ruim, o que levou o presidente a recorrer ao FMI, que concedeu ajuda financeira (SILVA, 2009). Os resultados da manutenção do Plano de Conversibilidade e das políticas de ajuste econômico neoliberais foram bastante negativos, já que tiveram alto impacto social: houve aumento do desemprego, aumento da pobreza e da indigência, o PIB entrou em espiral de queda e houve achatamento de salários (VADELL, 2006). Isso culminou na crise econômica de 2001, que também se desdobrou em uma crise institucional, já que De la Rúa renunciou ao cargo de presidente diante desse quadro de recessão e de insatisfação popular (VADELL, 2006; SILVA, 2009).

A ascensão de Eduardo Duhalde (Partido Justicialista) à Presidência da República, após a renúncia de De la Rúa, trouxe modificações importantes na política econômica. Contrário às políticas ortodoxas, o novo governo adotou políticas de caráter heterodoxo, que se manifestaram nas seguintes medidas: fim do Plano de Conversibilidade; estabelecimento de política de controle de preços para estimular o consumo e controlar a inflação; aumento das exportações de commodities e suspensão do pagamento da dívida externa (VADELL; LAMAS; RIBEIRO, 2009).

O Governo de Néstor Kirchner (2003-2007): Novos Rumos na Política Econômica e Reorientação da Política Externa

Em 2003, Néstor Kirchner, também do Partido Justicialista, assumiu a presidência e manteve os rumos da política econômica heterodoxa. Dentre as principais medidas, destacam-se: manutenção da desvalorização do peso; imposto sobre as exportações, com o intuito de garantir superávit fiscal; controle da inflação; e subsídios ao transporte e à energia (VADELL; LAMAS; RIBEIRO, 2009). A desvalorização do peso representou a continuidade da política de câmbio competitivo estabelecida no governo Duhalde e teve como objetivo, para o governo Kirchner, “[...] a reativação das plantas industriais que haviam sido fechadas na década de 1990, em função da concorrência de produtos importados” (SILVA, 2009, p.20).

A política econômica de Kirchner foi bem-sucedida. Vadell, Lamas e Ribeiro (2009) descrevem as consequências do plano econômico do governo: “Os resultados da política econômica que privilegiou o consumo, associada às políticas sociais, foram a diminuição drástica da pobreza, do desemprego e da indigência e o aumento dos níveis de crescimento” (VADELL; LAMAS; RIBEIRO, 2009, p.43).

Apesar da recuperação econômica, ao longo da gestão Kirchner, as relações do governo com o FMI foram marcadas por discordâncias. Para o FMI, era fundamental que a Argentina promovesse um ajuste fiscal, com definição de metas de superávit fiscal, para reestruturar a dívida pública, enquanto que, para Kirchner, a prioridade era promover o crescimento econômico, o que significava que as reformas estruturais pretendidas pelo FMI não tinham adesão na agenda do governo (SILVA, 2009). Nesse sentido, o governo Kirchner representou “uma ruptura em relação às relações mantidas pelos governos Menem e De la Rúa em relação ao FMI” (SILVA, 2009, p.34). Isso ocorreu sobretudo pelo caráter mais nacionalista da política econômica, tendo em vista que a base de sustentação de Kirchner foi o setor industrial voltado para o mercado doméstico, em detrimento de outros atores com interesses vinculados ao mercado internacional, como os credores da dívida argentina, os bancos estrangeiros e as empresas responsáveis pela prestação de serviços públicos privatizados (SILVA, 2009).

A discrepância entre o plano econômico formulado pelo governo de Néstor Kirchner e as visões do FMI ilustra uma considerável alteração de rota na forma como a Argentina

se relacionava com o órgão, se comparada às práticas da década de 1990, levadas a cabo por Menem e De la Rúa. Dessa forma, Kirchner “[...] adotou uma política de desendividamento e acumulação de reservas internacionais para reduzir a dependência financeira internacional do país” (DE LA BALZE, 2010, p.137, tradução nossa⁹). Em 2005, o governo pagou a dívida que tinha com o FMI, no valor de US\$ 10 bilhões, e reestruturou parcialmente as dívidas com os credores internacionais (DE LA BALZE, 2010).

Essa complexa conjuntura econômica herdada por Kirchner levou a mudanças na política externa, vista pelo governo como um instrumento para solucionar os problemas internos (BUSSO, 2004). A postura de alinhamento aos EUA liderada por Menem foi substituída por uma retórica mais autonomista de Néstor Kirchner (SILVA, 2012). De fato, as relações com os EUA foram distantes e formais, sem que a Argentina tivesse sido capaz de gerar um clima de confiança com o país norte-americano (DE LA BALZE, 2010). Entretanto, não se pode dizer que tenha havido uma ruptura na política exterior argentina, já que se imprimiu um caráter pragmático que permitiu preservar um espaço de diálogo e criar uma aproximação sobretudo com base na questão financeira¹⁰ (RUSSELL; TOKATLIAN, 2004). Embora a busca pelo entendimento mútuo tenha sido a tônica na primeira parte do governo, em um segundo momento, a agenda bilateral tornou-se mais turbulenta a partir da visão argentina de que o país necessitava buscar maior autonomia, como ficou demonstrado nas diferenças com os EUA nos casos¹¹ da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e da Venezuela (MIRANDA, 2018).

Uma outra estratégia da política externa argentina, contrapondo-se ao discurso de alinhamento aos EUA, foi a ênfase na integração regional (SIMONOFF, 2009). O governo Kirchner enxergava o Mercosul como uma via alternativa ao Consenso de Washington e como instrumento de superação do regionalismo aberto (VADELL, 2006). Além disso, as relações com o Brasil passaram a ser prioritárias e foram elevadas ao status de aliança estratégica (SIMONOFF, 2009; VADELL, 2006), o que representava, para a Argentina, a possibilidade de ter maior margem de manobra em relação aos centros de poder mundial, como a União Europeia (UE), a Organização Mundial do Comércio (OMC) e os próprios EUA (VADELL, 2006). Como afirma Miranda (2018), “A densidade das relações com o Brasil [...] foi uma mostra clara de que a Argentina via como possível [...] a alternativa de dispor de autonomia e, desse modo, sepultar os anos de alinhamento político com os Estados Unidos” (MIRANDA, 2018, p. 132, tradução nossa¹²).

As relações estratégicas entre Brasil e Argentina durante o governo de Néstor Kirchner foram marcadas por três temas: o desejo brasileiro de ter um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU); a criação da CASA – posteriormente rebatizada de Unasul; e a pressão pelo fim dos subsídios agrícolas praticados pela UE e pelos EUA (VADELL, 2006). De todos esses temas, apenas o último não teve diferenças nas visões dos governos (VADELL, 2006). No caso do CSNU, há uma posição histórica da Argentina, mantida por Néstor Kirchner, de que a representação da América do Sul deve ser repartida entre todos os países (DE LA BALZE, 2010). No caso da CASA, a administração Kirchner manteve-se distante porque entendia que se tratava de uma iniciativa brasileira com o objetivo de afirmar

9 No original: “[...] adoptó una política de desendeudamiento y acumulación de reservas internacionales para reducir la dependencia financiera internacional del país”.

10 Segundo Russell e Tokatlian (2004), “[...] o governo Bush exerceu um papel moderador em face dos países do G-7 que eram mais duros com a Argentina para facilitar as negociações como FMI” (RUSSELL; TOKATLIAN, 2004, p.132).

11 Néstor Kirchner rechaçou a iniciativa da ALCA na IV Cúpula das Américas, em 2005, realizada em Mar del Plata, na Argentina, e negou o pedido do Departamento de Estado dos EUA de isolar o governo Chávez internacionalmente (MIRANDA, 2018).

12 No original: “La densidad de las relaciones con Brasil [...] fue una muestra palmaria de que Argentina veía posible [...] la alternativa para disponer de autonomía y, de este modo, sepultar los años de alineamiento político con Estados Unidos”.

sua liderança na região (TOKATLIAN, 2009).

A integração comercial também foi fonte de divergências entre os dois países, considerando-se que a Argentina entendia que o Mercosul possuía uma assimetria estrutural – materializada na ausência de competitividade das indústrias argentinas – que levava a um conflito com os interesses econômico-comerciais do Brasil (VADELL, 2006). No entanto, no âmbito político, a despeito das diferenças, a cooperação bilateral foi ampla e buscou-se coordenar posições conjuntas em foros internacionais (DE LA BALZE, 2010).

O Governo de Cristina Kirchner (2007-2015): Dificuldades de Ordem Econômica e Continuidade das Diretrizes de Política Externa

Do mesmo partido de Néstor Kirchner, Cristina Kirchner venceu as eleições para a Presidência da Argentina, em 2007, e manteve as políticas adotadas por seu antecessor (VADELL; LAMAS; RIBEIRO, 2009). A presidenta manteve o regime cambial competitivo (SILVA, 2013), buscou diversificar a pauta de exportações, ampliar mercados e garantir o pagamento da dívida externa (SILVA, 2012). O governo passou a chamar essa política econômica de “modelo” (SILVA, 2013) ou de “modelo de acumulação de matriz diversificada com inclusão social” (SILVA, 2012). De modo geral, o desempenho da economia argentina no período foi satisfatório, a despeito dos problemas que enfrentou, como a dificuldade de controlar a inflação, a valorização cambial, as restrições às importações e queda nos investimentos (FERNANDEZ; SCHINCARIOL, 2014).

No entanto, diferentemente do governo de Néstor Kirchner, o governo de Cristina Kirchner não foi tão constrangido pelo problema do endividamento externo (TORRES, 2009) e, de modo geral, as condições econômicas e sociais já haviam se recuperado da crise de 2001 (SILVA, 2013). Mesmo assim, o governo teve de lidar com obrigações financeiras externas, sobretudo após a crise financeira de 2008 (TORRES, 2009). A política de Cristina em relação à dívida externa tinha como objetivo reconectar a Argentina ao sistema financeiro internacional, por meio da adoção de uma estratégia que possibilitasse maior margem de manobra, embora o governo tenha enfrentado tensões internas (TORRES, 2009). A principal tensão deu-se em relação aos produtores rurais, impulsionada pela decisão do governo de aplicar “retenções móveis”¹³ às exportações agrícolas (VADELL; LAMAS; RIBEIRO, 2009; SILVA, 2013), pois acreditava que as retenções ajudariam a manter o modelo econômico em bom funcionamento¹⁴ (SILVA, 2013).

A crise de 2008 levou o governo a adotar políticas que iam na contramão das recomendações do FMI. Medidas anticíclicas como o aumento de investimentos públicos e incentivo ao crédito foram aplicadas e houve inovação no âmbito das políticas sociais, por exemplo, a reintrodução do sistema de previdência pública, que fora privatizado na década de 1990 (SILVA, 2013).

No que concerne à política externa do governo de Cristina, manteve-se a retórica autonomista característica do seu antecessor (SILVA, 2012). Isso manifestou-se na postura crítica em relação a políticas neoliberais e na interpretação comum sobre o sistema internacional (TORRES, 2009). A questão do endividamento externo também integrou a agenda de política

13 Essas retenções consistiam em um “[...] esquema de tributação móvel sobre as exportações agropecuárias [...] cujas alíquotas seriam fixadas de acordo com o valor das *commodities* no mercado internacional” (SILVA, 2013, p.160, grifo do autor).

14 As retenções eram importantes para o governo por duas razões: “(i) controlavam os preços dos produtos no mercado doméstico; (ii) transferiam renda dos setores beneficiados pelo regime de câmbio competitivo (os setores agroexportadores) para as camadas mais pobres da sociedade, visto que a arrecadação tributária tinha dentre seus objetivos o financiamento de programas sociais” (SILVA, 2013, p.160-161).

externa. As negociações com o Clube de Paris¹⁵ para o pagamento da dívida argentina significaram um atrito com o FMI. O governo argentino definiu dois critérios para as negociações: o primeiro era de que o FMI não fizesse a intermediação; e o segundo era a busca por um refinanciamento da dívida, embora inicialmente o governo tenha declarado o pagamento total, justamente como forma de evitar a ingerência do FMI no processo (TORRES, 2009).

Já as relações com os EUA foram instáveis durante a gestão de Cristina (BUSSO, 2014). Em comparação ao governo de Néstor Kirchner, elas deterioraram-se. Um exemplo disso foi a tentativa, no governo de George W. Bush, de reativar a IV Frota Naval dos EUA para realizar exercícios no limite das águas territoriais da América Latina e do Caribe, o que desagradou a presidenta argentina (SILVA, 2012).

Com a eleição de Barack Obama à Presidência dos EUA, a percepção inicial do governo de Cristina era a de que isso facilitaria o entendimento mútuo, o que não ocorreu (MIRANDA, 2018; DE LA BALZE, 2010). Três exigências do governo estadunidense ilustram a piora nas relações com a Argentina:

Uma era que se submetesse ao artigo IV do estatuto do FMI, relativo à supervisão da política econômica, cuja última revisão havia sido em julho de 2006. Este tema era muito prioritário para os Estados Unidos como condutor do sistema capitalista. Com menor pressão, mas igualmente interessada, a administração Obama requereu que a Argentina acatasse as sentenças dos juízos que perdeu na CIADI (Centro Internacional de Disputas Relativas a Investimentos do Banco Mundial) [...] Por último, que se encaminhasse a negociar a dívida que tinha com o Clube de Paris, o qual, em um primeiro momento, foi frustrado em 2008 (MIRANDA, 2018, p.134, tradução nossa¹⁶).

Uma outra questão sensível nas relações dos países foi o incidente diplomático ocorrido em 2011, na Argentina, quando autoridades nacionais apreenderam parte da carga de um avião militar das Forças Armadas dos EUA. O então Chefe de Gabinete de Ministros, Aníbal Fernández, alegou que parte do material transportado não correspondia com o que havia sido declarado e que, nesse caso, o Código Alfandegário argentino previa o confisco e a destruição da carga¹⁷.

Outro aspecto da política externa que indica a manutenção de uma estratégia autonomista é a integração regional. Os principais eixos de atuação da política regional do governo de Cristina foram a defesa da democracia, a busca pela resolução de conflitos intra-regionais e a defesa do fortalecimento da integração (BUSSO, 2014). Um exemplo da atuação argentina em favor da contenção de conflitos sul-americanos foi o papel de liderança que o país teve ao

15 Composto por 22 Estados-Membros e criado em 1956, o Clube de Paris é um grupo informal de credores cujo papel é encontrar soluções coordenadas para as dificuldades de pagamentos enfrentadas por países devedores.

16 No original: “Una era que se sometiera al artículo IV del estatuto del FMI, relativo a la supervisión de la política económica, cuya última revisión había sido en julio de 2006. Este tema era muy prioritario para Estados Unidos como conductor del sistema capitalista [...] Con menor presión, pero igualmente interesada, la administración Obama requirió que Argentina acatara las sentencias de los juicios que perdió en el CIADI (Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones del Banco Mundial) [...]. Por último, que se allanara a negociar la deuda que tenía con el Club de Paris, lo cual en un primer momento se frustró en 2008.”

17 Aníbal Fernández ainda acusou o então Subsecretário de Estado dos EUA para a América Latina, Arturo Valenzuela, de ter mentido sobre o material transportado. Em resposta, Valenzuela qualificou a reação de Fernández de “vergonhosa” e “desmensurada”, e o governo dos EUA reivindicou a devolução do material e informou estar “perplexo” com o incidente diplomático. A Chancelaria argentina protestou formalmente junto à Embaixada dos EUA em Buenos Aires exigindo um pedido de desculpas, solicitou que o governo estadunidense colaborasse com a investigação, justificou a apreensão do material e informou que não o devolveria. Ver mais em: FOLHA DE S. PAULO. *Argentina quer destruir carga de avião dos Estados Unidos*, 16/02/2011. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2011/02/876860-argentina-quer-destruir-carga-de-aviao-dos-estados-unidos.shtml>>. Acesso em: 14 jan. 2019.

presidir uma reunião da Unasul, realizada em 2009 na Argentina, em que o governo agiu para conter uma possível crise gerada a partir do acordo entre Colômbia e EUA para o uso de bases militares pelos norte-americanos em território colombiano. De fato, segundo Busso (2014), a dimensão latino-americana da política exterior de Cristina é a mais relevante e dinâmica da agenda externa. Tanto é que a Argentina apoiou iniciativas de aprofundamento da dimensão política da integração sul-americana (SILVA, 2013), principalmente no Mercosul (TORRES, 2009) e reforçou as relações estratégicas com o Brasil (SILVA, 2012; CEPIK; SILVA, 2012).

Uma demonstração inequívoca da importância da integração regional para a política externa de Cristina Kirchner foi um discurso que a presidenta realizou, em janeiro de 2014, na II Cúpula da Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac). Na ocasião, Cristina disse que a integração regional não deveria ser apenas um tema de agenda, mas também uma política de Estado nos países latino-americanos (KIRCHNER, 2014c). Em mais de um evento Cristina clamou pela unidade regional. Em uma Cúpula do Mercosul, realizada em 2013, no Uruguai, a presidenta argentina, ao comentar a evolução do Mercosul, ela disse que esse organismo era aberto a partir de uma unidade regional e pediu aos presidentes dos demais países que a cada decisão que tomassem, que o fizessem sempre levando em conta todos os países da região, de modo a manter uma unidade (KIRCHNER, 2014b).

Finalmente, em 2014, em discurso na sede da Presidência da Argentina, a Casa Rosada, Cristina falou sobre as iniciativas de integração sul-americanas e a necessidade de unidade regional. Ela exaltou todas as iniciativas regionais – Mercosul, Unasul e Celac – e que elas representavam a unidade latino-americana, de modo a conquistar protagonismo em um mundo multipolar (KIRCHNER, 2014a).

A visão de que a unidade regional é importante para lidar com um sistema multipolar representa uma estratégia da política externa para buscar maior autonomia e ter maior margem de manobra, seguindo a linha de ação de Néstor Kirchner. Nesse sentido, as relações com o Brasil também adquiriram um peso ainda maior, tendo em vista que a integração sul-americana esteve no topo da agenda da política exterior nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva e de Dilma Rousseff.

As relações bilaterais Brasil-Argentina durante o governo de Cristina podem ser divididas em dois momentos, de acordo com Miranda (2018): de 2007 a 2011 – seguindo o padrão de relacionamento do governo de Néstor Kirchner – houve uma ampliação das relações econômicas e dos laços políticos; e de 2011 a 2014, houve uma menor intensidade relativa, marcada pela retração do comércio bilateral. Na primeira etapa, destacam-se: o acordo para utilização do real e do peso argentino no intercâmbio comercial, em detrimento do dólar (TORRES, 2009); acordos de cooperação na área nuclear e energética (por exemplo, a construção de usinas hidrelétricas binacionais) (TORRES, 2009; SILVA, 2012); e avanços para a implementação do Mecanismo de Integração e Coordenação Bilateral Brasil-Argentina (SILVA, 2012). Na segunda etapa, os indicadores mostraram uma queda da participação brasileira na pauta de exportação argentina. Se em 2000 o Brasil era o destino de 27% de todas as exportações da Argentina, em 2014 esse número caiu para 20,3% (MIRANDA, 2018). Desde 2003, a balança comercial argentina passou a ser deficitária na relação com o Brasil, revertendo o quadro superavitário que imperou de 1996 até 2003 (MIRANDA, 2018; SILVA, 2013).

O Governo Macri (2015-2019): A Retomada do Projeto Neoliberal

A política econômica adotada pelo governo Macri, eleito presidente em 2015 pelo partido Proposta Republicana, sofre influência da agenda neoliberal. Defensor do livre mercado e da abertura econômica, desde o início de seu mandato, Macri teve dificuldades para desenvolver seu programa econômico neoliberal, tendo em vista a resistência de vários setores sociais: acadêmicos, movimentos sociais, funcionários públicos, movimentos feministas e sindicatos (NATANSON, 2018). Dessa forma,

[...] Macri aplicou uma série de choques: desmontou de um dia para outro o complicado sistema de controle de câmbio estabelecido pelo kirchnerismo; avançou na desregulamentação de alguns setores, sobretudo aqueles com os que tinha compromissos políticos (em telecomunicações, por exemplo, adotou uma série de medidas favoráveis aos interesses do Grupo Clarín); reduziu ou eliminou os impostos de exportação; [...] e avançou em uma normalização do setor financeiro muito rápida e custosa mediante o pagamento da dívida reivindicada pelos “fundos abutres” (NATANSON, 2018, p.25, grifo do autor, tradução nossa¹⁸).

Ainda que essas medidas tenham funcionado inicialmente, elas não se sustentaram a longo prazo, sobretudo porque os investimentos externos esperados pelo governo não foram suficientes (NATANSON, 2018). Desse modo, a economia cresceu pouco, o peso da dívida em relação ao PIB aumentou, as exportações estagnaram e não houve entrada de dólares que pudesse financiar a dívida (NATANSON, 2018). Com isso, o governo deparou-se com uma crise econômica.

Desde 2016, já eram evidentes alguns sinais de que a crise econômica e social¹⁹ na Argentina estava se agravando: desvalorização do peso argentino, queda da atividade industrial, aumento do desemprego e da desigualdade social e alto índice de inflação²⁰. Com a deterioração da economia, a população argentina demonstrou sua insatisfação. O primeiro sinal foi

18 No original: “[...] Macri aplicó una serie de shocks: desmontó de un día para el otro el complicado sistema de control de cambio establecido por el kirchnerismo; avanzó en la desregulación de algunos sectores, sobre todo aquellos con los que tenía compromisos políticos (en telecomunicaciones, por ejemplo, adoptó una serie de medidas favorables a los intereses del Grupo Clarín); bajó o eliminó los impuestos a la exportación; [...] y avanzó en una veloz y muy costosa normalización del frente financiero mediante el pago de la totalidad de la deuda re- clamada por los ‘fondos buitres.’”

19 Em 2016, uma reportagem do jornal El País mostrou que o PIB argentino caiu 3,8% no terceiro trimestre, a atividade industrial teve retração de 4,1%, a inflação atingiu 40% e o desemprego saltou de 5,9% para 9,3% no segundo trimestre. A matéria também trouxe dados do Instituto de Estatística e Censos (INDEC), do terceiro trimestre de 2016, que mostraram que a renda média da parcela de 10% da população mais rica era 25,6 vezes maior do que a parcela de 10% da população mais pobre, ao passo que no trimestre imediatamente anterior, essa diferença era de 23 vezes. Ver mais em: EL PAÍS. Argentina vê aprofundar sua desigualdade social, 10/01/2017. Disponível em: <http://brasil.elpais.com/brasil/2017/01/06/economia/1483732167_789124.html>. Acesso em: 27 set. 2018. Ainda de acordo com dados do INDEC, em 2016, 32,2% da população argentina era considerada pobre e, dentre ela, 1,7 milhões de pessoas eram indigentes, o que representa um total de 6,3%. Em comparação com dados de 2013, data da última medição – a última foi interrompida em 2014 – houve um grande aumento, já que as taxas de pobreza e de indigência eram de 4,7% e 1,4%, respectivamente naquela data. Ver mais em: TÉLAM. Indec: El 32,2% de los argentinos es pobre y el 6,3% se encuentra en la indigencia, 28/09/2016. Disponível em: <<http://www.telam.com.ar/notas/201609/164862-pobreza-indec-cifras-estadisticas.html>>. Acesso em: 27 set. 2018. Finalmente, uma reportagem mostrou que o governo aumentou as tarifas – ato chamado de “tarifazo” – de serviços públicos essenciais, como transporte, energia e gás. Ver mais em: NEXO JORNAL. O que mudou na Argentina após 1 ano de Mauricio Macri, 09/12/2016. Disponível em: <<http://encurtador.com.br/gvyV8>>. Acesso em: 27 set. 2018.

20 A inflação em 2018 foi de 47,6%, a maior em 27 anos. Ver mais em: EL PAÍS. Argentina registra em 2018 inflação de 47,6%, a mais alta em 27 anos, 16/01/2019. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2019/01/15/internacional/1547578125_658156.html>. Acesso em: 16 jan. 2019.

a convocação de uma greve geral²¹, capitaneada por sindicatos e apoiada por várias categorias profissionais. Aliado a isso, os índices de popularidade²² de Macri também caíram consideravelmente.

A principal saída encontrada por Macri para frear a crise econômica foi recorrer ao FMI. No início de maio de 2018, o presidente anunciou que solicitaria ao órgão um empréstimo para tentar conter os efeitos da crise cambial em curso no país²³. Macri afirmou que o acordo²⁴ permitiria fortalecer o programa de crescimento econômico e de desenvolvimento do país. Em contrapartida, o FMI solicitou ao governo argentino que reduzisse seu déficit fiscal. O governo já vinha buscando esse objetivo, quando anunciou um corte nos gastos públicos de aproximadamente US\$ 3 bilhões²⁵. Para buscar apoio à decisão de pedir auxílio ao FMI, Macri reuniu-se com os governadores das províncias locais, com os principais empresários do país e com senadores da oposição²⁶. No âmbito internacional, o presidente também conseguiu um apoio importante de países que compõem o G20²⁷.

No mês de junho, a Argentina finalmente assinou o acordo com o FMI no valor de US\$ 50 bilhões²⁸, por um período de três anos. A diretora do órgão, Christine Lagarde, destacou a necessidade de a Argentina redobrar os esforços para controlar a inflação, manter as taxas de câmbio flexíveis, bem como estabelecer um piso para gastos na área de assistência social. No fim do mesmo mês, o Conselho Executivo da instituição aprovou o acordo, e a Argentina pôde imediatamente obter US\$ 15 bilhões. O acordo implica um ajuste fiscal mais profundo do que o previsto inicialmente pelo governo, que decidiu promover mais cortes nos gastos públicos e nos financiamentos do Banco Central ao Tesouro argentino. Contudo, mesmo após o anúncio da aprovação do acordo, o peso continuou se desvalorizando e o risco-país aumentou. Dessa forma, a política econômica adotada pelo governo Macri gerou insatisfação popular e protes-

21 EL PAÍS. Greve geral desafia Macri, anfitrião do Fórum Econômico Mundial, 06/04/2017. Disponível em: <http://brasil.elpais.com/brasil/2017/04/06/internacional/1491441490_387006.html>. Acesso em: 27 set. 2018.

22 Se levados em conta o índice de aprovação do início do governo (dezembro de 2015) e sua comparação com março de 2017, a aprovação do governo caiu de 75% para 45,8%. Ver mais em: CLARÍN. Por primera vez, la desaprobación del Gobierno supera a la aprobación, 12/03/2017. Disponível em: <https://www.clarin.com/politica/primera-vez-desaprobacion-gobierno-supera-aprobacion_0_Bki0psZjx.html>. Acesso em: 27 set. 2018.

23 O aumento da taxa de juros nos Estados Unidos gerou uma desvalorização crescente do peso argentino, o que levou o Banco Central da Argentina a subir os juros de 32,25% para 40%, em uma tentativa de impedir a fuga de capitais.

24 Nicolás Dujovne, ministro da Fazenda, destacou que o apoio do FMI consiste em uma linha de financiamento preventivo contra a volatilidade global que tem tido efeitos negativos sobre a economia argentina. Ver mais em: CLARÍN. Nicolás Dujovne: “El préstamo del FMI nos permitirá seguir con el plan gradualista”, 08/05/2018. Disponível em: <https://www.clarin.com/economia/nicolas-dujovne-prestamo-fmi-permitira-seguir-plan-gradualista_0_Sk9aPUyCM.html>. Acesso em: 30 mai. 2018.

25 Especulava-se que o empréstimo pedido ao FMI deveria ser de, no mínimo, US\$ 30 bilhões. Ver mais em: CLARÍN. Argentina le pedirá el FMI “un piso de US\$ 30.000 millones de dólares”, 08/05/2018. Disponível em: <https://www.clarin.com/politica/argentina-pedira-fmi-piso-30-000-millones-dolares_0_Bkilm8yAM.html>. Acesso em: 30 mai. 2018.

26 CLARÍN. Ante Mauricio Macri, los senadores firmaron un documento de apoyo “para defender la estabilidad financiera”, 14/05/2018. Disponível em: <https://www.clarin.com/politica/mauricio-macri-reune-senadores-opositores-fmi-tarifas-presupuesto-2019_0_r1EXnEwCG.html>. Acesso em: 30 mai. 2018.

27 Após reunião dos ministros de Relações Exteriores do G-20, realizada em Buenos Aires, o ministro argentino, Jorge Faurie, ressaltou o apoio de praticamente todos os países do grupo, como Brasil, China, Japão, México e Estados Unidos. Ver mais em: LA NACIÓN. Los países del G-20 respaldaron la negociación de la Argentina con el FMI, 22/05/2018. Disponível em: <<https://www.lanacion.com.ar/2136688-los-paises-del-g-20-respaldaron-la-negociacion-de-la-argentina-con-el-fmi>>. Acesso em: 30 mai. 2018.

Entretanto, também ocorreram fortes críticas ao acordo anunciado pelo governo. Setores da Confederación General del Trabajo (CGT) protestaram e, no dia 25 de maio, teve lugar uma grande manifestação em Buenos Aires – organizada por sindicatos, movimentos sociais e políticos da oposição – contra o governo e contra o acordo com o FMI. Ver mais em: CLARÍN. Actores, políticos y sindicalistas marcharon al Obelisco contra el Gobierno y el FMI, 25/05/2018. Disponível em: <https://www.clarin.com/politica/actores-politicos-sindicalistas-marchan-obelisco-gobierno-fmi_0_BJCSynrym.html>. Acesso em: 30 mai. 2018.

28 G1, Argentina fecha acordo de US\$ 50 bilhões com o FMI, 07/06/2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/argentina-fecha-acordo-de-financiamento-com-fmi.ghtml>>. Acesso em: 28 jun. 2018.

tos foram realizados no país²⁹.

No mês de setembro, diante da continuidade da crise econômica, o governo argentino negociou com o FMI um aporte financeiro adicional³⁰. O anúncio desse novo acordo foi celebrado pelo governo estadunidense³¹ e pelo mercado financeiro³². O Secretário do Tesouro dos Estados Unidos elogiou o forte ajuste fiscal e monetário realizado pelo governo argentino, destinado a reduzir as taxas de juros e a inflação. Para operadores de Wall Street, o acordo melhoraria o panorama financeiro do país e ajudaria a diminuir o nervosismo do mercado financeiro internacional. Em resposta ao novo acordo com o FMI, houve novas demonstrações domésticas de insatisfação, por exemplo, a convocação de uma nova greve geral pelas principais centrais sindicais da Argentina³³.

A defesa do neoliberalismo e a aproximação aos centros de poder ocidentais estão também no centro da política externa do governo Macri. Nesse sentido, deve-se destacar a aproximação aos EUA, já no primeiro ano de governo. Um primeiro tema da agenda de política externa que marcou o estreitamento das relações Argentina-EUA foi a questão do narcotráfico, como explica Míguez (2017):

No Fórum de Davos, acertou-se a preparação de uma visita de Barak Obama, o que deixou clara a urgente necessidade de recompor a relação com os Estados Unidos. [...] A nova política exterior de aproximação a potências tradicionais explica também a renovada centralidade da questão da luta contra o narcotráfico. [...] Mauricio Macri focou na prevenção e proteção das fronteiras, [...] para aprofundar sua aliança com os Estados Unidos. (MÍGUEZ, 2009, p.110, tradução nossa³⁴)

Outro tema refere-se ao desejo do governo Macri de que a Argentina ingresse na OCDE. Isso representa uma estratégia que visa aprofundar ainda mais os laços com os EUA e com os países desenvolvidos. O Secretário-Geral da OCDE, Angel Gurría, elogiou as políticas implementadas por Macri e disse que a candidatura argentina contava com a simpatia dos países

29 A CGT convocou nova greve geral, pela terceira vez em 15 meses. Os organizadores da greve estimaram que aproximadamente um milhão de trabalhadores participaram da greve, que contou com a adesão de vários sindicatos, como os dos setores de transportes públicos e de aviação, o que limitou o funcionamento dos serviços de mobilidade urbana. O objetivo dos trabalhadores foi pressionar o governo para mudar a política econômica – acusado de implementar um ajuste muito drástico imposto pelo FMI – e protestar contra o aumento de tarifas e contra as demissões na administração pública. Ver mais em: LA NACIÓN. La CGT encabeza el tercer paro contra la política económica de Macri, 25/06/2018. Disponível em: <<https://www.lanacion.com.ar/2147111-la-cgt-encabeza-el-tercer-paro-contra-la-politica-economica-de-macri>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

30 Esse aporte correspondeu ao valor de US\$ 7,1 bilhões, o que elevou o valor total a US\$ 57,1 bilhões. Inicialmente, a Argentina receberia US\$ 6 bilhões de adiantamento em 2018, mas com o novo aporte receberia um total de US\$ 13,4 bilhões. Em 2019, o país receberia US\$ 11,4 bilhões, com o aporte, passaria a receber US\$ 22,8 bilhões. Ver mais em: CLARÍN. Nuevo acuerdo con el FMI: Macri recibirá US\$ 18.800 millones más que lo previsto, 26/09/2018. Disponível em: <https://www.clarin.com/economia/nuevo-acuerdo-fmi-final-llegaran-us-100-millones-adicionales_0_eFf0hH5f4.html>. Acesso em: 28 set. 2018.

31 CLARÍN. El gobierno de Donald Trump saludó el nuevo acuerdo con el FMI, 26/09/2018. Disponível em: <https://www.clarin.com/economia/gobierno-donald-trump-saludo-nuevo-acuerdo-fmi_0_T4XJKOoGX.html>. Acesso em: 28 set. 2018.

32 CLARÍN. Para Wall Street, el acuerdo con el FMI es “generoso” y calmará a los mercados, 26/09/2018. Disponível em: <https://www.clarin.com/economia/wall-street-acuerdo-fmi-generoso-calmara-mercados_0_0qPqMSAVN.html>. Acesso em: 28 set. 2018.

33 Essa greve geral paralisou os transportes e vários serviços do país no fim de setembro de 2018. Os líderes sindicais entenderam que o acordo afetava principalmente a parcela mais pobre da população. O presidente Macri afirmou que, em função da crise, esse não era “um momento oportuno” para fazer greve. Ver mais em: G1. Greve geral na Argentina contra governo Macri paralisa transportes e serviços, 25/09/2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2018/09/25/greve-geral-contra-governo-macri-paralisa-transportes-e-servicos-na-argentina.ghtml>>. Acesso em: 28 set. 2018.

34 No original: “En el Foro de Davos se acordó la preparación de una visita de Barak Obama, lo que dio pronta cuenta de la urgente necesidad de recomponer la relación con los Estados Unidos. [...] La nueva política exterior de acercamiento a las potencias tradicionales explica también la renovada centralidad de la cuestión de la lucha contra el narcotráfico. [...] Mauricio Macri se enfocó en la prevención y protección de las fronteras, [...] para profundizar su alianza con los Estados Unidos.”

do bloco³⁵. De fato, a Argentina conseguiu o apoio do presidente dos EUA³⁶, Donald Trump, preteriu a candidatura do Brasil³⁷ em prol da entrada da Argentina, que ele esperava anunciar na reunião do G-20, no fim de 2018, e que acabou não ocorrendo devido à oposição da UE.

A integração regional também compõe a agenda de relações bilaterais com os EUA. Desde o início do governo, a administração de Macri via com bons olhos a Aliança do Pacífico. Segundo Paikin (2018), em 2016, a Argentina tornou-se observador desse bloco comercial, com o objetivo de acenar em direção ao mercado financeiro internacional – deixando clara a preferência do governo pela via da economia de mercado e da abertura comercial – e de alinhar-se aos EUA, buscando integrar-se ao Acordo Transpacífico de Cooperação Econômica (Trans-Pacific Partnership, TPP) (PAIKIN, 2018; SIMONOFF, 2016), um acordo comercial multilateral assentado no livre-comércio, promovido durante a gestão de Obama. Apesar de a administração de Trump ter retirado os EUA do TPP, a Argentina não renunciou à estratégia de aproximação à Aliança do Pacífico.

Nesse sentido, é possível constatar que a via econômica tem sido um dos principais eixos de ação da política externa no âmbito regional, e que se expressa na defesa da negociação de acordos de livre-comércio, como é o caso da tentativa de conclusão do acordo Mercosul-UE (BLANCO; ZACCATO, 2018; NATANSON, 2018) e na posição favorável da Argentina à aproximação entre o Mercosul e a Aliança do Pacífico. A ênfase no livre-comércio indica uma preferência da Argentina pela via neoliberal, através da defesa do regionalismo aberto como base para a integração sul-americana. Como afirma Míguez (2017), “[...] o processo político do subcontinente parece orientar-se a relançar um espaço de integração com maiores semelhanças ao modelo do regionalismo aberto, em favor de aumentar a rentabilidade de grandes empresas vinculadas aos mercados internacionais”³⁸ (MÍGUEZ, 2017, p.112, tradução nossa).

O desejo argentino de transformar os objetivos da integração regional tem relação com o Brasil. Desde o início do governo, Macri buscou manter o país vizinho como parceiro central da Argentina, embora sua relação com o governo Dilma tenha sido sustentada mais com base no pragmatismo do que em afinidades ideológicas (BLANCO; ZACCATO, 2018). O processo de impeachment que levou Michel Temer ao poder foi observado com muita cautela por parte do governo Macri. Entretanto, a ascensão do governo Temer permitiu que o presidente argentino enxergasse o Brasil como um aliado ainda mais forte na defesa do liberalismo econômico, que possibilitaria a aproximação do Mercosul à Aliança do Pacífico (BLANCO; ZACCATO, 2018) e o retorno do Mercosul a uma zona de livre-comércio (MÍGUEZ, 2017),

Em abril de 2017, um primeiro passo foi dado para a construção de pontes entre o Mercosul e a Aliança do Pacífico, quando foi realizada, em Buenos Aires, a Cúpula dos 8 chanceleres dos países-membros de ambos os blocos, onde foi estabelecida uma agenda comum para avançar em direção a um acordo de livre comércio e em defesa do liberalismo econômico³⁹.

35 CLARÍN. La Argentina y el ingreso a la OCDE: habría que aguardar al segundo semestre, 18/03/2018. Disponível em: <https://www.clarin.com/economia/argentina-ingreso-ocde-aguardar-segundo-semestre_0_ByrrUu2FM.html>. Acesso em: 10 jan. 2019.

36 CLARÍN. El “regalo” que Donald Trump quiere hacerle a su amigo Mauricio Macri en la cumbre del G20, 19/11/2018. Disponível em: <https://www.clarin.com/politica/regalo-donald-trump-quiere-hacerle-amigo-mauricio-macri-cumbre-g20_0_ianIQDGsG.html>. Acesso em: 26 nov. 2018.

37 EXAME. Trump prefere Argentina e exclui Brasil de acesso à OCDE, 17/04/2018. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/economia/trump-prefere-argentina-e-exclui-brasil-de-acesso-a-ocde/>>. Acesso em: 28 abr. 2018.

38 “[...] el proceso político del subcontinente parece orientarse a relanzar de un espacio de integración con mayores similitudes al modelo de regionalismo abierto, en función de aumentar la rentabilidad de grandes empresas vinculadas con los mercados internacionales”.

39 Os principais objetivos dessa agenda são a identificação de cadeias de valor regionais, a facilitação e promoção do comércio e a cooperação aduaneira. Ver mais em: CLARÍN. El Mercosur y la Alianza del Pacífico se comprometen a liberar el comercio, 07/04/2017. Disponível em: <<https://www.clarin.com/politica/mercotur-alianza-pacifico-comprometen-liberar-comer>>.

Em 25 julho de 2018, concretizou-se a primeira cúpula Mercosul-Aliança do Pacífico, em Puerto Vallarta, no México, durante a XIII Cúpula da Aliança do Pacífico. Foi divulgada uma declaração oficial em que os países se comprometeram a realizar um acompanhamento semestral do processo de integração entre os dois blocos – com vistas a chegar a um acordo de livre-comércio⁴⁰.

Essa aproximação entre Mercosul e Aliança do Pacífico teve desdobramentos fundamentais no processo de integração regional. Como afirma Simonoff (2016), a Aliança do Pacífico representou um afastamento da Unasul. De fato, em 2018, a Argentina, em conjunto com outros cinco países, incluindo o Brasil, anunciou a suspensão de sua participação na Unasul, com a justificativa de que a Venezuela teria provocado um impasse no bloco, já que não havia aprovado o candidato argentino ao cargo de Secretário-Geral, levando a uma paralisa da instituição⁴¹. Concomitantemente, o governo argentino tem-se voltado para a OEA, apostando que ela deve ser a instância responsável pela crise da Venezuela. Essa estratégia, também amparada pelos governos do Brasil (de Temer e de Jair Bolsonaro), representa um alinhamento à política externa de Trump. O maior exemplo desse alinhamento foi o acompanhamento da decisão do governo dos EUA⁴² de reconhecer Juan Guaidó como presidente interino da Venezuela. Não bastasse a atitude de intervenção externa em assuntos domésticos da Venezuela, a Argentina propôs uma ação⁴³, no âmbito da OEA, para que se aprovasse uma declaração em favor do reconhecimento de Guaidó como presidente legítimo.

Considerações Finais

Na década de 1990, os condicionantes externos eram propícios ao avanço da ideologia neoliberal. O Consenso de Washington, em 1989, amparou as reformas econômicas executadas pelos governos Menem e De la Rúa. As políticas econômicas de caráter mais ortodoxo tiveram fôlego durante algum tempo e conseguiram estabilizar a economia. No entanto, elas não conseguiram oferecer respostas consistentes a longo prazo, já que implicaram altos custos sociais, sobretudo o aumento do desemprego e da pobreza. A aposta em solucionar a crise com base em uma política externa subordinada aos grandes centros de poder internacional, como o FMI e os EUA, tampouco produziu resultados eficazes.

Os governos kirchneristas modificaram esse quadro ao sair da órbita do neoliberalismo. Tanto a política econômica quanto a política externa implementadas no governo de Néstor Kirchner foram mantidas por sua sucessora, Cristina Kirchner. No plano econômico, Néstor Kirchner implementou políticas heterodoxas, buscando equacionar as dívidas com o FMI e com credores internacionais. No plano externo, sua política exterior adquiriu caráter mais autônomo do que na década de 1990, já que abandonou a política de alinhamento automático aos EUA e procurou fortalecer a integração regional, observando-a como uma via de desen-

cio_0_BkARILSpe.html>. Acesso em: 28 set. 2018.

40 Em nota divulgada pelo Ministério de Relaciones Exteriores da Argentina, após a Cúpula foi estabelecido um Plano de Ação com o compromisso de fortalecer o sistema multilateral de comércio e para tratar de vários temas, como a facilitação do comércio e de barreiras não tarifárias. Ver mais em: ARGENTINA. MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO. El Mercosur y la Alianza del Pacífico profundizan su integración, 25/07/2018. Disponível em: <<https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/el-mercotur-y-la-alianza-del-pacifico-profundizan-su-integracion>>. Acesso em: 12 jul. 2018.

41 AGÊNCIA BRASIL. Brasil e mais cinco países suspendem participação na Unasul, 22/04/2018. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2018-04/brasil-e-mais-cinco-paises-suspendem-participacao-na-unasul>>. Acesso em: 28 abr. 2018.

42 LA NACIÓN. Crisis en Venezuela: Macri reconoció a Juan Guaidó como presidente interino, 23/01/2019. Disponível em: <<https://www.lanacion.com.ar/2213650-la-argentina-apoyara-juan-guaido-como-presidente>>. Acesso em: 25 jan. 2019.

43 OPERA MUNDI. Reunião da OEA rejeita reconhecer Guaidó presidente da Venezuela, 24/01/2019. Disponível em: <<https://operamundi.uol.com.br/diplomacia/54665/reuniao-da-oea-rejeita-reconhecer-guaido-presidente-da-venezuela>>. Acesso em: 25 jan. 2019.

volvimento alternativa às potências ocidentais, e cujo ponto marcante foi a forte aproximação ao Brasil, a despeito de ter havido alguns atritos nas relações bilaterais.

No governo de Cristina Kirchner, o país teve de enfrentar a crise de 2008 e a resistência de alguns setores sociais, impedindo que a economia evoluísse de maneira sólida. No entanto, na política externa, manteve a diretriz de uma inserção internacional não subordinada aos EUA e ao FMI. Desse modo, a integração regional esteve no topo da agenda da política exterior, tendo a Argentina se engajado de forma profunda nos organismos regionais e buscado manter relações estratégicas com o Brasil, embora também nesse caso tenha havido desentendimentos nas relações comerciais.

O governo Macri promoveu alterações nas políticas implementadas pelos governos kirchneristas. As políticas da década de 1990 serviram de inspiração para a política econômica e para a política externa. No âmbito econômico, Macri promoveu políticas econômicas ortodoxas para estabilizar a economia, porém elas não surtiram os efeitos desejados. Ao contrário, acabaram ocasionando uma crise econômica, levando ao aumento do desemprego e da pobreza. Isso gerou grande insatisfação popular e colocou a popularidade do presidente em xeque.

No caso da política externa, ela foi marcada por uma forte aproximação a atores centrais do sistema internacional. A incapacidade de resolver a crise econômica levou o governo a buscar auxílio do FMI, que, em troca, exigiu contrapartidas, reestabelecendo uma relação de dependência. Além disso, o estreitamento de laços com os EUA demonstra um desejo em conquistar maior credibilidade externa como prêmio pelas reformas econômicas de corte neoliberal executadas no âmbito doméstico. Até mesmo no plano regional, o objetivo de revitalizar a integração com base no modelo do regionalismo aberto tem como pano de fundo a aproximação aos EUA e ajuda a manter boas relações com o Brasil, que também seguiu orientação mais liberal a partir do governo Temer e, posteriormente, no governo Bolsonaro.

Em suma, a adoção de políticas econômicas ortodoxas e de uma política externa menos autônoma representa um retorno da Argentina ao modelo neoliberal. As consequências foram as mesmas enfrentadas pelos governos Menem e De la Rúa. Além de não conseguir resolver os problemas econômicos, o governo Macri não obteve dividendos da política de aproximação aos grandes centros de poder. Esse quadro deteriorou as relações entre o governo e a sociedade. E isso pode ter grandes impactos nas eleições de 2019. Se Macri continuar incapaz de oferecer soluções concretas à população argentina, dificilmente ela lhe concederá o direito a exercer um segundo mandato presidencial.

(Recebido para publicação em 31 de janeiro de 2019)

Referências

AYERBE, L. F. **Neoliberalismo e política externa na América Latina: uma análise a partir da experiência argentina recente**. Editora UNESP, 1998.

BARBOSA, R. K. **O Mercosul e o regionalismo multifacetado na América do Sul**. 2015. 225 f. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

BERNAL-MEZA, R. Política exterior Argentina: de Menem a de la Rúa ¿Hay una nueva política?. **São Paulo em perspectiva**, v. 16, n. 1, p. 74-93, 2002.

BLANCO, T. L.; ZACCATO, C. *Tendiendo puentes en aguas tumultuosas: la política exterior*

del gobierno de Mauricio Macri (2015-2018), **Perspectivas Revista de Ciencias Sociales**, año 3, n. 6, p. 167-188, jul./dez., 2018.

BUSSO, A. Los vaivenes de la política exterior argentina re-democratizada (1983-2013): Reflexiones sobre el impacto de los condicionantes internos. **Estudios internacionales (Santiago)**, v. 46, n. 177, p. 9-33, 2014.

CEPIK, M. A. C.; SILVA, N. P. A política de integração regional da Argentina na era Kirchner. **Conjuntura Austral**, v. 3, n. 9-10, p. 15-30, 2012.

DE LA BALZE, F. La política exterior de los gobiernos Kirchner (2003-2009). **Estudios Internacionales**, v. 43, n. 166, p. 121-139, 2010.

FERNANDEZ, R. G.; SCHINCARIOL, V. E. Crescimento econômico e políticas do governo na Argentina, 2003-2014. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, v. 35, p. 59-78, 2014.

GUIMARÃES, S. P. **Desafios brasileiros na era dos gigantes**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

KIRCHNER, C. F. de. **Hoy la Argentina es uno de los países con menor proporción de deuda externa respecto de su PBI**, 31/07/2014. Disponível em: <<https://goo.gl/ABUXvL>>. Acesso em 20 jan. 2019.

_____. **Intervención de Cristina en la Cumbre del Mercosur em Montevideo**, 12/07/2013. Disponível em: <<https://goo.gl/73R4Ct>>. Acesso em 20 jan. 2019.

_____. **La integración no debe ser tema de agenda sino una política de Estado**, 28/01/2014. Disponível em: <<https://goo.gl/qg1WgU>>. Acesso em 20 jan. 2019.

MIGUEZ, M. C. La política exterior del primer año del gobierno de Mauricio Macri: ¿Situación instrumental del Estado?. **Revista Estado y Políticas Públicas**. v.5, n. 8, p. 103-120, 2017.

MIRANDA, R. Política exterior y poder internacional de Argentina durante los gobiernos kirchneristas. **Reflexión política**, v. 20, n. 39, p. 8, 2018.

NATANSON, J. Mauricio Macri en su ratonera. **Nueva Sociedad**, v. 276, 2018.

PAIKIN, D. La inserción internacional argentina en el gobierno de Mauricio Macri: desafíos del multilateralismo indefinido. **Revista Política Latinoamericana**, n. 7, 2018.

RUSSELL, R.; TOKATLIAN, J. G. A Crise na Argentina e as Relações com o Brasil e os Estados Unidos: Continuidade e Mudança nas Relações Triangulares. **Contexto Internacional**, v. 26, n. 1, p. 107, 2004.

SILVA, R. R. M. da. A Argentina entre as reformas econômicas neoliberais e a redefinição das negociações com o FMI (1989-2007). **Revista de Sociologia e Política**, v. 17, n. 33, 2009.

_____. Estratégias de Desenvolvimento Nacional ou Estratégias Compartilhadas de Desenvolvimento? As relações Brasil-Argentina nos governos Lula e Néstor e Cristina Kirchner (2003-2010). **Revista Política Hoje**, v. 22, n. 2, p. 151-169, 2013.

SILVA, V. L. C. da. O estilo K na política externa argentina e o governo de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011). **Meridiano 47 - Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais**, n. 129, 2012.

SIMONOFF, A. Giros en las estrategias de inserción argentina a partir de la presidencia de Mauricio Macri. **Conjuntura Austral**, v. 7, n. 37, p. 40-51, 2016.

_____. A. Regularidades de la política exterior de Néstor Kirchner. **CONfines de relaciones internacionales y ciencia política**, v. 5, n. 10, p. 71-86, 2009.

TOKATLIAN, J. G. Incertidumbres y encrucijadas para la política exterior de Argentina. **Fundación Friedrich Ebert Stiftung**, 2009. Disponível em: <<https://library.fes.de/pdf-files/bue-ros/argentinien/07561.pdf>>. Acesso em 10 jan. 2019.

TORRES, M. A. Política Exterior y Deuda Externa en Argentina. La posición del gobierno de Cristina Fernández. **Reflexión Política**, v. 11, n. 22, 2009.

VADELL, J. A. A política internacional, a conjuntura econômica e a Argentina de Néstor Kirchner. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 49, n. 1, 2006.

VADELL, J.; LAMAS, B.; RIBEIRO, D. M. de F. Integração e desenvolvimento no Mercosul: divergências e convergências nas políticas econômicas nos governos Lula e Kirchner. **Revista de Sociologia e Política**, v. 17, n. 33, 2009.

Capítulo 2

Bolivia



A Construção da Bolívia Plurinacional: um panorama das políticas doméstica e externa dos governos de Evo Morales

La Construcción de Bolivia Plurinacional: un panorama de las políticas doméstica y exterior de los gobiernos de Evo Morales

Marília Closs¹

Resumo: Na última década e meia, a Bolívia passou por profundas transformações em suas estruturas sociais e políticas. Em 2006, Evo Morales assume a presidência pelo Movimiento al Socialismo (MAS) e adota um vasto conjunto de políticas radicalmente diferente da história anterior do país. A partir de 2014, no entanto, contradições e tensões do projeto e do programa de Morales e do MAS começam a aparecer. Este capítulo se destina a entender os últimos quinze anos da vida política da Bolívia, passando por seus elementos de política doméstica e de política externa. Tendo como objeto de estudo a construção da Bolívia plurinacional, institucionalizada e oficializada na nova Constituição Política do Estado de 2009, foram construídos três eixos principais de análise, que parecem estar no centro dos conflitos sociais e se constituem como os principais condicionantes políticos: as caracterizações do Estado boliviano e sua sociedade como abigarrados, as tensões da relação Estado-sociedade e a relação, mobilização e exploração dos recursos naturais.

Palavras-chave: Bolívia; plurinacionalidade; Movimiento al Socialismo.

Resumen: En la última década y media, Bolivia he pasado por profundas transformaciones en sus estructuras sociales y políticas. En 2006, Evo Morales asume la presidencia por el Movimiento al Socialismo (MAS) y adopta un vasto conjunto de políticas radicalmente distintas de la historia del país. A partir de 2014, sin embargo, contradicciones y tensiones del proyecto político de Morales y del MAS empiezan a aparecer. Este capítulo se destina a comprender los últimos quince años de la vida política de Bolivia, analizando elementos de la política doméstica y la política externa. Teniendo como objeto de estudio la construcción de Bolivia plurinacional, institucionalizada y oficializada en la nueva Constitución Política de 2009, fueron contruidos tres ejes principales de análisis, que parecen estar en el centro de los conflictos sociales y constituirse como principales condicionantes políticos: un Estado y su sociedad abigarradas, las tensiones en la relación Estado-sociedad y la relación, movilización y explotación de los recursos naturales.

Palabras clave: Bolivia; plurinacionalismo; Movimiento al Socialismo.

¹ Doutoranda em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ). Mestre em Ciência Política pelo IESP-UERJ e bacharela em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Integra como pesquisadora o Observatório Político Sul-Americano (OPSA) e o Núcleo de Estudos em Teoria Social e América Latina (NETSAL). Bolsista da CAPES. E-mail: mariliacloss@gmail.com

Introdução

Se muitas foram as mudanças na América do Sul nos últimos 15 anos, a Bolívia, sem dúvidas, esteve entre os países que passaram pelas maiores e mais profundas transformações. Em 2006, Evo Morales Ayma, indígena da etnia aymara e dirigente sindical cocalero, assume a presidência do país pelo Movimiento al Socialismo (MAS). O MAS trouxe consigo ao poder institucional um grupo social que nunca antes havia ocupado cargos diretivos. Em 2009, após a aprovação da nova Constituição Política do Estado, a Bolívia deixou de ser uma República para tornar-se um Estado plurinacional – principalmente a partir do reconhecimento das populações originárias enquanto nações. Por mais de uma década, o país passou por enormes mudanças em sua estrutura social. No início de 2019, no entanto, a Bolívia é um país com um futuro em aberto. Desde 2016, a instabilidade política aumenta, assim como cresce a oposição a Morales. Em especial, ganharam força as articulações em torno dos movimentos 21F e #BolíviaDijoNo², críticos a uma nova candidatura de Morales à presidência.

Para a análise dos últimos quinze anos das políticas doméstica e externa da Bolívia, este capítulo examina os principais fatos e dados relevantes do período. Parte-se de breve debate sobre algumas características do Estado e da sociedade boliviana, que chamaremos de marcadores sociais, seguido da narrativa sobre os três governos de Evo Morales; conclui-se com um pequeno balanço sobre os anos analisados e questões para o futuro. Para a análise destes períodos, este capítulo tem como base três eixos principais, que irão atravessar a análise histórica: as caracterizações do Estado boliviano e sua sociedade como abigarrados, termo que será melhor discutido, as tensões da relação Estado-sociedade e a relação, mobilização e exploração dos recursos naturais do país. Esta opção se dá pela avaliação de que os principais conflitos sociais bolivianos perpassam estas questões.

A Construção da Bolívia Plurinacional

Marcadores sociais³ e conceitos iniciais

Entender a Bolívia contemporânea passa, necessariamente, pela observação de seus profundos marcadores sociais. Assim como grande parte dos Estados latino-americanos, a Bolívia passou por um processo de colonização que durou mais de dois séculos. A independência foi proclamada em 1809, mas o país ainda viveu mais dezesseis anos sob jugo espanhol até a libertação definitiva, em 1825, com Simón Bolívar. No entanto, a interpretação de Morales, do MAS e do próprio texto constitucional, hoje vigente, é a de que o período colonial deixou uma série de legados – em especial, de desigualdade e exclusão – para os setores mais numerosos da população.

Em primeiro lugar, cabe destacar que a Bolívia é um Estado majoritariamente composto por populações originárias: mais de 70% da população do país é considerada indígena, ou originária e campesina. Além disso, é um país com uma economia frágil, com uma grande concentração no setor primário-exportador, principalmente na exploração de recursos naturais, como o gás, recurso que tem a maior reserva sul-americana. As atividades centrais da economia, por onde gira a maior parte do capital, funcionam de forma relativamente desligada dos setores que empregam a maior parte da população, nas zonas rurais. Cabe destacar que

² #BolíviaDisseNão, em espanhol.

³ Por “marcadores sociais” entende-se neste capítulo elementos sociais estruturantes que condicionam a vida política boliviana, com especial destaque às relações de classe e raça.

as maiores concentrações de capital estão na região conhecida como Meia Lua⁴ - lugar onde está a maioria das elites econômicas, principalmente agropecuárias e que, desde a ascensão do MAS ao poder, aglomera a maior parte dos e das lideranças políticas de oposição.

René Zavaleta (1986) para debater o Estado boliviano utiliza o conceito de sociedade abigarrada⁵ – múltipla e diversa em termos de conformação de classe, sem hegemonia; para o autor, há na Bolívia uma sobreposição desarticulada dentre vários tipos de sociedades em uma só – ou seja, o Estado boliviano é aparente, sem correspondência real com a nação (ZAVALETA, 1986). Luis Tapia (2008) utiliza o conceito de Zavaleta e complementa que, para ele, a maior consequência da sociedade boliviana ser abigarrada é que coexistem nela vários tempos históricos, modos de produção, línguas e formas de governo. É, portanto, mais que uma sociedade multicultural: uma sociedade multisocietal (TAPIA, 2008).

Nas palavras de Cunha Filho (2014),

Na tentativa de compreender e explicar seu país natal, o sociólogo boliviano René Zavaleta cunhou o já célebre conceito de “formação social abigarrada”: a sociedade boliviana seria composta, na verdade, por muitas sociedades e civilizações justapostas, com tempos socioeconômicos distintos e na qual nenhuma delas é capaz de impor sua hegemonia completamente sobre as outras [...]. Ao mesmo tempo em que possuía setores capitalistas modernos e conectados à economia mundial, como os enclaves mineiros, a Bolívia ostentava comunidades isoladas e com economias de subsistência não capitalista. (CUNHA FILHO, 2014, p. 168)

Além disso, Cunha Filho (2014) debate como a formação social abigarrada da Bolívia tem consequências concretas na vida política boliviana. Para além das sequentes instabilidades políticas e crises de hegemonia, muitas vezes o que se observa é a fragilidade na coabitação das sociedades e civilizações sem uma linguagem mediadora comum. Por isso, temáticas como as autonomias departamentais e o pluralismo jurídico no que tange às comunidades indígenas foram constantes na vida política do país. “O Estado boliviano não abdica completamente de exercer sua soberania sobre essas áreas, mas precisa constantemente renegociar os limites de sua ação e ‘se engajar em uma forma indireta de mando que envolve múltiplos agentes e parceiros locais’” (CUNHA FILHO, 2014, p. 172).

Inserido neste debate, Domingues (2009, p.8) estabelece que há três eixos principais ao redor dos quais se articulam os principais conflitos político-sociais bolivianos: 1) a tensa relação entre universalismo e particularismo e a necessidade de que sua articulação comporte a heterogeneidade da população; 2) o papel das subjetividades coletivas nos giros modernizantes que confirmam a Bolívia contemporânea; 3) o potencial político presente na mobilização e na participação social. O autor também parte do conceito de sociedade abigarrada, de Zavaleta (1986), para debater o que identifica ser a fragmentação e a ausência de hegemonia na sociedade boliviana.

A história da Bolívia independente evidencia uma instabilidade quase sem paralelo internacionalmente. A república conheceu mais golpes militares que aniversários em sua existência. Em alguns momentos certa, ainda assim tênue, hegemonia de alguns setores e projetos se estabeleceu – como durante a Revolução de 1952 e, mais re-

4 O termo “Meia Lua” se refere ao grupo de quatro departamentos – Santa Cruz, Beni, Pando e Tarija – localizada a leste da Bolívia; o termo “Lua Crescente” também é utilizado.

5 De acordo com Cunha Filho (2015a), abigarrado, em espanhol, seria traduzido ao português como variegado, feito de retalhos justapostos. Já Domingues (2009, p.15) traduz o termo para “heterogêneo, combinado, sem unidade”.

centemente, após a redemocratização, com o credo neoliberal. Mais que uma crise de hegemonia, contudo, a Bolívia conheceu uma profunda inexistência de hegemonia, sem que nenhum setor ou projeto lograsse dirigir o país. A fragmentação étnica, econômica e regional contribui decisivamente para isso (DOMINGUES, 2009, p. 24).

Independentemente do termo utilizado – abigarrado, sem hegemonia, heterogêneo ou no qual coexistem diversos cosmos –, é fato que o Estado boliviano tem características particulares que vão condicionar o objeto de estudo deste texto.

A Bolívia plurinacional: antecedentes e elementos estruturantes (1990-2009)

Qualquer análise que busca compreender a Bolívia do século XXI deve passar pela Revolução Nacional de 1952; nela, inicia a história moderna do país (DOMINGUES, 2009). Foi nesse momento que houve a desarticulação do padrão de Estado e de relação social oligárquico a partir da concessão da cidadania e do sufrágio universais e que, com uma limitada reforma agrária, buscou integrar uma parcela da população indígena no mercado de trabalho, a partir da concessão de títulos de terra individuais, transformando-os em camponeses livres (CUNHA FILHO, 2014). A reforma agrária, no entanto, limitou-se às terras do antiplano andino, perto da região de La Paz. No leste do país, principalmente no departamento de Santa Cruz – o mais rico da Bolívia – a estrutura agrária, altamente concentrada, permaneceu intacta (FUSER, 2016). Em síntese, a Revolução colocou fim à servidão enquanto relação laboral hegemônica e, para Cunha Filho (2015a), é somente nesse momento que o povo enquanto conceito entra efetivamente na vida política-institucional da Bolívia após o processo de colonização.

O povo boliviano, no entanto, passa a ser visto e entendido por aqueles que triunfaram na Revolução como mestiços ou miscigenados, negando e negligenciando, assim, a racialidade das populações originárias e das populações afro-colombianas. Para Guimarães (2009), neste momento a identidade de classe adquiriu muito mais relevância que a etnicidade ou a racialidade: a identidade enquanto camponês era muito maior que a identidade enquanto indígena, em uma simplificação. Para Fuser (2016), é nesse momento que se consolida a burguesia nacional boliviana; no entanto, de forma alguma isso serviu para que os níveis de desigualdade e de exclusão social do país melhorassem de forma considerável. Pelo contrário: aumentou a desigualdade no acesso à terra ao mesmo tempo em que há uma considerável expansão da colonização e da fronteira agrícola. Além disso, a revolução não conseguiu prover estabilidade institucional no país, e as décadas seguintes foram marcadas por diversos golpes e ditaduras.

Na década de 1990, o neoliberalismo foi o paradigma dominante na Bolívia. Neste período, foi eleito à presidência da república Gonzalo Sánchez de Lozada, em 1995, pelo Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) e, em 1997, Hugo Banzer, militar que já havia estado no poder entre 1971 e 1978, chega ao cargo pelo Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR). Ambos foram eleitos com um programa similar: um projeto “modernizador”, que desse ao Estado mais eficiência (GONÇALVES, 2009). Sob a narrativa da busca de capitalização, diversos setores, como o ferroviário e de eletricidades, foram privatizados. A privatização de um setor em específico iria ser mais problemática – a dos hidrocarbonetos e, em especial, da empresa Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB).

O período neoliberal foi um momento de considerável crescimento da pobreza e da desigualdade na Bolívia. Os programas de ajuste estrutural tiveram consequências graves para os trabalhadores bolivianos: mais de 27 mil mineiros perderam seus postos de trabalho ainda

antes do início da década de 1990, e, nas fábricas, o número de demissões ultrapassou a faixa de 35 mil (FUSER, 2016). Como consequência das demissões em massa, houve um grande fluxo de migrações para as cidades, criando grandes cinturões de pobreza nos espaços urbanos e uma taxa de trabalho informal que chegou a ultrapassar 70% da economia urbana. Em outros espaços, como no Vale do Chapare, o principal fluxo laboral foi em direção às plantações de coca como meio de subsistência. Os salários reais caíram mais de 30% e o fluxo de capital externo esperado não chegou; o resultado foi que o país, após as privatizações, ficou num grau de alta insolvência, passando a depender exponencialmente mais de ajuda externa, aumentando o grau de endividamento, ao mesmo tempo em que o PIB crescia a taxas cada vez menores (FUSER, 2016).

É neste contexto que tem início dois eventos que mudariam a história política da Bolívia. Em oposição aos processos de desregulamentação e, principalmente, de privatização dos hidrocarbonetos no país, diversos setores, movimentos sociais, grupos e nações indígenas, sindicatos, entre outras organizações, dão início a dois ciclos de protestos que ficariam conhecidos como a Guerra da Água e a Guerra do Gás. A primeira ocorreu entre setembro de 1999 e abril de 2000 e teve como principal causa o descontentamento de diversos setores da população com as consequências da Lei de Água Potável e Sistema de Esgoto Sanitário⁶, aprovada pelo Congresso no mesmo ano, que deliberou pela privatização dos serviços de fornecimento de água, dando prioridade à empresa estadunidense Bechtel Holdings, e que aumentava a tarifa dos serviços (LISBOA, 2015). Já a Guerra do Gás, em 2003, foi uma série de manifestações e movimentações contrárias à privatização da YPFB.

Na esteira do crescimento dos movimentos sociais, que questionavam as condições em que as reformas baseadas no Consenso de Washington deixaram o país, emergiu como tema do momento o questionamento sobre o DS 24806, e a nacionalização do gás natural passou a ser o mote para qualquer grupo político que intentasse ganhar o apoio político das camadas populares representadas pela CSUTCB, pela Coordinadora e pela COB (LISBOA, 2015, p. 115).

A história política das mobilizações e dos movimentos sociais contemporâneos na Bolívia, no entanto, não inicia na década de 1990. Historicamente, setores indígenas, cocaleros e camponeses se organizaram em movimentos sociais e societais (TAPIA, 2008). Na final da década de 1960, o katarismo⁷ enquanto movimento se consolidaria na Bolívia como um dos principais instrumentos políticos que guiaria as lutas dos setores acima mencionados a partir da articulação das pautas de classe com movimentos indígenas – ou seja, racialmente centrado. É a partir deste tipo de concepção e de mobilização política – e na esteira deles – que teria origem e ganharia forças o MAS. O partido tem origem na formação de seis federações sindicais de cocaleros no Chapare, no departamento de Cochabamba (SILVA, 2009). Não existe uma definição única para o MAS: apesar de ser um partido político institucional, ele não é apenas isso. É composto por movimentos sociais, indígenas e, de acordo com Silva (2009), três elementos o caracterizam: uma ideologia contestadora bastante heterogênea, atravessada por elementos nacionalistas de esquerda mas sem deixar o indigenismo; sua formação enquanto identidade policlassista e sua estrutura interna heterodoxa, que

⁶ No original, Ley de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario.

⁷ O katarismo, movimento aymara altiplânico cujo nome faz referência Túpac Katari, liderança indígena do século XVIII, tem sua origem no final dos anos 1960 e se caracteriza por ser construir sua agenda política na retomada da identidade indígena – e em detrimento da concepção de mestiçagem que a Revolução Boliviana construiu. Destaca-se o papel político do movimento entre 1960 e 1970, para a construção de movimentos camponeses e originários independentes dos sindicatos tradicionais (SILVA, 2009, p. 71).

conjuga em doses variáveis ação direta com institucional, organizações sindicais e comunitárias com estrutura partidária [...]. O MAS se equilibra ao longo de sua história entre influxos ideológicos socialistas, indianistas e nacionalistas (o que se reflete em sua identidade calcada em classe, etnia e nação) (SILVA, 2009, p. 52).

Por isso, alguns autores o identificam como instrumento (GARCÍA LINERA, 2011), sistema de signos (KOMADINA; GEOFFROY, 2007), coalizão de movimentos (CUNHA FILHO, 2015a) ou até mesmo protopartido (LAZARTE, 2008).

A Guerra da Água e a Guerra do Gás tiveram consequências enormes para a vida política boliviana. Gonzalo Sánchez de Lozada, reeleito à presidência do país em 2002 pelo MNR com vitória com pequena margem em cima de Evo Morales, renunciou ao cargo em outubro de 2003, em meio à onda de protestos. Assumiu seu posto Carlos Mesa, vice-presidente, e logo um pleito antecipado foi convocado. Mais que isto, no entanto, a Guerra da Água e a Guerra do Gás mostraram a crise de legitimidade que os partidos políticos tradicionais se encontravam, principalmente após as malsucedidas reformas neoliberais. Para Cunha Filho (2014), os dois ciclos de protestos liquidaram o regime político vigente e abriram espaço para uma completa renovação de quadros. No ciclo eleitoral de 2005, Evo Morales Ayma foi eleito presidente do país pelo MAS com 53% dos votos; um novo bloco histórico assumia, pela primeira vez, a administração da institucionalidade boliviana.

O primeiro ato político de grande relevância do governo que se iniciou em 2006 foi relativo aos hidrocarbonetos. Em 1º de maio deste ano, foi promulgada a lei 28701, que decretou a nacionalização de todos os recursos naturais de hidrocarbonetos no país, respeitando o referendo vinculante do dia 18 de julho de 2004, ocorrido durante os ciclos de protestos. De acordo com a lei, o Estado recuperou a propriedade, a posse e o controle destes recursos; um mínimo de 50% mais uma das ações deveria estar sob comando do Estado. Para Cunha Filho (2018), não se tratou de uma nacionalização de tipo clássico: foi mais uma renegociação forçada de contratos, pois o Estado passa a ter obrigatoriamente 50% mais uma das ações. Além disso, logo no primeiro semestre de 2006, entraram em execução importantes políticas sociais e programas de transferência de renda, como o Bônus Juancito Pinto e o Renda Dignidade, destinados às famílias de baixa renda e ao auxílio aos cidadãos mais pobres e analfabetos, respectivamente (DOMINGUES, 2009). Além disso, destaca-se também o Bônus Juana Azurduy. “No seu conjunto, esses três programas beneficiam diretamente mais de 42% da população boliviana” (FUSER, 2016, p. 92).

No entanto, as mudanças mais significativas com a chegada do MAS ao poder viriam a partir da Assembleia Constituinte (AC) e, consequentemente, da aprovação da nova Constituição Política do Estado. A viabilidade legal da convocação de uma AC se deu a partir da reforma constitucional de 2004, aprovada ainda sob administração de Carlos Mesa, durante os ciclos de mobilizações, que constitucionalizou a figura da constituinte convocável por lei. Com isso, a AC teve início em 2006 e se estendeu até 2009; nela, o debate foi intenso e polarizado. Enquanto os setores populares ligados ao MAS construíram a Agenda de Outubro com uma série de pautas para debate, a oposição, capitaneada pelas elites tradicionais de partidos, construiu sua Agenda de Janeiro. A principal bandeira da oposição foi a defesa das autonomias departamentais – principalmente dos departamentos da Meia Lua. Além disso, também tiveram papel importante, os prefectos da Meia Lua, em suas tentativas de estatutos para promulgar referendos à margem da AC, para tentar garantir a aprovação da autonomia departamental sobre titulação fundiária (CUNHA FILHO, 2018). Durante grande parte do tempo, a principal estratégia da oposição foi não se fazer presente nas discussões para que a AC não

tivesse quórum suficiente dos votos.

O tema central – que, ao mesmo tempo, foi o de maior tensão e o que conseguiu conciliar ambos lados para a aprovação da CPE – foi a respeito das questões agrárias, principalmente a respeito do limite constitucional sobre os tamanhos permitidos de propriedade. Enquanto o Executivo tentava aprovar alterações na Lei do Serviço Nacional de Reforma Agrária, de 1996, para que a definição de Função Econômica Social não fosse considerada cumprida pelo simples pagamento de impostos – o que abriria espaço para que terras fossem consideradas improdutivas e, portanto, passíveis de expropriação –, a oposição ao MAS se organizava para bloquear este tipo de medidas. De acordo com Cunha Filho (2018), este debate gerou uma guerra econômica durante a AC em função da especulação em cima de alimentos por parte das elites agropecuárias, fato que foi respondido pelo governo com a criação da Empresa de Apoio à Produção de Alimentos (EMAPA). As tensões a respeito das titulações fundiárias se resolveriam apenas entre 2008 e 2009, após um recuo por parte do governo, que aceitou fixar o limite de hectares acima da proposta original.

A CPE foi aprovada por um referendo popular em janeiro de 2009 por 61,43% da população, com um índice de participação de mais de 90% dos habilitados para votar, e promulgada um mês depois por Evo Morales. Seu texto contém uma série de inovações constitucionais que mudariam consideravelmente a estrutura política da Bolívia. Ainda no preâmbulo, o texto fala sobre a refundação do Estado boliviano: deixa-se para trás os Estados colonial, republicano e neoliberal, que ignoravam a condição plurinacional boliviana e que geraram as desigualdades, as opressões e o racismo historicamente construídos e presentes na Bolívia de hoje.

Ainda no preâmbulo, o texto introduz um dos assuntos que será dos mais relevantes para a vida política do país a partir de então: a importância da “sagrada Madre Tierra” e da Pachamama⁸, mostrando a enorme relevância dos recursos naturais para a constituição política. No segundo capítulo da primeira parte, o texto diz que o Estado assume e promove princípios ético-morais da sociedade plural, dentre os quais inclui princípios de diversos povos originários, como o buen vivir⁹. O artigo 9 coloca a descolonização como um dos fins do Estado: sem discriminação, exploração e com justiça social para a consolidação das identidades nacionais. Além disso, o sistema de governo é descrito e destaca-se a adoção de uma forma de governo democrática, participativa, representativa e comunitária. Ou seja, no Estado boliviano esses três sistemas passam a coexistir.

As nações e povos indígenas originários e camponeses são definidos no texto constitucional como “toda coletividade humana que compartilha identidade cultural, idioma, tradição histórica, instituições, territorialidade e cosmovisão, cuja existência seja anterior à invasão colonial espanhola” (BOLÍVIA, 2009, artigo 30). Neste capítulo, o texto constitucional lhes dá direito a existir livremente, a manterem suas próprias crenças religiosas, cosmovisão e práticas, a sua livre determinação e territorialidade, à titulação coletiva de terras e territórios e à participação nos benefícios da exploração dos recursos naturais de seus territórios. Em síntese, assegura a plurinacionalidade, reconhecendo que, dentro da Bolívia, coexistem diversas nações. O conceito mobilizado é o de população indígena originária campesina¹⁰.

8 Deidade de diversas nações indígenas andinas ligada à terra, à fertilidade e à figura da mãe.

9 O buen vivir, ou vivir bien, é um princípio adotado na nova Constituição Política do Estado da Bolívia de 2009 e na Constituição da República do Equador de 2008. O buen vivir se estabelece como objetivo social para as pessoas, coletivos e sociedades para que estas possam viver a plenitude: “a satisfação das necessidades, a consolidação de uma qualidade de vida e uma morte digna, o florescimento saudável de todos”, entre outros elementos para a construção de espaços mais harmônicos, em especial com relação aos recursos naturais (RAMÍREZ, 2012, p. 17).

10 No original, pueblos indígenas originários campesinos.

No que tange à estrutura e a organização funcional do Estado boliviano, destaca-se em primeiro lugar a inserção da plurinacionalidade, que passa a ser componente dos três poderes: as duas Câmaras Legislativas passam a ter a representação assegurada de povos originários de diversas regiões do país, e o Judiciário passa a ser regido pelo pluralismo jurídico e pela interculturalidade, assim como a execução da jurisdição indígena originária e camponesa passa a ser admitida (BOLÍVIA, 2009). Sobre a organização econômica do Estado, consta o respeito à pluralidade de práticas econômicas e à promoção da economia comunitária, ou seja, “[...] forma de organização econômica comunitária compreende os sistemas de produção e reprodução da vida social fundados nos princípios e visão próprios das nações e dos povos indígenas originários e campesinos” (BOLÍVIA, 2009, artigo 307). As consequências disso são as diferentes mobilizações dos recursos naturais à serviço das diferentes práticas econômicas e do buen vivir.

Com isso, três pontos se destacam na CPE: 1) a noção da plurinacionalidade; 2) a incorporação das nações / comunidades indígenas originárias e camponesas no texto constitucional das mais diversas formas e 3) relação com recursos naturais. Estes parecem ser os três principais pontos de tensão do texto constitucional boliviano – tanto porque são fundamentais para o projeto político de Evo Morales, do MAS e de diversos movimentos sociais e cocaleros, quanto porque questões decorrentes deles entram em atrito direto com concepções adotadas por setores de oposição a Morales. São decorrentes destes três pontos selecionados outras questões, como a relação com a) propriedade privada (que se relaciona, especialmente, com 2 e 3) e b) a complexificação da pessoa jurídica (MOTA, 2009), que se relaciona principalmente com 1 e 2.

De forma similar à política doméstica, a política externa boliviana sob a administração de Morales mudou significativamente. De acordo com o Plano Nacional de Desenvolvimento, buscava-se construir uma Bolívia digna, soberana, produtiva e democrática, com uma política externa que levasse em conta o interesse e a soberania dos povos (BOLÍVIA, 2006; BOLÍVIA, 2014). No plano internacional, isto se manifestaria com uma política que, com a refundação do Estado, passaria a perseguir a valorização da soberania e da identidade nacional com rechaço aberto à ingerência externa, sob o marco da solidariedade e complementaridade entre as nações (BOLÍVIA, 2014). Com isso, desde o início do primeiro governo de Morales, a política externa boliviana foi marcada por uma forte retórica do interesse nacional; este foi instrumentalizado de várias formas, seja via discurso anti-imperialista, para a coerência da construção da descolonização do Estado, seja via a priorização de novos parceiros, principalmente do Sul Global, para a construção da agenda internacional.

Em primeiro lugar, a Bolívia de Evo teria de superar o relativo isolamento regional e continental que o país vinha enfrentando no período neoliberal em função das instabilidades políticas; em especial, o Estado havia ficado de fora das negociações sobre Tratados de Livre Comércio e dos arranjos infraestruturais para a construção do Anel Energético – um dos maiores projetos de integração sul-americana à época. Juntou-se a isso a priorização do interesse nacional para que o primeiro ponto marcante da política externa boliviana fosse com respeito à nacionalização da exploração dos recursos naturais. Tratou-se de uma questão de política externa porque as empresas que atuavam de forma majoritária no setor eram estrangeiras, incluindo subsidiárias da Petrobrás. Por questões internas, geopolíticas e por boa vontade do Brasil e de outros países da região, como a Venezuela (CEPIK; CARRA, 2006), a nacionalização não gerou maiores crises regionais – e pode-se dizer que foi um sucesso para a opinião pública boliviana.

Algumas temáticas de política externa foram destaque na agenda, como a defesa da democracia, dos Direitos Humanos, da Pachamama e da Tierra Madre. Em especial nas Nações

Unidas, a Bolívia atuou de forma a privilegiar temas como o direito à água potável e direitos das comunidades indígenas, promovendo o debate e co-patrocinando resoluções na Assembleia Geral sobre os assuntos (CEPPI, 2014). A política externa e a campanha ao redor da folha de coca merecem destaque especial: considerado um símbolo nacional, parte essencial da vida das populações originárias pelos seus usos medicinais, tradicionais, rituais e religiosos, enraizados nas diversas culturas e cosmovisões andinas, a folha de coca está na lista de substâncias entorpecentes e, conseqüentemente, é juridicamente entendida enquanto narcótico na maioria das legislações domésticas e internacionais. Foi estabelecido como objetivo da política externa boliviana a modificação desta condição “para lograr aceitação plena da comunidade internacional aos usos tradicionais da folha de coca no país e o reconhecimento de seu importante papel cultural” (BOLÍVIA, 2014, p. 66). Nas palavras de Evo Morales:

é vontade política do governo boliviano a revalorização e dignificação da folha de coca a fim de promover seus valores histórico-culturais, impulsionar os processos de transformação produtiva e propiciar a mudança de seu status jurídicos nas Convenções Internacionais (CONALTID, 2007, p.4, tradução nossa¹¹).

Ao mesmo tempo em que travou uma campanha pela regulamentação e descriminalização internacional da folha de coca, a política externa boliviana manteve os compromissos de combate ao tráfico internacional de substâncias psicoativas. No entanto, a tentativa era desvincular as duas temáticas, a folha de coca do tráfico de drogas. Assim,

As medidas a serem tomadas teriam como foco reduzir o potencial de produção de cocaína através de medidas de controle social das culturas, aplicar estratégias de interdição da logística do narcotráfico e luta pela revalorização da folha de coca para a transformação produtiva, o que teria que necessariamente passar por negociações internacionais para a descriminalização da folha de coca (LISBOA, 2015, p. 167).

A agenda externa do MAS estabeleceu uma política de redefinição de alianças em quatro níveis: no primeiro estão os países latino-americanos, prioridade da política externa boliviana, assim como as organizações internacionais de promoção da integração, como a Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América – Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP), na qual o país entrou oficialmente em abril de 2006, e a União das Nações Sul-Americanas (Unasul). Dentre os países latino-americanos, quatro relações se destacam. Com o Brasil e com a Argentina, as relações se intensificaram não apenas pela boa vontade de Kirchner e Lula, conforme mencionado acima, mas também pela intensificação da exportação de gás boliviano. Com Venezuela e com Cuba, as relações também aumentam de complexidade e, para além da retórica do combate à assimetria internacional e da solidariedade e reciprocidade entre os pueblos hermanos, diversas parcerias em termos de programas sociais são firmadas. Cabe também mencionar os avanços nas relações entre Bolívia e Chile desde o primeiro governo de Evo Morales. Com o acúmulo na opinião pública boliviana após a Guerra do Gás a respeito da questão marítima¹², a opinião pública passou a exigir maiores avanços na relação bilateral. Em 2006, as chancelarias chilena e boliviana acordaram uma agenda de 13 pontos

11 No original: “es voluntad política del Gobierno boliviano la revalorización y dignificación de la hoja de coca, a fin de promocionar sus valores histórico-culturales, impulsar los procesos de transformación productiva y propiciar el cambio de su status jurídico en las Convenciones Internacionales” (CONALTID, 2007 p. 4).

12 Após a Guerra do Pacífico, disputada entre Chile, Bolívia e Peru, iniciada em 1879 e finalizada em 1883, a Bolívia perde o acesso que tinha ao Oceano Pacífico. Para maiores informações, ver Costa (2017).

de diálogo¹³, que incluía a questão marítima. Ainda que alguns pontos tenham avançado, com a promoção de alguns encontros entre os representantes dos dois países, a questão do mar seguiu tensionada e sem maiores progressos.

No segundo nível estão os países europeus, com quem o diálogo esteve, a partir de 2006, mais aberto (BOLÍVIA, 2014). No terceiro nível estão os países do Sul Global, principalmente da África e da Ásia, com quem a Bolívia priorizou suas relações a partir de fóruns como a Cúpula América do Sul-Países Árabes (ASPA) e a Cúpula América do Sul-África (ASA). No quarto nível, a política externa boliviana passa a dar mais relevância a países com que, historicamente, não manteve relações profundas, mas que passam a ser de maior importância, como a Rússia, a China e o Irã (BOLÍVIA, 2014). Nota-se que, durante os anos de governo de Morales, efetivamente se aprofundaram os investimentos chineses e russos no país, com especial destaque às parcerias entre a YPFB e a Gazprom.

A política de novas alianças também mostra outro eixo fundamental da refundação da agenda externa boliviana: a mudança no padrão de relação com os Estados Unidos. A proposta do MAS é do que chamam de “ruptura de tutela” com os EUA (BOLÍVIA, 2014), a partir de uma abordagem anti-imperialista, contra-hegemônica e de constante denúncia às “sabotagens” que os EUA promovem contra os países em desenvolvimento, de acordo com a retórica oficial. Entre 2008 e 2009, a relação bilateral ficou especialmente abalada. Em 2008, o embaixador dos Estados Unidos na Bolívia, Philip Goldberg, foi declarado persona non grata em setembro e, em novembro do mesmo ano, a Bolívia suspendeu indefinidamente as atividades da Drug Enforcement Administration (DEA) no país.

Como consequência, os Estados Unidos descertificaram a Bolívia como país que combate o tráfico de drogas, o que interrompeu os benefícios comerciais da Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act (ATPDEA). Em síntese, ainda que as relações Bolívia-Estados Unidos no primeiro governo de Morales tenham se caracterizado pela baixa intensidade, nelas a tensão foi constante (CEPPI, 2014). Este padrão de relação política, no entanto, não necessariamente foi idêntico nas relações comerciais: os dois países seguiram mantendo trocas comerciais e econômicas constantes, e os EUA foram durante a maior parte do tempo o terceiro destino de exportações bolivianas (CEPPI, 2014). Isto mostra, conforme debatido por Gonçalves (2009), que, ainda que a retórica da política externa boliviana seja radical, existem traços constantes de pragmatismo e moderação na prática.

Em síntese, o primeiro governo de Evo Morales foi marcado pela aprovação da nova constituição e pela nacionalização dos recursos naturais – e por todas as tensões que as duas temáticas carregam. Estes fatos políticos, no entanto, foram transpassados pela construção de um Estado plurinacional, guiado pelo buen vivir, que reconhecesse devidamente suas comunidades originárias e campesinas, e que caminhasse no sentido da descolonização. De forma alguma, a construção da plurinacionalidade se deu sem oposição: parte considerável da elite econômica boliviana, localizada geograficamente na Meia Lua, organizou-se para construir oposição ao MAS. No entanto, o projeto de Morales parecia, até então, ter se construído em cima de uma base sólida, com apoio popular de diversos setores, em diálogo constante com as forças que o levaram ao poder.

13 Compõem a agenda de 13 pontos: 1) desenvolvimento de confiança mútua; 2) integração fronteiriça; 3) grupo de trabalho sobre livre trânsito; 4) infraestrutura física; 5) acordo de complementação econômica; 6) tema marítimo; 7) recursos hídricos: Silala; 8) luta contra a pobreza; 9) temas de segurança e defesa; 10) cooperação para o controle do tráfico ilícito de drogas e de produtos químicos essenciais; 11) educação, ciência e tecnologia; 12) cultura; 13) outros temas.

A Bolívia Plurinacional: Ascensão e Queda?

A Bolívia Plurinacional: continuidades e tensões (2009-2014)

Em 2009, Evo Morales é reeleito presidente da Bolívia pelo MAS com 64,22% dos votos. Além disso, seu partido conquistou uma maioria qualificada, acima de 2/3, nas duas casas legislativas, fato inédito na história do país. Algumas mudanças programáticas já podem ser observadas, no entanto. Se, no primeiro ciclo eleitoral em que teve vitória, Morales teve como bandeira e retórica principal a refundação do Estado, no segundo o desenvolvimento econômico também passou a compor discurso central: a industrialização e a prosperidade econômica passaram a ser entendidos como objetivos principais. O desenvolvimento econômico, induzido pelo Estado e por empresas estatais, teria os eixos de transportes, comunicações e infraestrutura como base.

Cabe notar que, nesse período, a economia do país ia bem. Entre 2006 e 2015, a média de crescimento do PIB foi de 5,04% (INE, 2019), a inflação estava sob controle e houve crescimento significativo na proporção de investimento externo direto (CUNHA FILHO, 2018). Em apenas uma década, o PIB da Bolívia quadruplicou, chegando a US\$ 9 bilhões em 2015 – e o crescimento foi acompanhado pela distribuição de renda e pela elevação do padrão de vida. Em uma década, o salário mínimo teve uma valorização de 380% e a taxa de desemprego caiu de mais de 8% para 5,5%. Além disso, a pobreza do país diminuiu consideravelmente – e a extrema pobreza (ou miséria) caiu de quase 40% para 28% no período (FUSER, 2016). Com a nacionalização do setor elétrico, as tarifas baixaram de preço e a rede foi ampliada, chegando a territórios do país onde nunca tinha havido luz elétrica. O analfabetismo foi erradicado com a aplicação do programa educacional “Yo, sí puedo”, em parceria com o governo cubano.

Para isso, o governo de Morales deu alguns passos de aproximação ao empresariado, sinalizando o objetivo de destensionar as relações com a elite econômica do país. Em dezembro de 2011, foi realizado o I Encontro Plurinacional para Aprofundar as Mudanças, evento convocado pelo governo e que contou com uma parcela bastante significativa do empresariado nacional, que se fez presente com uma postura demandante frente ao governo. O evento teve como resultado diversas diretrizes para a política econômica do governo, que seriam executadas a partir dali, como as novas leis de Apoio à Produção de Alimentos (2013), Serviços Financeiros (2013), Mineração (2014), Promoção de Investimentos (2014) e Arbitragem e Conciliação (2015) (CUNHA FILHO, 2018).

Além disso, outra sinalização importante foi a mudança na atuação da EMAPA: inicialmente, seu objetivo era a contenção da inflação e de preços dos alimentos; a partir de 2008, no entanto, ela é refundada e passa a incluir a estabilização do mercado interno, apoio à produção, assistência técnica, melhoramento do setor agropecuário, entre outros (CUNHA FILHO, 2018). Além disso, em 2015, o governo organizou a Cúpula Agropecuária, que contou com expressiva participação da elite de Santa Cruz. As resoluções da cúpula originaram diversas leis que seriam aprovadas nos meses seguintes, que reduziram as multas por desmatamento ilegal, ampliavam o prazo de verificação da FES de terras improdutivas de dois para cinco anos, e aumentaram o limite autorizado de desmatamento em terras comunitárias para até 20 hectares. As medidas foram duramente criticadas e boicotadas por organizações indígenas e de pequenos agricultores (CUNHA FILHO, 2018).

Ao mesmo tempo, vieram à tona algumas tensões entre o MAS e sua base de apoio. No final de 2010, o governo suspendeu os subsídios aos combustíveis, gerando uma alta que chegou a mais de 80% nos preços dos insumos. O fato gerou uma onda de protestos que ficou conhecido como gasolinazo. Além disso, diversas questões relacionadas aos recursos naturais

também passaram a ser tema de controvérsias; afinal, em sua nova política de privilegiar o desenvolvimento econômico e industrial, o governo de Morales diversas vezes entrou em choque com interesses de comunidades indígenas e cocaleras – já que estes dois grupos frequentemente foram críticos ao governo em matéria de exploração de recursos naturais.

Um dos principais exemplos disso está na questão relacionada ao Território Indígena Parque Nacional Isidoro Secure (TIPNIS). Em 2011, Morales avançou com uma proposta de construção de uma estrada que ligasse Villa Tunari, em Cochabamba, a San Ignacio de Moxos, em Beni; a estrada, no entanto, passaria por dentro do TIPNIS – fato que gerou uma grande onda de protestos, capitaneado pela Confederación de Pueblos Indígenas de Bolívia (CIDOB), que organizou uma marcha de Beni a La Paz. A justificativa do MAS e de Morales era que a rodovia reduziria significativamente a viagem entre o trecho e integraria ao resto da Bolívia uma região amazônica carente de infraestrutura e de serviços públicos. Após os protestos, foi aprovada uma lei que previa a inviolabilidade do TIPNIS e, portanto, congelava por ora a construção da estrada. No entanto, as tensões se mantiveram. Fuser (2016) considera que o impasse a respeito do TIPNIS tem um papel definitivo na implosão da frente de atores sociais que construíram o triunfo do MAS.

O problema, enfrentado por Morales em várias circunstâncias antes mesmo de eclodir o contencioso do Tipnis, sempre foi, desde o início, conciliar a perspectiva etnoambientalista adotada ostensivamente pelo governo com a necessidade de elevar em curto prazo as condições materiais de existência no país mais pobre da América do Sul (FUSER, 2016, p. 105).

As tensões entre a base social do MAS e o modelo de desenvolvimento que o governo estava assumindo no segundo governo também se dão em função do modelo extrativista. Algumas das comunidades indígenas da região tentaram bloquear a entrada dos geólogos da YPFB. Diante da palavra de ordem “Uma Amazônia sem petróleo”, lançada pelo Fórum Boliviano sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Fobomade), o presidente Evo Morales perguntou em tom de desafio: “Então, do que vamos viver?” (FUSER, 2016, p. 107). Além disso, o ritmo da distribuição de terras caiu significativamente, já que deixou de ser uma das prioridades do governo de Morales. Em seu livro, García Linera, vice-presidente do país e intelectual, chama isso de “as tensões criativas da revolução” (GARCÍA LINERA, 2011).

Crise política na Bolívia: de governo ou de Estado? (2014-2019)

Em 2014, Evo Morales foi eleito mais uma vez presidente do Estado Plurinacional da Bolívia. Desde então, as instabilidades políticas têm ganhado mais complexidade. A Constituição de 2009 só permite uma reeleição para os cargos majoritários no país. Com o fim do mandato, Evo não teria, portanto, direito à reeleição. No entanto, hoje Morales trava mais uma disputa política, pois tenta inserir na Constituição a possibilidade de uma segunda reeleição à presidência. No dia 21 de fevereiro de 2016, Evo levou a questão a referendo e, em um placar apertado, não conseguiu vitória: pouco mais de 51% da população votou contrariamente à possibilidade de uma nova reeleição. Parte da oposição hoje se mobiliza para que o presidente não possa concorrer; no entanto, os setores judiciais do país já deram a liberação, e Evo confirmou a candidatura da chapa, novamente com Álvaro García Linera, para o pleito que ocorrerá em 2019.

Em abril de 2017, os ex-presidentes Carlos Mesa, Jorge Tutu Quiroga e Victor Hugo Cárdenas se juntaram a Rubén Costas, governador de Santa Cruz, Luis Revilla, prefeito de La

Paz, e Samuel Doria Medina, líder do partido Unidad Nacional, para emitir conjuntamente um pronunciamento “em defesa da democracia e da justiça”. Os seis políticos são alguns dos nomes mais significativos da oposição à direita ao MAS. Na declaração, os políticos chamam a repostulação da candidatura de Morales de atentado contra a soberania do povo e condenam a judicialização da política. Ainda, a declaração critica o sistema judiciário boliviano por entender que a forma como se dá a escolha dos postulantes ao Judiciário propicia o aparelhamento deste por parte do MAS. Após o pronunciamento, Tutu Quiroga disse que a movimentação política ocorreu em defesa da cidadania boliviana e para “evitar que a Bolívia se torne uma Venezuela”. A declaração é importante não apenas porque agrega, no que foi denominado “bloco crítico a Evo”, nomes de peso da oposição, mas também porque a unificação de setores da direita boliviana é um fato político que há tempos não ocorria.

Em setembro de 2018, o Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP) aceitou o recurso do MAS que requer a alteração de três artigos constitucionais para que torne possível a nova postulação de Evo à presidência. Em outubro, cinco políticos bolivianos, incluindo o ex-presidente Carlos Mesa, levaram a questão à Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (OEA) para denunciar o governo boliviano pelo que consideram um desrespeito ao pacto de São José, fundador da instituição. O debate sobre a repostulação de Morales já havia sido levado à OEA antes: em dezembro de 2017, as eleições judiciais também ocorreram em meio a instabilidades e protestos. Após diversas campanhas por parte da oposição para a deslegitimação do processo eleitoral – por entender que a forma como se deu o registro dos candidatos favorece a eleição de setores sociais ligados ao MAS –, as candidaturas eleitas obtiveram cerca de 31% dos votos, enquanto os votos nulos ultrapassaram os 50%.

Em termos de ação coletiva, os últimos dois anos também foram de muita movimentação na Bolívia. O 21F articulou grandes manifestações quase todos os meses. Em outubro de 2017, após a sinalização positiva do TCP ao MAS, grandes marchas tanto a favor como contra Morales ocorreram no país. Em agosto, na cidade de Achacachi, manifestantes exigiram a saída do prefeito Edgar Ramos, do MAS. Durante quase um mês, os manifestantes realizaram greves e bloqueio a estradas e milhares de mulheres da cidade realizaram uma marcha até La Paz para protestar contra Ramos, Morales e o MAS. Em fevereiro de 2018, quando o 21F completou dois anos, ocorreram diversas manifestações, sendo a maior na capital, La Paz, com grande participação de setores universitários. Além das sucessivas marchas, foram de grande importância greves de setores como a dos médicos, que durou mais de 40 dias entre novembro e dezembro de 2017, e dos estudantes da Universidad Pública de El Alto (UPEA) em junho de 2018. Em 2018, popularizou-se também a campanha #BoliviaDijoNo, que serve como palavra de ordem e movimento de chamada para marchas, greves e passeatas.

Em agosto de 2017, Evo revogou a lei de intangibilidade sobre o TIPNIS, aprovada em 2011, para a construção de pontes e estradas com o objetivo de ligar os departamentos de Cochabamba e Beni. Os protestos, marchas e bloqueios reiniciaram no mesmo mês, envolvendo setores indígenas, ambientalistas, a Igreja Católica e líderes da oposição. A respeito das fragmentações no diálogo com movimentos sociais, destaca-se o papel que a Central Obrera Boliviana (COB) – maior central sindical do país – tem exercido nas críticas a Evo e ao MAS. Em 2016, a COB esteve presente em algumas frentes do 21F e compunha o Comité Nacional de Defensa de la Democracia (CONADE). Em fevereiro de 2017, no entanto, a central sindical rompeu com o movimento, não esteve presente no 21F deste ano e liderou, de forma independente, uma greve ligada a pautas trabalhistas – ou seja, não deixou de fazer críticas a Evo. Em setembro de 2018, as relações entre o MAS e a COB já estavam novamente mais pacificadas após a eleição da nova diretoria da central sindical. No entanto, o histórico dos últimos anos

mostra uma instabilidade que é relevante para o cenário político nacional.

Além disso, cabe mencionar os conflitos ocorridos nos últimos meses entre o governo e algumas organizações de produtores de coca, setor popular que, historicamente, também esteve aliado ao MAS. Em especial, destaca-se o conflito de Evo com a Associação Departamental dos Produtores de Coca (Adepcoca), em Yungas, e a prisão de seu líder, Franklin Gutiérrez. Nos últimos anos, após a atualização na lei que rege a produção de coca, Morales e o MAS vêm enfrentando protestos e oposição de setores cocaleros, principalmente da região dos Yungas.

Em termos de política externa, pode-se observar que houve uma manutenção dos padrões gerais. Cabe destacar, no entanto, os avanços com relação à questão marítima. Se o diálogo bilateral não avançava na questão enquanto Michelle Bachelet estava na presidência do Chile, ficou mais complicado depois que Sebastián Piñera assumiu o cargo, em 2010. Em 2011, o governo boliviano criou o plano Diremar, que seria responsável pela coleta de documentos e pela montagem da argumentação jurídica da temática. Em abril de 2013, o governo da Bolívia apresentou formalmente uma demanda contra o Chile na Corte Internacional de Justiça (CIJ) pela necessidade vinculante de o Chile dialogar sobre a restituição de uma saída para o Oceano Pacífico para a Bolívia. Em abril do ano seguinte, a Bolívia apresentou sua memória à CIJ. Desde 2011, o tema se tornou um dos grandes debates de interesse nacional, capaz de mobilizar diferentes setores sociais – das Forças Armadas aos setores de base do MAS. O dia 23 de março, Dia do Mar, é um dos mais comemorados feriados bolivianos. Para Cunha Filho (2015b),

De todas as perdas territoriais sofridas pelo país, a do litoral se destacou sempre na memória coletiva boliviana como seu maior trauma nacional com fortíssimas implicações econômicas e simbólicas. Assim, não foi surpresa que o tema da recuperação marítima resurgisse com força num contexto em que o nacionalismo retornou como potente discurso político no país. (CUNHA FILHO, 2015b, p.4)

Em outubro de 2018, no entanto, a CIJ deliberou, por 12 votos contra 3, rejeitar a petição boliviana. Apesar de a decisão ter convidado os países a seguir em diálogo, Morales declarou que seu resultado foi imparcial e que a Bolívia vai seguir na batalha pelo acesso ao mar¹⁴. Para driblar a falta de saída para o mar e seus custos econômicos, a política externa boliviana procurou saídas envolvendo um aumento da integração infraestrutural. Após o relativo fracasso dos projetos de integração física da América do Sul, com o esvaziamento da Unasul e do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan), a Bolívia passou a promover com mais ênfase a construção do Corredor Ferroviário Bioceânico, junto a países como Peru, Brasil e Paraguai.

Além disso, mantendo organizações regionais como de grande importância para a política externa, a Bolívia construiu nos últimos anos uma intensa campanha para seu ingresso no Mercosul. Atualmente, o país conta com o status de Estado associado ao bloco. Desde 2006, Morales já manifestava a intenção em ingressar no bloco. Em 2012, o processo oficial de adesão da Bolívia teve início; neste ano, no entanto, o Paraguai encontrava-se suspenso da organização após o golpe contra o ex-presidente Fernando Lugo. Entre 2015 e 2017, Argentina, Paraguai, Uruguai e Venezuela assinaram o protocolo de adesão boliviana; no entanto, ainda falta a aprovação do Brasil, passando pelas duas casas legislativas brasileiras, para que o trâmite seja completo.

14 Mais informações em: <<http://latsul.org/wp-content/uploads/2019/01/Conjuntura-Latitude-Sul-n.-11-Novembro-2018.pdf>>. Acesso em: 1/fev./2019.

Para além da manutenção geral dos padrões de política externa desde 2006, destaca-se a manutenção no padrão de relações entre a Bolívia e a Venezuela, em particular. Apesar da crise política que o governo de Nicolás Maduro tem enfrentado nos últimos anos, Morales manteve a Bolívia como um dos principais aliados do regime boliviariano e manteve a narrativa de que as acusações contra Maduro são táticas de desestabilização do golpismo internacional articulado pelos Estados Unidos.

O futuro da Bolívia está incerto. Evo e o MAS, por mais de uma década, mantiveram altos níveis de popularidade¹⁵. No entanto, nos últimos anos, o cenário começou a mudar, a polarização política começou a crescer, em especial no debate institucional, com a unificação do discurso em torno da defesa da democracia e contra a nova postulação de Morales à presidência. Além disso, tensões e contradições do projeto plurinacional têm vindo à tona. O diálogo com os movimentos sociais e com setores populares que, historicamente, foram base do MAS também parece rachado; cabe notar o debate sobre a utilização dos recursos naturais, que parece ser um dos principais estrangulamentos, já que coloca de lados opostos pueblos originarios e as elites econômicas do país. Isto importa porque o projeto de Estado do MAS é baseado na participação popular e no diálogo com movimentos e comunidades originárias.

Considerações Finais

Nos últimos 15 anos, a Bolívia passou por profundas transformações a nível, social, econômico e político, seja na política externa ou na política doméstica. No período mais recente, no entanto, diversos sinais de recuo têm sido vistos no projeto de Evo Morales Ayma e do Movimiento al Socialismo. Para além do que já foi discutido anteriormente, vale notar que, no início de 2019, o presidente fez uma grande reforma ministerial e está atento às mudanças da geopolítica regional: sinalizou que pretende manter relações estáveis com o recém-eleito presidente do Brasil, Jair Bolsonaro, por exemplo. Isto se dá em um cenário de crescimento da extrema direita no subcontinente sul-americano – que se consolida não apenas como um desafio à esquerda, mas também à direita e ao centro boliviano; cresce a narrativa de que a Bolívia está passando por um processo de “venezuelização”.

Entender a situação política da Bolívia contemporânea exige que se olhe com atenção aos seus marcadores sociais e aos eixos estruturantes do debate público do país. Até hoje, as principais tensões – seja a nível doméstico ou internacional – passam pelas consequências de uma sociedade abigarrada. Sejam as elites econômicas que constantemente demandam autonomia com relação ao Estado central, sejam as poblaciones originárias que adquiriram legislações próprias pelo pluralismo jurídico do Estado plurinacional, seja na política externa, que tem na integridade territorial parte central de sua agenda: segue no eixo central do debate público boliviano qual vai ser a interação do Estado-sociedade, se representativa, participativa ou comunitária. Todos são embates que resultam de um Estado no qual coexistem múltiplas nações e no qual a construção de hegemonia é extremamente difícil. No núcleo central do conflito social boliviano estão os recursos naturais. A forma como serão utilizados e explorados – ou mesmo se serão utilizados e explorados – está em constante disputa entre os principais polos. Esta tensão acompanha o tempo todo o debate sobre a sociedade abigarrada e a relação Estado-sociedade; afinal, significa, em última instância, a mobilização e a utilização da coisa pública. Quão públicos são os recursos naturais bolivianos? Quais os limites entre as jurisdições do Estado central e o pluralismo jurídico das nações dos pueblos originarios?

¹⁵ Durante grande parte de seu governo, Morales contou com altos níveis de aprovação popular. De acordo com o jornal boliviano *El Deber* (2018), no entanto, a partir de 2017 seu respaldo passou por quedas nas maiores cidades do país, o que baixou a taxa de aprovação de 58% para 35%.

Não de menor importância, estas questões representam o cerne das contradições das transformações políticas da Bolívia dos últimos quinze anos. Frente à crise institucional e política que o país vem vivendo, cabe perguntar se, efetivamente, o MAS logrou construir uma hegemonia política, em termos gramscinianos, no país. Mais que isto: as tensões políticas hoje representam uma crise do governo ou a crise do próprio Estado plurinacional? Até que ponto a oposição a Morales está disposta a desconstruir do que se formou na última década e meia? Independente do futuro político do país, parece claro que 2019 será um ano de inflexões.

(Recebido para publicação em 31 de janeiro de 2019)

Referências

BOLÍVIA. **Constitución Política del Estado**. 2009.

_____. *La Revolución Democrática y Cultural y su Política Exterior – Memoria Institucional*. 2014.

CEPIK, Marco; CARRA, Marcos. Nacionalização Boliviana e Desafios da América do Sul. **Análise de Conjuntura OPSA**, Rio de Janeiro, n.4, abr. 2006.

CEPPI, Natalia. La Política Exterior de Bolivia en Tiempos de Evo Morales Ayma. **Si Somos Americanos**: revista de estudios transfronterizos, Santiago, v.14, n.1, 2014.

COSTA, Murilo Gomes da. Bolívia e Chile: Reflexões geopolíticas sobre o litígio marítimo. **Boletim OPSA**, n.1, 2017, p.8-11. Disponível em: <<http://opsa.com.br/boletim-opsa/>>. Acesso em: 1/fev. 2019.

CUNHA FILHO, Clayton Mendonça. A construção do Estado Plurinacional na Bolívia como tentativa de institucionalizar o abigarrado. **Revista de Estudios Bolivianos**, Pittsburgh, v.20, n.1, 2014.

_____. **A construção do horizonte plurinacional**: liberalismo, indianismo e nacional-popular na formação do Estado boliviano. 2015. 315 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciência Política, Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015a.

_____. “Um País de Contatos”: a política exterior boliviana entre Haia e a integração regional. **Observador Online**. OPSA, Rio de Janeiro, v. 10, n.8, 2015b.

_____. Do confronto à cooptação? As tensas relações entre empresariado e governo Evo Morales, na Bolívia. In: **Elites empresariais Estado e mercado na América Latina**, 2018. DOMINGUES, José Mauricio. A Bolívia às Vésperas do Futuro. In: DOMINGUES, José Mauricio; GUIMARÃES, Alice Soares. MOTA, Aurea; SILVA, Fabricio Pereira (Orgs.) **A Bolívia no Espelho do Mundo**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

FUSER, Igor. **Bolívia** (coleção Nuestra América). São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2016.

GONÇALVES, Fernanda Cristina Nanci Izidro. **Bolívia: novos rumos na política externa. Caderno de Relações Internacionais**, Rio de Janeiro, v.2, n.1, 2009.

GUIMARÃES, Alice Soares. Emergência das Identidades Étnicas na Bolívia Contemporânea. In: DOMINGUES, José Maurício; GUIMARÃES, Alice Soares. MOTA, Aurea; SILVA, Fabricio Pereira (Orgs.) **A Bolívia no Espelho do Mundo**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

LINERA, Álvaro García. **Las Tensiones Creativas de la Revolución**: la quinta fase del cambio. La Paz, 2008.

LISBOA, Marcelino Teixeira. **A Política Externa da Bolívia**: temas e grupos de interesse (2006-2014). 2015. 190 f. Tese (Doutorado) – Curso de Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

MOTA, Aurea; SILVA, Fabricio Pereira; DOMINGUES, José Maurício (Orgs.) **A Bolívia no Espelho do Mundo**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

RAMÍREZ, René. **La Vida (Buena) como Riqueza de los Pueblos**: hacia una socioecología política del tiempo. Quito: Editorial IAEN, 2012.

SILVA, Fabricio Pereira da. Equilíbrios Precários: a trajetória do Movimento ao Socialismo e seus dilemas. In: DOMINGUES, José Maurício; GUIMARÃES, Alice Soares. MOTA, Aurea; SILVA, Fabricio Pereira (Orgs.) **A Bolívia no Espelho do Mundo**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

TAPIA, Luis. **Política Selvaje**. La Paz: CLACSO / Muela del Diablo, 2008.

ZAVALETA, René. **Lo Nacional-Popular en Bolivia**. Buenos Aires: Siglo Veinteuno Editores, 1986.



Capítulo 3

Brasil



A crise da democracia no Brasil: do lulismo ao bolsonarismo

La crise de la democracia en Brasil: do lulismo ao bolsonarismo

Marianna Albuquerque¹
Josué Medeiros²

Resumo: O objetivo do capítulo é fazer um balanço da ascensão e crise do ciclo progressista no Brasil, a partir dos governos do Partido dos Trabalhadores (PT) e da crise que culminou no golpe parlamentar de 2016. Para tal, serão feitos apontamentos introdutórios sobre o conceito de ciclo progressista e de desenvolvimentismo, defendendo uma visão integrada entre a política doméstica e a política externa para compreender o fenômeno do “lulismo”. Posteriormente, serão apresentados os principais marcos dos dois mandatos de Lula da Silva (2003-2010) e do primeiro governo Dilma (2011-2014), em que houve uma mudança clara de orientação em relação à política neoliberal dos anos 1990. O capítulo é concluído com uma análise sobre o golpe parlamentar de 2016, o desmonte do governo Temer e as perspectivas de radicalização do governo de Jair Bolsonaro.

Palavras-chave: Brasil; Ciclo Progressista; Lulismo; Política Externa

Resumen: El objetivo del capítulo es hacer un balance de la ascensión y crisis del ciclo progressista en Brasil, a partir de los gobiernos del Partido de los Trabajadores (PT) y de la crisis que culminó en el golpe parlamentario de 2016. Para ello, se harán apuntes introductorios sobre los conceptos de ciclo progresista y desarrollismo, defendiendo la visión conjunta entre política doméstica y política externa para comprender el fenómeno del “lulismo”. Posteriormente, se presentarán los principales hitos de los dos mandatos de Lula da Silva (2003-2010) y el primer gobierno Dilma (2011-2014), en el que hubo un cambio claro de orientación en relación con la política neoliberal de los años 1990. El capítulo concluye con un análisis sobre el golpe parlamentario de 2016, el desmonte del gobierno Temer y las perspectivas de radicalización del gobierno de Jair Bolsonaro.

Palabras-clave: Brasil; Ciclo Progresista; Lulismo; Política Externa.

1 Coordenadora Adjunta do Observatório Político Sul-Americano (OPSA). Doutoranda em Ciência Política (IESP-UERJ). Bolsista do CNPQ. E-mail: marianna_raa@yahoo.com.br

2 Professor da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Doutor em Ciência Política (IESP-UERJ). E-mail: josuedsrj@gmail.com

Introdução

A necessidade de fazer convergir a análise de política externa com a política interna sempre orientou a pesquisa no Observatório Político Sul-Americano (OPSA) e orienta este capítulo de balanço dos governos progressistas no Brasil. Com isso, buscamos dar conta de um duplo movimento. Por um lado, trata-se de reafirmar nossa filiação à noção de que a política externa é uma política pública. Por outro, há o nosso pertencimento ao campo de pensamento crítico que postula o olhar geopolítico, sistêmico e totalizante como um pressuposto indispensável para a Ciência Política. Dessa forma, iniciamos com apontamentos teóricos introdutórios para, em seguida apresentar os principais temas e acontecimentos dos governos de Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016), ambos do Partido dos Trabalhadores (PT). Nosso argumento postula que, a partir do golpe parlamentar de 2016, o ciclo progressista deu lugar a um ciclo neoliberal e autoritário (MEDEIROS, 2017) no governo Temer (Partido do Movimento da Democracia Brasileira – PMDB) que, conforme os indícios apontam, será ainda mais radical no governo de Jair Bolsonaro (Partido Social Liberal – PSL).

Política Externa enquanto Política Pública

Carlos Milani e Leticia Pinheiro (2013) argumentam em favor da superação de uma visão reificada da “noção de interesse nacional”, baseada em “uma concepção do Estado como uma casa de portas e janelas sempre fechadas, cujas relações econômicas, sociais, culturais e políticas no plano doméstico não deveriam merecer a atenção dos analistas de política externa” (PINHEIRO; MILANI, 2013, p.15-16). Em seu lugar, os autores afirmam uma “teoria abrangente de Estado”, na qual “o Estado e o governo [estão] em ação no plano internacional”. Isso implica considerar que o governo “é uma instituição do Estado e que são os governos os produtores de políticas públicas” (p.21).

Ainda de acordo com Milani e Pinheiro (2013), os governos são influenciados por outros atores institucionais – poderes Legislativo e Judiciário e agentes subnacionais – e por atores da sociedade civil, tais como movimentos sociais, ONGs, etc. Porém, “em última instância, a responsabilidade pelas políticas públicas, entre elas a política externa, é do governo que as implementa” (PINHEIRO; MILANI, 2013, p.21).

Uma vez que, em uma democracia representativa, governos são escolhidos pelo voto popular e em eleições livres e regulares, nas quais diferentes grupos sociais podem tanto competir pelo poder quanto se opor ao governo do momento (DAHL, 2005), instala-se uma relação específica de disputas políticas: os governantes precisam prestar contas à sociedade das suas decisões e das políticas públicas implementadas, de modo a convencer a maioria do eleitorado da necessidade de sua continuidade no poder. Em paralelo, a oposição tem o direito de apresentar caminhos alternativos para o governo e as políticas públicas que dele emergem, e assim se capacitar a ocupar o poder no futuro.

Nesse momento, faz-se necessário ressaltar que tal dinâmica é atravessada por aquilo que chamamos neste capítulo de olhar geopolítico, sistêmico e totalizante, próprio do pensamento crítico e indispensável à análise política.

Geopolítica e relações de força

Classes e frações de classe que disputam o governo não possuem total liberdade de escolha para implementar seus programas em caso de vitória. Existem os obstáculos estruturais,

os quais são explicados pela inserção do país no sistema internacional. A própria consciência desses limites é um predicado fundamental para que um grupo político consiga ser efetivo tanto na oposição quanto no governo. O revolucionário italiano Antônio Gramsci (2002) sintetizou essa tensa e complexa relação entre escolhas e estruturas com a noção de “análise das relações de força”:

É o problema das relações entre estrutura e superestrutura que deve ser posto com exatidão e resolvido para que se possa chegar a uma justa análise das forças que atuam na história de um determinado período e determinar a relação entre elas. No estudo de uma estrutura, devem-se distinguir os movimentos orgânicos (relativamente permanentes) dos movimentos que podem ser chamados de conjuntura (ocasionais, imediatos, quase acidentais). Os fenômenos de conjuntura dependem, certamente, de movimentos orgânicos, mas seu significado não tem um amplo alcance histórico: eles dão lugar a uma crítica política miúda, do dia-a-dia, que envolve pequenos grupos dirigentes e personalidades imediatamente responsáveis pelo poder. Os fenômenos orgânicos dão lugar à crítica histórico-social, que envolve os grandes agrupamentos, para além das pessoas imediatamente responsáveis e do pessoal dirigente. Quando se estuda um período histórico, revela-se de grande importância essa distinção. O erro consiste em não saber encontrar a justa relação entre o que é orgânico e o que é ocasional (GRAMSCI, 2002, p.36-37).

Gramsci (2002) distingue os processos orgânicos em “estruturais” (i) que não se alteram pela vontade, pois “ninguém pode modificar o número de empresas e de seus empregados” (p.40); “político”, (ii) no qual os grupos sociais constituem “os diversos momentos da consciência política coletiva” (p.41); e “político-militar” (iii), no qual a força será um elemento decisivo das lutas políticas (p. 43).

O importante, para este capítulo, é que as relações internacionais aparecem nas três dimensões dos processos orgânicos gramscianos: “deve-se ainda levar em conta que essas relações internas de um Estado-nação entrelaçam-se com as relações internacionais, criando novas combinações originais e historicamente concretas” (GRAMSCI, 2002, p.42), o que afeta decisivamente a política nacional. Há, ainda, a diversidade interna do país, que coincide com a análise de Milani e Pinheiro (2013) sobre os vários atores que influenciam a política externa de um governo. Para Gramsci (2002, p.42), “a relação entre forças internacionais e forças nacionais torna-se ainda mais complexa por causa da existência, no interior de cada Estado, de várias seções territoriais com estruturas diferentes e diferentes relações de força”.

As dimensões orgânicas das relações de força no Brasil se manifestaram, desde a redemocratização, em processos que, embora distintos, são complementares. Primeiro, a questão do desenvolvimentismo e, em seguida, com a emergência do ciclo progressista.

Brasil: o problema do desenvolvimentismo

De acordo com Amado Cervo (2008), a experiência histórica do Brasil fez com que o problema epistemológico central do país fosse o desenvolvimento. A necessidade de transformar este em um projeto nacional foi a força motriz dos governos no poder, seja a partir da associação com as grandes potências seja pela busca de inserção autônoma no sistema internacional. Para o autor, o desenvolvimento foi o elemento central dos governos de Fernando Henrique Cardoso, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e Luiz Inácio Lula da Silva, do PT. Embora Cervo reconheça que as abordagens que ambos adotaram geraram

visões de mundo e práticas políticas diferenciadas, a inserção do presidente tucano no guarda-chuva conceitual do desenvolvimentismo gera mais controvérsias do que acordos, ocorrendo justamente o oposto com relação ao petista. Isso fica mais nítido quando nos apoiamos na definição de desenvolvimentismo oferecida por Ricardo Bielchowsky (1988). Trata-se da

Ideologia de transformação da sociedade definida pelo projeto econômico que se compõe dos seguintes pontos fundamentais: a) a industrialização integral é a via de superação da pobreza e do subdesenvolvimento brasileiro; não há meios de alcançar uma industrialização eficiente e racional no Brasil através das forças espontâneas do mercado; por isso, é necessário que o Estado a planeje; c) o planejamento deve definir a expansão desejada dos setores econômicos e os instrumentos de promoção dessa expansão; e d) o Estado deve ordenar também a execução da expansão, captando e orientando recursos financeiros e promovendo investimentos diretos naqueles setores em que a iniciativa privada seja insuficiente. (BIELCHOWASKY, 1988, p. 7).

Juntando o prisma apresentado por Bielchowsky (1988) com a definição dos movimentos orgânicos elaborada por Gramsci (2002), não é possível interpretar o governo Fernando Henrique em uma chave desenvolvimentista. Mesmo Cervo (2008) relaciona aquele governo aos princípios do neoliberalismo. Dessa forma, a inserção do país e o projeto do desenvolvimento estiveram associados, no governo pessedebista, à adaptação aos conselhos dos países centrais e das instituições financeiras internacionais, a partir de um plano econômico ortodoxo. Para Cervo (2008), uma reorientação teria ocorrido ainda no final do governo de Cardoso, com os primeiros sinais do enfraquecimento das propostas liberalizantes com a crise financeira de 1999. Não há, porém, nas políticas públicas do governo tucano, elementos que permitam relacioná-lo positivamente com a ideologia desenvolvimentista. O exemplo do “apagão elétrico” de 2000 é perfeito para iluminar a desarticulação do papel do Estado na esfera econômica resultante da adesão neoliberal promovida por Fernando Henrique.

Ao mesmo tempo, o fato de que Lula manteve na política econômica o tripé neoliberal não anula o reconhecimento de que seu governo promoveu a ideologia desenvolvimentista, conforme afirma a maioria da bibliografia sobre a experiência petista na presidência. É nesse sentido que André Singer (2012) define o lulismo “como um fenômeno político” que “existe sob o signo da contradição” (SINGER, 2012, p.9).

Ciclo progressista na América do Sul

Entendemos, por fim, que a noção de ciclo progressista é fértil para incorporar tanto os movimentos orgânicos de Gramsci (2002) quanto as dimensões da política externa enquanto política pública apresentadas por Milani e Pinheiro (2013), passando ainda pelas ambiguidades e contradições que a polarização desenvolvimentismo-neoliberalismo apresenta ao longo da vigência do lulismo.

Para definir o ciclo progressista vamos recorrer à Maria Regina Soares de Lima (2008). Sua característica fundamental é que seus “governantes chegaram ao poder com um mandato popular de restauração da solidariedade sobre o mercado” (LIMA, 2008, p.8). As contradições resultantes de uma “combinação esdrúxula de governantes com políticas macroeconômicas ortodoxas e agenda social e de política externa heterodoxa” (p.8) não inviabilizam este mandato, pois refletem as relações de forças internacionais, cujo reconhecimento permite superar os impasses neoliberais. De acordo com Soares Lima (2008), “a chegada ao poder de governos

de esquerda, alguns anti-sistêmicos, só pode ser entendida quando se levam em conta movimentos profundos, no sistema internacional e na região, observados no fim do século XX e no início do novo milênio” (p.8).

São dois movimentos, um de natureza econômica e outro de substância política. “O primeiro deles, por sua abrangência sistêmica, envolve a expansão territorial do capitalismo e a configuração de um capitalismo realmente global” (LIMA, 2008, p.9), cuja promessa era levar paz e prosperidade ao mundo através do livre mercado. Seguindo o fio da meada proposto por Soares de Lima, podemos concluir que na virada do século tal promessa havia falhado. No extremo, as guerras da Bósnia, do Afeganistão e do Iraque, bem como a deterioração das negociações entre Israel e Palestina, mostravam a inviabilidade da paz capitalista. De modo mais generalizado e abrangente para o Brasil, “o efeito combinado da globalização do capitalismo e da crise dos modelos de inserção internacional dos países em desenvolvimento foi acentuar o processo de concentração de riqueza no plano global” (LIMA, 2008, p.10).

A política aparece, ligada a esse processo sistêmico do capitalismo global, sob a face da expansão da democracia. “O segundo movimento que se alastrou nos anos 1990 foi a crise dos governos autoritários e as bem-sucedidas transições democráticas nos países latino-americanos e no Leste-Europeu” (LIMA, 2008, p. 10). E, prossegue a autora, “nesse novo contexto, governos populares puderam não apenas ser eleitos, como também exercer seus mandatos” (p.11), rompendo com a lógica da Guerra Fria, na qual os Estados Unidos apoiaram golpes contra governos eleitos por entender que suas políticas favoreciam o polo comunista na dinâmica internacional. Em síntese,

A emergência dos governos progressistas de esquerda nos anos 2000 na América do Sul, suscitada pela falência dos experimentos neoliberais anteriores, deve ser entendida levando-se em conta as profundas transformações na economia política do capitalismo e na geopolítica global, bem como as transformações políticas e econômicas regionais, ressaltando-se o vigor da onda de democratização política em curso. (LIMA, 2008, p. 12).

Guiados por essas coordenadas, apresentaremos o balanço do ciclo progressista no Brasil, iniciado em 2003 e que terminou em 2016, com o golpe parlamentar (SANTOS, 2017). Optamos por uma divisão que seguisse os quatro mandatos presidenciais conquistados nas urnas pela coalizão política e social liderada pelo PT. Esse critério, além de atender às diferenciações empíricas que tais governos apresentaram – as quais desenvolvemos em cada tópico – também reforça nosso pertencimento ético e valorativo ao processo de democratização mencionado por Soares de Lima (2008), e que se encontra em profunda crise na atualidade, conforme abordaremos na conclusão.

O primeiro Governo Lula (2003-2006)

A imagem da “combinação esdrúxula” (LIMA, 2008) é a tônica do debate acadêmico sobre o primeiro mandato de Lula na presidência. Cervo (2008), por sua vez, fala em um governo híbrido de esquerda, que junta liberalismo e desenvolvimentismo. Podemos complementar com a síntese apresentada por Singer (2012) do lulismo enquanto um reformismo gradual e um pacto conservador, o que permitiu estabilidade econômica e ação social e internacional diferenciada.

Esse processo contraditório e conflituoso está sintetizado nos documentos que precedem o exercício do governo. Primeiro, na Carta ao Povo Brasileiro, lançada por Lula ainda em

2002, durante o processo eleitoral. No documento, o então candidato se comprometia com a manutenção e continuidade do tripé macroeconômico.

A superação do atual modelo não se fará num passe de mágica, de um dia para o outro. Não há milagres na vida de um povo e de um país. O que se desfez ou se deixou de fazer em oito anos não será compensado em oito dias. O novo modelo não poderá ser produto de decisões unilaterais do governo, tal como ocorre hoje, nem será implementado por decreto, de modo voluntarista. Será fruto de uma ampla negociação nacional, que deve conduzir a uma autêntica aliança pelo país, a um novo contrato social, capaz de assegurar o crescimento com estabilidade. Premissa dessa transição será naturalmente o respeito aos contratos e obrigações do país³.

Nesse mesmo documento o futuro presidente falava em recuperar a “soberania em grande parte comprometida”. Por isso, na Carta ao Povo Brasileiro⁴, Lula anunciava que, no seu governo, “a política externa deve ser reorientada para esse imenso desafio de promover nossos interesses comerciais e remover graves obstáculos impostos pelos países mais ricos às nações em desenvolvimento”.

Segundo, no Programa de Governo (2002), destacamos a centralidade dessa nova postura para o projeto nacional de desenvolvimento:

(...) consolidação da vocação de multilateralidade do comércio exterior brasileiro mediante políticas direcionadas à diversificação de mercados, ao fortalecimento e ampliação do Mercosul e à retomada do projeto de verdadeira integração latino-americana, ao estabelecimento de programas de cooperação econômica e tecnológica com potências emergentes como a Índia, a China, a África do Sul, entre outras. Quanto à ALCA, não se trata de uma questão de prazos ou de eventuais vantagens nesse ou naquele setor. A ALCA é um projeto de anexação política e econômica da América Latina aos EUA, cujo alvo principal, pela potencialidade de seus recursos e do seu mercado interno, é o Brasil (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002, p. 13).

Terceiro, no discurso de posse⁵, conforme apontou Silva (2013). Ao assumir a presidência, Lula declarou que “a ação diplomática do Brasil estará orientada por uma perspectiva humanista e será, antes de tudo, um instrumento do desenvolvimento nacional” (SILVA, 2013, p. 9), além de reafirmar a centralidade da América do Sul e a ênfase na redução de assimetrias, ao reiterar que “o Mercosul, assim como a integração da América do Sul em seu conjunto, é sobretudo um projeto político” (p.10).

Para além dos textos e falas, dois grandes eventos marcam a nova política externa brasileira, ambos incidindo na relação com os EUA, que passou a ser de não alinhamento automático. Primeiro, no eixo mais global, marcado naquele momento pela “Guerra ao Terror” desencadeada pós-atentado de 11 de setembro de 2001. Recém-eleito, Lula encontrou-se com o então presidente estadunidense, George W. Bush. Ao ouvir que os EUA contavam com a participação do Brasil na luta contra o terrorismo, Lula respondeu que “não quero guerrear com o Iraque, minha guerra é no Brasil, contra a fome. Nós temos milhões de brasileiros passando

3 Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u33908.shtml>>. Acesso em 27 jan. 2019.

4 Disponível em <<http://csbh.fpabramo.org.br/uploads/cartaaopovobrasileiro.pdf>>. Acesso em 25 jan. 2019.

5 Disponível em <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/discursos-de-posse/discurso-de-posse-1o-mandato>>. Acesso em 24 jan. 2019.

fome e esta é a guerra que eu quero vencer no meu mandato. Portanto, o senhor faça sua guerra que eu faço a minha” (SILVA, 2014, p. 172). O segundo, no eixo regional, foi a recusa em negociar a Área de Livre Comércio das Américas (Alca). Iniciadas em 1994, as negociações encontraram, inicialmente, um ambiente favorável para sua concretização, mas nos anos 2000 as inconsistências do projeto foram ressaltadas pelos governos de centro-esquerda:

Contudo, o Governo Lula criticou a condução das negociações da Alca durante a Era Cardoso, argumentando que foi legado um contexto negociador complexo do ponto de vista dos interesses brasileiros, sujeito a um calendário que deixava uma escassa margem para uma eventual correção de rumos. Também criticou que a forma como vinha ocorrendo, o projeto da Alca iria muito além do que negociações de livre-comércio em sentido estrito, incluindo aspectos normativos para serviços, investimentos, compras governamentais e propriedade intelectual que incidem diretamente sobre a capacidade reguladora dos países, comprometendo a autonomia na formulação de políticas públicas. Nesse contexto, durante a cúpula realizada em Mar del Plata, em novembro de 2005, consolidou-se a visão dos países do Mercosul, que se recusaram a retomar negociações enquanto os subsídios agrícolas americanos não fossem suspensos. (SILVA, 2013, p. 141)

Gustavo Cotas (2013) relembra que na Cúpula das Américas, em Quebec (Canadá), em 2001, apenas Chávez “aproximou-se ‘do lado de fora’ dos movimentos contestatórios” e, mais importante, “colocou, ‘do lado de dentro’ da reunião oficial, objeções ao acordo” (CODAS, 2013, p. 3). Quatro anos depois, a Cúpula das Américas de 2005, em Mar del Plata, na Argentina, “enterra definitivamente as negociações da Alca, um tema que sai da agenda hemisférica” (p. 3) ao ser recusada pelos principais governos do continente. O papel de Lula nesse processo é notório. Outras medidas que forcem essa direção, ainda nos primeiros anos de Lula, foram a mediação do conflito venezuelano, em 2003, o fortalecimento do Mercosul com a criação do Fundo de Cooperação (Focem), em 2005, e a liderança na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (Minustah), a partir de 2004.

Essa ação na política externa foi fundamental para sustentar internamente o governo Lula, sobretudo com relação à base social tradicional do PT. As críticas internas se avolumavam por conta da política econômica ortodoxa, por medidas tais como a reforma da previdência e pelas alianças com partidos tradicionais, em especial o PMDB. O ápice desse processo ocorreu com o chamado escândalo do “Mensalão”, em 2005, quando figuras-chaves do governo, e mesmo o presidente, foram acusados de comandar um esquema de financiamento ilegal de campanha. A popularidade de Lula decaiu⁶ e um pedido de impeachment foi tentado, no mesmo período.

Singer (2012) afirma que o lulismo enquanto fenômeno político surge justamente dessa crise, quando as políticas sociais começaram a dar resultados e serviram para solidificar a base mais pobre em detrimento da perda de base de classe média por conta do tema da corrupção. O autor chama esse processo de “realinhamento eleitoral”, causado por uma combinação de medidas econômicas e sociais, entre as quais destaca: o Programa Bolsa Família; a valorização do Salário Mínimo; o controle da inflação e a expansão do crédito para consumo

⁶ De acordo com pesquisa do Datafolha, em 2005, o Mensalão não chegou a afetar significativamente a popularidade de Lula, mas houve quedas em grupos específicos: a avaliação pessoal do Presidente caiu de 60% para 49%, em um intervalo de 1 ano, e entre os eleitores que diziam conhecer o escândalo do Mensalão, a avaliação do governo como ruim ou péssima ficava 7 pontos acima da média do que no ano anterior. Disponível em <<http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2005/06/1222268-escandalo-do-mensalao-nao-afeta-popularidade-de-lula-entre-brasileiros.shtml>>. Acesso em 11 fev. 2019.

(SINGER, 2012). Mesmo em acordo com essa análise, entendemos que processos típicos da política externa tais como a altivez diante dos EUA e o ativismo na América do Sul forneceram uma liga política e ideológica para que o governo mantivesse a maior parte do campo progressista coeso enquanto as medidas sociais não davam frutos. Em suma, sem a política externa ativa e ativa (AMORIM, 2015), a própria continuidade eleitoral do lulismo estaria ameaçada, o que, por consequência, comprometeria todos os projetos internacionais que o Brasil colocara em movimento a partir de 2003.

O segundo Governo Lula (2007-2010)

O segundo governo Lula foi marcado pelo impacto da crise financeira de 2008, iniciada nos EUA e que se espalhou pelo mundo. Como consequência, a imagem da “combinação esdrúxula” se enfraquece diante da ideologia desenvolvimentista no lulismo. Singer analisa esse processo como “sonho roosevelteano”, cuja potência foi “alavancada em 2007 pela aceleração do crescimento, geração de emprego e o modo de enfrentar a crise internacional” (SINGER, 2012, p. 125-126).

A crise no mercado subprime indicou para o mundo que as economias das grandes potências também estavam expostas aos riscos da financeirização. Esse desequilíbrio abriu espaço para a atuação dos chamados países emergentes, que ocuparam o vácuo deixado pelas principais economias do mundo: por exemplo, o G20⁷ substituiu o G7 como fórum de debate econômico tornando-se, por iniciativa de Lula, um evento de cúpula, com a presença de chefes de Estado e de governo (SILVA, 2013). Internamente, o presidente usou seu capital político elevado para convencer a sociedade da capacidade nacional de, pela primeira vez em décadas, não sucumbir diante de uma crise externa. Em ato durante as eleições municipais de 2008, Lula cunhou a célebre expressão “a crise nos EUA é um tsunami; aqui, se ela chegar, vai chegar uma marolinha”⁸.

Vários elementos de política interna permitiram ao presidente bancar essa posição, todos ligados a uma ideologia desenvolvimentista de industrialização, planejamento estatal e ampliação de direitos. Em fins de 2006, a Petrobrás confirmou a existência de uma extraordinária reserva de petróleo na camada pré-sal. Em janeiro de 2007, Lula lançou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o programa de obras e investimentos estatais mais ambicioso desde a Ditadura Militar. Em março de 2009, foi a vez do Minha Casa Minha Vida, com a meta de construir milhões de habitações populares. Além disso, programas de ampliação do crédito para agricultura familiar e de expansão de universidades e do ensino técnico pelo país completaram o quadro de ação estatal pelo crescimento e desenvolvimento.

O comércio brasileiro aproveitou a oportunidade para a expansão: de acordo com Marconi (2010), houve uma rápida recuperação pós-crise, graças, sobretudo, ao crescimento da exportação de produtos primários e commodities. Houve, entretanto, uma mudança sobre os principais mercados: caíram, comparativamente, as exportações para Europa e Estados Unidos, e cresceram para Ásia, Oriente Médio e América do Sul (MARCONI, 2010). Os efeitos da crise foram mitigados no Brasil, portanto, pela adoção da estratégia de “autonomia pela diversificação” (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007), em que o governo optou pela abertura de relacionamento com parceiros não tradicionais e mercados emergentes no Sul Global.

7 O G20, também chamado de G20 financeiro, não deve ser confundido com o G20 comercial, grupo agrícola da OMC. O G20 financeiro é composto pelas 20 principais economias mundiais: África do Sul, Alemanha, Arábia Saudita, Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, China, Coreia do Sul, Estados Unidos, França, Índia, Indonésia, Itália, Japão, México, Reino Unido, Rússia, Turquia e União Europeia.

8 Disponível em <<https://oglobo.globo.com/economia/lula-crise-tsunami-nos-eua-se-chegar-ao-brasil-sera-marolinha-3827410>>. Acesso em 27 jan. 2019.

A proposta de fortalecer um novo eixo de poder no mundo globalizado não se resumiu ao comércio e era parte de uma estratégia global de ação nas relações internacionais, voltada para a criação de uma ordem multipolar na qual o Brasil cumpriria um papel decisivo de liderança junto aos países em desenvolvimento. Essa busca por espaços de poder consistia, nas palavras de Lula (2014), em um esforço para mudar a geografia política e comercial do mundo. Algumas medidas nesse sentido já tinham sido adotadas no primeiro mandato: a aproximação com as potências emergentes, como o Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (Ibas), instrumento de coordenação política e setorial fundado em 2003. Brasil, Índia, China e Rússia, em 2008, acompanhados pela África do Sul, em 2011, formaram também o BRICS, grupo de potências emergentes com grande peso na economia mundial (STUENKEL, 2015). Destaca-se, ainda, a criação do G20 comercial, grupo de países emergentes de base agrícola para negociar as diretrizes na Organização Mundial do Comércio.

Dessa aproximação com os países do Sul surgiram iniciativas como a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (Zopacas), criada em 1986, mas que só tomou fôlego ao ser relançada em 2007, por iniciativa de Angola. Ela consiste em considerar o Atlântico Sul uma fronteira natural e zona de paz entre a América do Sul e a África, símbolo do passado comum que une os continentes. Para o Brasil, a Zopacas passou a ser estratégica a partir da descoberta do petróleo do pré-sal e da reativação da IV Frota da Marinha dos EUA neste oceano. O Atlântico Sul, portanto, passou a integrar o entorno estratégico brasileiro, a partir da Estratégia Nacional de Defesa, de 2008 (PIMENTEL, 2018). Pode-se citar, ainda, a formação do BASIC (Brasil, África do Sul, Índia e China), em 2009, para a coordenação de posturas nas Conferências das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas. O BASIC possui como principal tema de atuação a defesa do conceito de “responsabilidades comuns, porém diferenciadas”, em que ressaltam que os países já desenvolvidos poluem o planeta há mais tempo, o que resulta em pensar responsabilidades distintas quanto às medidas de mitigação (SILVA, 2013).

O principal símbolo do papel brasileiro foi a negociação da Declaração de Teerã, em 2010, com o Irã e a Turquia. Após anos de desconfiança, sanções e isolamento do país persa, por conta das suspeitas geradas pela falta de transparência de seu programa nuclear, o Brasil, com ativa liderança do chanceler Celso Amorim, intermediou um acordo para que o urânio iraniano fosse enriquecido na Turquia. O fracasso do acordo – devido à recusa dos EUA – não foi capaz de anular o crescente protagonismo brasileiro, que se consolidou como um país que não se limita a ações periféricas no sistema internacional, mas que possuiu uma postura propositiva e capaz de construir consensos: a política externa ativa e altiva (AMORIM, 2015).

No plano continental, destaca-se a criação da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac), sem a presença dos EUA, em 2010. No plano regional, o momento mais importante foi a criação da União de Nações Sul-Americanas (Unasul), em 2008, com todos os países da América do Sul. Seu objetivo compreende a coordenação política, a redução de assimetrias e a autonomia da região, três linhas mestras do programa do PT. A organização é composta por Conselhos Temáticos, a exemplo do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan), que absorveu a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (Iirsa), criada em 2003, para avançar na integração física e logística. Destaca-se ainda, a criação do Conselho de Defesa, proposto pelo Brasil:

Do ponto de vista do Brasil, a criação do Conselho de Defesa, vincula-se ao objetivo de fortalecer a cooperação em temas de defesa e segurança e remete também à intenção de estabelecer um contraponto à penetração dos EUA na América do Sul. (...) a ideia é utilizar a institucionalidade própria da Unasul para solucionar controvérsias e tensões na região, como ocorreu nos casos da crise

institucional da Bolívia, em 2008, da reação à utilização de bases militares dos EUA, na Colômbia, da tensão entre Colômbia e Venezuela, em julho de 2010, e da deposição do presidente do Paraguai, Fernando Lugo, em junho de 2011 (VIGEVANI; RAMANZINI JR, 2014, p. 538-539).

Os exemplos apresentados acima ilustram as mudanças trazidas pelo governo Lula tanto para a política externa quanto para a política interna no Brasil. Lula transformou a integração regional em um projeto político, em que a redução das assimetrias ditou a tônica das iniciativas. Essa mesma busca pela diminuição das desigualdades foi colocada em prática na política doméstica, a partir dos programas sociais do PT. O saldo foi considerado positivo pela população, pois Lula saiu da presidência com aprovação recorde e Dilma Rousseff foi eleita para liderar o terceiro mandato consecutivo do lulismo.

Primeiro Governo Dilma (2011-2014)

Em 2011, o ciclo progressista brasileiro entrou em uma nova fase. Tratava-se de consolidar seus processos políticos e sociais – estabilidade democrática, crescimento econômico, distribuição de renda e inserção soberana na globalização – com mais um mandato presidencial e com uma nova liderança. Dilma Rousseff foi ministra das Minas e Energias e da Casa Civil de Lula, e era ainda mais ligada ao desenvolvimentismo do que o ex-presidente, ao mesmo tempo em que tinha menos experiência na política institucional e nos processos eleitorais, pois, ao contrário de Lula – que disputou eleições desde 1982 – ela nunca havia concorrido a qualquer cargo eletivo. Ela e seus ministros pareciam convencidos da necessidade de superar impasses institucionais para poder consolidar os avanços de Lula.

Nesse sentido, o símbolo principal desse terceiro mandato lulista foi a chamada Nova Matriz Econômica. Em 2012, o Ministro da Fazenda Guido Mantega publicou um artigo no jornal Valor Econômico com um balanço do primeiro ano de mandato da presidenta Dilma⁹, em que argumentou que, diante da resiliência da crise internacional, o país precisava recompor suas estruturas econômicas (basicamente, re-industrialização), de modo a garantir um crescimento sustentável a despeito do quadro internacional.

Singer (2018) argumenta que esse “ensaio desenvolvimentista” (SINGER, 2018, p.39) esteve no centro do governo a partir de 2011 e, acrescentamos, em um desequilíbrio enorme com relação a outras ações de governo – incluindo a política externa. A exceção foi o tema da corrupção, no qual Dilma se empenhou pessoalmente com a chamada “faxina” que derrubou 11 ministros em 2011 e 2012. O autor afirma, ainda, que essa Nova Matriz Econômica fracassou em 2013, quando, em abril, o Banco Central voltou a aumentar os juros, com a justificativa de conter as pressões inflacionárias.

A partir de então, o governo Dilma é marcado por sucessivas crises: primeiro, as manifestações de junho de 2013, quando milhões de jovens vão às ruas expressar seu descontentamento com os serviços públicos e o sistema político; em seguida, com o empresariado, que passa a combater a nova política econômica, a qual eles haviam apoiado nos dois primeiros anos; cresceram os conflitos com os militares, por conta da Comissão Nacional da Verdade; e, por fim, a crise culminou na Operação Lava-Jato, que se inicia em 2014 e que radicaliza o processo de enfrentamento social e institucional contra o sistema político que, por sua vez, se voltou contra a presidenta. Este último conflito, embora tenha adquirido centralidade no segundo mandato, em 2015, já era forte em 2013 e 2014, com o vice-presidente Temer dis-

⁹ Disponível em <<https://www.valor.com.br/brasil/2945092/o-primeiro-ano-da-nova-matriz-economica>>. Acesso em 27 jan. 2019.

cordando publicamente de Dilma sobre a Reforma Política e, com o líder do PMDB, Eduardo Cunha, enfrentando o governo em temas-chave, tais como o Marco Civil da Internet.

Com relação à política externa, Dilma herdou as características básicas do que foi encaminhado com Lula: integração com a América do Sul e a defesa da redução de assimetrias em nível mundial. Ela acrescentou a esses temas a prioridade aos direitos humanos (MIRANDA, 2010), devido ao seu histórico pessoal de vítima da violência estatal durante a Ditadura Militar. Dilma enfatizou a promoção do Plano Nacional de Direitos Humanos e indicou uma postura pouco condescendente com países violadores.

Entretanto, o governo foi marcado por menor ativismo pessoal da presidenta e mais limitações decorrentes da conjuntura interna e externa. Dilma diminuiu as viagens internacionais e cortou o orçamento e as vagas de acesso ao Ministério das Relações Exteriores: 110 em seu governo contra 423 vagas no segundo governo Lula. (CORNETET, 2014). Essa contração do protagonismo pode ter bases explicativas não só no perfil da mandatária, como também na burocracia envolvida na política externa. Enquanto Lula teve a presença de Celso Amorim durante os oito anos, Dilma precisou lidar com a saída do Ministro Antonio Patriota, em 2013, após este permitir que o senador boliviano Roger Pinto Molina, que estava asilado na embaixada brasileira em La Paz, viesse para o Brasil sem autorização do governo de Evo Morales. O sucessor, Luiz Alberto Figueiredo, teve uma passagem discreta pelo Itamaraty entre 2013 e 2014.

Somou-se a isso o início da recuperação dos países centrais após a crise, o que diminuiu os espaços abertos à atuação dos emergentes, situação agravada pela paralisia da Rodada Doha, da OMC. Na organização, apesar dos obstáculos, ressalta-se a eleição do brasileiro Roberto Azevedo para o posto mais alto da instituição. Contudo, a ação no comércio internacional entrou no mesmo rol de críticas que empresários e o agronegócio direcionavam à política econômica doméstica.

O Mercosul, em especial, foi alvo de desaprovação direta da oposição, principalmente a partir do episódio de entrada da Venezuela, em 2012, durante a suspensão do Paraguai. Com base no Protocolo de Ushuaia, por meio do qual os países-membros comprometiam-se a terem governos democráticos, o Paraguai - que era o principal opositor à entrada da Venezuela no Mercosul - foi suspenso do bloco após o processo acelerado de impeachment do então presidente Fernando Lugo, considerado como um golpe por Brasil, Argentina e Uruguai. Os três países aproveitaram a ausência de Assunção para ratificar a adesão venezuelana, e Dilma foi acusada de ideologizar a política externa brasileira ao apoiar Chávez (GOLDZWIEG, 2013).

Outro aspecto do sistema internacional que pesou contra o Brasil foi a emergência de conflitos envolvendo as grandes potências. As crises na Síria e na Líbia, decorrentes da Primavera Árabe e o conflito entre Rússia e Ucrânia restauraram as prioridades de agenda geopolítica do Norte global, com base no conceito de que a intervenção internacional está pautada no princípio da “responsabilidade de proteger” (SARAIVA, 2014, p. 26). A tentativa brasileira nesse ínterim foi por meio da proposição do conceito de “responsabilidade ao proteger”, que não teve o êxito:

A ‘responsabilidade ao proteger’ sugeria que medidas de coerção violenta deveriam ser implementadas apenas como última alternativa e, em caso de intervenção militar, o Conselho de Segurança deveria monitorar sua implementação. Essa ideia não teve apoio das potências que defendem que, em situações de crise, é importante haver flexibilidade para se poder mobilizar diferentes instrumentos de assistência e coerção (incluindo recursos militares). Os parceiros dos BRICS também não demonstraram apoio explícito, com exce-

ção da África do Sul (SARAIWA, 2014, p. 28).

Apesar dessas limitações, o governo Dilma seguiu com a estratégia de ampliar o protagonismo brasileiro no sistema internacional e de atuar em áreas pouco propensas aos países emergentes e que evidenciavam conflitos com os EUA. Um exemplo foi a revelação da espionagem da Agência Nacional de Segurança (NSA) estadunidense, em que não apenas a comunicação pessoal da presidenta, mas também dados de civis e de empresas foram interceptados. Dilma suspendeu uma visita aos EUA e articulou com a Alemanha um documento na Organização das Nações Unidas (ONU) com novas regras de governança da internet, além de acelerar o projeto BRICS Cable, para a instalação de internet autônoma entre os países do bloco. Outra iniciativa foi a proposta de criação, em 2014, do Novo Banco de Desenvolvimento e do Arranjo Contingente de Reservas, que demarcam uma nova densidade e confiança mútua entre os cinco países (LIMA, 2015, p. 11), para financiar obras e investimentos não só os países dos BRICS, mas também outras nações do Sul Global e para proteger os países dos blocos de crises internacionais.

Os efeitos dessas medidas, como argumentamos ao longo do texto, dependiam da continuidade do lulismo em um quarto mandato. Este, embora tenha sido conquistado nas urnas, foi inviabilizado politicamente desde 2015, até que a presidenta foi golpeada em 2016, no impeachment que consolida a crise da democracia brasileira.

Considerações Finais: A crise da democracia e o fim do ciclo progressista

Retomando o argumento da introdução, é preciso pensar o processo do golpe parlamentar de 2016 (com a consequente quebra das políticas públicas domésticas e externas do lulismo) em relação com o quadro mais geral das relações de força na geopolítica internacional. Desta forma, 2015 é um marco, pois naquele ano Mauricio Macri venceu as eleições presidenciais na Argentina, Nicolás Maduro foi derrotado nas eleições parlamentares da Venezuela e o processo de impeachment da presidenta Dilma no Brasil iniciou-se, culminando com o início do governo Temer (PMDB), em 2016.

Não é por acaso, portanto, que de acordo com Silva (2018), “a destituição da presidenta Dilma” deve ser caracterizada “como marco para a finalização da matriz de inserção regional iniciada desde o Governo Lula” (SILVA, 2018, p. 4). Nessa linha, Temer indicou José Serra, do PSDB, partido derrotado nas urnas pelo PT nas quatro eleições anteriores, para Ministro das Relações Exteriores. Meses depois Serra deu lugar a Aloysio Nunes, do mesmo partido. Desde então, a estratégia internacional do país caminhou para a via oposta da empregada nos mandatos petistas, o mesmo ocorrendo na política interna.

Temer operou uma radical agenda neoliberal não só na economia, mas também no sentido proposto por Wendy Brown (2015), o de desfazer a democracia tanto no plano das instituições quanto de uma cultura democrática e cidadã mais radical. Assim, seu governo aprovou o Teto de Gastos, que deprime por duas décadas os recursos sociais, e a reforma trabalhista, que destruiu direitos dos trabalhadores consolidados desde os anos 1930. Ademais, aprovou uma intervenção militar no Estado do Rio de Janeiro, a qual aprofundou os conflitos sociais e o desencanto generalizado com a política. Este, por sua vez, foi reforçado pelas segundas denúncias de corrupção que atingiram o presidente e seu entorno mais próximo.

Já com relação à política externa, de acordo com Coelho e Santos (2017), as mudanças empreendidas pelos ministérios liderados pelo PSDB compreendem a crítica à ideologização da política anterior, a modificação de ênfase da redução de assimetrias para os temas comerciais e o afastamento da prioridade conferida ao Sul Global, em busca de estreitamento de relações com as grandes potências. A agenda multilateral do governo foi composta por altera-

ções essenciais em relação ao projeto colocado em prática pelo PT. Enquanto Dilma colocou os direitos humanos como prioridade, o governo Temer mudou de postura em uma resolução do Conselho de Direitos Humanos da ONU, que relacionava a garantia dos direitos humanos com a política fiscal do governo. Logo após aprovar a PEC do Teto dos Gastos, o Brasil agiu na contramão da postura em resoluções anteriores semelhantes, de 2008, 2011 e 2014, e votou negativamente, assim como fizeram Estados Unidos e Reino Unido. A afinidade com as grandes potências também pode ser exemplificada pelo pedido formal de adesão à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, em 2017 (ALBUQUERQUE, 2017).

A consequência dessa mudança foi o afastamento da região. A ênfase do Mercosul voltou às políticas comerciais, sobretudo pela prioridade para a condução das negociações do tratado de livre-comércio com a União Europeia, que não gerou efeitos práticos. As iniciativas de integração em infraestrutura, como a IIRSA e o Focem, tiveram seu andamento prejudicado pelas auditorias e reavaliações de projetos decorrentes das investigações de empreiteiras com a Operação Lava Jato¹⁰.

O mesmo ocorreu na Unasul, em que Brasil, Argentina, Paraguai, Colômbia, Chile e Peru, suspenderam a participação, por tempo indeterminado, em abril de 2018. O motivo alegado pela chancelaria brasileira foi a crise institucional gerada pelo impasse da nomeação do novo Secretário-Geral, após a Venezuela fazer oposição ao embaixador argentino José Octávio Bordón. O país bolivariano também foi motivo de desconforto para a diplomacia brasileira, pois enquanto os governos anteriores buscavam uma política conciliadora, Temer apoiou as medidas de isolamento e exclusão das instituições internacionais, sobretudo da Organização dos Estados Americanos (OEA), ao ressaltar o papel do governo venezuelano na crise e no fluxo de migrantes para o Brasil (ALBUQUERQUE, 2017). Nesse sentido, destaca-se a adesão brasileira ao Grupo de Lima, que objetiva “contribuir para a restauração da democracia no país”¹¹.

Todo esse processo se deu, entre 2016 e 2018, sem a legitimidade de eleições. A crise da democracia brasileira se reforçava a cada gesto e ação do novo governo, em cada nova lei aprovada no Parlamento, e também nas medidas levadas a cabo pelo Poder Judiciário, em especial na interferência no processo político-eleitoral ao longo do ano de 2018, com a condenação de Lula em segunda instância em janeiro e sua prisão em abril, culminando com o impedimento de sua candidatura, em agosto. A combinação dessas dinâmicas internas de crise da democracia com um cenário internacional de radicalização do neoliberalismo e crescimento da extrema-direita, como a vitória de Donald Trump na eleição presidencial dos EUA e a proposta de saída do Reino Unido da União Europeia, ambas em 2016, terminou por favorecer o candidato da extrema-direita, Jair Bolsonaro (PSL) no pleito presidencial de 2018. Este foi eleito com 55% dos votos no 2º turno, derrotando o candidato do lulismo, o ex-prefeito de São Paulo Fernando Haddad (PT) (ALBUQUERQUE, 2018). O fato é que agora o ciclo neoliberal conta com a autorização das urnas para avançar contra os direitos e contra a soberania.

Desde a montagem do ministério, em fins de 2018, até o começo do governo em 2019, o cenário político é de forte agenda neoliberal na economia e conservadora nos costumes: reforma da previdência que, na prática, inviabiliza a aposentadoria dos mais pobres; privatizações que terminarão por destruir os direitos sociais e, junto com as políticas de abertura comercial ilimitada, qualquer perspectiva de uma econômica nacional; ataque aberto ao meio ambiente, radicalizando a crise dos modos de vida tanto na cidade quanto no campo; ataque aos povos indígenas e quilombolas e enfraquecimento do combate à desigualdade de gênero,

10 O andamento das investigações e o envolvimento de empresas dos demais países da região foi analisado mensalmente pela publicação Conjuntura Latitude Sul, disponível em <<http://latsul.org/home-2/conjuntura-latitude-sul/>>. Acesso em 28 jan. 2018.

11 Disponível em <encurtador.com.br/hwxDY>. Acesso em 11 fev. 2018.

racial e de orientação sexual, buscando cancelar a diversidade existente em nossa sociedade; fortalecimento de várias formas de censura e retrocesso nas políticas de transparência e participação; legitimação da violência enquanto modo de resolução dos conflitos sociais através de propostas tipo liberação da posse de armas e da formação de milícias; propostas de educação domiciliar, privatização da assistência social e saúde para Igrejas, as quais substituem as noções de público e de responsabilidade coletiva e universal pela solidariedade, entre outros. O quadro de retrocessos é enorme e crescente.

Em temas de política externa, são fortes os indícios de uma brutal reversão da política externa “ativa e altiva” e de radical entrega da soberania nacional. Em seu programa de governo, Bolsonaro apresenta a seção “Novo Itamaraty”, em que pretende retirar dos quadros os funcionários comprometidos com ideologias de esquerda e afastar o país de governos que sejam “ditaduras assassinas”, aproximando-se de países como Estados Unidos e Israel (O Caminho da Prosperidade: Proposta de Plano de Governo, 2018, p. 79). A nomeação do diplomata Ernesto Araújo para o Ministério das Relações Exteriores indica qual a linha que o governo pretende seguir: Araújo é um admirador aberto das políticas de Donald Trump e defendeu que as mudanças climáticas são uma “conspiração marxista” para beneficiar a ascensão da China (ALBUQUERQUE, 2018).

Antes mesmo de tomar posse, o atual presidente abriu mão de sediar a Conferência da ONU sobre Mudança Climática, que ocorrerá em dezembro de 2019 e frequentemente ameaça abandonar o Acordo de Paris sobre Mudanças Climáticas, algo que ainda não ocorreu por conta das possíveis barreiras comerciais que europeus podem erguer em retaliação. O governo anunciou ainda a saída do Pacto Global de Migrações da ONU, seguindo a postura estadunidense. Outras medidas mostram adesão irrestrita aos interesses dos EUA: a aprovação da venda da Embraer para a Boeing e a possível mudança da Embaixada brasileira de Tel Aviv para Jerusalém, em Israel, o que também pode gerar retaliações comerciais, só que dos países árabes.

É perceptível um esvaziamento da América do Sul no eixo das prioridades do governo, já que o termo não aparece uma única vez no programa de governo de Bolsonaro. O Ministro da Economia, Paulo Guedes, anunciou publicamente que o Mercosul não é mais prioridade para o Brasil, mesmo que os dados comerciais comprovem a relevância do bloco para as contas brasileiras (CASTELAN, 2018). Além disso, há uma alteração brusca de abordagem, com o esvaziamento dos programas de redução de assimetrias e o impulso a iniciativas como a Cúpula Conservadora das Américas, realizada em Foz do Iguaçu, em dezembro de 2018 (COSTA, 2018).

Em contraste com o quadro interno defensivo, é possível enxergar algumas dinâmicas nas relações de força internacional que apontam para uma conjuntura mais aberta e favorável à democracia. As eleições de Andrés Manuel Lopez Obrador como presidente do México foi um evento político de importância em 2018. A perspectiva de um governo progressista em um importante país latino-americano pode implicar em uma renovação das esquerdas no continente. A política de Obrador de receber e reconhecer aos imigrantes centro-americanos que buscam chegar aos EUA apresenta um potencial de organizar novas formas de integração solidária para enfrentar o neoliberalismo.

Ainda no nosso continente, é fundamental citar o quadro interno dos EUA. As eleições parlamentares de 2018 representaram um revés para Donald Trump, que perdeu a maioria da Câmara dos Representantes. Nesse processo, destaca-se a renovação ocorrida no seio do Partido Democrata, com a eleição de jovens parlamentares com diversidade étnica e que afirmam políticas de bem-estar social universais as quais dialogam com o terrível quadro social que se

instalou no país desde a crise de 2008¹².

Na Europa, a perda de legitimidade das políticas da austeridade encaminhadas pela União Europeia gerou, em um primeiro momento, o fortalecimento de movimentos nacionalistas de extrema-direita que foram a ponta de lança do Brexit na Inglaterra. Mais recentemente, contudo, também os setores sociais e políticos que sustentam projetos alternativos de democracia, direitos e solidariedades conseguiram se fortalecer na crítica ao ajuste fiscal, em Portugal, Espanha, França e Reino Unido, por exemplo. Por fim, há a crescente centralidade da China na geopolítica global. No plano externo, o país busca se afirmar enquanto um ator autônomo em relação aos EUA. Na atual crise venezuelana, a China não só reconheceu o governo Maduro como também alertou o governo Trump sobre os perigos de uma intervenção direta dos EUA no país.

Todos esses elementos mostram uma conjuntura internacional aberta, cujas relações de força e movimentos orgânicos impactam as políticas internas nacionais. O Brasil atual da crise da democracia e do ciclo político neoliberal e autoritário não é exceção a isso, e as forças internas que lutam pela redemocratização brasileira precisam, tanto na reflexão acadêmica quanto nas ações práticas, se conectar com os bons ventos de fora para melhor compreender as relações de força nacionais e, com isso, agir para recuperar a soberania, a solidariedade e os direitos conquistados em 1988.

(Recebido para publicação em 31 de janeiro de 2019)

Referências

ALBUQUERQUE, Marianna. Monitor Eleitoral: Eleições de 2018 no Brasil. **Boletim OPSA**, n.4, 2018, pp 6-10.

ALBUQUERQUE, Marianna. O Indivíduo, o Estado e a Guerra: Um Ano do Governo de Michel Temer em Três Níveis de Análise. **Boletim OPSA**, n. 3, 2017, pp. 5-9.

AMORIM, Celso. **Teerã, Ramalá e Doha: Memórias da Política Externa Ativa e Altiva**. São Paulo: Benvirá, 2015.

BROWN, Wendy. **Undoing the Demos: neoliberalism's stealth revolution**. NY: Zone Books, 2015.

CASTELAN, Daniel. O Mercosul: O Que Fazer? **Boletim OPSA**, n.4, 2018, pp 15-18.

CASTRO, Augusto César Batista de. **Os Bancos de Desenvolvimento e a Integração da América do Sul: Bases para uma Política de Integração**. Brasília: Funag, 2011.

CERVO, Amado Luiz; LESSA, Antônio Carlos. O Declínio: Inserção Internacional do Brasil (2011-2014). **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 57, n. 2, 2014, pp. 133-151.

CERVO, Amado Luiz. **Inserção Internacional: Formação dos Conceitos Brasileiros**. São Paulo: Editora Saraiva, 2008.

CODAS, Gustavo. **O Brasil nas relações Sul-Sul e na integração regional da América do**

12 Disponível em <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-46083388>>. Acesso em 01 fev. 2019.

Sul: uma agenda de estudo e debate. São Paulo: FES, 2013. Disponível em <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/10431.pdf>>. Acesso em 11 fev. 2019.

COELHO, André Luiz; SANTOS, Vinicius. O Primeiro Ano da Política Externa de Temer e a Desconstrução das Últimas Décadas. **Escuta: Revista de Política e Cultura**, n.p. Disponível em <<https://revistaescuta.wordpress.com/2017/04/10/o-primeiro-ano-da-politica-externa-de-temer-e-a-desconstrucao-das-ultimas-decadas/>>. Acesso em 28 jan. 2018.

CORNETET, João Marcelo Conte. A Política Externa de Dilma Rousseff: Contenção na Continuidade. **Revista Conjuntura Austral**, vol. 5, n. 24, 2014, pp. 111-150.

COSTA, Murilo Gomes da. A Política Externa de Bolsonaro nas Eleições de 2018: Um Novo Rumo para as Relações com a América do Sul? **Boletim OPSA**, n. 4, 2018, pp. 10-15.

DAHL, Robert. **Poliarquia. Participação e Oposição.** São Paulo: EDUSP, 2005.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere. v.3.** Edição e tradução: Luiz Sergio Henriques; co-edição: Carlos Nelson Coutinho e Marco Aurélio Nogueira. 4 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

GOLDZWEIG, Rafael Schmuziger. O Ingresso da Venezuela no Mercosul: Análise dos Aspectos Políticos e Econômicos. **Centro de Estudos das Negociações Internacionais: Série Working Paper**, 2013, pp. 1-33.

LIMA, José Alfredo Graça. VI Cúpula do BRICS: Perspectivas e Resultados. **Cadernos de Política Exterior**, vol. 1, n. 1, 2015, pp. 11-26.

LIMA, Maria Regina Soares de. Avanços, Impasses e Desafios da Integração. In MARINGONI, G; SCHUTTE, G.R; BERRON, G (orgs). **2003-2013: Uma Nova Política Externa.** Tubarão: Editora Copiart, 2014.

_____. (org). **Desempenho de governos progressistas no Cone Sul.** Apresentação, Rio de Janeiro, Ed: IUPERJ, 2008, p. 7-13.

_____. A Política Externa Brasileira e os Desafios da Cooperação Sul-Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, n. 48, vol. 1, 2005, pp. 24-59.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. O Brasil no Mundo: Mudanças e Transformações. In MARINGONI, G; SCHUTTE, G.R; BERRON, G (orgs). **2003-2013: Uma Nova Política Externa.** Tubarão: Editora Copiart, 2014.

MARCONI, Nelson. O Desempenho do Comércio Exterior Brasileiro no Período Pós-Crise. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 13, 2013, pp. 35-56.

MEDEIROS, Josué. Regressão democrática na América Latina: do ciclo político progressista ao ciclo político neoliberal e autoritário. **Revista de Ciências Sociais**, vol. 49, n. 1, p.98-165, mar./jun., 2018

MILANI, Carlos e PINHEIRO, Letícia. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. **Contexto Internacional**, 2013, vol.35, n.1, pp.11-41.

MIRANDA, Nilmário. Os Direitos Humanos no Governo Dilma. **Em Debate: Opinião Pública e Conjuntura Política**, n. 2, 2010, pp. 11-13.

PARTIDO SOCIAL LIBERAL. **O Caminho da Prosperidade: Proposta de Plano de Governo (2018)**, pp. 1-81. Disponível em <http://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/BR/2022802018/280000614517/proposta_1534284632231.pdf>. Acesso em 28 jan. 2019.

PT. **Programa de Governo: Concepções e Diretrizes (2002)**, pp 1-21. Disponível em <<http://csbh.fpabramo.org.br/uploads/concepcaoediretrizesdoprog.pdf>>. Acesso em 24 jan. 2019.

PIMENTEL, Cauê Rodrigues. O Ressurgimento da Zopacas e a Renovação de uma Agenda de Segurança do Atlântico Sul. In MURTA, A; PEDROSO, C.S; SOARES, S.A. (orgs). **Transversalidades Temáticas em Relações Internacionais**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2018.

SANTOS, Wanderley Guilherme. **A democracia impedida**. Rio de Janeiro: FGV, 2017.

SARAIVA, Miriam Gomes. Balanço da Política Externa de Dilma Rousseff: Perspectivas Futuras? **Relações Internacionais**, 2014, pp. 25-35.

SILVA, André Luiz Reis da. A Política Externa do Governo Dilma Rousseff: Identificando Interesses e Condicionantes. **4º Seminário de Relações Internacionais da Associação Brasileira de Relações Internacionais**, Foz do Iguaçu, 2018, pp. 1-22.

SILVA, André Luiz Reis da. Brasil, Potência Emergente: Desafios do Desenvolvimento e da Inserção Internacional. In VISENTINI, P; ADAM, G; VIEIRA, M; SILVA, ANDRÉ; PEREIRA, A. **BRICS: As Potências Emergentes – China, Rússia, Índia, Brasil e África do Sul**. Petrópolis: Editora Vozes, 2013.

SINGER, André. **Lulismo em Crise – Um Quebra-Cabeça do Período Dilma (2011-2016)**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

_____. **Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SOUSA, Victor Teodoro de. Análise Comparativa da Política Externa do Primeiro Governo Dilma Rousseff e dos Governos Lula: Níveis e Fatores de Mudança na Condução. **Fronteira**, vol. 12, n. 24, 2013, pp. 162-181.

STUENKEL, Oliver. **The BRICS and The Future of The Global Order**. Maryland: Lexington Books, 2015.

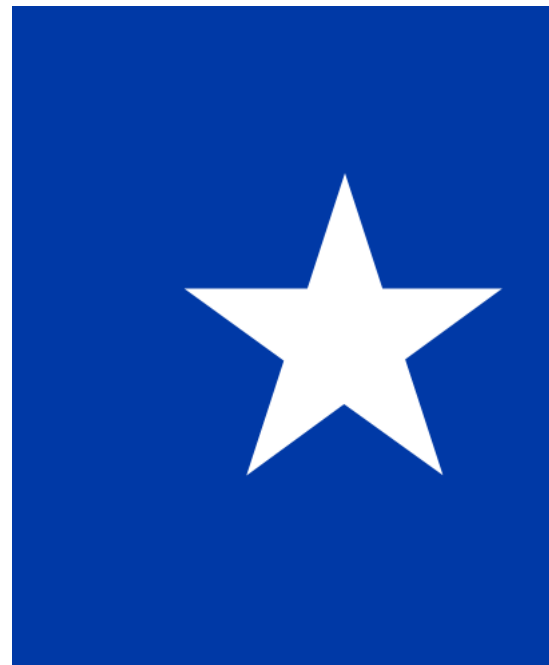
VIGEVANI, Tullo; RAMAZINI JR., Haroldo. Autonomia, Integração Regional e Política Externa Brasileira: Mercosul e Unasul. **DADOS - Revista de Ciências Sociais**, vol. 57, n. 2, 2014, pp. 517-552.

VIGENANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A Política Externa de Lula da Silva: a Estratégia da Autonomia pela Diversificação. **Contexto Internacional**, vol. 29, n. 2, 2007, pp. 271-335.



Capítulo 4

Chile



E no entanto, ela se move! As Transformações Recentes da Democracia no Chile

Y sin embargo, ¿ella se mueve! Las Transformaciones Recientes de la Democracia en Chile

Murilo Gomes da Costa¹
Talita São Thiago Tanscheit²

Resumo: O objetivo deste capítulo é analisar as transformações recentes na democracia do Chile e as suas consequências sobre a política doméstica e a política externa do país nas últimas duas décadas. Em primeiro lugar, remetemos ao pacto estabelecido entre as elites políticas no processo de transição à democracia, responsável por estabelecer um consenso tecnocrático vis-à-vis a continuidade do modelo socioeconômico neoliberal e autoritário adotado durante a ditadura militar de Augusto Pinochet (1973-1990). Em segundo lugar, argumentamos que o último período é marcado pelo questionamento a esta ordem através da reativação da sociedade civil e da renovação da sociedade política. De uma forma geral, a principal vitória dessas mobilizações consistiu em reinterpretar o modelo socioeconômico estabelecido durante a ditadura militar, permitindo que a igualdade, e não apenas a estabilidade, seja novamente um horizonte normativo da democracia chilena. Destacamos, como principal novidade, a reorganização do movimento estudantil e posterior emergência de uma nova coalizão política em 2017, a Frente Ampla. Para a realização desta análise, este capítulo está organizado em ordem cronológica correspondente aos cinco governos existentes nos últimos anos: de Ricardo Lagos (2000-2006); de Michelle Bachelet (2006-2010); de Sebastián Piñera (2010-2014); de Bachelet (2014-2018) e de Piñera (2018-).

Palavras-chave: Concertación; Alianza; integração regional; movimento estudantil; reformas à democracia;

Resumen: El objetivo de este capítulo es analizar las transformaciones recientes en la democracia de Chile y sus consecuencias sobre la política doméstica y la política exterior del país en las últimas dos décadas. En primer lugar nos referimos al pacto establecido entre las élites políticas en el proceso de transición a la democracia y responsable de establecer un consenso tecnocrático vis-à-vis a la continuidad del modelo socioeconómico neoliberal y autoritario adoptado durante la dictadura militar de Augusto Pinochet (1973-1990). En segundo lugar, argumentamos que el último período está marcado por el cuestionamiento a este orden a través de la reactivación de la sociedad civil y de la renovación de la sociedad política. En general, la principal victoria de estos actores consistió en reinterpretar el modelo socioeconómico establecido durante la dictadura militar, permitiendo que la igualdad, y no sólo la estabilidad, sea nuevamente un horizonte normativo de la democracia chilena. Destacamos, como principal novedad, la reorganización del movimiento estudiantil y la posterior emergencia de una nueva coalición política en 2017, el Frente Amplio. Para la realización de este análisis, este capítulo está organizado en orden cronológico correspondiente a los cinco gobiernos existentes en los últimos años: el de Ricardo Lagos (2000-2006); el de Michelle Bachelet (2006-2010); el de Sebastián Piñera (2010-2014); y el de retorno de Bachelet (2014-2018) y de Piñera (2018-).

Palabras clave: Concertación; Alianza; integración regional; reformas a la democracia; movimiento estudiantil.

1 Doutorando e Mestre em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP/UERJ). Atualmente é pesquisador do Observatório Político Sul-Americano (OPSA) e do Laboratório de Análise Política Mundial (LABMUNDO). Bolsista da CAPES. E-mail: murilogomes@iesp.uerj.br

2 Professora no Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IFCS-UFRJ). Doutoranda e Mestra em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ). Atualmente é pesquisadora colaboradora do Observatório Político Sul-Americano (OPSA) e do Laboratório de Estudos sobre a Democracia (LED). E-mail: talitastt@gmail.com

Introdução

Em seu recém-lançado informe de 2018, o *Freedom House* divulgou os resultados referentes ao seu índice de liberdades civis e políticas em todo o mundo. Segundo a organização, o Chile é uma democracia estável e que vem sendo continuamente aprimorada desde a sua restauração, em 1990³.

Em que pese ser o país mais bem avaliado da região, à exceção do Uruguai neste e em diversos outros índices relacionados à democracia (NAVIA, 2008), as duas últimas décadas tem como marca um forte questionamento à ordem social e política do país. Remetendo ao processo de transição à democracia, diversas análises argumentam que o pacto estabelecido entre as elites políticas do Chile neste período foi fundamentado em torno de um consenso tecnocrático vis-à-vis a continuidade do modelo socioeconômico neoliberal e autoritário adotado durante a ditadura militar de Augusto Pinochet (1973-1990), como a permanência da Constituição de 1980 (MOULIAN, 1997; GARRETÓN, 2010, 2012; ATRIA, 2013; HUNEEUS, 2014; ROBERTS, 2017).

Esta crítica ao processo de transição, presente tanto nas Ciências Sociais, que denominaram a democracia do Chile como “incompleta” (GARRETÓN, 2012) e “semi-soberana” (HUNEEUS, 2014), quanto na nova sociedade civil em emergência, que em suas mobilizações questionam fortemente o modelo de Estado existente no país (VON BÜLOW; DONOSO, 2017), recaiu principalmente sobre os dois blocos partidários que organizaram o sistema político chileno desde a década de 1990. A Alianza⁴, coalizão política de direita composta pelos partidos Renovação Nacional (RN) e União Democrática Independente (UDI), e a Concertación⁵, coalizão política de centro-esquerda composta pelos Partido Demócrata-Cristão (PDC), Partido Pela Democracia (PPD), Partido Radical Socialdemocrata (PRSD) e Partido Socialista do Chile (PSCh) (TANSCHKEIT, 2013). Sobre o último bloco, a crítica foi ainda mais contundente, e diz respeito à renúncia de um discurso de aprofundamento democrático e de rechaço ao neoliberalismo (MOULIAN, 1997) em favor de uma “democracia de acordos” (ROBERTS, 2017) com antigos atores do regime militar e seus respectivos aliados.

A organização política chilena em torno de dois blocos partidários ocorreu, principalmente, devido à adoção do sistema eleitoral binominal implementado em 1988 por Pinochet, no qual os partidos políticos só podem apresentar duas candidaturas por circunscrição ou distrito e no caso de candidaturas independentes, visto que no Chile é possível concorrer a cargos eletivos sem pertencer a partido político algum, pode ser inscrita apenas uma candidatura. O seu principal objetivo foi impor um sistema bipartidário e forçar a formação de coalizões, contendo um eventual retorno da esquerda ao poder e sobre-representando a direita no Congresso Nacional (PASTOR, 2004; VALENZUELA, 2011; VON BAER, 2009).

Se na década de 1990 o Chile esteve em uma maré contrária aos demais países da América do Sul, marcados por diversos conflitos e mobilizações sociais, a virada do século XX para o XXI inaugurou um novo ciclo político no país, marcado especialmente: i) pela reorganização do movimento estudantil em nível secundário, com a Revolución Pinguina de 2006, e universitário, com as marchas estudantis multitudinárias de 2011 (DONOSO, 2013); ii) pelas diversas reformas destinadas a superar os “entraves autoritários” do país, como em 2005, com a reforma constitucional, e em 2015, com a reforma do sistema eleitoral (BOREL, 2018); e iii)

3 Disponível em <<https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2018/chile>>. Acesso em 31 jan 2019.

4 Chamada de Alianza entre 1989 e 2015, o nome da coalizão foi substituído para Chile Vamos em 2015, com o ingresso dos partidos Evolução Política (EVOPOLI), e do Partido Regionalista Independente (PRI).

5 Entre 1989 e 2013, a coalizão foi chamada de Concertación, nome substituído para Nova Maioria em 2013, com o ingresso do Partido Comunista do Chile (PCCh) e para Força da Maioria em 2017, com a saída do Partido Demócrata-Cristão (PDC).

pela emergência de uma nova coalizão de centro-esquerda no país, a Frente Ampla (FA) (BORREL; TANSCHKEIT, 2019). De uma forma geral, este período é caracterizado pela reativação da sociedade civil e pela renovação da sociedade política, impactando de forma definitiva nos rumos da democracia no país.

O objetivo deste capítulo é analisar as transformações recentes na democracia no Chile e as suas consequências sobre a política doméstica e a política externa do país. Em primeiro lugar, serão enfatizadas as principais transformações no sistema político e as mais relevantes políticas públicas adotadas. Em segundo lugar, serão analisadas as principais mudanças na política externa à luz dos governos da Concertación e da Alianza, apontando mudanças e continuidades em sua agenda de inserção regional e internacional, com especial ênfase em sua participação no Mercosul, na Unasul e também na Aliança do Pacífico.

Para a realização desta análise, este capítulo está organizado em ordem cronológica correspondente aos quatro governos existentes nos últimos anos: de Ricardo Lagos (2000-2006); de Michelle Bachelet (2006-2010); de Sebastián Piñera (2010-2014); de Bachelet (2014-2018). Por fim, as considerações finais abordam o retorno de Piñera (2018-) e as principais políticas de seu segundo governo, destacando as contribuições fundamentais deste capítulo para uma melhor compreensão do presente e do futuro da democracia no Chile.

O Governo de Ricardo Lagos (2000-2006)

Em 11 de março⁶ de 2000, Ricardo Lagos tomou posse como Presidente da República do Chile. O seu governo foi o primeiro de um integrante do PSCh desde Salvador Allende (1970-1973), e teve como principais desafios a manutenção do modelo socioeconômico vigente, em um contexto de recessão e de crescimento de desemprego, e da estabilidade política, superando o trauma da polarização que marcou a experiência socialista no poder (VON BÜLOW; DONOSO, 2017). Diante deste cenário, o mandato presidencial de Lagos teve três objetivos no que concerne à política doméstica: i) a manutenção da ordem neoliberal; ii) a adoção de políticas de proteção social; iii) e a consolidação da democracia (NAVIA, 2008, p.31).

Em primeiro lugar, Lagos não apenas manteve a ordem neoliberal, mas aperfeiçoou o modelo socioeconômico de seus predecessores. Durante o seu governo, o processo de liberalização econômica foi acelerado através da adoção da modalidade de concessões, em que o Estado, sem perder as propriedades das obras que licita, as entrega a consórcios privados, como ocorreu com a Empresa Nacional de Eletricidade e com a Empresa Metropolitana de Obras Sanitárias (NAVIA, 2008).

Em segundo lugar, durante o seu governo foi implementado o programa Chile Solidário, Lei 19.949 de 2004⁷, responsável por estabelecer um conjunto de subsídios e benefícios às famílias em situação de extrema pobreza no país, podendo ser comparado, guardadas as devidas proporções, ao Programa Bolsa Família no Brasil. São exemplos os subsídios destinados ao pagamento do consumo de água potável, do serviço de saneamento básico, de permanência escolar e de acesso à previdência, dando início ao estabelecimento de um sistema de proteção social no país. Durante este período, o Chile registrou um crescimento econômico de, em média, 4% ao ano, uma redução do índice de Gini de 0,654 para 0,522 e da pobreza de 20,2% para 13,7% (PEREIRA DA SILVA, 2014). Por estas razões, o governo de Lagos apresenta um balanço dúbio, ora definido por “socialista e neoliberal” (NAVIA, 2008), ora por “neoliberalis-

⁶ Data estabelecida para a posse presidencial no Chile e de promulgação da Constituição de 1980.

⁷ Disponível em <<http://www.siteal.iipe.unesco.org/pt/bdnp/115/ley-199492004-establece-sistema-proteccion-social-familias-situacion-pobreza-denominado>>. Acesso em: 11 jan. 2019.

mo com rosto humano” (ATRIA, 2013).

Em terceiro lugar, a consolidação democrática através da eliminação dos chamados “entraves autoritários” da Constituição de 1980 pode ser considerada o feito de maior relevância de seu mandato presidencial. Para além da redução do mandato presidencial no Chile de seis para quatro anos, a Reforma Constitucional, Lei 20.050 de 2005⁸, realizou mudanças como: o fim dos nove senadores “designados” ou “biônicos” que, além de não serem eleitos, quatro deveriam obrigatoriamente ser ex-chefes das Forças Armadas; a abolição dos assentos de senadores vitalícios para ex-presidentes; a reformulação do Tribunal Constitucional, que deixa de ser composto por integrantes das Forças Armadas para ser integrado apenas por civis; a possibilidade de remoção de comandantes-em-chefe das Forças Armadas pelo Presidente da República; e a retirada quase completa das atribuições do Conselho de Segurança Nacional, que só pode ser convocado pelo Presidente da República e não mais pelas Forças Armadas (BOREL, 2018, p.128).

Em seu governo também foi instaurada a Comissão Nacional sobre Prisão Política e Tortura, a chamada Comissão Valech. Criada em 26 de setembro de 2003 pelo Decreto 1.040, o organismo teve como objetivo esclarecer a identidade de pessoas que foram vítimas de violações de direitos humanos durante a ditadura militar. Após a realização de aproximadamente 40 mil entrevistas, foram reconhecidos cerca de 30 mil casos que deveriam receber compensações por parte do Estado do Chile, tendo também como fruto o envio ao Congresso Nacional do Projeto de Lei 20.405 de 2005, que cria o Instituto Nacional de Direitos Humanos, finalmente aprovado e constituído em 2010, ainda durante o primeiro governo de Bachelet⁹.

No que concerne a política externa chilena, em um contexto de proeminência de um regionalismo aberto¹⁰, houve uma ênfase aos processos de integração dentro da América do Sul, sem, no entanto, minorar as relações com potências extrarregionais. Neste governo, ainda que discursivamente se pontuasse a importância das relações com as nações da América Latina e, em especial, com as do Mercosul (LAGOS, 2000), a política externa priorizou uma maior inserção mundial com vistas a dinamizar seus parceiros econômicos e enfrentar a recessão no país, sem deixar de melhorar os seus próprios indicadores.

Nesse momento, o Chile por meio de acordos e tratados com a União Europeia (UE) e Estados Unidos da América (EUA) desacelerou a sua inserção completa no processo de integração com a América do Sul. Durante o mandato do ex-presidente Lagos foram firmados oito acordos de livre comércio, entre eles com os EUA, a China, a UE e a Índia (SCHMIED, 2007). Com relação à UE, a partir do acordo de Associação Política e Econômica de 2002, foi estabelecido o aumento do comércio nas áreas tecnológicas, de inovação, comerciais, de mineração e de serviços (QUEZADA, 2010).

Com relação aos EUA, a opção do Chile pelo Tratado de Livre-Comércio (TLC) com o país – firmado em junho de 2003 e que entrou em vigor em janeiro de 2004 – coincidiu com o indeferimento de sua integração plena ao Mercosul. Este movimento se inseriu em uma estratégia comercial, em concordância com suas características de um país aberto e dependente do mercado externo, o que demanda autonomia para lidar com terceiros países. Esta estratégia foi considerada incompatível com o Mercosul, que seguia uma pauta mais protecionista, embora este pudesse aportar ganhos políticos para o país. Dessa maneira, o Chile faria, assim,

⁸ Disponível em <<http://twixar.me/mxTT>>. Acesso em: 06 fev. 2019.

⁹ Informe de la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura. Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH). Disponível em <<https://bibliotecadigital.indh.cl/handle/123456789/455>>. Acesso em: 15 jan. 2019.

¹⁰ Entendido como: “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, p.1).

uma opção econômica e não política (LOPES; CARVALHO, 2010, p.685).

O fato de a região da Ásia-Pacífico ter se tornado o principal destino das exportações chilenas, neste período, deveu-se à criação de comitês de estudos sobre a região asiática, o que propiciou uma maior participação do país na Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC), da qual se tornou membro pleno em 1994. No governo Lagos, além da participação na APEC, o Chile realizou acordos de TLCs com a região, além de melhorar seu acesso aos mercados da Ásia-Pacífico, na perspectiva de viabilizar o projeto chileno de ser “ponte” entre a América Latina e a região (LOPES; CARVALHO, 2010, p.673).

Tanto na política externa quanto na política doméstica Lagos priorizou a estabilidade política e o crescimento econômico do país, utilizando as ferramentas que possuía para lograr esses objetivos – a tomada de medidas em consonância com os interesses tanto da Alianza quanto da Concertación, uma vez que não havia outros atores políticos proeminentes e a reativação da sociedade civil ainda era muito incipiente para a época. Lagos terminou o seu governo com 71% de aprovação, facilitando a eleição de sua sucessora, Bachelet. A análise deste governo é objeto da próxima seção deste capítulo.

O Governo de Michelle Bachelet (2006-2010)

A primeira eleição de uma mulher à presidência do Chile representa o princípio de uma reflexão sobre a relação do mundo da política com a população e com a sociedade civil e ocorre sob uma forte promessa de fomento à participação social em seu governo. Ao contrário de seus predecessores, Bachelet não vinha de um núcleo de elite da Concertación ou do PSCh. A escolha de seu partido e a sua vitória podem ser creditadas ao seu excelente desempenho como Ministra da Saúde (2000-2002) e da Defesa (2002-2004) e ao seu distanciamento do *establishment* político do país.

Se os três primeiros governos da Concertación foram de relativa tranquilidade para a manutenção da ordem política do país, o seu primeiro ano de governo é marcado pela reorganização do movimento estudantil por meio da chamada Revolución Pinguina, marco na inauguração de um novo ciclo de protestos e de reativação da sociedade civil no país. Lideradas por estudantes secundaristas, as massivas manifestações tinham como mote o questionamento da privatização do sistema educacional durante a ditadura militar e a demanda pelo reconhecimento da educação como um direito a ser assegurado pelo Estado (DONOSO, 2013). Como consequência, a discussão sobre as bases da democracia do Chile retornou de forma contundente ao debate público, provocando uma profunda crise nos partidos políticos e nas instituições representativas em funcionamento no país após 1990 – crise que vigora até hoje (ROBERTS, 2015).

Com o objetivo de responder aos estudantes, Bachelet criou o Conselho Consultivo Presidencial para a Qualidade da Educação, que fez sugestões para aprimorar o sistema educativo do país. O conselho foi composto por 81 membros, entre os quais deputados, especialistas em educação, acadêmicos e uma ampla gama de atores da sociedade civil. Para cumprir a sua missão, o conselho chegou a um consenso sobre as suas recomendações, que foram apresentadas ao governo, mas que acabaram por não ter um impacto em termos de políticas públicas. Apesar de ter logrado substituir a Lei Orgânica Constitucional de Ensino, Lei 18.962 de 1990, pela Lei Geral da Educação, Lei 20.370 de 2009, não foram verificadas mudanças substantivas no sistema educacional do país.

Em relação à sua política doméstica de uma forma mais abrangente, apesar da continuidade do modelo socioeconômico neoliberal, Bachelet diferenciou-se de Lagos ao enfatizar efetivamente as políticas de proteção social do país. Com uma economia em bom estado de-

vido ao chamado *boom* das *commodities* e o crescimento do valor do cobre, principal produto de exportação do Chile, e uma demanda de diversos outros países, em especial da China, o seu governo foi capaz não apenas de contornar com sucesso a crise econômica de 2008, permitindo o contínuo crescimento econômico do país, mas também de investir consideravelmente na inclusão social e política da população (PEREIRA DA SILVA, 2014).

De fato, a preocupação da presidenta com a proteção social foi consideravelmente maior que a de seus antecessores. Das suas principais políticas, destacam-se: i) o programa Chile Cresce Contigo, destinado à proteção integral à infância desde a gestação até o seu ingresso no sistema escolar, entregando 4.200 berçários em todo o país; ii) o estabelecimento de gratuidade imediata ao Fundo Nacional de Saúde Pública – o Fonasa – à maiores de 60 anos; iii) a implementação da Pensão Básica Solidária à população em situação de vulnerabilidade, que chegava a quase 60%; iv) a criação da Política Urbano Habitacional destinada à reformular esta área no país, responsável por reduzir em 14,3% o déficit habitacional e entregar uma média de 140.302 soluções habitacionais e 60.785 subsídios por ano¹¹.

Com o falecimento de Pinochet, em 10 de dezembro de 2006, que, à diferença do Brasil, foi o único presidente do país durante a ditadura militar e principal líder da oposição durante o período democrático, as possibilidades de distanciamento do passado autoritário do país pareceram ainda mais proeminentes. Dando continuidade à agenda política de Lagos para esta temática, foi inaugurado, em janeiro de 2010, o Museu da Memória e dos Direitos Humanos do Chile, destinado a visibilizar as violações de direitos humanos cometidas pelo Estado durante a ditadura, dignificar as vítimas e as suas famílias, e estimular a reflexão e o debate sobre a importância do respeito à tolerância.

Adentrando na pauta da política exterior chilena, ao seguir com as diretrizes do governo de Ricardo Lagos, o governo de Michelle Bachelet promoveu uma política externa que se mostrou aberta e receptiva às oportunidades do ambiente regional. Diante disso, a sua administração foi marcada por duas linhas. Uma de aproximação com os países extrarregionais e outra que se concentrava na América Latina, principalmente na presidência da Unasul. Em primeiro lugar, o sistema internacional havia se modificado, e a presidenta deu prioridade ao comércio com a região da Ásia-Pacífico. Ademais, os países do BRICS chamaram a atenção do Chile, com destaque ao livre comércio com a China e a Índia, também observando o Brasil como um ator importante para fortalecer a concertação política da região em uma aliança flexível e duradoura (FUENTES, 2009).

Seguindo a linha de uma múltipla inserção internacional, o governo Bachelet ainda foi marcado por uma forte atenção ao aspecto social da política internacional, com destaque para os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs) das Nações Unidas, especialmente os de saúde infantil e materna (BUSTAMENTE, RIVERA, 2011). Inseriram-se novas dimensões na política externa como a autonomia energética, os investimentos em ciência e tecnologia, a paradiplomacia e uma aproximação com chilenos no exterior (FUENTES, 2009).

Em segundo lugar, já sob a “onda rosa” e a existência de diversos governos de esquerda na região, o projeto da Unasul foi praticamente unânime e contou com uma considerável participação do Chile – o país ratificou o Tratado de Brasília em 10 de setembro de 2010 e a própria Bachelet presidiu a instituição de maio de 2009 a agosto de 2010. Neste período inicial, as principais atividades que a Unasul participou foram nas negociações da crise diplomática entre Venezuela e Colômbia em 2009¹², e na Missão de Acompanhamento Eleitoral na República

11 El Mostrador. “Bachelet destaca avances y logros alcanzados durante su gobierno”. Disponível em <<https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2008/03/11/bachelet-destaca-avances-y-logros-alcanzados-durante-su-gobierno/>>. Acesso em: 06 de fev. 2019.

12 A Venezuela “congelou” as relações com a Colômbia em 28 de julho de 2009 por causa de denúncias do país vizinho de um suposto desvio de armas venezuelanas às Farc, o que afetou enormemente o comércio bilateral. A tensão aumentou de-

Bolivariana da Venezuela¹³, realizada em outubro de 2012 (BUSTAMANTE; RIVERA, 2011).

O governo de Bachelet concedeu forte apoio à Unasul e a programas tais como a Iniciativa para a Integração em Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) e o Tratado de Mai-pú¹⁴ com a Argentina em 2009 (JARPA; NEIROT, 2012). No âmbito das relações com os seus vizinhos, por exemplo, as relações historicamente conflituosas com a Bolívia foram marcadas pelo diálogo e cooperação, que tornaram possível um acordo de complementação econômica (BUSTAMANTE; RIVERA, 2011). Já as relações com a Venezuela se tornaram desgastadas diante da expulsão do diretor chileno da Human Rights Watch, José Miguel Vivanco, que estaria indo contra o governo de Chávez e favorável aos Estados Unidos (FUNK, 2009). Da mesma forma, as relações com a Argentina se deterioraram, principalmente diante das falhas no fornecimento de gás ao Chile (BUSTAMANTE; RIVERA, 2011).

O êxito de Bachelet, que terminou o seu mandato com 84% de aprovação¹⁵, a cifra mais alta já registrada no país, foi de suma importância para o debate sobre a inclusão política das mulheres na região e no mundo, impactando posteriormente nas eleições de Cristina Kirchner em 2007 na Argentina e de Dilma Rousseff em 2010 no Brasil.

De uma forma geral, o governo de Bachelet diferenciou-se do de Lagos em sua ênfase considerável em políticas de proteção social e também na sua atenção à nova sociedade civil em emergência. Todavia, o término do seu mandato foi marcado pela primeira grande crise enfrentada pela Concertación, que, ao definir novamente pela candidatura presidencial de Frei Ruiz-Tagle, provocou a saída do deputado Marco Enriquez-Ominami (filho do histórico dirigente socialista Carlos Ominami) da coalizão e o lançamento de sua candidatura presidencial de forma independente. O desgaste decorrente desta crise, que dividiu o eleitorado da coalizão no primeiro turno, propiciou uma estreita vitória de Piñera no segundo turno com 51,61% dos votos contra 48,39% dos votos obtidos por Frei Ruiz-Tagle.

O Governo de Sebastián Piñera (2010-2014)

Sebastián Piñera foi o primeiro candidato da Alianza a ser eleito à presidência do Chile e o seu governo interrompeu um ciclo de 20 anos de mandatos presidenciais da Concertación. Uma das dez pessoas mais ricas do Chile e detentor de ações de diversas empresas, como a companhia aérea Latam e a rede de televisão Chilevisión, o seu governo foi marcado por fortes laços com o setor empresarial do país, tendo como política mais relevante a criação da Lei 20.494 de 2013¹⁶, que possibilita que uma empresa seja criada em apenas um dia.

Entretanto, os principais acontecimentos em termos de política doméstica e que são ressaltados nesta seção não dizem respeito ao seu programa de governo, mas a eventos de caráter contingente que abalaram e transformaram de forma definitiva o curso de sua democracia, destacando-se: i) o terremoto de 2010 e o desafio de reconstruir o país; ii) o acidente mineiro ocorrido no Campo San José em 2010; iii) a greve dos comuneros Mapuches em 2010; e iv) as manifestações estudantis de 2011.

O terremoto ocorreu em 27 de fevereiro de 2010, razão pela qual é conhecido por 27F,

pois de a Colômbia assinar no final de 2009 um acordo com os Estados Unidos para o uso compartilhado de bases militares colombianas (TERRA, 2010)

13 RESOLUCIÓN/Nº 24/2012 (UNASUR/CMRE/P, 2012)

14 O Tratado foi assinado em 30 de outubro de 2009 e é um instrumento bilateral que complementa e intensifica a cooperação entre ambos Chile e Argentina. O Tratado sistematiza e consolida os principais mecanismos de cooperação e coordenação vigentes entre os países, como marco de aprofundamento estratégico da cooperação e plataforma para a projeção no futuro a relação com a política, a economia e a segurança. (BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE, 2009)

15 La Tercera. “Bachelet mantiene histórica aprobación de 84% tras terremoto”. Disponível em <<https://www.latercera.com/noticia/bachelet-mantiene-historica-aprobacion-de-84-tras-terremoto-2/>>. Acesso em: 06 fev. 2019.

16 Disponível em <<https://www.bcn.cl/historiadelaley/historia-de-la-ley/vista-expandida/4616/>>. Acesso em: 06 fev. 2019.

e afetou as regiões de Valparaíso, Santiago, O'Higgins, Biobío e Aisén, onde vivem mais de 13 milhões de habitantes e cerca de 80% da população do país. Totalizando 521 óbitos e afetando cerca de 370 mil moradias, há uma estimativa de que um total de 2 milhões de pessoas foram prejudicadas pelo terremoto¹⁷. Apesar do Estado de exceção constitucional de catástrofe ter sido declarado por Bachelet, Piñera tomou posse como presidente menos de 15 dias após a sua ocorrência e coube a ele lidar com as suas consequências, em especial no fornecimento de energia, na reconstrução de escolas e de hospitais e na entrega ou reforma de moradias às famílias atingidas¹⁸.

O acidente da mina de San José ocorreu em 5 de agosto de 2010, e deixou 33 mineiros presos em uma mina de cerca de 720 metros de profundidade por 69 dias, quando todos foram resgatados com vida. Localizado na região do Atacama, o acidente, para além da comoção popular causada à semelhança do terremoto, provocou uma série de questionamentos em relação ao negócio da mineração no Chile, em especial no que concerne às condições de trabalho, e foi o início de uma crise que afetou diversos outros setores do governo Piñera. Visando minimizar os impactos do acidente, o governo destituiu Alejandro Vio, diretor do Serviço Nacional de Geologia e Mineração do Chile, criou a comissão de especialistas para a Segurança no Trabalho, a Superintendência de Mineração e outorgou uma pensão vitalícia de cerca de U\$530,00 aos 33 mineiros.

Neste mesmo período e em um movimento de reorganização da sociedade civil, no contexto do terremoto e do acidente mineiro, a questão em relação ao povo mapuche reapareceu no debate público do país, desencadeada pela greve de fome de comuneros mapuche nos anos de 2010 e 2011. Nesse período, eles protestavam contra a forma pela qual foram encaminhados os seus processos judiciais, principalmente pela aplicação da lei antiterrorista e pelos duplos juízos aos quais eram submetidos, na Justiça comum e na Justiça militar. A greve, iniciada por comuneros que se encontravam em prisão preventiva e enquadrados na Lei Antiterrorista – Lei 18.314 de 1984 – criada por Pinochet, contou com a participação de até 34 pessoas e terminou apenas quando comuneros entraram em um acordo com o governo, absolvendo 17 presos e condenando quatro. Com uma lei reconhecida pelo seu viés político e ideológico, este acontecimento fez coro ao questionamento do Estado e das bases autoritárias da democracia no Chile.

As mobilizações estudantis de 2011, por sua vez, modificaram definitivamente a dinâmica social e política do Chile e são consideradas as mais importantes desde o retorno à democracia, sendo corolárias da Revolución Pinguina e marcando uma mesma geração de jovens no país. As manifestações realizaram uma crítica profunda ao sistema educacional do país e à sua mercantilização, uma vez que este possui uma grande participação do setor privado: naquele momento, somente 25% da educação era financiada pelo Estado, contra 75% da educação financiada pelos próprios estudantes e/ou por suas famílias.

Os protestos foram convocados pela Confederação de Estudantes do Chile (Confech), responsável por reunir as federações de estudantes das universidades que integram o Conselho de Reitores das Universidades Chilenas, e se inicialmente diziam respeito a pautas específicas, como o atraso na entrega das bolsas de estudo, elas rapidamente passaram a dizer respeito ao direito à educação, questionando o lucro e defendendo a gratuidade do ensino universitário. Como consequência, diversas lideranças estudantis foram eleitas ao Parlamento em 2013, como: Camila Vallejo e Karol Cariola, do PCCh, Giorgio Jackson, do então Movimento

17 La Tercera. "Las cifras del 27F a siete años del terremoto". Disponível em <<https://www.latercera.com/noticia/las-cifras-7-anos-del-27f/>>. Acesso em: 06 fev. 2019.

18 Gobierno de Chile, 21 de maio de 2010. Emergencia ocasionada por el terremoto y el tsunami del 27 de febrero de 2010. Disponível em: <<http://2010-2014.gob.cl/cuenta-publica-2010/ministerio-de-planificacion/principales-medidas/>>. Acesso em: 08 jan. 2019.

Revolução Democrática, e Gabriel Boric, candidatura independente. De uma forma geral, a principal vitória destas mobilizações consistiu em reinterpretar o modelo socioeconômico estabelecido durante a ditadura militar, permitindo que a igualdade, e não apenas a estabilidade, seja novamente um horizonte normativo da democracia chilena.

As mudanças ocorridas no Chile com a eleição de Piñera são mais acentuadas no que diz respeito à política externa, quando ocorre uma relativa convergência ideológica para com a região do Oceano Pacífico da América Latina, possibilitando a retomada da influência dos EUA na região após a fracassada tentativa de implementação do Acordo de Livre Comércio para as Américas – a ALCA (NASCIMENTO JÚNIOR, 2015, p.340). Assim sendo, mesmo existindo uma continuidade na política externa chilena com relação aos 20 anos de governo da Concertación, no que se refere à defesa do regionalismo aberto o início do mandato de Piñera avançou a admissão do Chile à Aliança do Pacífico (AP) e, de certa forma, significou um retorno de uma característica “isolacionista” do Chile (BORÓN, 2010) em relação à região.

Embora idealizada em 2010 na Cúpula Ibero-americana em Mar del Plata, na Argentina, o bloco surge oficialmente somente em 28 de abril de 2011, durante a I Cúpula da Aliança do Pacífico, em Lima, no Peru. O bloco que tem entre seus principais objetivos formar uma área de livre circulação de bens, serviços, capitais e pessoas é constituído por Chile, Colômbia, México e Peru. A ascensão da Aliança do Pacífico, caracterizado por Fiori (2013) como “cisma do Pacífico”, de certa forma reavivou o debate sobre diferentes tipos de cooperação e grupos regionais, pois retomou o modelo de regionalismo aberto na América Latina.

Convém ressaltar ainda que esse ‘cisma do Pacífico’ teve mais importância ideológica do que econômica, porque sua força política decorre inteiramente da sua aliança com os EUA. Na verdade, os três países sul-americanos associados à Aliança do Pacífico fazem parte do processo de criação do Tratado da Parceria Transpacífico (Trans-Pacific Economic Partnership, TPP), que se transformou na peça central da política externa comercial da administração Barak Obama e de seu projeto de afirmação do poder econômico e militar estadunidense na região do Pacífico (FIORI, 2013, p. 38).

No tocante às relações com os Estados Unidos, foram elaborados alguns acordos especiais, tais como o *Visa Waiver Program*, ao qual não é preciso visto para cidadãos chilenos com permanência de até 90 dias nos Estados Unidos, as relações de investimento, integração comercial – o Chile e os Estados Unidos têm um acordo de livre comércio desde 2003, conforme indicado acima –, bem como alguns esforços de segurança e estabilidade hemisférica, que incluem ações antidrogas e o apoio estadunidense ao país no cargo de membro não-permanente do Conselho de Segurança da ONU, de 2014 a 2016 (MEYER, 2014).

Nas relações com os vizinhos sul-americanos, não houve grandes marcos. Pelo contrário, a diferença ideológica com os presidentes da Bolívia e da Argentina, por exemplo, parece ter levado a um esfriamento das relações que não agravaram as condições, mas tampouco marcou avanços. Em particular, no caso do Peru, houve ambiguidades, pois apesar das boas relações econômicas do Chile e do Peru dentro da Aliança do Pacífico, no que se refere às questões territoriais, ambos tiveram uma disputa que foi solucionada pela Corte Internacional de Justiça de Haia¹⁹. (BRIONES; DOCKENDORFF, 2015, p.131). Por estas razões, é possível afirmar que a política externa deste governo foi de caráter antilatinoamericanista característico dos setores conservadores chilenos, favorecendo a criação de um bloco regional unido pelos ideários do livre mercado e indo na contramão dos modelos de integração em curso neste período, definido pelo seu regionalismo pós-neoliberal (RÍOS; VEIGA, 2007).

19 A determinação do tribunal seguiu, até certo ponto, uma linha proposta pelo Chile, 80 milhas (128 quilômetros) mar adentro. Após esse ponto, foi estabelecida uma linha equidistante ao sudoeste, como haviam solicitado autoridades peruanas. Assim, o Peru recebeu uma região marítima que até então estava em mãos chilenas (BBC, 2014).

Em um governo inábil no diálogo com a sociedade civil, em especial com o movimento estudantil, e com uma política externa conflitante com as dos principais países da região à época, Piñera terminou o seu governo com 50% de aprovação²⁰, contrastando fortemente com a popularidade de Lagos, com 71%, e de Bachelet, com 84%. Com este percentual perante a população e sem uma candidatura forte para a sua sucessão, combinado às demandas crescentes da sociedade civil por uma revisão do modelo socioeconômico neoliberal em curso, a chegada da Alianza ao poder acabou por ser um breve interregno entre os governos da Concertación.

O Segundo Governo de Michelle Bachelet (2014-2018)

Bachelet retornou ao seu país em 2013, após três anos vivendo em Nova Iorque como Diretora Executiva da ONU Mulheres, e foi considerada desde o princípio a favorita às eleições presidenciais deste mesmo ano. Eleita pela agora chamada Nova Maioria, a Concertación modificou o seu nome após o ingresso de novos atores e partidos políticos à coalizão, dentre os quais tem destaque o PCCh, que desde a redemocratização do país nunca havia integrado este bloco político. O seu programa de governo pode ser considerado o mais ambicioso desde a transição à democracia, e é marcado por uma agenda em política doméstica em que se destacam as reformas tributária, eleitoral, educacional e constitucional.

A reforma tributária, destinada a arrecadar US\$8.200.000, teve como principais objetivos: aumentar a carga tributária para financiar, com entradas permanentes, gastos permanentes, permitindo o financiamento do atual déficit fiscal; aumentar a igualdade e equiparar despesas, por via da equidade tributária; impulsionar o crescimento econômico, buscando gerar novos e melhores mecanismos de incentivos à poupança e à realização de investimentos; e ter uma maior ação fiscalizadora, diminuindo a evasão e a sonegação. Era a partir desta receita que Bachelet esperava realizar a reforma educacional, a principal reivindicação da sociedade civil no país (TANSCHKEIT, 2014).

A reforma eleitoral, Lei 20.840 de 2017²¹, marcou o início de uma nova era para o Chile, substituindo o sistema binominal por um sistema eleitoral proporcional. A Lei 20.840 redesenhou o mapa eleitoral chileno, aumentando o número de deputados e Senadores, e tornando as eleições para a Câmara dos Deputados mais proporcional. O número de deputados passou de 120 a 155, passando a serem distribuídos em 28 distritos, em vez de 60. Desta forma, o número de cadeiras em disputa passou a ser proporcional à população, sempre respeitando o limite mínimo de três e o máximo de oito deputados por distrito. Com essas modificações, as eleições passaram a ter um caráter mais proporcional do que antes. O Senado foi acrescido de quinze cadeiras, passando a contar com 55 membros, e o mapa eleitoral passou a contar com quinze circunscrições que contam, cada uma, com 2 a 5 senadores/as. Por razão desta mesma lei, adotou-se, também pela primeira vez, o sistema de cotas de gênero nas listas dos partidos políticos (BOREL; TANSCHKEIT, 2019).

Em que pese o êxito destas duas primeiras medidas, as reformas educacional e constitucional encontraram uma série de obstáculos a sua aprovação tal como estabelecido no programa de governo de Bachelet. A reforma educacional foi finalmente aprovada em 24 de janeiro de 2018, ao término de seu governo, e segundo a presidenta “fortalece a gestão institucional e devolve ao Estado o seu papel protagonista em assegurar uma educação superior pública de qualidade”²². Como principais medidas, destacam-se o estabelecimento da gratuidade aos

20 Emol, 3 de março de 2014. “Adimark: Piñera termina su gobierno con un 50% de aprobación”. Disponível em: <<https://www.emol.com/noticias/nacional/2014/03/03/647640/adimark.html>>. Acesso em: 17 jan. 2019.

21 Disponível em: <<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1077039>>. Acesso em: 06 fev. 2019.

22 24horas, Televisión Nacional de Chile, 25 de janeiro de 2018. Presidenta Bachelet tras aprobación de reforma a la Edu-

60% mais vulneráveis do país, a criação de um órgão destinado a regular o seu financiamento, a Superintendência de Educação Superior, o controle do lucro nas universidades e a obrigação de acreditação para que as universidades iniciem as suas matrículas. Entretanto, o projeto não levou a gratuidade a todos os estabelecimentos de educação sem distinção e manteve a autonomia das universidades privadas, o que foi alvo de fortes críticas do movimento estudantil e de parlamentares como Giorgio Jackson, que destacaram ainda o pouco controle da sociedade civil outorgado pela reforma educacional²³.

A reforma constitucional pode ser considerada a maior frustração do programa de governo de Bachelet, uma vez que em sua proposta original pretendia-se lograr uma nova Constituição para o Chile, criando um “marco normativo legítimo” construído sobre a democracia e colocando de uma vez por todas um fim à Constituição de 1980. Pouco antes de deixar a presidência, Bachelet enviou ao Congresso Nacional o projeto da nova constituição, um documento de 850 páginas que contou com a participação de 204.402 pessoas em sua elaboração, e propunha “uma nova maneira de compreender os direitos fundamentais e a estrutura de poderes do Estado”²⁴. Entretanto, o processo não ocorreu como esperado e foi afetado por uma série de intempéries que afetaram diretamente a presidenta, como o escândalo envolvendo o seu filho, Sebastián Dávalos, acusado de tráfico de influências, lavagem de dinheiro e uso de informações privilegiadas²⁵, impedindo que uma reforma dessa magnitude pudesse ser continuada e deixando a sua aprovação à cargo do próximo presidente do país – Piñera, que demonstrou pouco interesse em levar a cabo esta reforma²⁶.

Por fim, é também importante destacar a iniciativa de Bachelet na Lei 21.030 de 2017²⁷, de interrupção voluntária de gravidez em casos de risco de vida da mãe, má formação fetal ou gravidez decorrente de estupro – o chamado “aborto terapêutico”. Uma Lei similar de descriminalização e regulamentação do chamado “aborto terapêutico” já esteve vigente no país entre 1931 e 1989, período em que o Chile possuía a legislação menos restritiva em relação ao direito ao aborto da América do Sul. A sua criminalização foi realizada em setembro de 1989 por Augusto Pinochet no bojo do processo de transição à democracia, e a publicação da nova lei configurou-se como um dia histórico para o Chile, em especial para o movimento feminista (GOMES DA COSTA; TANSCHKEIT, 2017).

Em um período político extremamente conturbado no que diz respeito à política doméstica, o segundo governo de Bachelet foi marcado pela realização de algumas reformas já prometidas na área de política externa, como a modernização da chancelaria e a histórica permissão de votação de chilenos no exterior²⁸. No que tange às reformas da chancelaria, o Chile promulgou, em 20 de março de 2018, a Lei nº 21.080, que modificou vários órgãos jurí-

cación Superior: “¡Cumplimos nuestra promesa!”. Disponível em: <<https://www.24horas.cl/politica/presidenta-bachelet-tras-aprobacion-de-reforma-a-la-educacion-superior-cumplimos-nuestra-promesa-2623234>>. Acesso em: 25 jan. 2019.

23 Cooperativa.cl, 2 de fevereiro de 2019. General apoyó a Guaidó: “El 90% de las fuerzas armadas no está con el dictador”. Disponível em: <<https://www.cooperativa.cl/noticias/entretencion/cine/el-demente-trailer-de-hobbs-shaw-le-da-un-toque-de-ciencia-ficcion-a/2019-02-01/112416.html>>. Acesso em: 02 fev. 2019.

24 La Tercera, 6 de março de 2018. “Nueva Constitución impulsada por Bachelet deberá ser aprobada en plebiscito”. Disponível em: <<https://www.latercera.com/politica/noticia/nueva-constitucion-impulsada-bachelet-debera-aprobada-plebiscito/88880/>>. Acesso em: 10 de jan. 2019.

25 BBC, 3 de janeiro de 2018. “Chile: cierran la causa contra Sebastián Dávalos, el hijo de Michelle Bachelet, tras 3 años sin poder imputarlo por lavado de dinero y otros delitos”. Disponível em: <<https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-42553987>>. Acesso em: 20 jan. de 2019.

26 La Tercera, 6 de agosto de 2018. “Nueva Constitución impulsada por Bachelet deberá ser aprobada en plebiscito”. <<https://www.latercera.com/politica/noticia/nueva-constitucion-impulsada-bachelet-debera-aprobada-plebiscito/88880/>>. Acesso em: 10 de jan. 2019.

27 Disponível em <<http://twixar.me/0xTT>>. Acesso em 06 de fev. 2019.

28 Durante o governo de Bachelet foi o estabelecimento a possibilidade de votos de chilenos que habitassem no exterior. A lei que possibilitou essa iniciativa foi aprovada em 2016 (SERVEL, 2018, p.1).

dicos com o objetivo de modernizar o Ministério das Relações Exteriores²⁹. A lei busca, entre outras medidas, permitir maior flexibilidade na gestão da política externa e integrar melhor as diferentes facetas do processo político (MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE CHILE, 2018). Da mesma forma, a lei criou a nova Subsecretaria de Relações Econômicas Internacionais com o objetivo de promover e administrar adequadamente seu processo de inserção na economia mundial, através da transformação da atual Direcon e do estabelecimento do Prochile como novo serviço público centralizado, submetido à dependência do Presidente da República (APROFEX, 2018)³⁰.

Teve destaque também o Plano de “Convergência na Diversidade”, que buscava valorizar a AP como esquema de integração econômica e plataforma comercial de projeção coletiva para a região da Ásia-Pacífico, de maneira não excludente em relação aos outros projetos de integração, como o Mercosul. Durante os primeiros anos de governo, a Aliança do Pacífico não foi uma prioridade, uma vez que o governo de Bachelet procurava priorizar relações com o Mercosul, por meio do chamado “Plano de Convergência” entre a AP e o Mercosul. Este plano pode ser resumido por meio do discurso proferido pela Presidenta em sua Conta Pública de 2014: “A Aliança do Pacífico deve estar a serviço da região e ser o porto de entrada e saída para a Ásia-Pacífico, para dar maiores oportunidades de crescimento para nossos irmãos do Mercosul e para todo o continente” (BACHELET, 2014, tradução nossa³¹).

Essas aspirações de convergência eram relativamente inviáveis, e o governo buscou efetivá-las por meio de diálogos e de reuniões de alto nível entre o Mercosul e a Aliança do Pacífico, que são realizados em paralelo. De certa forma esses encontros podem ser considerados, nas palavras de Schmidt (2018) como:

(...) mecanismos de geração de confiança que teriam impacto limitado e a longo prazo. O objetivo real da convergência (através da integração de ambos os mecanismos) não é, até hoje, viável. Dada a impraticabilidade de tal convergência, juntamente com mudanças na política doméstica ocorreu na Argentina e no Brasil, o governo Bachelet decidiu refortalecer a Aliança do Pacífico (SCHMIDT, 2018, p.1).

Outro marco importante deste governo foram as negociações com o Tratado Transpacífico (TPP). Inicialmente, o governo de Bachelet se apresentava pouco propenso e até desconfiado dos objetivos apresentados pelo TPP. No entanto, contra todas as expectativas, o TPP tornou-se parte central da política de relações econômicas internacionais dos dois últimos anos do governo de Bachelet, a ponto de que a assinatura do novo acordo, nomeado de Tratado Integral e Progressivo de Associação Transpacífico (CPTPP)³², fosse realizado no Chile, em 8 de março 2018, posteriormente ratificado pelo Senado da República em 24 de abril de 2018³³.

Por fim, merece destaque o novo marco de atração de investimentos, que foi efetivado

29 Diario Oficial de la Republica de Chile. Martes 20 de Marzo de 2018. Disponível em: <<http://www.diariooficial.interior.gob.cl/publicaciones/2018/03/20/42012/01/1368679.pdf>>. Acesso em: 11 jan. 2019.

30 Radio Las Nieves, 8 de março de 2018. “Mandatária promulga Ley de modernización de la Cancillería”. Disponível em: <<http://www.rln.cl/nacional/43084-mandataria-promulga-ley-de-modernizacion-del-ministerio-de-relaciones-exteriores>>. Acesso em: 05 jan. 2019.

31 No original: “La Alianza del Pacífico debe estar al servicio de la región y ser el puerto de entrada y salida hacia el Asia-Pacífico, para dar mayores oportunidades de crecimiento a nuestros hermanos del Mercosur y a todo el continente”.

32 O Tratado Integral e Progressivo de Associação Transpacífico (CPTPP, em inglês) é o acordo sob o qual 11 países da região Ásia-Pacífico (Austrália, Brunei, Canadá, Chile, Japão, Malásia, México, Nova Zelândia, Peru, Cingapura e Vietnã) criarão a maior zona de livre comércio do mundo.

33 Ruizhealytimes, 02 de maio de 2018. El Senado de la República ratifica el CPTPP. Disponível em: <<https://www.ruizhealytimes.com/economia-y-negocios/el-senado-de-la-republica-ratifica-el-cptpp>>. Acesso em: 10 de jan. 2019.

pelo governo de Bachelet com a criação de uma nova agência de atração de investimentos estrangeiros. Essa medida foi realizada em 26 de maio de 2016, com a criação da agência governamental, nomeada “Agencia de Promoción de la Inversión Extranjera de Chile” (Invest Chile), que substituiu o Comitê de Investimentos Estrangeiros (CIE). A nova agência recebeu mais recursos e uma equipe mais preparada, para promover a atração de investimentos estrangeiros (INVEST CHILE, 2018).

Com uma política externa relativamente normalizada, as controvérsias geradas em torno de suas reformas, do escândalo envolvendo o seu filho e da lei de interrupção voluntária de gravidez enfraqueceram consideravelmente o governo Bachelet, que terminou o seu governo com 39% de aprovação³⁴ – 40% a menos em comparação ao seu primeiro mandato presidencial. A eleição para a definição do seu sucessor contou com uma oposição reorganizada em torno do nome de Piñera e com uma nova crise em sua coalizão, marcada pelo rompimento da aliança história entre o PSCh e o PDC, que apresentaram duas candidaturas presidenciais distintas, as de Alejandro Guillier, apoiada pelo PRSD, PSCh, PCCH, PPD, Esquerda Cidadã (IC) e Movimento Amplo Social (MAS), e a de Carolina Goic, apoiada apenas PDC – partido do qual é presidenta. Neste cenário, a Alianza, agora chamado por Chile Vamos, retornou à Presidência da República, e Piñera foi eleito em segundo turno com 54,6% dos votos contra 46,6% dos votos obtidos por Guillier (GOMES DA COSTA; TANSCHKEIT, 2017).

Considerações Finais

O último ciclo político tem sido marcado por uma alternância no poder entre os dois blocos partidários que organizam o sistema político no país desde a década de 1990 – atualmente representados nas figuras de Bachelet e de Piñera. Em que pese o revezamento entre estas duas lideranças, a novidade recente mais importante diz respeito ao rompimento com o duopólio das antigas Concertación e Alianza e à emergência de uma nova e competitiva força política nas eleições de 2017, a Frente Ampla.

É neste contexto que Jackson lidera a fundação da Frente Ampla³⁵, em janeiro de 2017, em conjunto com o também deputado e ex-líder estudantil Gabriel Boric, do Movimento Autonomista. A relevância desta coalizão para a realização de análises relativas à dinâmica social e política do Chile pode ser justificada pelo seu desempenho excepcional tanto no Executivo, com a candidatura de Sánchez, quanto no Legislativo, com a eleição de vinte Deputados e um Senador, tornando-se a terceira maior força parlamentar do Chile na atual legislatura.

A Frente Ampla não apenas destacou-se nestas eleições pelo bom desempenho de suas candidaturas presidencial e parlamentares. A coalizão também foi responsável pela renovação feminina na Câmara dos Deputados: de um total de 20 parlamentares, 7 são mulheres, representando 35% das e dos parlamentares da coalizão (GOMES DA COSTA; TANSCHKEIT, 2017). O papel que a Frente Ampla ocupará na dinâmica social e política do Chile ainda é uma incógnita. A sua novidade, entretanto, evidencia as transformações recentes da democracia no Chile e indica que a “democracia de acordos” e a continuidade do modelo socioeconômico neoliberal estabelecido no pacto transicional à democracia não são mais um consenso no país:

34 El Mostrador, 9 de março de 2018. “Adimark: Bachelet finaliza su mandato con un 39% de aprobación”. Disponível em: <<https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2018/03/09/adimark-bachelet-finaliza-su-mandato-con-un-39-de-aprobacion/>>. Acesso em: 20 de jan. 2019.

35 Composta por partidos políticos e por movimentos sociais, fazem parte da Frente Ampla os partidos oficialmente inscritos no Serviço Eleitoral RD, Partido Humanista (PH), Partido Liberal (PL), Partido Ecologista Verde (PEV), Poder Cidadão (POD), Partido Igualdade (PI) e os movimentos Movimento Autonomista (MA), Esquerda Autônoma (IA), Esquerda Libertária (IL), Nova Democracia (ND), Partido Pirata do Chile (PPCh), Movimento Democrático Progressista (MDP) e Movimento Socialismo e Liberdade (MSL). A coalizão foi fundada com o objetivo principal de apresentar uma candidatura presidencial e várias candidaturas parlamentares às eleições de 2017, e o seu êxito já foi averiguado acima.

pelo contrário, há uma nova e revigorada sociedade civil e política que o questiona profundamente.

O primeiro ano de governo de Piñera é, como esperado, caracterizado por uma profunda transformação tanto na política doméstica quanto na política externa em relação ao último governo de Bachelet. Em relação à política doméstica, o presidente tem atuado na revisão da reforma educacional, em especial no que diz respeito ao fim ao lucro, e no não encaminhamento da reforma constitucional, fato alarmante para um país que mudou profundamente nas últimas duas décadas. A coalizão governista também obteve uma vitória no Tribunal Constitucional em relação a Lei de Interrupção Voluntária de Gravidez, e as clínicas privadas poderão optar por não realizar o procedimento mesmo que mantenham convênios com o Estado³⁶.

A questão migratória foi umas das principais pautas deste primeiro ano de governo, tendo destaque nos planos nacional e internacional. Com o aumento de imigrantes nos últimos dois anos, Piñera apresentou um projeto de lei para uma Reforma migratória. A principal proposta foi a criação de um Conselho de Política de Migração, que buscasse dar mais transparência à política migratória, e que também integrasse os imigrantes na educação, saúde e moradia³⁷ (GOBIERNO DE CHILE, 2018, p.1)³⁸. No âmbito externo, o Chile se absteve durante a votação do Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regulada, realizada em 19 de dezembro de 2018, e previamente acordado em julho de 2018, na Assembleia Geral da ONU, justificando que o Pacto não protege totalmente seus interesses e incentiva, nas palavras de Piñera, a imigração irregular³⁹. Dessa maneira, a ausência do Chile em uma instância internacional de diálogo sobre a migração também implica eliminar uma oportunidade potencial do país exercer alguma liderança neste tema.

Em síntese, o primeiro ano de governo de Piñera, nas questões de política externa, coloca o Chile – como um dos primeiros expoentes sul-americanos – de uma forte guinada à direita e ao conservadorismo no trato das questões debatidas no âmbito multilateral, e uma clara réplica ao comportamento internacional que vem sendo posto em prática pelos EUA do Presidente Donald Trump, que cada vez mais deslegitima as instâncias multilaterais, em especial as iniciativas do sistema da ONU.

Dias antes do encerramento da escrita deste capítulo, em 30 de janeiro de 2019, a justiça chilena condenou seis pessoas pelo homicídio de Eduardo Frei Montalva (EL PERIODICO, 2019) em 1982, ex-presidente do Chile (1964-1970) e à época principal opositor à Pinochet. O seu assassinato por agentes do Estado representa o mais alto crime realizado neste período e a sua descoberta encerra mais um capítulo do sangrento período da ditadura militar no país. Se o autoritarismo ainda persiste, ele também é desvelado constantemente, e há bons sinais que indicam o seu perecimento. A democracia chilena, ao que tudo indica, enfim se movimenta. Ainda bem.

(Recebido para publicação em 31 de janeiro de 2019)

36 Emol, 6 de dezembro de 2018. “Chile Vamos valora decisión del TC sobre objeción de conciencia: “Es un triunfo para quienes creemos en la vida”. Disponível em: <<http://www.encyrtador.com.br/ber14>>. Acesso em: 02 fev. de 2019.

37 TeleSur, 9 de abril de 2019. “Sebastián Piñera firma proyecto de ley para migrantes en Chile”. Disponível em: <<http://twixar.me/4xTT>>. Acesso em: 15 jan. 2019.

38 Gobierno de Chile. Presidente Piñera anuncia Reforma Migratoria. Disponível em <<http://twixar.me/7QTT>>. Acesso em 13 jan. de 2019.

39 CNN, 10 de dezembro de 2018. Disponível em: <<http://twixar.me/NQTT>>. Acesso em: 15 jan. 2019.

Referências

BBC. **Corte de Haia põe fim a disputa histórica entre Chile e Peru**. 27/01/2014. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/01/140127_haia_decisao_chile_peru_fn>. Acesso em: 10 jan. 2019.

ATRIA, Fernando. **Neoliberalismo con rostro humano**. Editorial Catalonia, 2013.
BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE. **Tratado de Maipú entre Chile y Argentina. Naturaleza, objetivos y alcances**. Área Gobierno, Defensa y Relaciones Internacionales, 2009.

BOREL, Marcelo; TANSCHKEIT, Talita. **Perspectivas pós-eleições no Chile**. Cadernos Konrad Adenauer, no prelo, 2019.

BORÓN, Atilio (2010). **Elecciones en Chile: el original y la copia**. América Latina en Movimiento [online]. Quito: ALAI, 22 jan. 2010. Disponível em <<http://www.alainet.org/es/active/35674>>. Acesso em: 24 jan. 2019.

_____. **Estados Unidos y la Alianza del Pacífico sabotaron la reunión de Cochabamba**, 8 de julho de 2013. Disponível em: <www.aporrea.org/tiburón/n232279.html>. Acesso em: 24 jan. 2019.

BRIONES, Sebastián; DOCKENDORFF, Andrés. **Continuidad y cambio en la política exterior chilena en el gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014)**. Santiago: Instituto de Estudios Internacionales, 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.cl/pdf/rei/v47n180/art06.pdf>>. Acesso em: 22 jan. 2019.

BOREL, Marcelo. Reformas constitucionais e aprofundamento democrático no Chile: De Pinochet à Bachelet. **AGENDA POLÍTICA**, v. 5, p. 108-138, 2018.

BUSTAMANTE, Gilberto; RIVERA, Jorge. La política exterior de Chile desde 1990. Inserción internacional y prioridad regional. Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, **Regionalismo y Desarrollo**, v. 6. n. 11, 2011.

CEPAL. **El regionalismo abierto en América Latina: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad**. Santiago de Chile: Cepal, 1994.

DONOSO, Sofia. Dynamics of Change in Chile: Explaining the Emergence of the Pinguino Movement. **Journal of Latin American Studies**, v. 45. n. 1, 2013, p.1-29, 2006.

EL PERIODICO, **La justicia chilena condena a seis personas por el asesinato de Eduardo Frei Montalva**. 31/01/2019. Disponível em: <<https://www.elperiodico.com/es/internacional/20190131/justicia-chilena-codena-asesinato-eduardo-frei-montalba-7277601>>. Acesso em: 01 fev. 2019.

FIORI, José Luís. O Brasil e seu “entorno estratégico” na primeira década do século XXI. In: SADER, Emir (Org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. Rio de Janeiro: Bomtempo. p. 31-52, 2013.

FRATTINI, R. **TLC entre Brasil e Chile: como funcionará na prática?**, 2018. Disponível em: <<https://www.linkedin.com/pulse/tlc-entre-brasil-e-chile-como-funcionará-na-prática-raquel-frattini>>. Acesso em 13 jan. 2019.

FUENTES, Cristián. Balance crítico de la política exterior de Chile 1990-2009. In: QUIROGA, Y.; ENSIGNIA, J. **Chile en la Concertación (1990-2010): una mirada crítica, balance y perspectivas**. Santiago: Fundación Friedrich-Ebert-Stiftung Chile, 2009.

FUNK, Roberto. Chile: Segundo tiempo. *Revista de Ciência Política*, v. 29, n. 2, 2009, p. 301-326.

GARRETÓN, M. A.; GARRETÓN, R. La democracia incompleta en Chile: la realidad tras los rankings internacionales. *Revista de Ciencia Política*, v. 30, n. I, p. 115-148, 2010.

GARRETÓN, M.A. **Neoliberalismo corregido y progressismo limitado**. Los gobiernos de la Concertación em Chile, 1990-2010. Editorial Arcis, 2012.

GOMES DA COSTA, M.; TANSCHKEIT, T. Monitor Eleitoral – Eleições Presidenciais no Chile. *Boletim OPSA*, v. 4, p. 16-18, 2017. Disponível em: <http://opsa.com.br/wp-content/uploads/2018/01/Boletim_OPSA_2017_n04-out-dez.pdf>. Acesso em: 01 fev. 2019.

HUNEEUS, Carlos. **La democracia semisoberana: Chile después de Pinochet**. Editorial Taurus, 2014.

JARPA, Carolina; NEIROT, Andrea. Chile en América del Sur ¿La Integración Regional supera las instancias del discurso oficial? *Estudios Latinoamericanos*, a. 4, n. 8, 2012.

LAGOS, R. **Mensaje Presidencial del 21 de mayo de 2000**. Valparaíso: Congreso Nacional, 2000.

LOPES, Renata Rossetto; CARVALHO, Carlos Eduardo. Acordos bilaterais de comércio como estratégia de inserção regional e internacional do Chile. *Contexto internacional*, Rio de Janeiro, v. 32, n. 2, p. 643-693, 2010. Disponível em: <<http://ref.scielo.org/bp6br4>>. Acesso em: 09 jan. 2019.

MEYER, Peter. Chile: political and economic conditions and U.S. relations. **Congressional Research Service (CRS Report)**, 2014.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE CHILE. **Proyecto de modernización de la Cancillería**. 09/01/2018. Disponível em: <<https://minrel.gob.cl/proyecto-de-modernizacion-de-la-cancilleria/minrel/2018-01-17/162610.html>>. Acesso em: 13 jan. 2019.

MOULIAN, Tomás. **Chile Actual: Anatomía de un mito**. Santiago de Chile: ARCIS-LOM, 1997.

NASCIMENTO JÚNIOR, W. R. **A enchente da Maré Rosa e a Nova onda de Regionalismo na América do Sul: os papéis das Políticas Externas do Brasil, Chile e Uruguai no impulso**

à integração regional. 9º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Montevideo, 26 al 28 de julio de 2017.

NASCIMENTO JUNIOR, W. R. Direita, volver: o governo Piñera (2010-2014) e a promoção do -Cisma do Pacífico. **Conjuntura Global**, v. 4, p. 333-350, 2015.

NAVIA, Patricio. The Successful Chilean Left: Neo-Liberal and Socialist. In: CASTAÑEDA, Jorge G.; MORALES, Marco A. (ed). **Leftovers. Tales of the Latin American Left**. New York: Routledge, p. 129-150, 2008.

PASTOR, D. Origins of the Chilean Binominal Election System. **Revista de Ciencia Política**, v. XXIV, n. 1, p. 38-57, 2004.

PEREIRA DA SILVA, Fabricio. Quinze Anos da Onda Rosa Latino-Americana: balanços e perspectivas. **Observador On-Line**, v. 9, n. 12, 2014, p.1-28.

RADIO LAS NIEVES, 8 de março de 2018. “Mandatária promulga Ley de modernización de la Cancillería”. Disponível em: <<http://www.rln.cl/nacional/43084-mandataria-promulga-ley-de-modernizacion-del-ministerio-de-relaciones-exteriores>>. Acesso em: 10 jan. 2019.

QUEZADA, Abraham. Inserción Internacional de Chile en la Post-Guerra Fría. Concertación política e integración económico-comercial; dos ejes conceptuales de la política exterior en el Gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006). **Enfoques**, v. VIII, n. 13, p. 119- 134, Santiago, 2010.

ROBERTS, Kenneth. **Changing Course in Latin America: Party Systems in the Neoliberal Era**. Cambridge: University Press, 2015.

_____. Chilean Social Movements and Party Politics in Comparative Perspective: Conceptualizing Latin America’s “Third Generation” of Anti-Neoliberal Protest. In VON BÜLOW, Marisa; DONOSO, Sofia. **Social Movements in Chile. Social Movements in Chile: organization, trajectories, and political consequences**. New York: Palgrave Macmillan, 2017.

Servicio Electoral de Chile (SERVEL). **Votos de chilenos en el exterior**. Disponível em: <<https://www.servel.cl/voto-de-chilenos-en-el-exterior-2/>>. Acesso em: 13 jan. 2019. Santiago: Chile, 2018.

SCHMIED, Julie. **Cenários da integração regional: 105 os desafios da União de Nações Sul-americanas (Unasul) o novo caminho da integração na América do Sul**. Cadernos Adenauer VIII, 2007.

TANSCHUIT, Talita. Eleições presidenciais chilenas e coalizões partidárias: algumas considerações. **Boletim OPSA**, v.1, p. 23-29, 2013.

TANSCHUIT, Talita. Cinco meses de governo Bachelet: sobre a aprovação das reformas tributária e eleitoral na Câmara dos Deputados. **Boletim OPSA**, v. 2, p. 10-14, 2014.

TERRA. Entenda a cronologia da crise entre Venezuela e Colômbia. 22/07/2010. Disponível

em: <<https://bit.ly/2UIJ9Cw>>. Acesso em: 19 jan. 2019.

UNASUR/CMRE/P. **RESOLUCIÓN/Nº 24/2012**. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/RES24.2012.pdf> Acesso em: 18 jan. 2019.

VALENZUELA, Arturo. **Crisis de representación y reforma política en Chile**. Documento presentado en el Seminario sobre reforma a los partidos. Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos (CEP) y Corporación de Estudios para América Latina (CIEPLAN), 2011.

VON BAER, E. Sistema binominal: consensos y disensos. In: FOINTAINE, A. (ORG.) **La Constitución 20 años después**. [s.l.] Desarrollo, Libertad, 2009. p. 177–206. Disponível em: <http://www.cieplan.org/media/publicaciones/archivos/184/Capitulo_6.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2019.

VON BÜLOW, Marisa; DONOSO, Sofia. **Social Movements in Chile: organization, trajectories, and political consequences**. New York: Palgrave Macmillan, 2017.



Capítulo 5

Colômbia



Do conflito às negociações de paz: cenário doméstico e política externa na Colômbia no século XXI*

Del conflicto a las negociaciones de paz: escenario doméstico y política exterior en Colombia en el siglo XXI

Fernanda Nanci Gonçalves¹

Resumo: Considerando as inúmeras transformações na política doméstica e externa da Colômbia ao longo do século XXI, este capítulo tem como objetivo analisar os processos políticos internos que afetaram o país durante este novo século (2000-2018) assim como sua relação com os países da região e sua inserção nos projetos de integração sul-americana. Para tanto, são analisados os governos de Andrés Pastrana (1998-2002) e Álvaro Uribe (2002-2010), a ênfase na securitização e suas repercussões domésticas e regionais. Em seguida, é abordado o governo de Juan Manuel Santos (2010-2018) e as principais mudanças empreendidas com o acordo de paz com as Farc, explorando seus efeitos a nível nacional e regional. Por fim, apresenta-se uma conclusão, indicando as mudanças em curso e os desafios encontrados pelo novo presidente, Iván Duque, na política doméstica e exterior, com especial ênfase na política para a América do Sul.

Palavras-chave: Colômbia; América do Sul; Política Externa; Governo Uribe; Governo Santos.

Resumen: Considerando las innumerables transformaciones en la política doméstica y externa de Colombia a lo largo del siglo XXI, este artículo tiene como objetivo analizar los procesos políticos internos que afectaron al país durante este nuevo siglo (2000-2018), así como su relación con los países de la región y su inserción en los proyectos de integración sudamericana. Para ello, se analizan los gobiernos de Andrés Pastrana (1998-2002) y Álvaro Uribe (2002-2010), el énfasis en la securitización y sus repercusiones domésticas y regionales. En seguida, se aborda el gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018) y los principales cambios emprendidos con el acuerdo de paz con las Farc, explorando sus efectos a nivel doméstico y regional. Por último, se presenta una conclusión, indicando los cambios en curso y los desafíos enfrentados por el nuevo presidente, Iván Duque, en la política doméstica y exterior, con especial énfasis en la política sudamericana.

Palabras clave: Colombia; América del Sur; Política Exterior; Gobierno Uribe; Gobierno Santos.

* Este capítulo foi produzido com apoio da bolsa de investigação doutoral da Associação Latino-Americana de Ciência Política (ALACIP) em 2018.

¹ Doutoranda em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP/UERJ). Mestre em Relações Internacionais pela PUC-Rio. Atualmente é coordenadora e professora do curso de Relações Internacionais do Centro Universitário La Salle-RJ (Unilasalle-RJ), pesquisadora do OPSA e do NEAAPE. E-mail: fnanci@gmail.com

Introdução

No início do século XXI, o maior ativismo das relações políticas e econômicas na América do Sul despertou o interesse da academia. Em geral, os estudos apontaram que as eleições de governos de esquerda e centro-esquerda no subcontinente a partir de 1999, propiciaram mudanças nas políticas domésticas e externas dos países, implicando em transformações nas suas relações com os Estados Unidos (EUA) e na intensificação das iniciativas regionais de integração e cooperação (FRAZIER; STEWART-INGERSOLL, 2012; SERBIN; VIGEVANI; HERSHBURG, 2014). Essas iniciativas basearam-se na ideia de fortalecer a América do Sul enquanto espaço geopolítico e geoeconômico a partir de processos autóctones, consubstanciando-se no reforço do Mercado Comum do Sul (Mercosul), na criação da União das Nações Sul-Americanas (Unasul), na Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (Alba), entre outras ações.

Todavia, enquanto alguns Estados sul-americanos convergiram em direção a uma política regional autônoma, sobretudo frente aos EUA, a Colômbia, sob gestão de Álvaro Uribe (2002-2010), aprofundou as relações bilaterais com este país para garantir a cooperação militar e ajuda financeira, visando combater o conflito interno e intensificar a guerra às drogas (BORDA, 2013). Assim, o país foi o caso atípico na região, a voz dissonante no projeto de integração na América do Sul no alvorecer do novo século (ARCINIEGAS, 2015). No entanto, com a chegada do presidente Juan Manuel Santos à presidência, em 2010, a nação vizinha se inclinou à região, objetivando diversificar suas relações e atrair investimentos, buscando romper o afastamento e se integrar de forma mais ativa aos processos sul-americanos.

Ao longo dos últimos dez anos, a Colômbia ganhou maior destaque na América do Sul. Foi o país que mais cresceu economicamente na região e passou a integrar, inclusive, o acrônimo CIVETS², utilizado para referir-se aos mercados emergentes. No quesito militar, suas Forças Armadas estão entre as mais bem qualificadas no mundo (BORDA, 2014a), o país possui o segundo maior efetivo militar na região e os gastos militares mais elevados em relação ao PIB. No que tange à extensão territorial, é o terceiro maior país na América do Sul e possui uma localização geográfica que facilita uma inserção internacional diversificada com acesso aos oceanos Pacífico e Atlântico, situando-se como uma ponte entre América Central, Caribe e América do Sul. Em termos de demografia, possui a segunda maior população da região, atrás apenas do Brasil, um país quatro vezes maior em extensão territorial. Devido a essas características, a Colômbia tem sido considerada uma potência secundária³ em ascensão na hierarquia de poder regional, como indicam Jost, Flandes e Pastrana (2012).

Aliado às características expostas, que indicam algumas das credenciais materiais do país, a Colômbia também passou por intensas transformações políticas ao longo do século XXI, a nível doméstico e em sua inserção regional e internacional. De um país caracterizado como subordinado e isolado, “um país problema” (PASTRANA; VERA, 2012), a Colômbia passou a investir nas relações regionais e na modificação de sua identidade em âmbito inter-

2 CIVETS é um acrônimo cunhado por Michael Geoghegan, CEO do HSBC, em 2010, para se referir às 6 potências emergentes que seriam a grande aposta para um elevado crescimento econômico nos próximos anos. A sigla se refere à Colômbia, Indonésia, Vietnã, Egito, Turquia e África do Sul. Os países possuem similaridades como uma jovem população, um mercado consumidor e uma classe média em expansão e elevados índices de crescimento econômico, tornando-se atrativos para investidores (SCHULZ, 2010).

3 Nos estudos sobre regiões, o termo potência secundária está associado ao conceito de potência regional. Este último é utilizado, de modo geral, para fazer referência a um país que é influente em uma determinada região ou sub-região (NABERS; GODEHARDT, 2011). Na hierarquia de poder regional, as potências secundárias são países que possuem recursos de poder materiais e ideais relativamente menores do que as potências regionais e, portanto, ocupam uma segunda posição de poder na região (FLEMES, 2012b). No caso da América do Sul, o país que mais se aproxima à definição conceitual de potência regional é o Brasil. Para uma discussão sobre o Brasil como potência regional ver Carvalho e Gonçalves (2016).

nacional, buscando se projetar como uma “Nova Colômbia”, uma nação capaz de exercer liderança, pelo menos na região, e com grandes aspirações internacionais (BORDA, 2014b). No contexto recente, o discurso de superação da militarização e securitização da política exterior aliado ao acordo de paz firmado com as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (Farc) alavancam a projeção regional do país, apesar das divergências políticas e ideológicas com alguns vizinhos (em especial, com a Venezuela) e do tradicional alinhamento de sua política externa aos EUA.

Considerando as inúmeras transformações da política doméstica e externa da Colômbia durante este novo século (2000-2018), este capítulo tem como objetivo analisar os processos políticos internos que afetaram o país ao longo do período, assim como sua relação com os países da região e sua inserção nos projetos de integração sul-americana. Para tanto, este trabalho está dividido em três seções, além desta breve introdução. A seção seguinte apresenta as prioridades dos governos colombianos nos anos iniciais do século XXI, contemplando os governos de Andrés Pastrana (1998-2002) e Álvaro Uribe (2002-2010), a ênfase na securitização e suas repercussões domésticas e regionais. A próxima seção aborda o governo de Juan Manuel Santos (2010-2018) e as principais mudanças empreendidas com o acordo de paz com as Farc, explorando seus efeitos domésticos e regionais. Por fim, apresenta-se a conclusão do capítulo, indicando as mudanças em curso e os desafios enfrentados pelo novo presidente colombiano Iván Duque – empossado em agosto de 2018 – na política doméstica e exterior, com especial ênfase na política regional.

Os Governos Pastrana e Uribe: a ênfase na securitização e suas repercussões domésticas e regionais

Existe um consenso na literatura sobre política externa colombiana de que a característica dominante nas relações exteriores foi o alinhamento intencional, pragmático e subordinado aos EUA (TICKNER, 2007; DALLANEGRA, 2012; TOKATLIAN, 2000), que remonta ao início do século XX, após a perda do território do Panamá⁴. A independência deste país, em 1903, é apontada como um evento dramático que expôs a fraqueza da Colômbia frente aos EUA e modificou a percepção de seu papel em âmbito internacional. O país condenou o expansionismo estadunidense, mas ao invés da perda do Panamá significar uma aversão coletiva aos EUA, implicou a busca por diálogo e cooperação (TICKNER, 2007).

As elites nacionais optaram pela adoção de uma política externa dependente, em que se reconhecia que a hegemonia dos EUA era inevitável e que o alinhamento era a estratégia necessária para satisfação dos interesses nacionais. A partir de então surgiu a chamada Doutrina Suárez, que consolidou a doutrina *respice polum*, “olhar para a estrela do Norte”, ou seja, os EUA⁵ (DREKONJA, 2011). O objetivo era estabelecer relações especiais com a potência, mas o que prevaleceu foi uma relação de subordinação consentida (TOKATLIAN, 2000). A partir de então, o *respice polum* se consolidou como uma tradição da política exterior colombiana (TICKNER, 2007).

A literatura sustenta que há uma reorientação na política externa em direção à região e outras áreas do mundo a partir da presidência de Lleras Restrepo (1966-1970), que objetivava diversificar as relações do país e ampliar o poder de negociação frente aos EUA. Essa mudança origina outra doutrina presente na história colombiana, a *respice similia*, que significa “olhar

4 A esse respeito vale lembrar que a Colômbia no século XIX integrava a Gran Colombia, que incorporava os territórios do Equador, da Venezuela, do Panamá e trechos de territórios do Brasil, do Peru e da Nicarágua. Além do Panamá, o país perdeu ao longo de sua história estes diversos outros territórios.

5 Essa doutrina foi criada pelo ex-Ministro das Relações Exteriores e ex-presidente colombiano Fidel Suárez, que ao assumir a presidência em 1918 alterou os rumos da política exterior em direção ao “polo Norte”.

para os semelhantes” (TOKATLIAN, 2000). Desse momento em diante a política externa colombiana alternou entre as duas opções, respondendo aos fatores internos e externos que impactavam a formulação da política exterior. Todavia, os problemas domésticos decorrentes do conflito armado e do combate às drogas aprofundados na década de 1980 implicaram na busca por uma cooperação estreita com os EUA nos anos seguintes.

Uma exceção foi o governo de Ernesto Samper (1994-1998) que caracterizou um período de ingovernabilidade doméstica e de dificuldades no relacionamento com os EUA. Seu mandato foi marcado por suspeitas de seus vínculos com narcotraficantes⁶, o que deu origem a uma crise sem precedentes com os EUA, esfriando as relações econômicas e diplomáticas (LAROSA; MEJÍA, 2013). Durante sua gestão, buscou implementar a via da negociação com as Farc; entretanto, diante da deterioração da sua imagem e do país na comunidade internacional e frente ao recrudescimento da violência – devido à intensificação das ações das Farc em diversas regiões do território – o governo optou pela estratégia coercitiva (RODRÍGUEZ, 2018).

Em termos econômicos, o país também enfrentava graves dificuldades, decorrentes das políticas implementadas para desregulamentação do mercado, que tiveram como efeitos um desemprego crescente e uma forte recessão econômica – aprofundada com as rusgas diplomáticas entre Bogotá e Washington em função das suspeitas sobre o presidente Samper. LaRosa e Mejía (2013) indicam que a recessão durou cerca de cinco anos a partir de 1998, com a economia reduzindo 4,5% e a taxa de desemprego chegando a 22%. Em paralelo, as guerrilhas continuavam a se fortalecer e a realizar sequestros.

Andrés Pastrana (1998-2002), membro do Partido Conservador, um tradicional partido colombiano⁷, assumiu a presidência nesse momento, com o país sendo percebido como uma ameaça à segurança regional e global, sendo considerado um Estado pária na região.

A Colômbia se tornou uma anomalia na região; em El Salvador, em 1993, e na Guatemala, em 1996, foram assinados acordos de paz. O Presidente Alberto Fujimori no Peru declarou vitória sobre os rebeldes do Sendero Luminoso com a captura de seu líder, Abimael Guzman, em outubro de 1992. Na Colômbia, no entanto, os envolvidos nos diversos conflitos pareciam mais fortalecidos do que nunca e o Estado parecia ter perdido a liderança (LAROSA; MEJÍA, 2013, p.120, tradução nossa)⁸.

O governo percebeu que os problemas domésticos não poderiam ser solucionados de forma isolada, apesar da visão das Forças Armadas de que a internacionalização do conflito e dos processos de paz poderia implicar em um reconhecimento do status de beligerância das guerrilhas por parte do Estado, o que havia sido evitado até então, uma vez que promoveria o reconhecimento político dos grupos (PARDO; CARVAJAL, 2004). Todavia, a proporção da crise humanitária com o aumento exponencial do número de refugiados e deslocados in-

6 Após sua eleição surgiram evidências de que houve um aporte de cerca de seis milhões de dólares em sua campanha proveniente do cartel de Cali, dando origem ao processo 8.000, de julgamento do presidente, do qual foi absolvido (LAROSA; MEJÍA, 2013).

7 Este partido alternou o poder na Colômbia com o Partido Liberal em diversos momentos do século XIX e XX. Entre 1958 e 1974 os partidos se uniram e propuseram a Frente Nacional, que criou uma coalizão que se alternou no poder, evitando a violência existente entre eles na competição pelo poder.

8 No original: “Colombia se había convertido en una anomalía en la región; en El Salvador en 1993 y en Guatemala en 1996 se habían firmado acuerdos de paz. El presidente Alberto Fujimori en Perú declaró la victoria sobre los insurgentes de Sendero Luminoso con la captura de su líder, Abimael Guzmán, en octubre de 1992. En Colombia, sin embargo, los implicados en los diversos conflictos parecían más atrincherados que nunca, y el Estado parecía haber perdido la delantera” (LAROSA; MEJÍA, 2013, p.120).

ternos, a intensificação da militarização das fronteiras, a mudança da agenda de segurança internacional – que dava maior importância ao narcotráfico como ameaça – e as tentativas frustradas de combater aos grupos armados, fizeram com que Pastrana e sua equipe ministerial optassem por duas frentes de ação: a Diplomacia pela Paz, que implicava negociar com as Farc com apoio da comunidade internacional, e o Plano Colômbia⁹, que buscava modernizar e fortalecer as capacidades das Forças Armadas para o combate ao narcotráfico com apoio dos EUA¹⁰ (PARDO; CARVAJAL, 2004).

No entanto, a ruptura das negociações com as Farc em 2002 fez com que os esforços fossem concentrados na solução militar do conflito. Nesse ínterim, Pastrana buscou respaldo político internacional, em especial dos EUA e da União Europeia, para expandir o uso dos recursos do Plano para o combate aos grupos guerrilheiros e para obter o reconhecimento dos grupos armados como organizações terroristas¹¹, aproveitando-se do contexto do atentado às Torres Gêmeas, em Nova Iorque, em 2001 (PARDO; CARVAJAL, 2004). Assim, a gestão de Pastrana (1998-2002) tratou o narcotráfico como ameaça à segurança nacional e solicitou a cooperação de atores externos, sobretudo dos EUA, para o combate às guerrilhas e às drogas.

É neste contexto que há a internacionalização do conflito doméstico colombiano, com o início da implementação do Plano Colômbia, ampliando o grau de ingerência dos EUA no país e inaugurando o período que Tickner (2007, p.91) denominou “intervenção por convite” (intervención por invitación). A cooperação com os EUA ajudou a economia colombiana a se recuperar, como apontam LaRosa e Mejía (2013), uma vez que houve grande aporte de recursos, sobretudo em assistência militar, ajudando a restaurar a confiança no país.

A eleição de Álvaro Uribe em 2002, ainda no primeiro turno das eleições, representando uma coalizão de direita pelo Movimento Primeiro Colômbia, marcou uma nova etapa na internacionalização do conflito. O lema de sua campanha era “mão dura, coração grande” (“mano dura, corazón grande”), deixando evidente que tomaria uma posição ofensiva contra os grupos armados, adotando tom crítico ao governo de Pastrana pela sua fracassada Diplomacia para a Paz (LAROSA; MEJÍA, 2013). Uribe marcou história à época de sua eleição, sendo eleito no primeiro turno com 53% dos votos sem estar vinculado aos tradicionais partidos colombianos (Liberal e Conservador).

Com efeito, ao assumir o governo buscou implementar sua proposta de campanha, incrementando as ações militares para combate aos grupos armados. Vinculou o combate às drogas à luta contra o terrorismo em âmbito internacional e apresentou a Colômbia como uma ameaça à segurança regional, ampliando a cooperação militar e a participação estadunidense em operações de combate ao narcotráfico no país. Nesse contexto, o governo colombiano permitiu a fumigação de cultivos ilícitos e a extradição de nacionais para os EUA, suspendendo as restrições então existentes. O diagnóstico prevalecente da equipe governamental era que a fraqueza do Estado gerou condições para que surgissem grupos armados e que era indispensável fortalecer a democracia e as instituições para controlar o território nacional. Surgiu, assim, a Política de Segurança Democrática (PSD) (TICKNER, 2007).

Durante seus dois mandatos, Uribe utilizou das relações públicas para se apresentar como um presidente patriota que não pouparia esforços para derrotar os grupos armados, fossem eles guerrilhas, narcotraficantes ou paramilitares. Ao longo deste período, referiu-se às Farc e

9 O Plano Colômbia se baseava na assistência técnica, militar e financeira para o combate ao tráfico de drogas, sendo posteriormente expandido para o combate às guerrilhas. O montante de recursos da ajuda estadunidense chegou a mais de US\$ 8 bilhões (LAROSA; MEJÍA, 2013).

10 A Colômbia foi o terceiro país que mais recebeu ajuda militar dos EUA, depois de Israel e do Egito. Na região da América Latina e Caribe foi, portanto, o país que recebeu o maior aporte de recursos (TORRES DEL RÍO, 2015).

11 A vinculação dos grupos guerrilheiros com o tráfico de narcóticos é objeto de discussão na literatura, visto que as ligações não foram claramente definidas. Ao mesmo tempo, tratar a guerrilha como terrorista deslegitima o movimento ao retirar o conteúdo social e político da agenda dos grupos insurgentes, o que ajuda a justificar o uso da força militar (BORDA, 2007).

ao Exército de Libertação Nacional (ELN) como grupos terroristas, negando-se a considerá-los como atores políticos (LAROSA; MEJÍA, 2013). A característica do período foi, portanto, a militarização e a securitização das políticas antidrogas e de combate às guerrilhas. Inclusive, foi durante seu governo que foi lançado o Plano Patriota, a maior ofensiva militar já realizada no país contra atores armados e que contou com intensa participação estadunidense¹².

A abordagem militar dos problemas domésticos trouxe diversas dificuldades para o governo de Uribe no plano interno. Entre elas, destaca-se o escândalo dos “falsos positivos”, que se refere às execuções extrajudiciais de cidadãos colombianos – apresentados como mortos em combate – pelas instituições armadas. Tais atos ilegais foram fomentados pelos incentivos econômicos de uma política de recompensa nas Forças Armadas em prol do combate ao “inimigo” e pelas pressões do governo para apresentar resultados positivos na luta contra a guerrilha (TORRES DEL RÍO, 2015). Os abusos contra os direitos humanos não pararam nos assassinatos extrajudiciais, uma vez que denúncias de perseguições a líderes sindicais e sociais vieram à tona, gerando a condenação pública de diversas organizações que defendem os direitos humanos, como Human Rights Watch e Anistia Internacional, além de pressões da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) da Organização dos Estados Americanos (OEA) para com o governo (LAROSA; MEJÍA, 2013; BORDA, 2014a).

Estes episódios tornaram explícito que o discurso patriótico e em tom de vitória do governo em relação aos grupos armados não era realidade absoluta no plano prático, gerando críticas à opção pelo enfrentamento militar. Nesse contexto, o governo Uribe começou a pensar em formas de uma saída negociada para o conflito armado doméstico e buscou negociar um acordo com os paramilitares organizados na Autodefesas Unidas da Colômbia (AUC), dando origem à Lei 975 de 2005, conhecida como Lei de Justiça e Paz¹³. De acordo com esta norma, os paramilitares se desorganizariam, admitiriam seus crimes e receberiam sentenças reduzidas e alternativas, se reintegrando à sociedade. Contudo, esse processo trouxe à público as violações aos direitos humanos e o envolvimento de diversos militares e indivíduos próximos ao presidente nestas iniciativas, gerando uma grande pressão sobre o governo¹⁴.

A equipe ministerial de Uribe também tentou iniciar um diálogo secreto com as Farc com apoio dos então presidentes da Venezuela, Hugo Chávez, e do Equador, Rafael Correa. Contudo, as difíceis relações diplomáticas dos mandatários – que divergiam em termos de ideologia e abordagem política – e o ataque ao acampamento das Farc, em 2008, em solo equatoriano inviabilizaram a negociação (LAROSA; MEJÍA, 2013).

Como resultado da estratégia de combate aos grupos armados, houve durante esse período um aprofundamento da dependência dos EUA, que se manifestou não apenas no plano militar, mas também econômico e político. Sob a gestão de Uribe, o governo negociou um Tratado de Livre Comércio com os EUA – que só foi ratificado pelo congresso americano em 2011¹⁵ – e apoiou sua intervenção no Iraque, depondo contra a longa tradição colombiana de respeito ao direito internacional (TICKNER, 2007).

O padrão de relacionamento da Colômbia com os EUA enquadra-se no modelo de alinhamento sugerido por Russell e Tokatlian (2009) que se refere ao apoio aos interesses es-

12 O Plano Patriota foi lançado em 2003 e consistia em um plano militar que buscava recuperar o território ocupado pelas guerrilhas, principalmente as Farc e o ELN, estabelecendo segurança e controle territorial (LAROSA; MEJÍA, 2013).

13 Disponível em: <http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0975_2005.html>. Acesso em 01 fev. 2019.

14 Apesar do desmembramento das Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), em muitas regiões do país paramilitares não deixaram de se armar e conduzem ações criminais, exercendo grande influência, sendo conhecidos como bandas criminais (LAROSA; MEJÍA, 2013) ou neoparamilitares (TORRES DEL RÍO, 2015).

15 A demora na ratificação do acordo de comércio se deu em função da grande pressão de líderes sindicalistas, ativistas de direitos humanos e políticos democratas que se posicionavam contra a aprovação, devido às inúmeras violações de direitos humanos que ocorriam no país, como o escândalo dos falsos positivos e o assassinato de líderes sindicais e sociais (LAROSA; MEJÍA, 2013).

tratégicos dos EUA na região e no mundo, orientando-se conforme a política estadunidense. Essa relação teve diversas repercussões na vizinhança, entre elas o afastamento colombiano da dinâmica regional e a percepção coletiva de que a Colômbia estava “de costas para a América Latina” (DALLANEGRA, 2012, p.63).

As posições do país contrariavam as dos vizinhos ao longo do governo Uribe. Um exemplo foram as negociações para criação da Área de Livre Comércio das Américas (Alca), pois enquanto 29 países votaram contra sua criação, a Colômbia apoiou o estabelecimento do organismo. Outro exemplo ocorreu na área de segurança, pois enquanto os países sul-americanos buscavam se desvencilhar das políticas antiterrorismo dos EUA, o país se inseria na estratégia estadunidense em âmbito regional e global. Outros desencontros regionais se deram devido ao combate às Farc em zonas fronteiriças, gerando situações delicadas com Venezuela e com Equador, como mencionado, chegando à ruptura das relações diplomáticas.

O episódio mais marcante foi o ataque ao acampamento de Raul Reyes, um dos líderes do grupo armado, em 2008 durante a Operação Fênix, na fronteira com o Equador, que gerou grave crise diplomática, com acusações de desrespeito à soberania do país vizinho e de que Correa e Chávez tinham relações com as Farc. À época, Hugo Chávez, enviou tropas para a fronteira com a Colômbia como forma de demonstrar solidariedade com o Equador e durante a 25ª Reunião de Consulta de Ministros das Relações Exteriores da OEA, em 2008, foi adotada uma resolução de rechaço à ação militar colombiana. Contudo, a tensão só foi solucionada com o restabelecimento das relações diplomáticas entre os países promovida durante o governo seguinte, de Juan Manuel Santos (LAROSA; MEJÍA, 2013; TORRES DEL RÍO, 2015).

Em 2009, outra crise regional surgiu devido à negociação entre Colômbia e EUA para instalação de bases militares, tema que foi tratado no âmbito da Unasul (DALLANEGRA, 2012). Na ocasião, circularam notícias de que o país poderia se retirar da instituição após questionamentos dos vizinhos. A respeito da Unasul, cabe destacar que houve resistência do governo colombiano quanto à participação no Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) (TUSSIE, 2014), destoando novamente das posições da maioria dos países, que valorizavam a cooperação em defesa promovida pelo órgão.

Ao longo deste período, o alinhamento inflexível da Colômbia aos EUA enfraqueceu sua participação em discussões regionais e sua capacidade de cooperação com os vizinhos. Ao final do governo Uribe, o país estava afastado dos processos regionais em curso, com uma política externa defensiva e com pouca capacidade de influenciar a agenda sul-americana, sobretudo com os escândalos domésticos relacionados à violação de direitos humanos no país que, associada às limitadas oportunidades econômicas do período, impulsionaram os colombianos a deixarem o território¹⁶.

O Governo Santos: o acordo de paz com as Farc e seus efeitos domésticos e internacionais

É diante desse contexto que Juan Manuel Santos assume a presidência, em 2010, com apoio de Uribe pelo Partido Social da Unidade Nacional. O presidente eleito havia sido Ministro da Defesa (2006-2009) durante grande parte do segundo mandato do ex-presidente, demonstrando habilidade política para conduzir crises à frente da pasta. Contudo, apesar de aliado do ex-mandatário, Santos implementou mudanças significativas na condução da política doméstica e externa, o que promoveu uma ruptura em sua aliança com Uribe, que se tornou seu principal opositor no Congresso, representando o Partido Centro Democrático, o

16 De acordo com o último relatório disponível do ACNUR, Global Trends Forced Displacement (2017), a Colômbia é o país que possui o segundo maior número de população deslocada no mundo, cerca de 7,9 milhões de pessoas, das quais 7,7 milhões são deslocadas internas (ACNUR, 2017).

qual criou em 2013 e pelo qual se elegeu como senador em 2014.

Ao assumir a presidência, diferentemente de seu antecessor, Santos (2010-2018) incentivou o estabelecimento de negociações de paz e uma agenda política mais diversificada e menos focada em segurança, apesar da relevância do tema. Reconheceu que existia no país um conflito armado (e não uma ameaça terrorista) e buscou assegurar o compromisso das Forças Armadas com o Direito Internacional Humanitário, como forma de criar uma base para os futuros diálogos de paz (PASTRANA; VERA, 2016). A partir da chamada Política Integral de Segurança e Defesa para a Prosperidade (PISDP)¹⁷ reconheceu a necessidade de uma estratégia de diplomacia para a segurança que buscasse aumentar a efetividade na luta contra o crime transnacional e reduzir a possibilidade de uma crise regional com países vizinhos, fruto de operações militares realizadas no governo de Uribe (RAMÍREZ, 2012). Assim, adotou postura mais cooperativa, buscando aprofundar sua inserção regional (ARCINIEGAS, 2015) e reestabelecer as relações com a Venezuela e o Equador, comprometidas desde o governo de Uribe.

A política externa colombiana foi caracterizada, nesse novo contexto, de acordo com o princípio de *respice omnia* (olhar para o universo) ou *respice orbis* (olhar para o mundo), que reforça a diversificação das relações exteriores (PASTRANA; VERA, 2012). Nesse cenário, o governo investiu na construção de uma nova identidade, fomentada pela possibilidade de paz frente às negociações internas levadas a cabo com as Farc e pelo contexto econômico de estabilidade e crescimento estimulado pelo setor de mineração, que permitiu ao país resistir à recessão econômica que afetou diversos vizinhos (BORDA, 2014a). A ideia era projetar uma “Nova Colômbia”, um país capaz de exercer liderança, pelo menos na região, e com grandes aspirações internacionais (BORDA, 2014b).

Contribuiu para isso a percepção sobre seus recursos materiais e sua posição enquanto potência secundária em ascensão na região. Como afirmou Santos em seu discurso de posse: “A Colômbia é chamada a desempenhar um papel muito importante nos novos espaços globais, e aspiramos a assumir – depois de 40 anos de estar na defensiva – a liderança que nos corresponde” (SANTOS apud PASTRANA; VERA, 2012, p.188, tradução nossa)¹⁸.

A busca por este papel de liderança se refletiu no maior envolvimento político na América do Sul. A gestão Santos buscou restabelecer a confiança nas relações com a Venezuela e com o Equador, trabalhando em prol do restabelecimento de relações diplomáticas com os países. Para tanto, firmou acordos bilaterais e de desenvolvimento fronteiriço. Na região andina propôs o relançamento da Comunidade Andina (CAN), mesmo sem a Venezuela, buscando superar as diferenças ideológicas e diplomáticas no órgão (PASTRANA; VERA, 2012). Também buscou, junto com a Venezuela, trabalhar em prol da normalização da situação de Honduras na OEA e fortaleceu as relações com o Brasil, gerando uma agenda de cooperação em áreas diversas. Outra iniciativa importante foi fortalecer a presença do país na Unasul, ocupando inclusive a Secretaria-Geral do órgão¹⁹ (DALLANEGRA, 2012).

Diferentemente do governo Uribe, a gestão Santos compreendeu que não existia inconsistência em ter relações com os EUA e com a região, simultaneamente. Assim, a Colômbia adotou um caminho intermediário entre as opções regionais, que excluem os EUA, e as opções que favorecem a cooperação. A intensificação de sua participação na Unasul, simultaneamente à sua participação ativa para criação da Aliança do Pacífico, bloco econômico com o

17 Essa política envolvia buscar a redução histórica da produção de narcóticos; desarticular grupos armados ilegais; criar condições de segurança para convivência cidadã; avançar em prol de um sistema de capacidades dissuasivas efetivo; contribuir em situações de desastres naturais e catástrofes; fortalecer a institucionalidade e bem-estar do setor de segurança e defesa (PASTRANA; VERA, 2012).

18 O trecho original é: “Colombia está llamada a jugar un papel muy relevante en los nuevos espacios globales, y aspiramos asumir —después de 40 años de estar a la defensiva— el liderazgo que nos corresponde” (PASTRANA; VERA, 2012, p. 188).

19 O país ocupou a Secretaria-Geral duas vezes: entre 2011 e 2012 com María Emma Mejía, e entre 2014 e 2017 com Ernesto Samper.

ocorreu entre fevereiro e agosto de 2012, com negociações secretas entre as partes, resultando em um acordo geral para o término do conflito e para o estabelecimento de uma paz duradoura. Entre outubro de 2012 e setembro de 2016 se estabeleceu a segunda etapa, chamada de fim do conflito, que contou com mediação internacional e os diálogos em Havana, resultando no acordo final que foi submetido a plebiscito e revisado para submissão à aprovação do Congresso. A última fase, de construção da paz, iniciou-se com a implementação do acordo em dezembro de 2016 e tem duração prevista de dez anos²³.

O acordo de paz é composto por 6 pontos centrais: (i) política de desenvolvimento agrário integral; (ii) participação política; (iii) solução ao problema das drogas ilícitas; (iv) vítimas do conflito armado; (v) fim do conflito; (vi) implementação, verificação e referendo. O primeiro ponto abrange uma reforma rural, buscando reverter os efeitos do conflito no campo, criando condições de bem-estar para a população campesina. O segundo refere-se à ampliação da democracia, estimulando a participação política pacífica de diferentes grupos e evitando que armas e política se unam novamente. O terceiro aspecto baseia-se na substituição voluntária dos cultivos de uso ilícito e na transformação dos territórios afetados, dando prioridade a um enfoque de saúde pública, combatendo também a cadeia do narcotráfico. O quarto ponto implica a criação de um Sistema Integral de Verdade, Justiça, Reparação e Não Repetição, de forma a assegurar a prestação de contas e garantir os direitos das vítimas, contribuindo para a reconciliação nacional. O quinto elemento estabelece os termos que marcam o fim do conflito armado, como o cessar fogo bilateral e o cronograma de desarmamento das Farc, dando início à reincorporação de seus ex-combatentes à vida civil. Por fim, o último ponto estabelece um sistema estruturado para monitorar o acordo, incluindo acompanhamento internacional, por meio da Missão da Organização das Nações Unidas (ONU) no país (COLOMBIA, 2019b)²⁴.

A partir da etapa de implementação, diversos foram os obstáculos enfrentados, sobretudo em um cenário caracterizado pela falta de consenso político sobre o acordo de paz, pela preparação para as eleições presidenciais de 2018 e pela baixa popularidade do presidente Santos, cuja imagem ficou bastante deteriorada em função dos escândalos de corrupção envolvendo seu governo e a empreiteira brasileira Odebrecht. Um dos pontos mais problemáticos do acordo reside na Jurisdição Especial para a Paz (JEP)²⁵, sujeita à grande pressão das instituições castrenses e dos partidos que se opuseram ao acordo de paz, liderados pelo Centro Democrático, e que questionam a formulação do arcabouço legal para o período pós-conflito, que busca fortalecer a justiça criminal militar (ILLERA; RUIZ, 2018).

Somado a este aspecto, há também a discussão sobre a reforma do setor de defesa nesse novo momento, uma vez que implica a transformação da missão, da função e da identidade dos militares, pois no pós-conflito não há mais espaço para a missão do militar focada no combate ao inimigo interno. Nesse aspecto, muitos especialistas têm salientado o grande potencial de colaboração internacional dos militares colombianos pela expertise adquirida ao longo de décadas de confronto armado, podendo cooperar no combate em missões internacionais e em Operações de Paz da ONU (TICKNER, 2016; PASTRANA; VERA, 2016). O ingresso da Colômbia na condição de sócio global na Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), em 2018, é uma das conquistas do setor armado nesse novo cenário, aprofundando a coopera-

23 As informações sobre o acordo, bem como sua versão final, estão disponíveis no site da Oficina del Alto Comisionado para la Paz. Disponível em: <<http://www.altocomisionadopalapaz.gov.co/Documents/informes-especiales/abc-del-proceso-de-paz/index.html>>. Acesso em 11 jan. 2019.

24 Disponível em: <<http://www.altocomisionadopalapaz.gov.co/Documents/informes-especiales/abc-del-proceso-de-paz/index.html>>. Acesso em 11 jan. 2019.

25 A JEP promove uma reforma constitucional que cria um sistema de justiça para julgar casos de guerrilheiros, militares e civis que tiveram responsabilidades no conflito armado.

ção com as Forças Armadas dos países da OTAN em diversas áreas (OTAN, 2018)²⁶.

Apesar das dificuldades operacionais da implementação do acordo de paz em diversas áreas – como substituição de cultivos ilícitos, desenvolvimento agrário, incorporação de guerrilheiros à sociedade frente à deserção de alguns e reinserção na luta armada – não se pode deixar de analisar positivamente os avanços alcançados, como a redução considerável do número de vítimas por ações armadas, o desarmamento da guerrilha, sua incorporação à vida política de forma legal como um partido político (Força Alternativa Revolucionária do Comum) e a conclusão da primeira missão da ONU no país (United Nations Mission in Colombia – UNMCOL), dando origem a uma segunda etapa (United Nations Verification Mission in Colombia).

Desse modo, apesar das dificuldades existentes na implementação do acordo de paz, a Colômbia iniciou uma importante fase de transição de um cenário de conflito e isolamento regional para uma etapa de pós-conflito e de maior inserção na região. Historicamente, o país é caracterizado por exibir baixa identidade regional e uma imagem vinculada à subordinação aos EUA. Contudo, a implementação do acordo e o diálogo de paz iniciado com outro grupo guerrilheiro em fevereiro de 2017, o ELN²⁷, aliados ao discurso do governo – de superação da militarização e da securitização da política exterior – produziram mudanças importantes na imagem da Colômbia no mundo e na região ao longo do governo de Santos.

Assim, o processo de paz trouxe boas perspectivas para o país e para suas relações regionais, devolvendo ao convívio sul-americano um vizinho importante e com grande potencial econômico²⁸. Apesar dos inúmeros desafios do cenário pós-conflito e das especulações durante a corrida presidencial de que, se eleito, Iván Duque promoveria mudanças e bloquearia o processo em curso, o atual presidente, membro do Partido Centro Democrático e “afilhado político” de Uribe, vem reiterando o compromisso acordado com as Farc.

Considerações Finais

A Colômbia vem transformando sua inserção regional nos últimos anos, buscando aproximar-se dos vizinhos e exercer papel mais ativo nos processos regionais, se diferenciando da imagem de Estado pária que tinha no início do século XXI. No entanto, o país enfrenta grandes desafios para se estabelecer como um possível líder político e econômico na região, embora tenha crescido em capacidades materiais (PIB, efetivo militar, expertise militar) nos últimos anos.

Isso porque o governo colombiano precisa modificar a forma como é percebido, afastando-se dos rótulos de país subordinado aos EUA e isolado dos vizinhos. O cenário doméstico marcado pelo pós-conflito e a recente mudança no quadro político sul-americano – com as eleições de presidentes à direita do espectro político (no Paraguai, na Argentina, no Brasil, no Chile para citar alguns) – vem facilitando a aproximação do governo Duque com suas contrapartes. Além do país externalizar uma imagem renovada no plano internacional, de superação da intensa violência, existe no atual contexto sul-americano uma convergência de visões polí-

26 Disponível em: <https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_143936.htm>. Acesso em 23 dez. 2018.

27 Desde que começaram em 2017, as negociações com o ELN passaram por cinco ciclos e diversos contratempos. O diálogo começou em Quito no Equador, mas foi transferido para Havana, em Cuba, após casos de violência na fronteira do Equador com a Colômbia, fazendo com que o presidente equatoriano Lenin Moreno decidisse não sediar mais as negociações. Até o momento da publicação deste livro, as conversações estavam suspensas e sem previsão de retorno após membros do ELN terem assumido autoria do atentado a uma escola de policiais em Bogotá que provocou a morte de 20 pessoas em janeiro de 2019.

28 É importante destacar que os países da região apoiaram o processo de paz, que foi considerado um dos acontecimentos mais importantes para a América do Sul nos últimos anos. Ademais, o acordo de paz permitiu diminuir as tensões diplomáticas nas regiões de fronteira onde as Farc atuavam.

ticas, econômicas e ideológicas entre diversos governantes que representam a direita.

Exemplo deste novo momento de convergência das visões políticas foi o anúncio da saída da Colômbia da Unasul em agosto de 2018, logo após a posse do presidente Iván Duque, em momento de paralisia da organização. Em abril, junto com outros vizinhos (Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Peru), o país já havia suspenso sua participação nas reuniões do órgão, devido às divergências com a Bolívia (que ocupa a presidência pro-tempore do bloco) e com a Venezuela, o que implicou na impossibilidade de tomada de decisão na organização, uma vez que é necessário o consenso.

No mês de janeiro de 2019, em meio ao aprofundamento da crise venezuelana, frente à paralisia da Unasul e à incapacidade de uma resposta da OEA para solucionar tal situação, o presidente colombiano propôs a criação de uma nova organização regional, chamada PRO-SUL, que funcionará como uma plataforma sul-americana para coordenar políticas públicas e defender os princípios da democracia, as instituições e a economia de mercado. Assim, o novo governo se aproveita do novo momento político na América do Sul e da incapacidade das instituições vigentes solucionarem a crise venezuelana, para se lançar como um interlocutor ativo e possível líder de uma instituição que congregaria os países que possuem governos à direita do espectro político, substituindo a Unasul e o conceito de integração existente até então. Alguns líderes, como Sebastián Piñera, do Chile, manifestaram apoio à proposta.

Contudo, se a ideia é desenvolver uma nova identidade regional e um possível papel de liderança, o governo tem grandes desafios pela frente, como por exemplo a crise venezuelana e as relações bilaterais com os EUA, que demandarão muito mais do que a criação de uma nova instituição regional.

A crise venezuelana tem ocasionado intensa migração para a Colômbia, que compartilha uma extensa fronteira com a Venezuela, sendo o país que mais recebeu imigrantes até o momento²⁹. Frente à gravidade do problema e às suas consequências para a Colômbia, o governo deste país, que deveria ser um dos mais engajados na solução da crise, buscando um chamado ao diálogo, vem agindo de forma oposta, com abertas críticas e pressão constante sobre o país vizinho, articulando com outros governos da região uma posição comum, por meio do Grupo de Lima³⁰, para isolar o governo de Nicolás Maduro.

Com relação aos EUA, o novo presidente colombiano vem precisando demonstrar capacidade negociadora para garantir o equilíbrio nas relações com o tradicional aliado e com os seus vizinhos, sobretudo no contexto em que o governo estadunidense, liderado por Donald Trump, indicou que deseja adotar uma posição mais dura no combate ao narcotráfico, devido ao aumento do cultivo de coca na Colômbia (EL TIEMPO, 2018)³¹. As relações com os EUA podem se encaminhar, nesse novo cenário, para a retomada da ênfase no tema da segurança e, desse ponto de vista, o governo precisará evitar possíveis retrocessos e consequências negativas nas relações com a vizinhança, já atenta à entrada da Colômbia na OTAN como sócio-global.

No âmbito doméstico, os desafios que se apresentam não são menores. O atual governo precisa lidar com o cenário de polarização política, retomar o crescimento econômico, implementar reformas no setor judiciário, na educação e em outras áreas sociais. Também tem

29 Em 2017 foram 550.399 imigrantes, enquanto em 2015 eram 48.714. Os outros destinos na região são Argentina (2º), Equador (3º), Chile (4º), Peru (5º) e Uruguai (6º) (OIM, 2018).

30 O Grupo de Lima foi formado em agosto de 2017 na cidade de Lima, no Peru, durante encontro dos países americanos para discutir a crise venezuelana. O grupo é atualmente formado por Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguai, Peru, Guiana, Santa Lúcia e México.

31 Los 'chicharrones' de política exterior que tendrá el próximo Gobierno. El Tiempo. 01/04/2018. Disponível em: <<http://www.eltiempo.com/elecciones-colombia-2018/presidenciales/retos-de-politica-exterior-con-que-tendra-que-lidiar-el-proximo-gobierno-de-colombia-200162>>. Acesso em 11 jan. 2019.

que dar continuidade à implementação do acordo de paz com as Farc, sem que prejudique os resultados alcançados, e conter a violência que ainda afeta determinadas regiões que contam com a presença de grupos armados. Apesar do novo governante possuir maioria no Congresso, conta com fortes setores de oposição e com a liderança de Gustavo Petro neste movimento, seu principal oponente nas eleições presidenciais de 2018.

Como se pode perceber, o atual governo colombiano precisa envidar esforços em múltiplas áreas para construir um país de identidade renovada, com estabilidade e crescimento econômico, efetiva segurança e avanços nas suas relações regionais. A complexidade deste novo cenário em âmbito doméstico e externo demanda, na perspectiva da autora, escolhas responsáveis e conscientes, cabendo à atual cúpula governamental implementar, na prática, um novo caminho e não insistir em rotas que já se conhecem o resultado. Assim, fica a questão: o país vai rumo ao futuro ou de volta ao passado? A esperar os próximos passos do novo governo para identificar se as opções domésticas e internacionais conduzem a Colômbia a um novo cenário doméstico caracterizado pelo pós-conflito e por mudanças em suas relações exteriores ou se haverá um retorno às práticas de securitização e militarização da política doméstica com impactos já conhecidos na agenda externa e, sobretudo, regional.

(Recebido para publicação em 31 de janeiro de 2019)

Referências

ACNUR. **Global Trends Forced Displacement**. 2017. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/globaltrends2017/>>. Acesso em 13 jan. 2019.

ARCINIEGAS, Alexander Carreño. El acuerdo de paz en Colombia y sus posibles impactos para Brasil y la región. **Observador On-Line**, v.10, n.2, 2015.

BORDA, Sandra. La internacionalización del conflicto armado después del 11 de septiembre: ¿la ejecución de una estrategia diplomática hábil o la simple ocurrencia de lo inevitable? **Colombia Internacional**, n. 65, jan.-jun., 2007, p. 66-89.

_____. Escenarios posibles frente al proceso de paz colombiano. Efectos internos y regionales. **Memoria**, FES-Seguridad, 2013.

_____. Estrategias y potencialidades en relación al Sistema Interamericano: La política exterior de Colombia. In: HERSHBERG, Eric; SERBIN, Andrés; VIGEVANI, Tullo. **Pensamiento Próprio: El hemisferio en transformación: Regionalismo, multilateralismo y políticas exteriores en un entorno cambiante**. Buenos Aires: CRIES, ano 19, jan-jun, 2014a.

_____. Política exterior de la administración Santos: un liderazgo de vía media para Colombia. In: BORDA, Sandra; FLORIANO, Fábio; MOY, Valeria; PALLARES, Maria; AYUSO, Anna. **Liderazgos regionales emergentes en América Latina: Consecuencias para las relaciones con la Unión Europea**. Barcelona: Barcelona Centre for International Affairs CIDOB, nov, 2014b.

CARVALHO, Patrícia Nasser de; GONÇALVES, Fernanda Cristina Nanci Izidro. O Brasil como potência regional: uma análise de sua liderança na América do Sul no início do Século XXI. **Revista Carta Internacional**, Belo Horizonte, v. 11, n. 3, p. 222-248, 2016.

COLOMBIA. **Ley de Justicia y Paz**, 2015. Disponível em: <http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0975_2005.html>. Acesso em: 01 fev. 2019.

COLOMBIA. **Registraduría Nacional**, 2019a. Disponível em: <https://elecciones.registraduria.gov.co/pre_plebis_2016/99PL/DPLZZZZZZZZZZZZZZZZZZZZ_L1.htm>. Acesso em 11 jan. 2019.

COLOMBIA. **Alto Comisionado para la Paz**, 2019b. Disponível em: <<http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/Documents/informes-especiales/abc-del-proceso-de-paz/index.html>>. Acesso em 11 jan. 2019.

DALLANEGRA, Luis. Claves de la política exterior de Colombia. **Revista de Estudios Latinoamericanos**, n.54, 2012.

DREKONJA, Gerhard. Formulando la política exterior colombiana. In: BORDA, Sandra; TICKNER, Arlene. **Relaciones internacionales y política exterior de Colombia**. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, 2011.

EL TIEMPO. **Los ‘chicharrones’ de política exterior que tendrá el próximo Gobierno**. 01/04/2018. Disponível em: <<http://www.eltiempo.com/elecciones-colombia-2018/presidenciales/retos-de-politica-exterior-con-que-tendra-que-lidiar-el-proximo-gobierno-de-colombia-200162>>. Acesso em 11 jan. 2019.

FLEMES, Daniel. Actores estatales y regionalismo estratégico: Brasil y Colombia en el orden multipolar. In: JOST, Stefan; FLEMES, Daniel; PASTRANA, Eduardo. **Colombia y Brasil: ¿socios estratégicos en la construcción de Suramérica?** Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana, Fundación Konrad Adenauer, German Institute of Global and Area Studies (GIGA), Universidad San Buenaventura, 2012a.

_____. La política exterior colombiana desde la perspectiva del realismo neoclássico. In: JOST, Stefan. *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior*. Fundação Konrad Adenauer Colômbia: Opciones Gráficas Editores, 2012b.

FRAZIER; Derrick; STEWART-INGERSOLL, Robert. **Regional Powers and Security Orders: A Theoretical Framework**. New York: Routledge Global Security Studies, 2012.

GODEHARDT, Nadine; NABERS, Dirk. Introduction. In: _____. **Regional Powers and Regional Orders**. Londres: Routledge, 2011.

ILLERA, Olga; RUIZ, Juan Carlos. Entre la política y la paz: las Fuerzas Militares tras la firma del Acuerdo de Paz. **Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades**, n. 39, ano 20, 2018, p. 509-533.

JOST, Stefan; FLEMES, Daniel; PASTRANA, Eduardo. Prólogo. In: _____. **Colombia y Brasil: ¿socios estratégicos en la construcción de Suramérica?** Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana, Fundación Konrad Adenauer, German Institute of Global and Area Studies (GIGA), Universidad San Buenaventura, 2012.

LAROSA, Michael J.; MEJÍA, Germán R. **Historia concisa de Colombia (1810-2013)**. 1ª ed. Bogotá: Universidad del Rosario; Pontificia Universidad Javeriana, 2013.

NOLTE, Detlef. Regional Powers and regional governance. In: GODEHARDT, Nadine; NABERS, Dirk. **Regional Powers and Regional Orders**. Londres: Routledge, 2011.

OIM – Organização Internacional para as Migrações. **Tendencias Migratorias Nacionales en América del Sur**, 2018. Disponível em: <<https://robuenosaires.iom.int/>>. Acesso em 13 jan. 2019.

OTAN. **Organização do Tratado do Atlântico Norte**. Disponível em: <https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_143936.htm>. Acesso em 23 dez. 2018.

PARDO, Rodrigo; CARVAJAL, Leonardo. Relaciones Internacionales, Conflicto Doméstico y Procesos de Paz en Colombia. In: LONDOÑO, Patti; CARVAJAL, Leonardo. **Violência, Paz e Política Exterior en Colombia**. 1ª ed. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2004.

PASTRANA, Eduardo; VERA, Diego. Estrategias de la política exterior de Colombia en su calidad de potencia secundaria de Suramérica In: _____. **Colombia y Brasil: ¿socios estratégicos en la construcción de Suramérica?** Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana, Fundación Konrad Adenauer, GIGA, Universidad San Buenaventura, 2012.

_____. La política exterior colombiana de cara al proceso de paz y el posconflicto. In: PASTRANA, Eduardo; GEHRING, Hubert. **Política exterior colombiana: escenarios y desafíos en el posconflicto**. 1ª ed. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana; Fundación Konrad Adenauer, 2016, p. 61-90.

RAMÍREZ, César. Anatomía de un actor: el Ministerio de Defensa Nacional y la política exterior colombiana. In: JOST, Stefan. **Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior**. Fundação Konrad Adenauer Colômbia: Opciones Gráficas Editores, 2012.

RODRÍGUEZ, Saúl. Building civilian militarism: Colombia, internal war, and militarization in a mid-term perspective. **Security & Dialogue**, v. 49, n.1-2, 2018, p.109-122.

RUSSELL; Roberto. TOKATLIAN, Juan. Modelos de política exterior y opciones estratégicas El caso de América Latina frente a Estados Unidos. **Revista CIDOB D'Afers Internacionals** (Los retos de América Latina en un mundo en cambio), n.85-86, 2009.

SANTOS, Juan Manuel. **Discurso del Presidente Juan Manuel Santos Calderón**. Sistema Informativo del Gobierno, 7 de agosto de 2010. Disponível em: <http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2010/Agosto/Paginas/20100807_15.aspx>. Acesso em 25 jan.2019.

SCHULZ, Nils-Sjard. The third wave of development players. **Policy Brief. FRIDE – A European Think Tank for Global Action**, n.60, nov., 2010.

TICKNER, Arlene. Intervención por Invitación: Claves de la política exterior colombiana y de

sus debilidades principales. **Colombia Internacional**, n.65, jan-jun, 2007.

_____. **Exportación de la seguridad y política exterior de Colombia**. Bogotá: Friedrich-Ebert-Stiftung, n. 12, set., 2016.

TOKATLIAN, Juan. La mirada de la política exterior de Colombia ante un nuevo milenio: ¿Ceguera, miopía o estrabismo?, **Colombia Internacional**, n.48, jan-abr, 2000.

TORRES DEL RÍO, Cesar Miguel. **Colombia siglo XX: desde la guerra de los Mil Días hasta la elección de Álvaro Uribe**. 1ª ed. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2015.

TUSSIE, Diana. Reshaping Regionalism and Regional Cooperation in South America. In: HERSHBERG, Eric; SERBIN, Andrés; VIGEVANI, Tullo. **Pensamiento Próprio: El hemisferio en transformación: Regionalismo, multilateralismo y políticas exteriores en un entorno cambiante**. Buenos Aires: CRIES, ano 19, jan-jun, 2014.



Capítulo 6

Equador



Equador em descompasso: crise, esperança e traição entre 2003 e 2018

Ecuador en descompaso: crisis, esperanza y traición entre 2003 y 2018

André Luiz Coelho¹
Diogo Ives²

Resumo: Os governos de Lucio Gutiérrez (2003-2005), Alfredo Palacio (2005-2007), Rafael Correa (2007-2017) e Lenín Moreno (2017-atualmente) marcaram distintos períodos dos últimos dezesseis anos do Equador. A crise política dominante nas duas primeiras administrações deu lugar à construção de um projeto social original ao longo de uma década de correísmo, o qual atualmente vem sendo desfeito por um de seus antigos colaboradores. O capítulo busca as principais razões para essas reviravoltas no sistema político-partidário do país e expõe como essas mudanças afetaram a sua inserção internacional. Encontra-se na nacionalização de partidos políticos uma variável relevante para o descompasso do Equador, constituindo-se esta em uma condição fundamental para a implementação de ideologias partidárias nas agendas doméstica e externa.

Palavras-chave: Equador; partidos políticos; política externa.

Resumen: Los gobiernos de Lucio Gutiérrez (2003-2005), Alfredo Palacio (2005-2007), Rafael Correa (2007-2017) y Lenin Moreno (2017-hoy) marcaron distintos períodos de los últimos dieciséis años de Ecuador. La crisis política dominante en las dos primeras administraciones dio lugar a la construcción de un proyecto social original a lo largo de una década de correísmo, el cual actualmente está siendo deshecho por uno de sus antiguos colaboradores. El capítulo busca las principales razones para esos giros en el sistema político-partidario del país y expone como los cambios afectaron a su inserción internacional. Se encuentra en la nacionalización de partidos políticos una variable relevante para el descompaso de Ecuador, constituyéndose esta en una condición fundamental para la implementación de ideologías partidistas en las agendas domésticas y externas.

Palabras clave: Ecuador; partidos políticos; política exterior.

¹ Professor Adjunto da Escola de Ciência Política da Unirio e coordenador do Grupo de Pesquisa em Relações Internacionais e Sul Global (Grisul-Unirio). Doutor em Ciência Política pelo IESP-UERJ. E-mail: andreluizrj@gmail.com

² Professor de Relações Internacionais no Unilasalle-RJ, doutorando em Ciência Política no IESP-UERJ e pesquisador no Observatório Político Sul-Americano (OPSA). Bolsista da FAPERJ. E-mail: diogoives@gmail.com

Introdução

Entre 2003 e 2018, o Equador passou por grandes transformações no seu cenário político doméstico, as quais repercutiram em mudanças na sua inserção internacional. Os governos de Lucio Gutiérrez (2003-2005) e Alfredo Palacio (2005-2007) foram marcados pela continuidade da crise institucional que vigorava no país desde 1996 e que produzia muitas vezes uma paralisia decisória nas respectivas administrações, resultando em uma política externa errática. Em seguida, Rafael Correa (2007-2017) presidiu o país ao longo de uma rara década de estabilidade, na qual liderou a autoproclamada Revolução Cidadã, um conjunto de medidas democratizantes que incluiu a defesa de um sistema internacional multipolar e que colocou o país na chamada Onda Rosa latino-americana, um grupo de governos de centro-esquerda que chegaram ao poder pela via eleitoral a partir de 1999. Contudo, o governo de Lenín Moreno (2017-atualmente) alterou radicalmente as políticas de seu antecessor e provocou uma nova série de mudanças no país, tanto no plano doméstico como no externo.

O objetivo deste capítulo é explicar as mudanças na inserção internacional do Equador à luz de duas variáveis domésticas: ideologia partidária e competição partidária. Pesquisas sobre como partidos afetam a política externa já são comuns no campo de Análise de Política Externa (APE) e se concentram em avaliar a correspondência de conteúdo ideológico entre os dois objetos. No Brasil, o trabalho paradigmático de Oliveira e Onuki (2010) analisou documentos de 14 partidos na Nova República e concluiu que existe uma disputa entre esquerda e direita na área: enquanto a esquerda tenderia a apoiar relações com países do Sul e processos abrangentes de integração regional, a direita privilegiaria relações com países do Norte e limitaria a integração regional a assuntos econômicos. Burian e Silva (2015) testaram essa constatação no sistema partidário do Uruguai e a corroboraram.

Pesquisas deste tipo puseram em xeque a validade de interpretações de que a política externa seria um campo isento de conflitos ideológicos e, portanto, intocada por partidos. Ao contrário, apontou-se que os partidos usam a arena da política externa para acentuar suas diferenças ideológicas, pois o custo de perder eleitores, geralmente pouco afeitos a temas internacionais, é baixo. Um segundo passo nessa reflexão consiste em se entender melhor como variações em dinâmicas partidárias se refletem em alterações na ideologia de um partido, repercutindo, por sua vez, em mudanças na política externa. Trabalhos mostrando que transformações nas ideologias dos partidos ocorrem ao longo do tempo devido, entre outros fatores, a condições de competição partidária, não são novidade na Ciência Política, mas ainda encontram pouca ressonância na APE.

Segundo Coelho e Santos (2017), para partidos serem atores de política externa, é necessário, antes, que os sistemas político e partidário de um país sejam estáveis. Para que essa estabilidade ocorra, por sua vez, uma variável determinante seria a existência de partidos com base nacional, em vez de estritamente estadual ou provincial, na medida em que estes seriam capazes de reduzir conflitos regionais. Haveria, assim, a seguinte relação de causalidade: quanto mais partidos nacionalizados existirem, maior será o grau de estabilidade dos sistemas partidário e político, o que aumentaria as condições para um partido governista imprimir sua ideologia na política externa. Nas seções a seguir, por meio de análise descritiva sobre a história recente do Equador, procuramos testar essa hipótese, bem como a hipótese complementar de que a instabilidade dos sistemas político e partidário provoca alterações na ideologia em política externa de partidos.

Os governos Gutiérrez e Palacio: instabilidade doméstica e política externa errática

Refletir sobre a história recente da política equatoriana significa pensar necessariamente sobre as dificuldades na construção de uma democracia estável desde o fim do período autoritário, na virada dos anos 1970 para 1980, e sobre a instabilidade política crônica que levou o país a ter sete presidentes no curto período de dez anos, entre 1996 e 2006. O sistema partidário equatoriano se mostrou instável no período, sendo caracterizado por uma grande volatilidade eleitoral³ e pelos chamados partidos com “vida curta”, voltados unicamente para atender a interesses políticos pessoais. Cabe ressaltar ainda a tendência à “provincialização” dos partidos equatorianos, que consistia em votações consideráveis no plano local, mas pouco dispersa nacionalmente (PACHANO, 2008). Essa tendência à “provincialização” seguia a divisão geográfica do país em três grandes regiões: Litoral, Amazônia e Andes.

Já no que diz respeito à política externa do país desde a redemocratização até meados dos anos 1990, ressaltamos a importância das relações bilaterais com os Estados Unidos e com a região andina, especialmente com a Colômbia e o Peru, país cuja fronteira com o Equador foi palco do último conflito militar entre dois países da América do Sul (conhecido como “Guerra do Cenepa”), iniciado em janeiro de 1995 e encerrado definitivamente com a “Ata Presidencial do Itamaraty”, em outubro de 1998⁴. Nesse contexto, autores como Bonilla (2006) apontam um baixo poder de influência dos partidos políticos na política exterior equatoriana ao fazer referência ao período anterior à chegada de Rafael Correa à presidência, em um cenário de baixa institucionalização de todas as entidades públicas.

A partir de 1996, o Equador inicia o já citado período de “instabilidade crônica presidencial”, com a eleição e posterior deposição de Abdalá Bucaram (Partido Roldosista) em apenas sete meses de governo, sendo substituído pelo então presidente do Congresso, Fabián Alarcón, que organizou novas eleições no ano seguinte, vencidas por Jamil Mahuad (Democracia Popular). Contudo, o novo mandatário permaneceu somente dois anos no poder em meio a uma grave crise econômica que levou à dolarização do país. A administração de Mahuad não conseguiu conter o grande número de manifestações populares que pediam sua renúncia. O auge da crise política aconteceu em janeiro de 2000, quando uma ação conjunta da Confederação de Nacionalidades Indígenas do Equador (Conaie), apoiada por militares liderados pelo coronel Lucio Gutiérrez, dentre outros, cercou o Palácio Presidencial de Carondelet, forçando a saída do presidente, que acabou renunciando e fugindo para a República Dominicana.

Mahuad foi substituído por seu vice, Gustavo Noboa, que permaneceu na presidência até 2003. De acordo com Coelho (2007, p. 64), Noboa (DP) manteve basicamente o mesmo programa neoliberal de governo de seu antecessor ao assumir o poder. Talvez em razão de sua incapacidade de realizar uma reforma fiscal de cunho ortodoxo, Noboa enfrentou uma forte volatilidade em seu gabinete, trocando postos ministeriais por apoio dos partidos políticos. Aos poucos, a referida instabilidade partidária foi tornando mais difícil a coordenação do governo, que não conseguiu entregar a agenda pretendida de reformas. Ao final de seu man-

3 De acordo com Mainwaring, Bejarano e Pizarro (2006), a volatilidade eleitoral pode ser explicada como o percentual de votos que sai de um partido para qualquer outro de uma eleição para a seguinte. Se a volatilidade eleitoral permanece alta por duas ou mais períodos eleitorais significaria que o eleitor está buscando veículos alternativos àqueles que se encontram no poder, veículos alternativos ligados essencialmente a insatisfação com o mecanismo de representação política e escolha das elites políticas sendo usado, ou seja: está insatisfeito com a forma que está sendo representado.

4 Equador e Peru possuem um longo histórico de conflitos militares, que se iniciaram ainda nas definições geográficas imprecisas das áreas fronteiriças utilizadas nos tempos coloniais, após o Peru e a Grã-Colômbia proclamarem independência da coroa espanhola. A primeira disputa ocorreu em 1828, com vitória do lado equatoriano, sendo retomada em 1857, dessa vez com triunfo peruano. Contudo, as disputas fronteiriças continuaram sem solução definitiva, até que novo conflito ocorreu em 1941, com duração de um ano. Em 1981 o Exército peruano assumiu o controle de três destacamentos militares equatorianos, na última contenda armada entre os países antes da Guerra do Cenepa.

dato, como os outros presidentes do país⁵, optou pelo exílio na República Dominicana, já que corriam contra ele várias acusações de corrupção e malversação do uso do dinheiro público.

Gustavo Noboa foi substituído, em eleição, por Lúcio Gutiérrez Borbúa (2002-2005), membro fundador do Partido Sociedade Patriótica (PSP), que governou o país por dois anos e quatro meses, sendo deposto pelo Congresso. A vitória eleitoral do coronel Gutiérrez representou para os movimentos sociais do Equador uma esperança de mudança na agenda neoliberal (COELHO; SANTANA, 2007). Contudo, já nos primeiros meses de seu governo, o novo presidente tomou direção contrária àquela defendida no processo eleitoral, optando pelo aumento de impostos; suspensão das contratações para o setor público e obtenção de linhas de crédito junto ao FMI e ao Banco Mundial para apoiar sua política econômica. Para Coelho e Santana (2007), a obtenção desses empréstimos esteve calcada em compromissos de ajuste fiscal assumidos pela gestão de Gutiérrez, que acabaram se tornando um condicionante da dependência externa e do grau de liberdade decisória do governo até o seu fim.

Com o passar dos meses, deputados da base do governo (de centro-esquerda) foram retirando seu apoio, ao mesmo tempo em que partidos de centro-direita se aproximaram da administração Gutiérrez. Tais mudanças acabaram por afastar os movimentos indígenas e camponeses, representados pelo partido indígena Pachakutik, que decidiram abandonar a coalizão governista. Neste momento, a bancada do governo no Congresso Nacional ficou reduzida a apenas oito deputados, de um total de cem cadeiras.

A reação de Gutiérrez em busca de apoio no parlamento aprofundou ainda mais a mudança programática de sua administração. O presidente incorporou sete ministros de partidos de centro-direita à nova coalizão, recompondo sua coalizão no Congresso em um claro sinal de mudança programática e ideológica em relação ao que havia prometido em sua campanha eleitoral. Em resposta, tanto os partidos políticos que estiveram ao lado de Gutiérrez no início de seu governo, como a grande maioria dos movimentos sociais do país decidiram ir às ruas pedir a renúncia do presidente.

Com o objetivo de dar continuidade às políticas de ajuste macroeconômico, o passo seguinte de Gutiérrez foi realizar profundas mudanças no Judiciário do país, com o apoio de sua nova base parlamentar. Foram modificados os quadros da Corte Constitucional, do Tribunal Superior Eleitoral e da Corte Suprema de Justiça (CSJ), que foram substituídos pelos indicados pelo presidente e por partidos da nova situação. Tais medidas provocaram fortes reações da oposição, dos movimentos sociais e da sociedade civil equatoriana. Neste momento, pesquisas de opinião mostravam que a desaprovação ao governo estava em torno de 80%.

De acordo com Coelho e Santana (2007), nos dias subsequentes ocorreram manifestações por todo o Equador, com enfrentamento de grupos favoráveis e contrários a Gutiérrez, que decidiu decretar estado de emergência no país. Tal medida, no entanto, acabou tendo o efeito contrário, acirrando ainda mais os protestos, que exigiam a renúncia imediata do presidente. O Congresso Nacional, em sessão extraordinária, aprovou por unanimidade a dissolução da CSJ, tornando nulas as decisões da Corte. Em abril de 2005, ocorreu o ápice da crise, quando estudantes invadiram o prédio do Congresso Nacional, enquanto os deputados destituíam o então presidente da casa, Omar Quintana, seguindo-se a votação do impedimento de Gutiérrez sob a alegação de “abandono de cargo”, ainda que o então presidente estivesse todo o tempo em seu gabinete.

A presidência foi assumida por Alfredo Palacio (sem partido), vice de Gutiérrez. O novo mandatário buscou pacificar o país, acenando com medidas voltadas para a área social, ado-

⁵ Abdalá Bucaram deixou a presidência, se exilando logo em seguida no Panamá. Jamil Mahuad e Gustavo Noboa optaram pela República Dominicana. Já Lúcio Gutiérrez solicitou asilo político na embaixada brasileira em Quito, de onde saiu após intensas negociações direto para o aeroporto, sendo levado para território brasileiro em aeronave militar enviada pelo então presidente Lula.

tando ainda um discurso nacionalista, buscando apoio para a realização de uma consulta popular com o objetivo de “refundar o Equador”, o que possibilitaria a realização de amplas reformas constitucionais. Entretanto, Palacio teve sua proposta rejeitada no Congresso unicameral do Equador, no qual possuía baixo apoio parlamentar.

A administração de Palacio também foi marcada por consecutivas paralisações lideradas pelos movimentos sociais do país, primordialmente ligados a Conaie. Os protestos, de um modo geral, estiveram relacionados a temas como a exploração das atividades petrolíferas por empresas multinacionais e o fim das negociações do Tratado de Livre Comércio (TLC) com os Estados Unidos. Com o intuito de evitar novas crises e sua eventual deposição, Palacio resolveu atender as reivindicações das ruas, optando por renegociar contratos com petrolíferas estrangeiras em condições mais favoráveis ao Equador ao promulgar uma nova Ley de Hidrocarbonetos. Como consequência, os Estados Unidos suspenderam as negociações do TLC com o país.

As atitudes tomadas por Palacio, a pouco mais de seis meses para o fim de sua gestão, conseguiram estabilizar a situação política do país, oferecendo respostas concretas às principais questões impostas pela Conaie e pelos movimentos sociais (COELHO, 2013). Contudo, sua promessa basilar, de refundar o país por meio de uma nova Constituição, não foi realizada.

De acordo com Coelho e Simões Reis (2016), houve dois padrões de comportamento do Executivo desde a redemocratização: as tentativas de centralização de poderes nas mãos do presidente e os intentos de implementação das reformas neoliberais econômicas e do Estado. Os referidos autores afirmam que ambas as ações são complementares na vida política e econômica do Equador: o Executivo busca a centralização e o aumento de suas prerrogativas para conseguir pôr em prática seu plano de reestruturação institucional e econômica proveniente do arcabouço normativo das reformas de mercado. Contudo, como já demonstrado anteriormente, os mandatários que assumiram o poder ao longo das décadas de 1990 e 2000 não conseguiram coordenar da melhor forma ambas as agendas, gerando problemas para a governabilidade e grande instabilidade política e presidencial.

Ao refletir sobre esse período da história recente equatoriana, Coelho (2007) afirma que as seguidas tentativas de sobrepujar os outros poderes, feitas pelo Executivo, criaram também problemas com o Legislativo e o Judiciário, causando um grande desequilíbrio para a democracia no país. Essas disputas, somadas à atuação do movimento indígena equatoriano, poderiam ser percebidas também na existência de uma forte polarização entre os atores na sociedade equatoriana, com forte tendência à paralisia decisória, consolidando uma situação de grande intolerância política (COELHO, 2007). Para a política externa do período, esse quadro de instabilidade doméstica produziu mudanças bruscas, manifestada nas preferências e parcerias perseguidas, devido a tentativas de se atender preferências de setores sociais distintos conforme a conjuntura, mesmo que contrariassem a plataforma apresentada pelo PSP na eleição de 2002.

Governo Correa: estabilização doméstica e virada ao Sul

No final de 2006 o economista Rafael Correa venceu as eleições presidenciais no segundo turno, com 56,7% dos votos válidos. Ex-Ministro da Economia de Alfredo Palacio entre os meses de abril e agosto de 2005, Correa ficou nacionalmente conhecido nesse breve período por convencer o então presidente a modificar a legislação dos recursos provenientes do petróleo, conforme comentado acima.

Considerado um candidato outsider, Correa lançou o movimento Aliança Pátria Altiva e Soberana (Aliança PAIS) e sua campanha eleitoral baseou-se, sobretudo, na promessa de

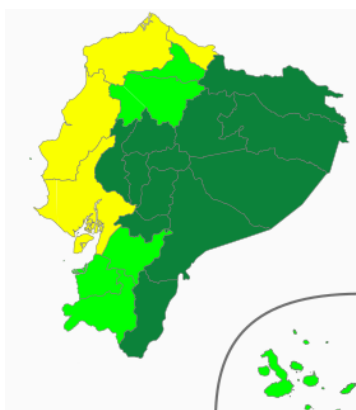
convocar uma nova constituinte e refundar o país. Extremamente crítico dos políticos e do que chamou de “partidocracia corrupta equatoriana”, optou por não permitir que a Aliança PAIS lançasse candidatos para o parlamento unicameral equatoriano, decisão que sugeria uma grande possibilidade de enfrentamento caso fosse realmente eleito.

No entanto, conseguiu cumprir sua promessa de campanha de convocar uma Assembleia Constituinte via consulta popular nos primeiros meses de mandato, com uma aprovação de 82% dos votos populares. Posteriormente, a Aliança PAIS conseguiu eleger, sozinha, 56,2% dos constituintes, com vários novatos na política parlamentar em sua bancada.

Para Coelho e Simões Reis (2016), longe de significar um aumento da instabilidade no sistema político do Equador, a intitulada “Revolução Cidadã” de Correa a reduziu – salvo por uma frustrada tentativa de golpe de Estado derivada de uma rebelião policial, em setembro de 2010. Com o fim da Constituinte e a promulgação da nova Constituição em 2009, novas eleições para a Presidência e para o Legislativo foram convocadas. Correa sagrou-se mais uma vez vitorioso no pleito, contando ainda com o excelente resultado da Aliança PAIS, que obteve 59 das 124 cadeiras em disputa – resultado inferior ao obtido nas eleições para a Constituinte, em 2007. No plano subnacional, o partido de Rafael Correa também conseguiu bons resultados, sendo o mais bem-sucedido dos partidos equatorianos de então.

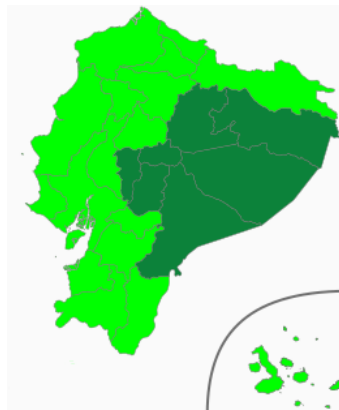
Coelho e Santos (2017) afirmam que o efeito da queda na composição parlamentar pode ser interpretado como de relativo impacto, uma vez que ocorreu um encolhimento geral dos partidos políticos e o aumento da presença de movimentos de alcance apenas provincial no parlamento, que, nesse caso, poderiam facilmente dar apoio ao governo em troca de benefícios para suas regiões. De acordo com Coelho e Simões Reis (2016), tais resultados significavam um realinhamento partidário, em que a Aliança PAIS obteve cerca de metade dos votos, enquanto partidos mais antigos tornaram-se menos significativos. A distribuição espacial dos votos para presidente recebidos pela Aliança PAIS em 2006 e 2009 indica, ainda, que tinha havido um ganho de base nacional pelo partido:

Mapa 1 – Resultado da eleição presidencial por províncias, primeiro turno, 2006



Legenda: Aliança PAIS em verde claro, PSP em verde escuro, Partido Renovador em amarelo. Fonte: WIKIMEDIA COMMONS, 2016.

Mapa 2 – Resultado da eleição presidencial por províncias, turno único, 2009



Legenda: Aliança PAIS em verde claro, PSP em verde escuro. Fonte: WIKIMEDIA COMMONS, 2015.

Pachano (2008) argumenta que a permanência de Correa no poder e o sucesso de sua bem-sucedida estratégia de construir uma Assembleia Constituinte via consulta popular acabou por sacramentar o colapso daquele sistema partidário fragmentado e centrado em bases regionalizadas, substituído pela concentração de poder em uma única força amplamente majoritária e com votação distribuída proporcionalmente por todo o território (PACHANO, 2008). Nesse mesmo sentido, Coelho e Santos (2018) sinalizam que a vitória de Rafael Correa significou a reversão do quadro de instabilidade política anterior, permitindo a ampliação do processo de “nacionalização dos partidos”, com destaque para a Aliança PAIS, oferecendo uma “janela de oportunidade” para uma maior influência partidária na política exterior, que passou por uma série de modificações quando comparada às gestões anteriores.

Tais mudanças foram possíveis pelo sucesso de Correa em permanecer no poder, calcado em suas sucessivas vitórias eleitorais a altos níveis de popularidade, o que também permitiu a implementação de boa parte de sua agenda e do predomínio da Aliança PAIS no sistema partidário equatoriano. Polga e Hecimovich (2014) sustentavam que, com a ampliação de seu papel, o partido havia se tornado o centro do realinhamento das forças eleitorais e conquistado a nacionalização, com sua presença rompendo a tradicional divisão regional.

No que diz respeito às alterações na política externa equatoriana, a literatura da área aponta como principais componentes o fortalecimento da cooperação Sul-Sul nos círculos andino e sul-americano, o que impactaria diretamente nas relações com os Estados Unidos, tradicional parceiro de outrora. No entanto, de acordo com Zepeda (2011), os Estados Unidos continuaram sendo o principal parceiro comercial do Equador, ainda que Jaramillo (2007) tenha afirmado que “pela primeira vez, Washington se tornou um objetivo secundário, mesmo em questões comerciais, para o governo equatoriano” (JARAMILLO, 2007, p.29). Coelho e Santos (2018) afirmam que a decisão no ano de 2007 de não renovar o contrato da base militar estadunidense de Manta, instalada em pleno território equatoriano, pode ser percebida como um indicativo da reorientação da relação do Equador com os Estados Unidos, constituindo-se como um marco da política externa de Correa, na medida em que o equipamento militar ocupava uma posição estratégica importante na política de combate ao narcotráfico perpetrado pelos Estados Unidos na região andina.

No plano da segurança internacional, o governo de Rafael Correa teve que lidar com diversas tensões no plano regional, especialmente com a Colômbia. A região de fronteira entre os dois países foi palco de diversas incursões não autorizadas das forças armadas colombianas em território equatoriano, com sucessivos enfrentamentos com as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) e mesmo algumas mortes de cidadãos equatorianos não ligados ao conflito. O governo equatoriano, em resposta, aumentou a presença militar na fronteira com a Colômbia, retirando parte do efetivo que ficava baseado na fronteira com o Peru, até então o principal foco de tensão em razão do conflito armado dos anos 1990.

No plano diplomático, por diversas vezes o embaixador equatoriano em Bogotá foi chamado de volta para consultas, além de terem sido feitas ameaças de rompimento de relações e inúmeras queixas em organismos multilaterais, sendo a principal delas na Organização das Nações Unidas (ONU). O ápice das tensões diplomáticas entre os dois países ocorreu após o ataque do exército colombiano a Angostura, território na fronteira norte do Equador, em 01 de março de 2008. O ataque, conhecido como “Operação Fênix”, foi justificado pela Colômbia por uma operação de perseguição às FARC. A situação foi agravada com a averiguação de que no ataque foram mortos quatro estudantes de nacionalidade mexicana e um cidadão equatoriano, cujo corpo foi trasladado à Colômbia, além de 19 colombianos, dentre eles Raul Reyes, um dos líderes das FARC. Em decorrência dos incidentes militares e da troca de ataques verbais entre os dois governos, o Equador decidiu pelo rompimento de relações diplomáticas

com a Colômbia.

As administrações de Rafael Correa buscaram também fortalecer a cooperação Sul-Sul por meio da integração regional como, por exemplo, na entrada do país na Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), iniciativa capitaneada pela Venezuela de Hugo Chávez; e na defesa para que Cuba fosse totalmente integrada às organizações regionais, como a OEA. Nesse mesmo período o Equador foi também membro fundador e grande entusiasta de outras duas iniciativas regionais: a União de Nações Sul-Americanas (Unasul) e a Comunidade de Estados Latino-americanos e Caribenhos (Celac). No plano extra-regional, o Equador caminhou em direção ao aprofundamento do diálogo – econômico e político – com um conjunto de países, entre eles: Rússia, Irã, Síria e China (COELHO E SANTOS, 2018), buscando diversificar suas relações comerciais e diminuir sua dependência com relação aos Estados Unidos.

Governo Moreno: dificuldades na governabilidade doméstica e virada ao Norte

Lenín Moreno venceu a eleição presidencial de maio de 2017 como o candidato de sucessão de Correa, levando a Aliança PAIS para seu quarto exercício de poder consecutivo. Contudo, a vitória que prometia ser um ponto fora da curva nas eleições sucessivas de vários governos neoliberais na América do Sul à época rapidamente frustrou expectativas. Nos primeiros vinte meses de governo, Moreno fez um giro de 180° nos rumos de políticas domésticas e externas que Correa havia trilhado. O conteúdo da chamada Revolução Cidadã passou a ser disputado entre o antigo e o novo presidente, assim como o controle do partido de que ambos faziam parte. A rivalidade entre os dois ex-aliados, que passaram a se tratar mutuamente como traidores, produziu no Equador uma situação particular no pós-Onda Rosa: uma mudança no que prometia ser uma continuidade.

Certo grau de alteração em relação ao que havia predominado na década de Correa já era esperado pela Aliança PAIS desde a definição do seu candidato à presidência em meados de 2016. Moreno, ex-vice-presidente do país (2007-13) e funcionário da ONU na condição de enviado especial sobre deficiência e acessibilidade (2013-16), era conhecido por ter um estilo conciliador e moderado, que lhe rendeu vantagem na disputa interna pelo posto após pesquisas terem apontado uma vontade de mudança no eleitorado. Durante sua campanha à indicação, Moreno manifestou seu temperamento ao lançar uma carta dirigida ao partido em que listou 15 pontos que orientariam seu governo. Ainda que com uma disposição majoritariamente a favor da continuidade, expressou as intenções de passar mais responsabilidades do Estado à sociedade, de dar mais espaço ao empreendedorismo do que à regulação e de equilibrar a soberania nacional com uma abertura internacional pragmática (CARVAJAL, 2016).

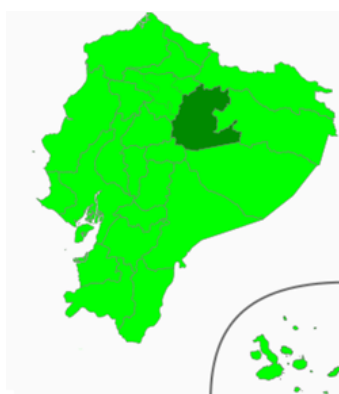
A intensidade na alteração efetivamente executada por Moreno, em estilo e substância, pode ser atribuída, em parte, aos resultados da eleição. Moreno venceu em segundo turno – que não ocorria no país desde 2006 – com 51,16% dos votos válidos, contra 48,84% recebidos por Guillermo Lasso, banqueiro de Guayaquil que concorria com uma plataforma neoliberal pela aliança dos partidos Creando Oportunidades (CREO) e Movimento Sociedade Unida Más Acción (SUMA)⁶. Após a divulgação do resultado, a aliança CREO-SUMA questionou a apuração, pediu a recontagem dos votos e fez manifestações de rua por duas semanas, no que recebeu apoio do Comitê Empresarial do Equador. O Conselho Nacional Eleitoral fez uma recontagem parcial das atas de votação e reiterou a vitória de Moreno, porém Lasso fez um pronunciamento questionando o processo e acusando o governo de ter fraudado a votação

⁶ O CREO foi fundado em 2012 pelo próprio Guillermo Lasso. O SUMA foi criado em 2012 por Mauricio Rodas, economista e empresário crítico de Rafael Correa. É prefeito de Quito desde 2014.

(GONÇALVES, 2017).

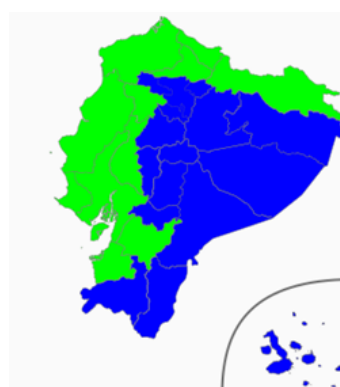
A investida da oposição contra a legitimidade da eleição refletiu um aumento da sua força política diante da maior quantidade de votos que recebeu e da maior dispersão nacional destes votos em comparação à eleição presidencial de 2013, enquanto a Aliança PAIS sofreu o processo inverso. Em 2013, em uma eleição de apenas um turno, CREO e SUMA concorreram separadamente, recebendo cerca de 2,2 milhões de votos somados, enquanto a Aliança PAIS ganhou 4,8 milhões. Já em 2017, CREO-SUMA, como coalizão, teve 2,6 milhões de votos no primeiro turno e 4,8 milhões no segundo, enquanto a Aliança PAIS teve 3,7 milhões e 5 milhões respectivamente (CNE 2013; CNE, 2017). Já a dispersão territorial de votos é ilustrada nos mapas abaixo, que evidenciam que a Aliança PAIS reduziu sua base nacional:

Mapa 3 – Resultado da eleição presidencial por províncias, turno



Legenda: Aliança PAIS em verde claro;
PSP em verde escuro. Fonte:
WIKIMEDIA COMMONS, 2018a.

Mapa 4 – Resultado da eleição presidencial por províncias, segundo turno, 2017



Legenda: Aliança PAIS em verde claro;
CREO-SUMA em azul. Fonte: WIKIMEDIA
COMMONS, 2018b.

Além da direção do Executivo nacional, também estava em disputa na eleição uma renovação completa da Assembleia Nacional, órgão unicameral que conta com um total de 137 assentos. A votação reduziu o espaço da Aliança PAIS, ao passo que aumentou as bancadas de CREO e SUMA. A coalizão partidária conquistou 34 vagas, triplicando as 11 que os dois partidos mantinham, somados, na legislatura anterior. O Partido Social-Cristão, outro opositor do governo, subiu de 6 para 15 assentos. Por sua vez, os representantes da Aliança PAIS caíram de 100 para 74 parlamentares, mantendo-se, mesmo assim, em maioria expressiva e com capacidade de presidir a instituição. Outros cinco partidos e movimentos dividiram os 14 assentos restantes entre si. O quadro prenunciava uma governabilidade mais difícil do sistema político pelo partido governista.

As dificuldades no desempenho da Aliança PAIS podem ser atribuídas, dentre outros motivos, ao desgaste de uma década no poder e aos efeitos negativos da redução dos preços internacionais de matérias-primas desde 2013, especialmente do petróleo, cujo setor de extração e exportação gera cerca de 30% do orçamento federal. Tal quadro restringia a capacidade de implementação das duas estratégias-chave de Correa, desenvolvimentismo e distribuição de renda, no final de seu governo (VIGEVANI, 2017). Dado que o Equador utiliza o dólar como moeda, o bom estado da economia depende, em larga medida, das divisas provenientes de fluxos internacionais. Além disso, denúncias de corrupção contra autoridades da era Correa envolvendo a Petroecuador (empresa estatal de petróleo) e a Odebrecht foram pautas constantes do processo eleitoral (GONÇALVES, 2017).

Se os resultados eleitorais impeliam mudanças na ideologia governista para se aumentar a governabilidade, coube a Moreno decidir o grau de alteração. O presidente começou seu mandato com um discurso de posse marcado, principalmente, por dois recados: o primeiro era uma clara disposição em dar prosseguimento às políticas de Correa, a quem definiu como um “hermano querido” e “líder da Revolução Cidadã”, que havia elevado a qualidade de vida no Equador; o segundo era uma intenção de começar um novo período na construção dessas políticas a partir de um diálogo nacional mais abrangente entre todos os atores sociais dispostos a construir consensos. Entretanto, nos meses seguintes, o que se viu foi uma alteração no cálculo político de Moreno: para ganhar espaço de diálogo com a direita, passou a apostar em um afastamento em relação a Correa. Uma “descorreização” do Equador passou a ser perseguida por meio de duas estratégias: a desqualificação da imagem do ex-presidente por meio de suspeitas criminais e a desconstrução de medidas emblemáticas que este havia adotado.

Os ataques a Correa foram variados e contínuos ao longo do tempo, girando em torno de acusações de corrupção por parte da Fiscalía General (equivalente ao Ministério Público brasileiro) e da Controladoria Geral do país, de maneira muito semelhante ao que ocorreu com ex-presidentes e ex-presidentas integrantes da Onda Rosa logo após deixarem o poder⁷. O caso de maior impacto envolveu o sequestro de um político de oposição, Fernando Balda, ocorrido na Colômbia, em 2012, do qual Correa foi acusado de ser o mandante. Em julho de 2018, a juíza do caso, Daniella Camacho, ordenou que Correa se apresentasse para uma audiência. No entanto, o ex-presidente passou a morar na Bélgica, país natal de sua esposa, poucas semanas depois de deixar o cargo, e recusou-se a voltar ao país por avaliar que existia uma perseguição política contra ele, levada a cabo por Moreno, de modo que não teria um julgamento justo. Camacho então ordenou sua prisão preventiva. Diante dessa situação, Correa ficou impedido de pisar no Equador sem ser preso.

Denúncias de corrupção contra aliados próximos de Correa também proliferaram, atingindo ex-integrantes da sua administração, como Alecksey Mosquera, Carlos Yannuzzelli, Marcela Aguiñaga, Ramiro González e Carlos Pólit. Dois casos tiveram maior relevância por envolverem personagens que foram mantidos no alto escalão do governo Moreno e que haviam disputado contra ele a indicação da Aliança PAIS à presidência: Jorge Glas e José Serrano. Glas, que acabou na chapa de Moreno como vice-presidente, foi acusado de receber propina da Odebrecht quando fez parte do governo Correa. Após o conteúdo da delação de um executivo brasileiro ser vazado à imprensa, Moreno retirou por decreto, conforme prerrogativa que tem por lei, as funções que o vice-presidente mantinha no governo. Posteriormente, com base em novas informações repassadas por órgãos dos Estados Unidos, a Corte Nacional de Justiça considerou Glas culpado das acusações, condenando-o a seis anos de prisão. A substituição da vice-presidência foi feita pela Assembleia Nacional a partir de uma lista tríplice enviada por Moreno, tendo sido eleita sua ministra de Desenvolvimento Urbano, María Alejandra Vicuña. Já Serrano acabou se candidatando à Assembleia Nacional, para a qual foi eleito e da qual em seguida foi escolhido como presidente. No entanto, meses depois foi destituído do cargo após uma gravação vazada em redes sociais revelar ameaças suas ao Procurador-Geral do país por suposta falta de cooperação política.

A neutralização de concorrentes dentro da Aliança PAIS permitiu a Moreno fazer uma mudança na diretoria do partido, do qual é presidente desde que venceu a eleição, substituindo

⁷ As suspeitas levantadas contra Correa incluíram: formação de quadrilha para receber propina da Odebrecht em obras públicas, conluio com empresas exploradoras de petróleo para estabelecer um preço de compra do barril pelo Estado acima do necessário, emissão ilegal de dívida pública disfarçada de venda antecipada de petróleo, realização de voos presidenciais não informados, sonegação de imposto residencial e crime de lesa-humanidade pela repressão à greve policial no episódio conhecido como 30-S em 2010.

pessoas de confiança de Correa por aliados seus. Em janeiro de 2018, o ex-presidente anunciou sua desfiliação da agremiação, levando consigo seus apoiadores e formalizando um racha que já se manifestava no dia-a-dia da Assembleia Nacional. O grupo tenta, até o momento em que este capítulo foi redigido, registrar um novo partido, porém afirma que a Justiça Eleitoral dificulta o processo, enquanto esta sustenta que os requisitos para a nova formação não estão sendo cumpridos. Na Assembleia, dos 74 parlamentares da Aliança PAIS, cerca de 46 manifestam apoio a Moreno, 23 respaldam Correa e cinco se declararam independentes, segundo informação de março de 2018 (EL TIEMPO, 2018). O resultado prático dessa perda de apoio foi uma dependência maior de Moreno em relação a partidos de direita para aprovar sua agenda legislativa.

Simultaneamente, Moreno buscou apoio em setores indígenas e ambientalistas que haviam se oposto à política de extrativismo executada por Correa na Amazônia, região da qual é oriundo e promete proteger reiteradamente. Moreno promoveu uma anistia de indígenas que haviam se envolvido em protestos e sido presos no governo anterior, assim como concedeu duas sedes permanentes para a Conaie. Diante da mudança de postura em relação ao ex-presidente, Moreno, quando questionado em entrevista sobre a ideologia que seguia, afirmou o seguinte:

[O que passou] foi chamado de revolução, de socialismo do século XXI. Que eu saiba o socialismo não engendra dentro de si sequestros, assassinatos, solapamento e desaparecimento de pessoas, corrupção, falta de tolerância, falta de liberdade de expressão. Isso não é socialismo sob nenhuma circunstância. O socialismo é muito mais que isso. Encaminha-se para favorecer os que mais necessitam. Esse é o fundamento do socialismo. Nós somos socialistas, somos gente da esquerda e queremos de alguma forma construir essa nova esquerda, que infelizmente foi prostituída pelo conceito de Revolução Cidadã. Agora se chama de revolução qualquer bobagem (EL UNIVERSO, 2018, tradução nossa⁸).

A estratégia de reversão de ações adotadas por Correa atingiu diferentes áreas. Na política institucional, Moreno se valeu do discurso de que a administração anterior havia praticado extensa corrupção para convocar uma consulta popular que opinasse, entre outros temas, sobre a reformulação do Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) e sobre o fim da reeleição ilimitada a cargos políticos. O CPCCS foi instituído na Constituição de 2008 com a atribuição de designar autoridades importantes, como o fiscal general (equivalente ao Procurador-Geral no Brasil), o Controlador-Geral e os integrantes de órgãos eleitorais. Seus membros deveriam ser escolhidos em seleção pública, após serem indicados por organizações sociais. À luz das várias denúncias de corrupção, Moreno avaliou que o conselho incumbente havia falhado nas suas funções e que deveria ser substituído por membros que ele mesmo indicaria a uma votação feita pela Assembleia Nacional. Já em relação ao fim da reeleição ilimitada, declarou que ela favorecia perpetuações no poder e caudilhismos, em um movimento explícito para impedir uma recandidatura de Correa no futuro. Em fevereiro de 2018, as propostas receberam uma maioria de votos favoráveis da população e foram posteriormente aprovadas na Assembleia Nacional.

8 No original: Se llamó revolución, se llamó socialismo del siglo XXI. Que yo sepa el socialismo no engendra dentro de sí secuestros, asesinatos, solapamiento, inclusive desaparición de personas; corrupción, falta de tolerancia, falta de respeto a la dignidad humana, falta de respeto a los derechos humanos, falta de libertad de expresión. Eso no es bajo ninguna circunstancia socialismo. El socialismo es bastante más que ello, está sin duda encaminado a favorecer a los que más lo necesitan, ese es el fundamento del socialismo. Nosotros somos socialistas, somos gente de izquierda y queremos de alguna forma construir esa nueva izquierda; esa izquierda que lastimosamente fue prostituida por el concepto de revolución ciudadana. Ahora se llama revolución a cualquier pendejada (EL UNIVERSO, 2018).

Na economia, Moreno adotou o discurso da oposição de que Correa havia feito gastos públicos excessivos e de que uma política de austeridade era necessária. Um plano de estabilização econômica foi apresentado e aprovado pela Assembleia Nacional com base em propostas formuladas pelo Comitê Empresarial Equatoriano, cujo presidente, Richard Martínez, foi nomeado Ministro da Economia. No plano, constavam propostas de cortar pela metade o déficit público – que passaria de 5,64% em 2018 para 2,47% em 2021 –, reduzir investimentos públicos, realizar privatizações, aliviar dívidas e impostos de empresas, aumentar a participação de bancos privados no mercado de crédito e criar formas de contrato de trabalho menos rígidas. Ainda no espírito de dar mais espaço à iniciativa privada, duas leis emblemáticas foram alteradas nos setores de comunicação e petróleo⁹.

Por fim, houve mudanças substanciais na política externa. Durante a eleição, o plano de governo proposto por Moreno privilegiava uma integração regional por meio da ALBA, da Unasul e da Celac e, uma vez empossado, fez simbolicamente sua primeira viagem internacional à Nicarágua para comparecer ao XXIII Encontro do Foro de São Paulo. No entanto, à medida que a “descorreização” avançou, Moreno se desvinculou das preferências originais da Aliança PAIS. O movimento refletia não apenas o interesse de conquistar o apoio da direita doméstica, como também as possibilidades de inserção externa dadas pela mudança na conjuntura regional. As articulações criadas durante a Onda Rosa já se encontravam enfraquecidas devido à crise na Venezuela e ao estabelecimento de governos neoliberais no Brasil (também em crise) e na Argentina. Pressionado pela condição de dolarização da economia, Moreno passou a perseguir ações que agradassem aos Estados Unidos para atrair divisas. O governo solicitou à Unasul que seu edifício-sede lhe seja restituído em julho de 2018, retirou o Equador da ALBA no mês seguinte e preteriu a Celac em favor da OEA como espaço regional de articulação.

O estreitamento de laços do Equador com os Estados Unidos se deu sobretudo em matéria de defesa e caminhou juntamente a uma aproximação com a Colômbia. Ao longo de 2017, disposições entre Quito e Bogotá foram anunciadas no sentido de combater o crime transnacional e de criar um fundo binacional para desenvolver a zona de fronteira. As ações efetivamente saíram do papel em 2018, após ocorrer a explosão de um carro-bomba, no lado equatoriano, que feriu 28 pessoas, sendo metade delas policiais. As autoridades equatorianas classificaram o ataque, jamais antes registrado no Equador, como sendo terrorismo praticado por ex-guerrilheiros das FARC que comporiam o grupo narcotraficante Frente Óliver Simistierra, liderado por um homem chamado Guacho. Em resposta, Moreno e Juan Manuel Santos, presidente colombiano à época, concordaram em enviar 10 mil soldados para a

9 A Ley Orgánica de Comunicación garantiza una supervisión del Estado sobre la mídia privada, a qual, por sua vez, via no instrumento uma forma de repressão. Na nova versão, a lei eliminou a Superintendencia de la Información y Comunicación (Supercom), órgão que cuidava da supervisão; estabeleceu a autorregulação como princípio de fiscalização das empresas; e eliminou uma distribuição equitativa de frequências para meios privados, comunitários e públicos. A Ley de Hidrocarburos permitia que empresas estrangeiras explorassem petróleo na condição de prestadoras de serviço ao Estado, recebendo um retorno fixo pela atividade. Com a mudança, as empresas passaram a receber uma remuneração por barril de petróleo extraído. Ainda no que toca o setor de petróleo, Moreno formulou a Iniciativa Amazônica: Amazonia Sostenible al 2030, a fim de proteger os recursos e povos indígenas da Floresta Amazônica. A iniciativa ecoa pautas tradicionais de ONGs internacionais contrárias à exploração econômica de ecossistemas de países em desenvolvimento e já foi apresentada aos países que compõem a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), à França e à Alemanha, em busca de apoio à sua aplicação. Simultaneamente, Moreno procurou incentivar a atividade extrativa de petróleo nos mares, onde há menos resistência política para empresas atuarem. Em agosto de 2018, a Marinha equatoriana apreendeu embarcações chinesas que faziam pesca ilegal nas imediações da sua Zona Econômica Exclusiva (ZEE), perto das Ilhas Galápagos. O episódio fez autoridades do Equador, da Colômbia, do Panamá e da Costa Rica acordarem a criação de um corredor de conservação abrangendo seus mares do Pacífico com o objetivo oficial de controlar e vigiar a pesca. Além disso, o governo equatoriano passou a estudar a ampliação da plataforma continental do país para além de 200 milhas, conformando um comitê governamental especialmente para tratar do assunto. A mudança permitiria dar uma unidade territorial do país até as Ilhas Galápagos e ampliar a área de obtenção de recursos minerais.

fronteira e criar uma plataforma virtual conjunta de controle migratório, estabelecendo uma importante mudança na relação dos dois países, que teve seu pior momento no governo de Correa quando Álvaro Uribe presidia a Colômbia. Os Estados Unidos se prontificaram a lhes oferecer ajuda.

Todavia, novos ataques ocorreram em 2018: a explosão de uma bomba matou três militares equatorianos, ao passo que o sequestro e a morte de três jornalistas e um casal de equatorianos causou grande comoção popular. Como respostas, Moreno passou a administração da segurança pública ao Ministério da Defesa; decretou estado de exceção em províncias da fronteira; ordenou a atuação conjunta de policiais e militares na área; cancelou a permissão para o governo colombiano e o Ejército de Liberación Nacional (ELN) negociarem um processo de paz em Quito, acusando o ELN de promover terrorismo (embora nada indicasse uma vinculação do grupo aos casos); e estabeleceu políticas de cooperação com os Estados Unidos: o envio de policiais e militares para realização de cursos de capacitação no país norte-americano¹⁰, a retomada de exercícios militares conjuntos que haviam sido cancelados por Correa e o compartilhamento de informações com o Sistema de Cooperação de Inteligência Integral do Comando Militar do Sul¹¹.

O processo de militarização da fronteira ocorreu em meio ao aumento de migrantes que deixaram a Venezuela em decorrência da intensificação da sua crise doméstica¹². As reuniões entre Moreno e as autoridades estadunidenses também tiveram oficialmente como pauta esse cenário de instabilidade no país sul-americano, que é um importante investidor no setor de petróleo do Equador. O presidente equatoriano nunca reconheceu como legítima a eleição que deu um segundo mandato a Nicolás Maduro, em maio de 2018, porém, até o presente momento, não ingressou no Grupo de Lima e rejeitou a proposta de intervenção militar na Venezuela advogada por Washington, sugerindo, em vez disso, que a OEA mediasse a situação e propusesse um referendo popular para validar o resultado eleitoral. Em setembro de 2018, Moreno teve sucesso em articular uma reunião ad hoc com mais doze países latino-americanos para trocar informações, experiências e boas práticas na recepção de migrantes venezuelanos. No entanto, no mês seguinte, o ministro venezuelano de Comunicação, Jorge Rodríguez, acusou Moreno de mentir sobre o número de emigrantes no Equador em discurso feito na ONU, o que levou o Equador a expulsar a embaixadora venezuelana no país, Carol Delgado.

Apesar da melhoria da relação entre Equador e Estados Unidos¹³, há uma dificuldade em transformá-la em ganhos econômicos. Ambos os governos anunciam, desde 2017, a intenção de formularem um acordo comercial, sem que avanços tenham ocorrido na prática

10 Em entrevista à imprensa equatoriana, Joseph DiSalvo, dirigente do Comando Militar do Sul, declarou o seguinte: “Devemos pensar uma estratégia nova, que, mais do que um Plano Colômbia, seja um Plano América do Sul, no qual todos possam combinar esforços e lutar contra o narcotráfico. (...) A medida mais importante que a liderança castrense me passou foi a de reestabelecer laços educativos de caráter militar. Temos colégios militares para onde oficiais do Equador podem viajar. Essa seria a prioridade número um” (CAMPANA, 2018).

11 Para fomentar a cooperação, Moreno recebeu, em Quito, as visitas do vice-presidente dos Estados Unidos, Mike Pence; do subsecretário do Departamento de Estado para Assuntos Políticos, Thomas Shannon; do subsecretário de Defesa para o Hemisfério Ocidental, Sergio de la Peña; do dirigente do Comando Militar do Sul, Joseph DiSalvo; e da assessora de política externa deste órgão, Liliana Ayalde.

12 Cerca de 30 mil migrantes venezuelanos entraram no Equador na primeira semana de agosto de 2018, momento mais agudo de crise. Aproximadamente 288 mil haviam ingressado ao todo em 2017 (EL MERCURIO, 2018).

13 Outro caminho de aproximação entre Equador e Estados Unidos deu-se nos marcos do caso de Julian Assange, asilado na embaixada do Equador em Londres desde o governo Correa para evitar a prisão devido à divulgação de documentos sigilosos do governo estadunidense no site WikiLeaks. Moreno passou a se referir a Assange como uma herança ruim de Correa. A fim de retirá-lo da embaixada, outorgou-lhe a naturalização equatoriana e, com base nesse novo status, procurou negociar a sua liberação com o governo do Reino Unido. Contudo, este não aceitou o pedido, e o imbróglie segue. Moreno já ordenou o corte das comunicações de Assange por 40 dias em 2018 para impedir que emita declarações sobre assuntos internos de outros países.

por enquanto. Paralelamente, Moreno passou a articular a entrada do Equador na Aliança do Pacífico e a negociar acordos de investimento com a União Europeia e com o Brasil. Entretanto, resultados concretos foram alcançados somente com a China. Em dezembro de 2018, Moreno fez uma visita de Estado de três dias a Pequim e assinou dez acordos de cooperação em vários setores com seu homólogo, Xi Jinping. Os entendimentos prometem render, pelos próximos seis anos, quase US\$ 1 bilhão em repasses da China ao Equador, que passará a integrar a Nova Rota da Seda, projeto de Xi para promover investimentos em infraestrutura em diversos países do mundo.

Considerações finais

A análise histórica permitiu corroborar as hipóteses iniciais deste capítulo. Podemos afirmar que a política externa dos governos Gutiérrez e Palacio foi errática, em termos ideológicos, em parte devido à instabilidade presente nos sistemas político e partidário à época. No que diz respeito ao sistema partidário, podemos afirmar que sua baixa institucionalização e a quase ausência de partidos nacionais dificultaram a superação de conflitos entre grupos políticos menores. Esse quadro foi alterado com o surgimento da Aliança PAIS, um partido com presença em todo o território equatoriano e que conseguiu ampliar sua representação parlamentar no país a cada nova eleição na era Correa, em um sistema partidário que até então era conhecido pela baixa sobrevivência dos partidos políticos ao longo do tempo.

A maior estabilidade adquirida pelo sistema político foi acompanhada por uma política externa que refletiu continuamente a ideologia da agremiação governista. A eleição de 2017, entretanto, representou uma redução na estabilidade sistêmica alcançada, na medida em que a força nacional da Aliança PAIS se reduziu sem que um partido adversário único tenha aumentando a sua. O resultado foi uma alteração na ideologia praticada pelo governo Moreno, inclusive em política externa, para tentar compensar o espaço político perdido, levando-o a alterar promessas que havia apresentado no pleito.

A recente aproximação promovida com o governo da China, em um momento de aberta rivalidade econômica entre os governos de Xi Jinping e Donald Trump, embaralha o que está por vir na metade final do mandato de Moreno. A ação pode moderar a política de alinhamento aos Estados Unidos que vinha sendo praticada, pois pode ser vista como uma alternativa à dificuldade mais ampla do atual presidente em converter seu projeto de “descorreização” em benefícios materiais à maioria da população. Em agosto de 2017, uma pesquisa divulgada pela empresa Cedatos-Gallup mostrou que sua aprovação havia aumentando em 20% desde a posse, atingindo 77%, e o principal motivo apontado para a alta era o distanciamento em relação a Correa. Contudo, em dezembro de 2018, a aprovação aferida foi de 32,7%, justificada principalmente pela insatisfação dos indivíduos com a sua situação econômica (EFE, 2018).

Por outro lado, a baixa popularidade de Moreno diminuiu seu poder de negociação com a oposição, liderada por atores neoliberais em favor da aproximação com os Estados Unidos e da negociação de empréstimos com organismos internacionais, como o FMI. Em dezembro de 2018, María Alejandra Vicuña, vice-presidente que substituiu Jorge Glas, renunciou ao cargo após uma investigação da Fiscalía General levantar a suspeita de que ela havia recebido, durante anos, parte dos salários de seus assessores. A partir de uma lista tríplice enviada por Moreno, o escolhido pela Assembleia Nacional para sucedê-la foi Otto Sonnenholzer, empresário do setor de comunicação de Guayaquil, sem filiação partidária e apoiado pelo líder da oposição, Guillermo Lasso.

Uma dependência cada vez maior da direita para governar e uma incapacidade de manter a esquerda unida parecem ser, assim, os resultados do cálculo de Moreno para situar-

se como o centro conciliador da política nacional. Esse cenário reforça a interpretação de Coelho e Simões Reis (2016) de que há uma dificuldade marcante do Executivo equatoriano, após a redemocratização, em perseguir centralização de poder e reformulação do Estado nos moldes da agenda neoliberal, geralmente produzindo perda de governabilidade e instabilidade política.

(Recebido para publicação em 31 de janeiro de 2019)

Referências

BONILLA, Adrián. Política Exterior del Ecuador: 25 años de vulnerabilidad. **Revista AFESE** No, v. 44, 2006.

CAMPAÑA, Marieta. Joseph P. Disalvo: “**Esta red está extendiendo sus tentáculos a más de un país**”. Expreso. Publicado em 01/04/18. Disponível em: <<https://www.expreso.ec/actualidad/entrevista-subcomandante-josephdisalvo-fbi-eeuu-atentado-esmeraldas-farc-EC2105305>>. Acesso em: 17 jan. 2019.

CARVAJAL, Ana María. **Lenin Moreno hace 23 reflexiones sobre APy la realidad del país**. El Comercio. Publicado em 01/04/16. Disponível em: <<https://www.elcomercio.com/actualidad/leninmoreno-reflexiones-carta-alianzapais-ecuador.html>>. Acesso em: 17 jan. 2019.

CNE (CONSEJO NACIONAL ELECTORAL). **Resultados electorales 2013**. CNE, 2013.

_____. **Resultados electorales 2017**. CNE, 2017.

COELHO, André. **Reflexões sobre a crise política do Equador: governabilidade e atuação do Executivo perante os conflitos entre os poderes, as pressões internacionais e os movimentos sociais**. Rio de Janeiro: Ed. da UFRJ, 2007.

_____. **Por que caem os presidentes? Contestação e permanência na América Latina**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade Estadual do Rio de Janeiro, 2013.

COELHO, André Luiz; SANTANA, Carlos Henrique Vieira. Democracia e desenvolvimento no Equador: Instabilidade crônica e estelionato eleitoral. In: Maria Regina Soares de Lima; Marcelo Vasconcellos Coutinho. (Org.). **A Agenda Sul-Americana: Mudanças e Desafios no Início do Século XXI**. 1ed.Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão - Funag, 2007, v. , p. 207-243.

COELHO, André Luiz; SIMÕES REIS, Guilherme. Populismo no Equador? Uma desconstrução da Tese. In: Fernando Perlatto; Daniel S. Chaves. (Org.). **Repensar os populismos na América do Sul: debates, tradições e eleições**. 1ed.Macapá: Editora da Universidade Federal do Amapá / Autografia, 2016, p. 136-157.

COELHO, André Luiz; SANTOS, Vinicius. Política externa e partidos políticos no Equador em três tempos: redemocratização, crise e realinhamento. **Conexão Política**, Teresina v. 6, n. 1, p. 71-93, jan./jun. 2017.

EFE. **Equatorianos descontentos com medidas econômicas reduzem apoio ao presidente**, 28/12/18. Disponível em: <<https://www.efe.com/efe/brasil/mundo/equatorianos-descontentos-com-medidas-economicas-reduzem-apoio-ao-presidente/50000243-3853504>> . Acesso em: 17 jan. 2019.

EL MERCURIO. **Cancillería de Ecuador declara emergencia para atender migración venezolana**, 08/08/18. Disponível em: <<https://ww2.elmercurio.com.ec/2018/08/08/cancilleria-de-ecuador-declara-emergencia-para-atender-migracion-venezolana/>> . Acesso em: 13 fev. 2019.

EL TIEMPO. **Cambia la correlación de fuerzas políticas en el Legislativo de Ecuador.**, 06/03/18. Disponível em: <<https://www.eltiempo.com.ec/noticias/ecuador/4/cambia-relacion-de-fuerzas-politicas-en-la-asamblea>> . Acesso em: 17 jan. 2019.

EL UNIVERSO. **Lenín Moreno dice que le gustaría que Rafael Correa “no vaya preso, que sea inocente”**, 05/08/18. Disponível em: <<https://www.eluniverso.com/noticias/nota/6893456/lenin-moreno-dice-que-le-gustaria-que-rafael-correa-no-vaya-preso-que-sea>> . Acesso em: 17 jan. 2019.

GONÇALVES, Fernanda Cristina Nanci Izidro. Eleições presidenciais no Equador: um ponto fora da curva? **Boletim OPSA**, n. 1, jan./mar. 2017.

JARAMILLO, Grace. Política exterior equatoriana: escenarios divergentes de la inserción equatoriana en el món. **DCidob**, n. 103, p. 15-19, 2007.

MAINWARING, S.; BEJARANO, A. M.; LEÓN, Eduardo Pizarro. The crisis of democratic representation in the Andes: an overview. **The crisis of democratic representation in the Andes**. Stanford: Stanford University Press, 2006.

PACHANO, Simón. Calidad de la democracia y colapso del sistema de partidos en Ecuador. Trabalho apresentado no seminário “**Partidos políticos y calidad de la democracia**”, na Cidade do México, de 26 a 28 de nov. 2008.

POLGA-HECIMOVIH, John. ¿Hacia una superación del cleavage regional? La nacionalización de los partidos políticos ecuatorianos desde el retorno a la democracia. **América Latina Hoy**, n. 67, 2014.

VIGEVANI, Tullo. **O que as eleições no Equador podem ensinar sobre a América Latina?** Brasil no Mundo, 17/03/2017. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/blogs/gr-ri/o-que-as-eleicoes-no-equador-podem-ensinar-sobre-a-america-latina/>> . Acesso em: 05 jul. 2017.

WIKIMEDIA COMMONS. 2015. **Mapa de los resultados de las elecciones de Ecuador de 2009**. Disponível em: <https://commons.wikimedia.org/wiki/Category:Elecciones_presidenciales_de_Ecuador_de_2009#/media/File:Votos_Presidente_por_Provincia_Ecuador_2009.svg> . Acesso em: 09 fev. 2019.

_____. 2016. **Votos Presidente por Provincia Ecuador primera vuelta 2006**. Disponível em: <https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Votos_Presidente_por_Provincia_Ecuador_primera_vuelta_2006.svg> . Acesso em: 09 fev. 2019.

_____. 2018a. **Votos Presidente por Provincia Ecuador 2013**. Disponível em: <https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Votos_Presidente_por_Provincia_Ecuador_2013.svg>. Acesso em: 17 jan. 2019.

_____. 2018b. **Resultados Elecciones Ecuador 2017 Segunda Vuelta**. Disponível em: <https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Resultados_Elecciones_Ecuador_2017_Segunda_Vuelta.png>. Acesso em: 17 jan. 2019.

ZEPEDA, Beatriz. La política exterior de Ecuador durante el gobierno de Rafael Correa: Un balance. **Seguridad Regional En América Latina y El Caribe**, p. 121-122, 2011.



Capítulo 7

Paraguay



Paraguai: entre a esperança da oposição e a reafirmação do Partido Colorado

Paraguay: entre la esperanza de la oposición y la reafirmación del Partido Colorado

Edgar Andrés Londoño Niño¹

Resumo: O século XXI representou para o Paraguai a possibilidade de transformação de um sistema político marcado pela herança da ditadura de Alfredo Stroessner (1954-1989) sob o domínio do poderoso Partido Colorado no nível nacional e local. Este capítulo tem por objetivo discutir as principais transformações na política doméstica e externa do Paraguai durante os primeiros anos do século XXI. Em primeiro lugar, será analisado o governo de Nicanor Duarte (2003-2008), um colorado reformista que iniciou uma mudança na orientação da política externa. Em segundo lugar, será considerado o governo de Fernando Lugo (2008-2012), que conseguiu remover o Partido Colorado do poder após 60 anos, mas que foi destituído em um controvertido juízo político em 2012. Finalmente, são analisados os governos de Horacio Cartes (2013-2018) e a chegada de Mario Abdo Benítez à presidência em 2018, marcando o retorno do poderoso partido ao comando do país, enquanto permanecem tensões com a oposição, que tem ganhado força nos últimos anos.

Palavras-chave: Paraguai; Partido Colorado; Fernando Lugo; Política Externa.

Resumen: El siglo XXI representó para Paraguay la posibilidad de transformación de un sistema político invadido por la herencia de la dictadura de Alfredo Stroessner (1954-1989) sobre el dominio del poderoso Partido Colorado a nivel nacional y local. Este capítulo tiene por objetivo discutir las principales transformaciones en la política doméstica y externa en Paraguay durante los primeros años del siglo XXI. En primer lugar, será analizado el gobierno de Nicanor Duarte (2003-2008), un colorado reformista que inició un cambio en la orientación de la política externa. En segundo lugar, será considerado el gobierno de Fernando Lugo (2008-2012), quien logró quitar del poder al Partido Colorado después de 60 años, pero que fue destituido en un controvertido juicio político en 2012. Finalmente, son analizados los gobiernos de Horacio Cartes (2013-2018) y la llegada de Mario Abdo Benítez a la presidencia en 2018, marcando el retorno del poderoso partido al comando del país, mientras permanecen tensiones con la oposición, que ha tomado fuerza en los últimos años.

Palabras clave: Paraguay; Partido Colorado; Fernando Lugo; Política Externa.

¹ Doutorando em Ciência Política no Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP-UERJ) e pesquisador do Observatório Político Sul-Americano (OPSA), do Núcleo de Estudos Atores e Agendas de Política Externa (NEAAPE) do IESP-UERJ e do Grupo de Pesquisa em Relações Internacionais do Instituto de Estudos Políticos e Relações Internacionais (IEPRI) da Universidade Nacional da Colômbia. Bolsista PEC-PG – CAPES/CNPq/MRE-Brasil. E-mail: edandresl@gmail.com

Introdução

O Paraguai é um dos países com maiores níveis de pobreza e concentração de terras da América Latina. O país conheceu a ditadura mais longa da região, com a duração de 35 anos. Ainda que o Paraguai tenha iniciado sua transição democrática em 1989, não é possível compreender a sua política sem considerar o enorme peso que continua tendo o legado autoritário até os dias atuais nas instituições e na sociedade paraguaia.

Em poucos países sul-americanos um partido político tem tanto poder como, no Paraguai, o Partido Colorado, também conhecido como Aliança Nacional Republicana (ANR), que governou o país desde 1954, com exceção apenas entre os anos de 2008 e 2013, quando Fernando Lugo chegou à presidência. Assim, mesmo com o fim da ditadura de Alfredo Stroessner (1954-1989), o Partido Colorado tem permanecido no poder no país.

É difícil considerar que no Paraguai houve uma transição democrática no mesmo patamar que nos outros países sul-americanos, pois como aponta Uharte (2010) a “democratização” no país guarani estava subordinada à unidade do Partido e das Forças Armadas e à pretensão de que os Colorados continuassem no poder.

Durante a ditadura, Stroessner unificou várias facções do Partido Colorado dentro da ANR para ter o controle total desse partido e para que fosse um instrumento de seu regime, “exercendo o controle absoluto sobre o aparato de Estado e impedindo o surgimento de qualquer organização social ou instância que não estivesse sob seu controle” (LEMGRUBER, 2008, p.250). Como aponta Lemgruber (2008), sem uma figura unificadora, o partido se dividiu novamente em coalizões que disputam o poder. Isso tem gerado múltiplas tensões entre os movimentos que fazem parte da ANR no período democrático, mesmo que o partido venha elegendo presidentes, congressistas e governantes locais.

O Paraguai é, desse modo, um país com uma alta instabilidade política, com repetidas crises de governabilidade e com várias tentativas de golpe de estado no período democrático. Além disso, permanecem práticas clientelistas e uma estrutura de poder rígida e excludente como herança da ditadura. Como lembra Arce (2011), a política externa paraguaia após o regime ditatorial de Stroessner teve fortes continuidades, como adotar uma política externa rígida, desenhada de forma reativa ao contexto externo e construída com o objetivo exibir um baixo perfil no nível internacional.

No plano externo, a política paraguaia tem orbitado entre as relações com os Estados Unidos e, no plano regional, entre seus dois grandes vizinhos: a Argentina e o Brasil. Como assinala Masi (2014), por mais de quatro décadas a política externa paraguaia esteve alinhada à Guerra Fria dos Estados Unidos e, desde 1970, a política pendular passou a dar maior importância ao Brasil, deixando em segundo plano a Argentina. Essa mudança também fez com que, desde a década de 1990, o Paraguai se interessasse mais pela integração regional na América do Sul, particularmente no marco do Mercosul.

Nesse sentido, este capítulo analisa as principais transformações na política doméstica e na política externa paraguaia no século XXI. Em primeiro lugar, será analisado o governo de Nicanor Duarte (2003-2008) e a chegada de uma linha mais progressista no interior do Partido Colorado. Em um segundo momento, será analisado o governo de Fernando Lugo (2008-2012), que representou a ascensão de uma força progressista e a quebra do poder do Partido Colorado, após 60 anos de sua hegemonia. Finalmente, é analisado o regresso do Partido Colorado ao poder com Horacio Cartes (2013-2018) e Mario Abdo Benítez (2018-dias atuais). Em todos os governos, serão analisadas a política doméstica e os principais elementos que caracterizam a política externa de cada período.

Nicanor Duarte: mais um governo do Partido Colorado ou a procura de uma transformação política?

Após o golpe do general Andrés Rodríguez, em 1989, o próprio Rodríguez foi eleito presidente e governou entre 1989 e 1993. Rodríguez, do Partido Colorado, foi sucedido por Juan Carlos Wamosy (1993-1998), que sofreu uma tentativa de golpe por Lino Oviedo, em 1996. Oviedo, que também fazia parte do Partido Colorado, criou depois o Partido União Nacional de Cidadãos Éticos (UNACE) e se tornou uma figura importante porque favoreceu a eleição de Raúl Cubas (1998-1999), que só governou sete meses. Em 1999 o vice-presidente Luis María Argaña, um líder do Partido Colorado contrário a Oviedo, foi assassinado e Oviedo e o próprio presidente Cubas foram acusados pelo crime. Os protestos causados pelo assassinato, denominados como “março paraguaio”, geraram a renúncia e o exílio de Cubas. Devido à falta de vice-presidente, o poder foi assumido por Luis Ángel González Macchi, que era presidente do Senado (LÓPEZ, 2010).

Paralelo à crise política, o Paraguai passava por uma grave crise econômica que no ano 2002 se convertia na pior crise da história recente do país com uma forte recessão econômica e um alto déficit fiscal. Além disso, o presidente Luis Ángel González Macchi (1999-2003), em meio a graves denúncias de corrupção, enfrentou uma forte crise política que incluiu uma tentativa de golpe de Estado e o projeto de destituição pelo Congresso Nacional.

Desse modo, a mudança de século esteve marcada por uma alta instabilidade política e uma forte crise econômica no país. Esse contexto favoreceu a candidatura de Nicanor Duarte Frutos, que não fazia parte do círculo stronista, nem pertencia à esfera militar ou empresarial (LÓPEZ, 2010). Duarte enfrentou nas consultas internas de seu partido os candidatos stronistas da ANR, incluindo o neto de Stroessner, mas saiu vitorioso como candidato oficial. Foi eleito com 37,18% dos votos no ano 2003, derrotando Julio César Franco, do partido PLRA.

Durante seu governo (2003-2008), o reformista colorado conseguiu superar a forte crise econômica que vivia o país e renegociar a dívida externa. Como assinala Luis Domingo Laino (2016), segundo um relatório do Senado, entre 1992 e 1998 a dívida externa se encontrava em torno de 18% do PIB e entre 1999 e 2003 a dívida cresceu até chegar a 44% do PIB. O governo de Duarte Frutos implementou várias medidas que recuperaram a economia e no final de 2004 a dívida pública diminuiu para 30,6% e no final do governo passou a 13,9% do PIB (LAINO, 2016). Porém os investimentos sociais eram muito baixos e a pobreza continuava sendo alta. Com isso, a oposição se fortalecia.

Um dos fatos mais importantes no período analisado e que aconteceu durante o governo de Duarte foi o surgimento de novas guerrilhas e grupos armados no Paraguai. Em 2008, foi criado o Exército do Povo Paraguaio (EPP), uma guerrilha de inspiração marxista que atua na região norte do país, onde o Estado não tem o total controle territorial, justificando sequestros e extorsões a empresários e proprietários de terras para ajudar aos paraguaios mais carentes.

Os antecedentes do EPP se relacionam com o Partido Pátria Livre, criado na década de 1990, mas cujos membros acabaram participando de sequestros, especialmente desde 2001, quando realizaram o primeiro sequestro de uma conhecida empresária. Em 2004, a filha do ex-presidente Raúl Cubas Grau (1998-1999), Cecilia Cubas, foi sequestrada por membros desse partido, que atualmente atuam no EPP. Cecilia Cubas foi assassinada pelos sequestradores, após quase cinco meses de cárcere privado. Dessa forma, o EPP passou a ser uma ameaça para o Estado paraguaio. Os ataques a membros das Forças Armadas e os sequestros a fazendeiros começaram crescer. O governo de Duarte foi acusado de não enfrentar o EPP e de permitir o crescimento desse grupo armado.

Duarte foi um presidente colorado reformista de alto perfil, com interesse em mudar a

imagem internacional do Paraguai e propôs articular a política externa a um novo modelo de desenvolvimento econômico baseado na agroindústria exportadora e no uso intensivo de mão de obra. Pensava no Paraguai como um país aberto à região e ao mundo, que dava prioridade ao Mercado Comum do Sul (Mercosul) como ferramenta primária para sua integração econômica (ARCE, 2011).

Arce (2011) assinala que a ideia de mudança na política externa paraguaia já havia sido discutida desde o primeiro governo democrático, quando se buscou estabelecer um modelo de política externa mais ativo que, entretanto, não teve continuidade. Foi apenas com o governo de Nicanor Duarte que a política externa paraguaia passou a ter na prática novos objetivos e novas agendas no plano internacional, algumas das quais seriam consolidadas por Fernando Lugo (ARCE, 2011).

Cabe sublinhar a maior aproximação com os países da região a partir desse período. Para Masi (2014), durante a primeira década do Mercosul, a política externa paraguaia estava fortemente alinhada ao Brasil, mas isso mudou a partir do governo de Duarte, quando o Paraguai deixou de se alinhar aos Estados Unidos em matéria de política externa global e regional e começou a ter uma atitude mais proativa no Mercosul, tentando ser independente das posições brasileiras.

Assim sendo, com Nicanor Duarte, a política externa começou a ser mais proativa, especialmente no que tange à defesa dos interesses do Paraguai nas negociações das usinas binacionais. No caso de Itaipu, Duarte reclamou dos custos da energia, da existência da dupla indexação da dívida, das taxas de juros do empréstimo e da inflação do dólar. Nas negociações com o governo brasileiro, conseguiu que fosse eliminada a dupla indexação e que fosse ampliado o fator multiplicador, ou seja o cálculo do pagamento feito ao Paraguai pela venda de seus excedentes de energia ao Brasil (GÓMEZ, 2017).

No entanto, as relações do Paraguai com os Estados Unidos foram próximas ao longo desse período. Após os ataques terroristas de 11 de setembro, houve uma maior pressão dos Estados Unidos para a colaboração do país no combate ao terrorismo internacional, sendo que o governo norte-americano afirmou que na Tríplice Fronteira existiam terroristas muçulmanos. Os governos da Argentina, do Brasil e do Paraguai aceitaram a participação dos Estados Unidos na criação de um plano de segurança para a Tríplice Fronteira, porém o governo de Duarte recebeu várias críticas, especialmente do governo brasileiro, quando aprovou um plano de cooperação que permitia aos Estados Unidos realizarem manobras militares e treinamentos em território paraguaio, uma vez que significava uma ingerência externa em toda a região (GÓMEZ, 2017). Além da oposição externa, a Operação Medrete, que foi aprovada pelo congresso paraguaio, gerou a oposição de camponeses da região onde se realizaria.

A oposição à Duarte se fortaleceu quando ele insistiu em ser reeleito. Cabe lembrar que a Assembleia Constituinte de 1992 proibiu a reeleição para evitar possíveis ditaduras no país, sendo o Paraguai um dos poucos países da América Latina que a proíbe. Porém, desde o governo de Duarte começaram a ser evidentes as tentativas de reeleição, pois seu governo propôs uma emenda à Constituição, que não foi aprovada pelo Congresso, de maioria opositora.

Por outro lado, a Constituição paraguaia assinala que os ex-presidentes podem ser senadores vitalícios com voz, mas sem voto. Em junho de 2008, Duarte renunciou à presidência para poder assumir como senador com voto popular e não vitalício, pois se candidatou nas eleições de abril desse ano, sendo o senador mais bem votado. Porém, a oposição do governo no Congresso boicotou a votação e Duarte não conseguiu ser senador ativo. Situação semelhante aconteceria anos depois com Horácio Cartes, como veremos neste capítulo.

Mesmo que o governo de Duarte tenha conseguido avanços importantes na questão da estabilidade econômica e na ação externa do país, como aponta López (2010), este procurou

formar um consenso conservador por meio da aplicação de medidas econômicas neoliberais, exercendo um papel paternalista sustentado no clientelismo, mas sublinhando sua origem humilde e o desligamento dos setores mais conservadores e militaristas do Partido Colorado.

Lugo e a ruptura de 60 anos de poder do Partido Colorado

O Partido Colorado, ou a ARN, tem governado o país desde 1954, com a única exceção de 2008 a 2013 durante os governos de Fernando Lugo e de Federico Franco. Assim, como assinala López (2010), ditadura e democracia tinham governado com o mesmo partido no Paraguai, até a chegada de Lugo. O ex-bispo católico, que foi exiliado na década de 1980 durante a ditadura, não tinha uma trajetória em partido político, ao contrário de seus antecessores. Lugo começou a ter visibilidade quando apoiou as reclamações de camponeses paraguaios que exigiam uma melhor distribuição das terras, e sua figura se fortaleceu quando liderou a oposição contra a reeleição de Duarte em março de 2006, liderando o movimento Resistencia Ciudadana.

A presidência de Lugo representou um breve momento de ascensão de uma força alternativa no Paraguai e a ruptura do monopólio de poder do Partido Colorado, que governou o país desde 1948². Desse modo, o triunfo de Lugo significava a possibilidade de uma transformação social e política no país, após seis décadas de hegemonia do Partido Colorado. Lugo chegou na presidência em 2008, por meio da Alianza Patriótica para el Cambio (APC), uma coalizão heterogênea de dez partidos de esquerda e socialdemocratas, incluindo o Partido Liberal Radical Autêntico (PLRA), o maior opositor histórico do Partido Colorado. Federico Franco, da linha centro-direita do PLRA, foi o vice-presidente de Lugo.

A divisão interna no Partido Colorado influiu no triunfo de Lugo. A candidata da ANR, Blanca Ovelar não foi apoiada por todos os movimentos da ANR. Lugo obteve 41,13% dos votos, enquanto a candidata colorada teve 31,08%. Nas eleições parlamentares de 2008, porém, continuou dominando o bipartidarismo, pois o Partido Colorado obteve 15 das 45 cadeiras no senado e o PLRA 14. Na câmara de deputados, das 80 cadeiras disponíveis, 30 foram para o Partido Colorado e 27 para o PLRA. Desta forma, Lugo não contava com maioria no Congresso, o que dificultava a governabilidade, e os setores tradicionais do Partido Colorado tinham o poder de vetar as reformas propostas pelo presidente. Os liberais abandonaram a coalizão da APC apenas alguns meses depois do triunfo de Lugo (LÓPEZ, 2014). Com a APC enfraquecida, em 2010, Lugo criou o Frente Guasú, um movimento que uniu vários partidos de esquerda e centro-esquerda paraguaios, alguns dos quais pertenciam à coalizão APC.

O então presidente anunciou ambiciosas propostas em sua campanha eleitoral, como a reforma agrária, a melhoria do funcionamento da justiça e a garantia da gratuidade no sistema de saúde pública. Porém, com a oposição parlamentar e com alianças políticas fracas, era difícil que seus projetos de governo avançassem. O Congresso atuava contra as propostas do governo e tentou mais de 20 vezes fazer um impeachment ao presidente (LÓPEZ, 2014).

Cabe lembrar que Lugo chegou na presidência em um momento de ascensão de governos progressistas na região, então esperava-se importantes transformações sociais no Paraguai, uma vez que o país é um dos mais desiguais da América Latina. O ex-bispo, mesmo mantendo uma política comercial conservadora, obteve alguns avanços em políticas de saúde e de educação. Porém, ainda que com uma relativa estabilidade econômica, os níveis de pobreza, indigência e desigualdade permaneciam altos, gerando descontentamento social (DUARTE,

2 A primeira metade do século XX foi de hegemonia do Partido Liberal que não voltou ao poder até a presidência interina de Federico Franco (2012-2013). O Partido Liberal foi fundado como Centro Democrático em 1887 e refundado em 1978 como Partido Liberal Radical Autêntico (PLRA).

2013).

Por outro lado, as ações armadas do EPP continuavam. Além de vários ataques a estabelecimentos militares, destaca-se uma tentativa de explosão de bomba no Palácio de Justiça em Assunção, mas que foi desativada antes que causasse um grave acidente. Membros do governo, inclusive o próprio presidente Lugo, denunciaram ameaças de morte por parte desse grupo armado ao longo do período. Alguns líderes do grupo foram capturados e, em 2010, outros morreram em enfrentamentos com os militares. As autoridades paraguaias apontaram que o EPP havia sido treinado pela guerrilha colombiana FARC e, à época, militares colombianos apoiaram as tarefas de seus congêneres paraguaios para combater o grupo.

Em matéria internacional, um dos principais assuntos foi a renegociação do tratado de Itaipu, assinado em 1973 com o Brasil, logrando um aumento de quase três vezes o pagamento pela venda do excedente de eletricidade paraguaio para o país vizinho. Isso deu continuidade à posição do ex-presidente Duarte sobre esse assunto, pois Lugo continuou denunciando a falta de transferência dos benefícios das negociações financeiras de Itaipu, denunciando que o Brasil recebia mais ganhos como financista que como proprietário da usina. Após o governo paraguaio rejeitar uma proposta brasileira em resposta às demandas feitas, o governo de Lula da Silva aceitou os pedidos de liberalização gradual da venda de energia a terceiros pelo Paraguai, o pagamento da cessão de energia, a cogestão efetiva na direção da usina e a construção sem custo de uma linha de transmissão elétrica para o Paraguai.

Desse modo, a subordinação dos governos colorados, seja com os Estados Unidos, seja com a Argentina ou com o Brasil, foi rebatida no governo de Lugo que buscou adotar uma política externa mais independente. Inclusive, Lugo, recém-eleito, criticou os exercícios militares que o Brasil fazia na Tríplice Fronteira e exigiu do governo de Lula explicações após incidentes em território paraguaio. Essa posição, entretanto, não impediu que seu governo implementasse uma cooperação com o vizinho para tratamento dos problemas nas regiões de fronteira.

O governo de Lugo aprofundou as relações com os países da região e teve posições proativas em defesa dos interesses paraguaios, especialmente no que tange à agenda econômica e comercial do Mercosul. É importante lembrar que o Paraguai é o país que mais depende do bloco econômico devido à sua incipiente produção industrial, o que faz com que exista uma maior dependência para o país da exportação de bens primários. Além disso, o país é o principal beneficiário do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (Focem), que é destinado para a redução das assimetrias entre os países do bloco, destinando ao governo paraguaio 48% de seus fundos (DUARTE, 2013).

Outra agenda importante na política externa tem a ver com a China, pois o presidente propôs o estabelecimento de relações diplomáticas com aquela potência asiática. Cabe lembrar que um dos elementos que têm caracterizado historicamente a política externa paraguaia, durante e após a ditadura, é a relação com Taiwan e a defesa de sua independência. No fim da ditadura, o governo de transição do general Andrés Rodríguez recebeu convites da China para estabelecer relações bilaterais, mas Taiwan ofereceu maior assistência econômica e acesso ao comércio. As pressões de distintos setores para romper relações com Taiwan e estabelecer relações com a China têm sido contínuas. Com isso, a China recusou a proposta de Lugo pela trégua diplomática que tem com Taiwan (ARCE, 2011).

Em 2012, a violência em âmbito doméstico marcou o país. Em maio daquele ano, 11 camponeses e 6 policiais morreram após um enfrentamento pela ocupação de uma fazenda em Curuguaty, no departamento de Canindeyú. O denominado “massacre de Curuguaty” originou-se pela ocupação de uma propriedade de um dirigente do Partido Colorado por parte de camponeses que protestavam pela escassez de terras agrícolas nesse local. A morte das 17 pessoas gerou a renúncia do Ministro do Interior e do comandante da polícia.

No mês seguinte ao massacre, foi proposto um processo de impeachment contra o presidente no Congresso. O PLRA, que fazia parte da APC, somou-se ao pedido de impeachment. Além disso, o PLRA pediu aos membros do partido que faziam parte do governo para renunciar, e os ministros de Justiça e Trabalho, Indústria e Comércio, Esporte, Educação e Cultura e Agricultura abandonaram os seus cargos. Como aponta Turner (2014), desde 1993 no Paraguai o vice-presidente é, por suas aspirações políticas próprias, o rival natural do Presidente, mas mesmo que Lugo tenha oferecido a diferentes facções liberais cargos na administração pública, ficou demonstrado que esse modelo clientelista não funcionou, pois só um liberal se opôs ao impeachment no Senado.

Nesse cenário, Lugo foi destituído em junho de 2012, acusado de mal desempenho de suas funções. O impeachment foi muito controvertido por não respeitar as convenções internacionais sobre o devido processo legal, pelo qual foi considerado por defensores do então presidente como um golpe parlamentar. A maioria dos países também considerou que houve uma ruptura da ordem democrática no país. Como resultado, o Paraguai foi suspenso do Mercosul e da União de Nações Sul-Americanas (Unasul). Enquanto o Paraguai se encontrava suspenso do Mercosul, em julho de 2012, foi aprovado o ingresso da Venezuela pelos outros países do bloco, adesão que o Congresso paraguaio havia impedido durante vários anos. Em dezembro de 2012, o presidente boliviano Evo Morales também manifestou seu interesse de entrar no organismo.

Para Masi (2014), a saída de Lugo da presidência gerou um isolamento internacional e regional para o Paraguai, ao mesmo tempo em que o presidente interino, Federico Franco, procurou o realinhamento com os Estados Unidos em um momento no qual a América Latina dava menor importância à potência. Mesmo que o Paraguai não tivesse sido suspenso da OEA, em abril de 2013, quando Franco fazia seu discurso, 21 dos 34 membros se retiraram, alguns em protesto por suas declarações sobre a morte de Chávez, ao dizer que foi um milagre. À época, Franco responsabilizou o presidente venezuelano pelo isolamento regional que o Paraguai estava passando.

Como afirma López (2010), Lugo não obteve muitas mudanças sendo presidente, mas as mínimas transformações que tinha conseguido, como avanços na saúde universal gratuita e o aumento de investimentos sociais, foram revertidas com o novo governo. Atilio Boron (2012) assinala que o então mandatário não conseguiu consolidar a força social multitudinária, mas heterogênea, que permitiu seu triunfo. Segundo Boron (2012), mesmo com as múltiplas concessões feitas por Lugo à direita, os políticos tradicionais e o Congresso, um dos mais corruptos da América Latina, tentaram e conseguiram retirá-lo do poder.

Franco tomou várias decisões contrárias às implementadas por Lugo, como aprovar o cultivo de transgênicos. Foi acusado de nepotismo ao nomear vários familiares em sua administração. Além disso, seu governo, em um pouco mais de um ano na presidência, gerou o maior déficit fiscal da história do país, segundo informações do Banco Central do Paraguai (BCP).

Em conclusão, se a chegada de Lugo significou um avanço para o sistema político paraguaio, dando a outros atores a possibilidade de participar da política do país, sua destituição representou o retrocesso a um sistema político excludente e sem garantias para a oposição. Também no plano externo, a destituição de Lugo teve consequências negativas, pois se perdeu o impulso por uma política externa mais ativa iniciada nos governos anteriores.

O retorno do Partido Colorado ao poder: Horacio Cartes e Mario Abdo Benítez

A destituição de Lugo e a questionável presidência de Franco fizeram com que muitos

países da região e do mundo se afastassem do Paraguai. Assim, as eleições de 2013 se tornaram decisivas para o retorno da estabilidade política no país. Havia também a expectativa de que, como em 2008, uma força política diferente ao Partido Colorado pudesse ganhar a presidência.

No entanto, nas eleições de abril de 2012, Horacio Cartes foi eleito presidente do Paraguai, assegurando o regresso do Partido Colorado ao poder. Com 45,83% dos votos, Cartes superou Efraín Alegre do PLRA, que teve 37,09%. O empresário do ramo de tabaco e dirigente esportivo, que havia sido acusado de lavagem de dinheiro e narcotráfico anos atrás, não tinha trajetória política prévia e ingressou ao Partido Colorado em 2009 com o objetivo de mudar a inclinação à esquerda do país e da região; e foi desta forma, com essa retórica, que fundou o Movimento Honor Colorado, inscrito na ANR. No entanto, como Cartes não fazia parte da classe política tradicional do Partido Colorado, enfrentou uma forte oposição dentro do movimento.

Cartes também teve uma forte oposição parlamentar, pois foram eleitos 19 senadores da ANR, 13 senadores do PLRA e 5 senadores do Frente Guasú. Este último partido, liderado pelo ex-presidente Lugo, que foi eleito senador para esse período, converteu-se na terceira força política mais importante no país. Inclusive, em junho de 2017, Lugo foi escolhido presidente do Senado. O gabinete de Cartes foi composto, em sua maioria, por profissionais que tinham perfil mais técnico do que burocratas que estavam retribuindo favores políticos a membros tradicionais do Partido Colorado, sendo que muitos dos ministros eram formados nos Estados Unidos.

Um dos principais desafios que o novo governo enfrentou foi com relação aos problemas de segurança. Em 2013, foi criado um grupo militar especial para combater o EPP, a Fuerza de Tarea Conjunta (FTC) com membros das Forças Armadas do Paraguai, da Polícia Nacional e da Secretaria Nacional Antidrogas (Senad). Porém, o EPP começou a mudar de estratégia e a se misturar com a população. Inclusive, em alguns casos, os membros dessa guerrilha não permanecem em acampamentos e realizam tarefas de agricultores, o que dificulta sua identificação. A FTC recebeu várias críticas por não obter os resultados esperados e pela falta de coordenação entre as três instituições que a compõem. No governo de Cartes, vários comandantes da FTC foram removidos pela falta de resultados, pois aumentaram os sequestros e os assassinatos se comparado aos governos anteriores e, em agosto de 2016, ocorreu um ataque a militares no departamento de Concepción. Com isso, o Senado paraguaio propôs terminar com a FTC.

Em contraponto ao governo de Duarte, no governo de Cartes houve um aumento da dívida pública pela política compra de bônus soberanos no mercado internacional. Em 2012, a dívida representava 14,5% do PIB, aumentando para 22,5% do PIB em 2016 (LAINO, 2016). Segundo Borda (2016), o investimento público não acompanhou o crescimento econômico conseguido na última década, sendo que esse atraso limitou a produtividade da economia nacional. Essa estratégia no governo de Cartes também foi contrária à tendência regional de maior controle do endividamento externo (LAINO, 2016).

Como aponta Turner (2014), outro dos assuntos mais transcendentais no Paraguai é a concentração de terra, uma das mais altas do mundo, que está acompanhada da desnacionalização das terras. O Estado, para atender a esse problema, propôs a compra de terras por meio do Instituto Nacional de Desenvolvimento Rural e da Terra (Indert) para distribuí-las a beneficiários da reforma agrária, mas os preços muitas vezes são subvalorizados, ou os últimos nem sempre são camponeses necessitados. Em 2014, Cartes reduziu em 43% o orçamento designado para a compra de terras pelo Indert (TURNER, 2014). Assim, o problema das terras é muito complexo no país e envolve intensa violência contra defensores de direitos humanos e

líderes camponeses, além de existirem muitas irregularidades nos processos, como o massacre de Curuguaty demonstrou.

Lugo e o movimento político ao qual pertence, Frente Guasú, apoiaram a emenda constitucional que permitiria a reeleição presidencial no Paraguai, fazendo um pacto com Cartes e seu movimento político no Congresso, pois ao apoiar a reforma constitucional, Lugo teria a oportunidade de concorrer novamente às eleições para presidência paraguaia. O PLRA foi o principal opositor, alegando que a emenda era inconstitucional. Mario Abdo Benítez, atual presidente, quando era Senador, também foi um dos principais opositores da emenda e de outros projetos do governo de Cartes.

Cartes enfrentou uma grave crise social e política após buscar a reeleição, pois o dia em que o projeto de emenda constitucional foi aprovado no congresso, em uma controvertida sessão extraordinária, sem a presença do presidente da Câmara e de vários senadores, manifestantes queimaram a sede parlamentar do país. A emenda permitiria a reeleição consecutiva ou alternada de um presidente, pelo qual Cartes e os ex-presidentes paraguaios poderiam concorrer nas eleições futuras.

Após os protestos, as operações policiais deixaram um morto. A vítima era um jovem dirigente político pertencente ao PLRA, que morreu na sede do partido depois de ser atacado por um policial. Finalmente, e após vários protestos de cidadãos e partidos de oposição, o governo decidiu retirar o projeto de reeleição.

No plano externo, com a vitória de Cartes, o Paraguai teve seu reingresso aceito no Mercosul. Ainda assim, o presidente eleito manteve a inércia anterior do governo de Franco em política externa, o que afastou o Paraguai das negociações e decisões do Mercosul entre 2012 e 2013. Porém, o governo compreendeu que para implementar a estratégia econômica interna, baseada especialmente na atração de investimentos estrangeiros, devia ter um papel mais ativo dentro do bloco (MASI, 2014). Do mesmo modo, o governo de Cartes se propôs a ter uma maior presença internacional em diferentes fóruns políticos e econômicos (MASI, 2014). Em março de 2017, o Paraguai ingressou, como membro número 52, ao Centro de Desenvolvimento da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE).

A política externa de Cartes também esteve marcada por um forte pragmatismo. O então mandatário disse que para se integrar novamente ao Mercosul, esperaria que o Congresso paraguaio aprovasse o ingresso da Venezuela, pois considerou que o Paraguai deveria aprovar essa admissão para legitimar a participação do país no bloco, o que foi feito em dezembro de 2013. Porém, no começo do governo de Cartes, os contatos com o governo venezuelano foram distantes, sendo normalizadas no final de 2013, quando ambos os países decidiram reestabelecer suas relações. No começo de 2014, foi reaberta a embaixada do Paraguai na Venezuela. No entanto, as relações se distanciaram de novo em 2016, quando o governo de Nicolás Maduro acusou o governo paraguaio de ser corrupto e narcotraficante.

Com Cartes, existiram vários questionamentos ao Mercosul, em consonância com a posição de seus congêneres Mauricio Macri, presidente argentino, e Michel Temer, presidente do Brasil, sobre o organismo, criticando a orientação dos governos progressistas, que deram ênfase social ao bloco econômico. Cartes, assim como seus homólogos na Argentina e no Brasil, defenderam o maior peso do comércio entre os países do bloco e os acordos com outras regiões, como a União Europeia.

Inclusive, em 2016, quando a Venezuela anunciou que assumiria a presidência pro tempore do organismo, o Paraguai não aceitou. Os presidentes da Argentina, do Brasil e do Paraguai se reuniram para evitar que a Venezuela chegasse à presidência pro tempore do organismo, que acabou sendo assumida conjuntamente pelos quatro membros do bloco. Cartes também teve um papel importante no Grupo de Lima, criado em 2017 e do qual fazem parte

14 países que têm se pronunciado sobre a crise venezuelana.

Mesmo que Cartes tivesse boas relações com os países vizinhos durante seu governo³, deu um maior peso às relações com os Estados Unidos. De fato, após a decisão do presidente dos Estados Unidos, Donald Trump, de transferir a embaixada desse país de Tel Aviv a Jerusalém em maio de 2018, o presidente paraguaio também inaugurou em Jerusalém a embaixada do país.

Cartes tentou renunciar para ser senador ativo e não vitalício, mas, assim como aconteceu com Duarte, a oposição no Congresso não permitiu a votação, e ele teve que continuar seu mandato até o final. Desse modo, além de não ter conseguido a emenda para a reeleição, o segundo maior fracasso político de Cartes foi que o Congresso não aceitou sua renúncia para ser senador eleito.

Nas eleições de abril de 2018, Mario Abdo Benítez foi eleito o novo presidente e assumiu em agosto daquele ano. Filho do secretário particular do ditador Alfredo Stroessner, Abdo Benítez, do Partido Colorado, obteve uma vantagem reduzida sobre seu opositor, tendo alcançado 46% dos votos, enquanto Pedro Efraín Alegre, da aliança de centro-esquerda GANAR, obteve 43,29%. Alegre, que havia sido candidato nas eleições de 2012, foi ministro de Obras Públicas no governo de Lugo, renunciou quando este tentou a reeleição e, um ano mais tarde como senador, votou a favor da destituição do ex-bispo. Porém, para as eleições de 2018, Lugo e o Frente Guasú apoiaram o liberal na corrida à presidência.

Em 2005, Abdo Benítez iniciou suas atividades políticas, participando do movimento interno Reconstrucción Nacional Republicana e do movimento Paz y Progreso do Partido Colorado, do qual foi vice-presidente. Já como senador, foi presidente do Senado entre 2015 e 2016. Abdo Benítez fez parte da dissidência do Partido Colorado e liderou o Movimento “Colorado Añetete” que significa Colorado Autêntico em guarani, de uma linha mais conservadora da ANR. Assim, o presidente eleito era um crítico de Horacio Cartes por sua pouca militância partidária (LONDOÑO, 2018).

Nos primeiros meses de governo de Abdo Benítez, ficou demonstrado que o EPP continuava sendo uma ameaça. Em novembro de 2018, foi assassinado um empresário brasileiro no norte do país, após o qual Abdo Benítez visitou a FTC, criada no governo anterior. Cabe lembrar que a liberalização, durante a ditadura, da restrição para que estrangeiros pudessem comprar propriedades em regiões de fronteira gerou a massiva chegada de produtores brasileiros que compravam a um preço baixo áreas para o cultivo. Isto tem gerado, até os dias atuais, enfrentamentos entre proprietários brasileiros e camponeses paraguaios, sendo um problema que permanece sem solução entre as partes (GÓMEZ, 2017).

Na área da política externa, cabe sublinhar que Abdo Benítez tem assinalado a importância de se estabelecer novas alianças comerciais com outros países do mundo, como a Rússia, e tem apoiado o Uruguai no objetivo de negociar um acordo comercial com a China por meio do Mercosul. Porém, continuam sendo fortes as relações comerciais com Taiwan. Abdo Benítez, tem sublinhado a necessidade de aprofundar iniciativas de infraestrutura, por exemplo, impulsionando projetos de construção de pontes nas fronteiras, e a integração energética com os países da região. Por isso, antes mesmo da posse, o novo presidente avançou com a agenda externa, especialmente com os países que o Paraguai faz fronteira.

Sobre a relação com os Estados Unidos, destaca-se uma maior independência se comparado a seu antecessor. Abdo Benítez, recuou da decisão de Horacio Cartes, que em maio de 2018 inaugurou uma nova embaixada em Jerusalém, trasladando novamente a embaixada a

³ Destaca-se, por exemplo, o avanço nas relações com a Bolívia, pois apesar das diferenças ideológicas entre Horacio Cartes e Evo Morales, foram assinados vários acordos bilaterais. Especialmente sobre o avanço do trecho do trem bioceânico projetado para passar pelos dois países.

Tel Aviv. Com esta decisão, o novo governante afirmou que espera contribuir para a paz no Oriente Médio, devido ao fato de Jerusalém ser um dos componentes do conflito entre Israel e Palestina. Mesmo que o governo dos Estados Unidos tenha pedido para manter a Embaixada em Jerusalém, a decisão foi mantida pelo governo paraguaio.

Abdo Benítez, um político conservador ligado à ditadura que decidiu não comemorar os 30 anos de democracia em 2019, não promete as mudanças que o Paraguai precisa, especialmente no que se refere à concentração de terras. Já em política externa, o novo governo tem avançado a integração física e energética com os países vizinhos e procurado implementar uma política externa mais independente, à luz do que buscaram governos anteriores, como de Duarte e Lugo.

Considerações Finais

No século XXI, importantes transformações têm ocorrido na política doméstica e na política externa do Paraguai. Um dos fatos mais importantes nesse período é que a oposição conseguiu chegar ao poder após mais de 60 anos de hegemonia do Partido Colorado. Isso demonstrou que a oposição pode chegar ao poder no Paraguai, mas precisa de uma grande coalizão para superar o tradicional partido. Ao mesmo tempo, o governo de Lugo evidenciou a fragilidade da democracia paraguaia e as poucas garantias que tem uma força alternativa no poder, dada a controversa destituição de 2012.

A partir do exposto, não se pode fazer referência às transformações sociais, políticas e econômicas do Paraguai sem considerar as continuidades que evidenciam um sistema político marcado pelo passado da ditadura stronista, a mais longa da América do Sul. Assim, por exemplo, a pobreza, a desigualdade e a questão da distribuição de terras permanecem no Paraguai e tem gerado múltiplos conflitos sociais, ainda neste século.

A ditadura de Stroessner teve uma política externa de baixo perfil e sem uma orientação própria da agenda externa, subordinada aos interesses dos Estados Unidos. No plano internacional, segundo Masi (2014), essa herança está evidenciada pela existência de um corpo diplomático com baixa formação técnica e profissional em relações internacionais e em que os funcionários da Chancelaria continuam ingressando por práticas clientelistas, próprias da ditadura. Isso também tem impedido a elaboração de uma estratégia de atuação externa com objetivos de longo prazo.

As características da política externa paraguaia permaneceram durante os primeiros governos posteriores ao fim da ditadura de Stroessner e início da transição democrática e começaram a mudar com o governo de Nicanor Duarte e de Fernando Lugo, quando a diplomacia assumiu contornos mais autônomos, especialmente no que tange à defesa dos interesses nacionais nas hidroelétricas binacionais e no Mercosul. Assim, como indica Abente (2017), o Paraguai desde o governo de Duarte, mas especialmente com o governo de Lugo, articulou no cenário regional uma voz autônoma e independente em defesa de seus próprios interesses. A busca da defesa dos interesses paraguaios adquire importância no contexto mais atual, visto que, em 2023, deve ser revisto o Anexo C do Tratado de Itaipu sobre Bases Financeiras e Prestação dos Serviços de Eletricidade.

Iniciativas importantes na política externa paraguaia foram a aprovação do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (Focem) e a eliminação da dupla cobrança tarifária. Além disso, o Paraguai adquiriu uma voz independente, distinta do antigo alinhamento automático e acrítico com as posições dos Estados Unidos, o que se evidenciou quando o país aderiu à oposição sul-americana à Área de Livre Comércio das Américas (ALCA).

As relações com Taiwan também se originam na ditadura de Stroessner, que fez aliança

com o regime anticomunista de Chiang Kai-shek. As fortes relações bilaterais têm permanecido no tempo, apesar do atual cenário de ascensão da China. Desde 1957, a representação paraguaia na Assembleia das Nações Unidas pedia a inclusão de Taiwan na organização, defendendo sua independência. Atualmente, o Paraguai é o único aliado sul-americano de Taiwan, pois devido ao crescente poder global da China são cada vez menos numerosos os países que apoiam a independência da ilha. Desse modo, as relações históricas com Taiwan e a defesa da independência taiwanesa têm sido um elemento constante na política externa paraguaia.

As ações armadas da guerrilha EPP continuam sendo um problema muito debatido no Paraguai. O EPP, juntamente com a guerrilha do ELN, da Colômbia, e o Sendero Luminoso, do Peru, faz parte das guerrilhas ainda ativas da América do Sul. O governo paraguaio tem se oposto a uma negociação com a guerrilha que, desde sua criação em 2008, continua se fortalecendo. Em contraste, alguns setores sociais paraguaios consideram que o combate ao EPP tem sido utilizado para criminalizar reivindicações de camponeses, que muitas vezes são acusados de terroristas quando defendem seus direitos perante grandes proprietários. Sem dúvida, a experiência de outros países sul-americanos será de grande ajuda para que o Paraguai consiga enfrentar essa questão, que é muito mais profunda que o combate a um grupo armado, devido ao complexo problema de acesso a terras no país.

Com a vitória de Abdo Benítez nas eleições de abril de 2018, o Partido Colorado reafirmou seu regresso ao poder. O político conservador, ligado à ditadura, não promete muitas das mudanças que o Paraguai necessita, mas tem mantido, pelo menos até o momento em que este capítulo foi escrito, a busca por uma política externa mais independente e de maior aproximação com os países da região.

O triunfo de Abdo Benítez condiz com a virada à direita na América do Sul, movimento contrário ao que ocorreu na primeira década do século XXI, quando a região compartilhava objetivos integracionistas dos presidentes da Onda Rosa. Sem uma liderança forte como naquela época, existem muitas dúvidas sobre futuro do Mercosul e da integração sul-americana. É a oportunidade para que o Paraguai e outros países que têm tido pouco interesse no assunto tenham um papel mais ativo na procura da integração na região.

(Recebido para publicação em 31 de janeiro de 2019)

Referências

ABENTE, Diego. Algunos rasgos de la política exterior del Paraguay. 1954-2014. In: ABENTE, Diego (coord.); MASI, Fernando; GÓMEZ, Carlos. **Política Exterior Brasileña: Oportunidades y obstáculos para el Paraguay**. Asunción: CADEP, p.183-206, 2017.

ARCE, Lucas. En la búsqueda de una estrategia global: La Política Externa del Paraguay. **Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo**, v. 6. v. 11, 2011.

BORDA, Dionisio. El Endeudamiento Público y sus Riesgos. **Revista Economía y Sociedad**, n.39, Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya. Asunción, 2016.

BORÓN, Atilio. Paraguay: ¿Por qué derrocaron a Lugo? **América Latina en Movimiento**, Alainet, 2012.

DUARTE, Liliana. Paraguay: interrupción al proceso de consolidación de la democracia. **Revista de Ciencia Política**, v. 33, n. 1, p. 303-324, 2013.

GÓMEZ, Carlos (2017). Itaipú, Migraciones y Frontera. In: ABENTE, Diego (coord.); MASI, Fernando; GÓMEZ, Carlos. **Política Exterior Brasileña: Oportunidades y obstáculos para el Paraguay**. Asunción: CADEP, p.139-182, 2017.

LAINO, Luis Domingo. Consideraciones sobre el aumento de la deuda pública. **Población y Desarrollo**, v.22, n.43, p.78-82, 2016.

LEMGRUBER, Silvia. Paraguai: transição inconclusa e integração reticente. In: SOARES DE LIMA, Maria Regina; VASCONCELOS COUTINHO, Marcelo (org.). **A Agenda Sul-Americana: Mudanças e Desafios no Início do Século XXI**. Fundação Alexandre de Gusmão. Brasília, p.245-276, 2007.

LONDOÑO, Edgar Andrés. Monitor eleitoral: As eleições no Paraguai e o regresso do Partido Colorado. **Boletim OPSA**, n. 2, abr/jun., 2018. Disponível em: <http://opsa.com.br/wp-content/uploads/2017/01/Boletim_OPSA_2018_n02-abr-jun.pdf>. Acesso em: 20 jan, 2019.

LÓPEZ, Magdalena. La democracia en Paraguay. Un breve repaso sobre los partidos políticos tradicionales, el sistema electoral y el triunfo de Fernando Lugo Méndez. **Revista Enfoques**, v. VIII, n. 13, p. 89-106, 2010.

LÓPEZ, Magdalena. Democracia en Paraguay: la interrupción del «proceso de cambio» con la destitución de Fernando Lugo Méndez (2012). **Cuadernos del CENDES**, v. 31, n. 85, p. 95-119, 2014.

MASI, Fernando. Los desafíos de las relaciones exteriores del nuevo gobierno. **Revista Digital de Políticas Públicas**. Un año de gobierno: ¿Qué evaluamos?, Editorial Debate, n.,4, 2014.

UHARTE, Luis Miguel. El gobierno de Lugo en Paraguay: transición, cambio político y nueva ecuación democrática. **XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles**: congreso internacional, Sep. 2010, Santiago de Compostela, España, p.1991-2015, 2010.

TURNER, Brian. Paraguay: La vuelta del Partido Colorado al poder. **Revista de Ciencia Política**, vol. 34, n. 1, p. 249-266, 2014.

Capítulo 8

Peru



Política Externa do Peru em um Contexto Regional em Transformação (2006-2018): da onda rosa à guinada à direita

Política Exterior del Perú en un Contexto Regional en Transformación (2006-2018): de la ola rosa al giro a la derecha

Leandro Wolpert dos Santos¹

Resumo: O objetivo do presente capítulo é analisar o comportamento da política externa peruana durante dois momentos conjunturais na América do Sul, a saber: a onda rosa, assinalada pela ascensão de governos de esquerda ou centro-esquerda na região, no início da primeira década do século XXI; e a reversão da onda rosa, com o retorno de lideranças de direita ou centro-direita em tempos mais recentes. A ideia é verificar como a conjuntura regional nesse período se manifestou na correlação de forças entre as coalizões políticas domésticas do Peru e se essa confluência trouxe implicações para a reorientação das linhas mestras da política externa do país. Para tanto, serão examinados o desempenho externo de três governantes peruanos, distribuídos respectivamente em três seções do texto. A primeira seção é destinada à administração de Alan García (2006-2011), líder de centro-esquerda que teria iniciado a onda rosa no Peru, ainda que sob um viés moderado. A segunda seção abrange o governo de Ollanta Humala (2011-2016), representante de uma esquerda mais radical que García e que, supostamente, aprofundaria a onda rosa peruana. Por fim, a terceira seção trata do governo de centro direita de Pedro Pablo Kuczinski (PPK) (2016-2018), que teria simbolizado a guinada à direita no Peru.

Palavras-chave: Política Externa; Peru; América do Sul; Onda Rosa; Guinada à Direita.

Resumen: El objetivo del presente capítulo es analizar el comportamiento de la política exterior peruana durante dos momentos coyunturales en América del Sur, a saber: la ola rosa, señalada por la ascensión de gobiernos de izquierda o centroizquierda en la región, al inicio de la primera década del siglo XXI; y la reversión de la ola rosa, con el retorno de líderes de derecha o centro-derecha en tiempos más recientes. La idea es verificar cómo la coyuntura regional en ese período se manifestó en la correlación de fuerzas entre las coaliciones políticas domésticas del Perú y si esa confluencia trajo implicaciones para la reorientación de las líneas maestras de la política exterior del país. Para ello, se examinará el desempeño externo de tres gobernantes peruanos, distribuidos respectivamente en tres secciones del texto. La primera sección está destinada a la administración de Alan García (2006-2011), líder de centroizquierda que habría iniciado la ola rosa en Perú, aunque bajo un sesgo moderado. La segunda sección abarca el gobierno de Ollanta Humala (2011-2016), representante de una izquierda más radical que García y que supuestamente profundizaría la ola rosa peruana. Por último, la tercera sección trata del gobierno de centro derecha de Pedro Pablo Kuczinski (PPK) (2016-2018), que simbolizó el giro a la derecha en Perú.

Palabras clave: Política Exterior; Perú; América del Sur; Ola Rosa; Giro a la Derecha.

¹ Bacharel e mestre em relações internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Doutorando em Ciência Política no Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ). Integrante dos grupos de pesquisa Observatório Político Sul-Americano (OPSA), Núcleo de Estudos Atores e Agendas de Política Externa (NEAAPE) e Grupo de Análise de Política Externa (GAPE). Bolsista do CNPq. E-mail: leandro_wolpert@hotmail.com

Introdução

Nos últimos vinte anos, a América do Sul vivenciou importantes transformações políticas, econômicas e sociais que caracterizaram dois momentos históricos distintos. O primeiro deles, que teve início na virada do século XX e se consubstanciou na primeira década do século XXI, foi assinalado pela ascensão ao poder, via processo eleitoral, de lideranças políticas de esquerda e centro-esquerda em diversos países sul-americanos. Também conhecido como “onda rosa” (pink tide, em inglês), o fenômeno alcançou seu ápice em 2008, quando então quase todas as nações do subcontinente (com exceção da Colômbia, Guiana e Suriname) estavam sob o comando de um chefe de governo de esquerda: Luiz Inácio Lula da Silva, no Brasil, Cristina Kirchner, na Argentina, Tabaré Vazquez, no Uruguai, Fernando Lugo, no Paraguai, Michelle Bachelet no Chile, Evo Morales, na Bolívia, Alan García, no Peru, Rafael Correa, no Equador e Hugo Chávez, na Venezuela.

Antes de significar a conversão ideológica dos eleitores sul-americanos, a vitória nas urnas dos líderes de esquerda espelhou o profundo anseio popular por mudanças diante da crise do modelo neoliberal de desenvolvimento e a incapacidade dos governantes dos anos 1990, responsáveis por implementar as reformas estruturais preconizadas pelo consenso de Washington, em alinhar o objetivo da modernização econômica com a promoção da inclusão política e social, a eliminação da pobreza e o combate às desigualdades (MONIZ BANDEIRA, 2002; PANIZZA, 2009). A despeito de diferenças marcantes entre si, que motivaram um vasto esforço analítico de tipificação das orientações ideológicas e respectivos regimes de governo na região, os governos de esquerda sul-americanos compartilhavam o propósito de recuperar o papel do Estado no fornecimento de bens e serviços públicos essenciais à população (LIMA; COUTINHO, 2007; CERVO, 2013).

O desaquecimento da economia provocado pelo fim do boom das commodities, o aumento do déficit público, os escândalos de corrupção envolvendo ex-mandatários de esquerda e o aprofundamento da crise de segurança pública na região em meados da segunda década do século XXI deram ensejo ao segundo momento histórico de transformações mencionado acima, assinalado pela reversão da onda rosa e a guinada à direita na América do Sul, representada pela eleição de líderes políticos identificados com as reformas neoliberais e a concepção de Estado mínimo dos anos 90 em países outrora comandados por governos de esquerda.

O objetivo do presente capítulo é analisar o comportamento da política externa peruana durante esses dois momentos de transformações na América do Sul. A ideia é verificar como o Peru se inseriu na conjuntura regional desse período e se a mudança na correlação de forças entre as coalizões políticas domésticas trouxe implicações para a reorientação das linhas mestras da política externa do país. Para tanto, serão examinados o desempenho externo de três governantes peruanos, distribuídos respectivamente em três seções do texto. A primeira seção é destinada à administração de Alan García (2006-2011), líder de centro-esquerda que teria iniciado a onda rosa no Peru, ainda que sob um viés moderado. A segunda seção abrange o governo de Ollanta Humala (2011-2016), representante de uma esquerda mais radical que García e que, supostamente, aprofundaria a onda rosa peruana. Por fim, a terceira seção trata do governo de centro direita de Pedro Pablo Kuczynski (PPK) (2016-2018), que teria simbolizado a guinada à direita no Peru.

O argumento central defendido no texto é o de que, durante o período em estudo, a política externa do Peru foi caracterizada pela continuidade, não havendo mudanças substantivas em suas principais diretrizes, em que pesem as mudanças de governo com orientações ideológicas supostamente distintas.

O Governo e a Política Externa de Alan García (2006-2011)

No Peru, a ascensão de um governo de centro-esquerda não foi precedida por uma crise econômica, como ocorrera em outros países sul-americanos, à semelhança da Argentina. De fato, um ano antes de García assumir a presidência, a economia peruana registrara uma taxa de crescimento de 6,28% (BANCO MUNDIAL, 2019). A bonança econômica, entretanto, não foi capaz de superar a crise de representação política e as contradições do modelo neoliberal de desenvolvimento que caracterizaram os governos de Alberto Fujimori (1990-2000) e Alejandro Toledo (2001-2006). Diante de taxas elevadas de pobreza, miséria e desigualdade sócio-econômica no país², Toledo enfrentou uma série de protestos sociais que instauraram um ambiente de forte instabilidade política durante boa parte de seu governo, agravada pela falta de suporte das Forças Armadas peruanas (VECCHIONE, 2007; NATALINO, 2009). O fracasso das reformas para reverter a excessiva centralização do Estado promovida por Fujimori, o tratado de livre comércio (TLC) assinado com os Estados Unidos em detrimento dos interesses dos cocaleiros e camponeses da serra peruana, o decreto do estado de emergência para debelar as manifestações contra a privatização das empresas elétricas Egasa e Egesur, a nomeação para ministros de tecnocratas que há muito tempo trabalhavam no mercado financeiro estadunidense e o salário de 18 mil dólares que o presidente estabeleceu para si mesmo acabaram por corroer a popularidade de Toledo, que chegou ao patamar inferior de 20% (McCLINTOCK, 2006; VECCHIONE, 2007; BARRETO, 2009).

Alan García, que fora derrotado por Toledo no segundo turno das eleições presidenciais de 2001, tornou-se o principal líder opositor do governo nos anos seguintes. Em 2004, a frente de seu partido APRA (Aliança Popular Revolucionária Americana) e junto à Confederação Geral dos Trabalhadores Peruanos (CGTP), García organizou uma greve geral exigindo a interrupção do mandato de Toledo e a convocação de novas eleições, devido ao aumento da taxa de pobreza e do desemprego. De igual modo, o líder aprista esposava um discurso crítico à política de aproximação aos EUA, em especial o TLC, chegando a participar de passeatas e bloqueios, ao lado de movimentos trabalhistas e agrários, contra as negociações comerciais (McCLINTOCK, 2006; VECCHIONE, 2007; NATALINO, 2009; ST. JOHN, 2017).

É preciso lembrar que Alan García já havia sido presidente do Peru entre 1985 e 1990, isto é, antes de Alberto Fujimori chegar ao poder. Nesse período, García preconizou a reversão do neoliberalismo, a nacionalização de bancos estrangeiros no país, a redistribuição da renda e o fim da inflação por meio de políticas econômicas heterodoxas. Com uma retórica anti-imperialista, não raro desferiu ataques abertos ao Fundo Monetário Internacional (FMI), buscando exercer um papel de liderança entre os países latino-americanos contra o pagamento de suas dívidas com os credores externos. Apesar de um breve sucesso inicial, seu primeiro governo foi marcado pelo aumento galopante da inflação, o descontrole dos gastos públicos e o isolamento do país na comunidade financeira internacional (McCLINTOCK, 2006; BARRETO, 2009; ST. JOHN, 2011; VISENTINI; OLIVEIRA, 2012).

Nada obstante, nas eleições que o consagraram novamente presidente em 2006, Alan García se apresentou como o candidato da “mudança responsável” e moderada, admitindo ter cometido equívocos durante sua primeira administração, sobretudo no que toca a política fiscal expansionista e a recusa em pagar a dívida externa peruana. Ao descrever-se como um homem de mais idade que havia amadurecido e aprendido com seus próprios erros, o líder aprista visava construir uma imagem confiável ao mercado e aos investidores, de sorte a angariar os votos dos grupos mais conservadores (McCLINTOCK, 2006; NATALINO, 2009; ST.

² Em 2005, a pobreza e a miséria atingiam, respectivamente, 46,8% e 16,1% da população peruana. A desigualdade social, medida pelo índice de Gini, era de 0.5 (CEPALSTAT, 2019).

JOHN, 2011).

Ademais, García logrou galvanizar o ressentimento nacionalista despertado pela interferência do então presidente da Venezuela, Hugo Chávez, nas eleições peruanas. Diante da flexibilização da postura de García em relação ao acordo de livre comércio com os EUA, Chávez passou a apoiar declaradamente Ollanta Humala, principal adversário do candidato aprista na disputa eleitoral e defensor de uma proposta de esquerda mais radical para o país. Além de insultar inúmeras vezes García e Toledo, chamando-os de “dois jacarés do mesmo pântano” e o primeiro de “porco, trapaceiro e ladrão”, Chávez ameaçou cortar as relações diplomáticas com o Peru caso García vencesse as eleições presidenciais (McCLINTOCK, 2006).

O deslocamento de García em direção ao centro do espectro político se aprofundou ainda mais quando, depois de eleito, seu partido não logrou alcançar maioria no congresso peruano, precisando aproximar-se das forças de direita para construir uma coalizão majoritária³ (McCLINTOCK, 2006; TANAKA, 2011). Entre essas forças, figurava o bloco de parlamentares fujimoristas, que passou a ser capitaneado pela filha de Alberto Fujimori, Keiko Fujimori, eleita pela primeira vez em 2006 como a deputada mais votada no país (LEVITSKY, 2011). Como consequência, o segundo governo do líder aprista manteve as bases das políticas macroeconômicas ortodoxas de Toledo, principalmente nas áreas fiscal e monetária⁴ (NATALINO, 2009). No entanto, García incrementou os gastos sociais em educação, saúde, moradia e proteção social⁵ e realizou maiores investimentos públicos no setor produtivo⁶, o que pode ser visto como um indicador dos esforços de seu governo em fomentar a maior presença do Estado na sociedade e economia peruanas.

No plano externo, Alan García não propôs grandes rupturas nas linhas mestras que nortearam a inserção internacional peruana durante a administração Toledo. Segundo o ex-presidente aprista, “a política externa do Peru não tem sido a parte mais equivocada do governo Toledo. Então devemos mantê-la nos assuntos como a abertura ao mercado mundial e a atração de investimentos em um contexto de democracia” (GARCÍA, 2006 apud ST. JOHN, 2011, p. 129, tradução nossa⁷). Com efeito, ao assumir a presidência em 28 de julho de 2006, García seguiu o processo de implementação do TLC assinado com os EUA na gestão Toledo e ratificado em junho de 2006, ou seja, pouco antes de sua posse. Em 2007, o mandatário peruano viajou aos Estados Unidos para celebrar a aprovação do tratado no congresso estadunidense, que só passou a vigorar para ambos os países em fevereiro de 2009 (MOREIRA, QUINTEIROS; SILVA, 2010; VISENTINI; OLIVEIRA, 2012).

No decorrer do segundo governo de García, a corrente comercial do Peru com os EUA saltou de US\$8,22 bilhões em 2006 para US\$11,96 bilhões em 2010. Todavia, o superávit comercial que o país andino vinha desfrutando até então desvaneceu, porquanto suas exportações aos Estados Unidos praticamente estagnaram, com um ligeiro incremento de US\$5,7 bilhões em 2006 para US\$6,14 bilhões em 2010, ao passo que, no mesmo período, as vendas estadunidenses para o Peru mais do que duplicaram de valor, subindo de US\$2,48 bilhões

3 Nas eleições gerais de 2006, o APRA conquistou 36 assentos no congresso peruano (de um total de 120), constituindo a segundo maior bancada de parlamentares, atrás apenas da coalizão que lançou a candidatura de Humala, UPP (União pelo Peru), que obteve 45 assentos e se tornou a principal força de oposição ao governo de García (McCLINTOCK, 2006).

4 O cuidado com o equilíbrio das contas públicas se traduziu em uma taxa média de superávit primário de 2,81% do PIB entre 2006 e 2010, quase quatro vezes superior a taxa média registrada na gestão Toledo (0,8%). A dívida pública bruta do Peru passou de 39,96% do PIB em 2005 para 22,99% no último ano do governo García. Por fim, a taxa média de inflação entre 2006 e 2010 foi de 2,8%, ligeiramente acima da taxa média verificada entre 2001 e 2005 (2,37%) (FMI, 2019).

5 Entre 2005 e 2010, os gastos sociais per capita do governo peruano saltou de US\$335 para US\$466 a preços constantes de 2010 (CEPALSTAT, 2019).

6 Durante o governo García, a taxa média da formação bruta do capital fixo do setor público foi de 4,55% do PIB peruano, enquanto no governo Toledo fora de 3,01% do PIB (BANCO MUNDIAL, 2019).

7 No original: “Peru’s foreign policy has not been the most misguided part of Toledo’s government. So we must continue with [current policies] in issues such as opening up to the world market and drawing investments in a framework of democracy”.

para US\$5,74 bilhões. Mesmo assim, os EUA se mantiveram o principal parceiro peruano em termos de volume de comércio, embora sua participação na pauta exportadora daquele país tenha decaído (COMTRADE, 2019).

Além dos Estados Unidos, García celebrou acordos de cooperação ou livre-comércio com diversos outros países, como Venezuela (2007), Chile (2009), Canadá (2009), Singapura (2009), China (2010), México (2011), Suíça (2011), Liechtenstein (2011) e Islândia (2011), sem mencionar Noruega, Coreia do Sul, Tailândia, Japão, Panamá, União Europeia e Costa Rica, países cujos tratados só entrariam em vigor durante o governo Ollanta Humala (GARCÍA, 2015). No plano multilateral, foi dado início, em março de 2010, às negociações formais para a criação da Parceria Transpacífica (em inglês, TPP: Trans-Pacific Partnership), com o fito de promover a liberalização comercial entre os países da orla do Pacífico, tais como Chile, México, EUA, Canadá, Japão, Vietnã, Malásia, Singapura, Austrália e Nova Zelândia, além do próprio Peru. Considerado um acordo de livre-comércio de nova geração, o TPP engloba várias áreas temáticas, além daquelas relacionadas à circulação de bens e mercadorias, tais como propriedade intelectual, compras governamentais, serviços e investimentos, direitos trabalhistas e preservação do meio ambiente (HOOKER, 2015).

No que diz respeito o entorno regional sul-americano, García prometeu, em seu plano de governo, conferir prioridade aos processos de interação no âmbito da Comunidade Andina de Nações (CAN) e da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA) (APRA, 2006). A realidade, porém, revelou-se muito aquém da retórica. Apesar de ter apoiado a formação da União de Nações Sul-Americanas (Unasul) - que veio a substituir a CASA em 2008 - e se mostrar favorável à introdução de uma moeda única para as doze economias do novo bloco regional, García defendeu posições divergentes dos demais membros em não raras ocasiões. Assim, na crise política de Honduras, em 2009, o Peru, junto à Colômbia, mas diferentemente do Brasil e de outros países sul-americanos, reconheceu os resultados das eleições convocadas logo após o golpe de Estado que depôs o então presidente hondurenho Manuel Zelaya. No mesmo ano, Lima não endossou a crítica dos demais membros da Unasul contra o acordo militar estabelecido entre a Colômbia e os Estados Unidos, nem secundou a criação do Banco do Sul, em 2007. Finalmente, o Peru foi um dos poucos países, ao lado da Colômbia e do Uruguai, que formularam reservas à proposta brasileira de constituir o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) como o primeiro conselho setorial da Unasul⁸ (ADINS, 2015).

As relações comerciais do Peru com o entorno regional tampouco avançaram substantivamente se comparado ao resto do mundo. Entre 2006 e 2010, o volume de comércio com os países da CAN e do Mercosul cresceu US\$1,87 bilhões e US\$ 2,96 bilhões, respectivamente (COMTRADE, 2019). Em termos relativos, porém, o subcontinente sul-americano perdeu espaço para outras regiões no comércio exterior peruano, reduzindo sua participação de 25,32% em 2006 para 19,53% em 2010. Neste ano, inclusive, a América do Sul deixou de figurar como a principal região de origem das importações do Peru, posição que passou a ser ocupada pelo continente asiático, devido, sobretudo, ao incremento do intercâmbio comercial com a China (COMTRADE, 2019). Além disso, depois de a Venezuela anunciar sua saída da CAN, em 2006, em virtude da recusa peruana em negociar em bloco o acordo de livre-comércio com os EUA, novos desentendimentos diante das negociações comerciais com a União Europeia, em 2008, voltaram a suscitar especulações sobre uma possível retirada do Peru da CAN (PRADO, 2015).

Destarte, no decorrer do segundo governo de García, a CAN, o Mercosul e a Unasul

8 Podem-se mencionar também as ausências recorrentes de García nos encontros de cúpula da CASA e da Unasul. Conforme Adins (2015), das nove reuniões presidenciais entre 2006 e 2011, o mandatário peruano não participou de três, a saber: a segunda da CASA, realizada em Cochabamba em dezembro de 2006; a primeira da Unasul, ocorrida em Brasília, em maio de 2008; e a extraordinária também da Unasul, que teve lugar em Bariloche, em agosto de 2009.

foram, gradativamente, perdendo importância na agenda da política externa peruana. Em seu lugar, ganhou corpo a ideia de um projeto alternativo de integração regional, de natureza eminentemente liberal e comercialista, mas também geopolítico, que, em parte, teve como objetivo se contrapor à Alternativa Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA), liderada pela Venezuela. Durante a Cúpula da APEC (Cooperação Econômica Ásia-Pacífico) realizada em 2007, García propôs a construção de um “Arco do Pacífico” de estabilidade, democracia e segurança, a ser formado por países americanos banhados pelo Pacífico, incluindo o Peru, Chile, Panamá, México e Canadá e que, mais tarde, veio a se consubstanciar na Aliança do Pacífico⁹ (NATALINO, 2009; ADINS, 2015).

Segundo Barreto (2009), embora García não tenha feito uso explícito destes termos, o objetivo do bloco seria o de atuar como um fórum de coordenação dessas economias com interesse no continente asiático, servindo como alternativa à ALBA. De fato, ao se referir a sua iniciativa, o ex-mandatário peruano a contrapôs ao “messianismo internacional”, apresentando-a como outro “modelo ideológico” (BARRETO, 2009, p. 127). Ademais, em diversos pronunciamentos, Alan García traçou como objetivo a oposição ao modelo “estatista e autoritário” bem como à ameaça representada pelo “fundamentalismo andino”, em menção implícita à Venezuela, Bolívia e Equador (BARRETO, 2009, pp. 125, 126; ST. JOHN, 2017, p. 99).

Por fim, nas relações com os países vizinhos, a diplomacia de García passou por altos e baixos. Assim como com a Venezuela, as críticas contundentes ao então mandatário peruano provenientes do presidente da Bolívia Evo Morales, em função do TLC firmado pelo Peru com os Estados Unidos, azedaram sobremaneira as relações bilaterais entre ambos os países andinos durante boa parte da administração aprista. Em 2009, após Morales descrever García e Bush como “piores presidentes do mundo”, o chanceler peruano García Belaúnde chamou o líder boliviano de “inimigo declarado do Peru” (ST. JOHN, 2017, p. 95). Sem embargo, em outubro do ano seguinte, as relações foram “relançadas” no encontro entre os presidentes Morales e García, quando então foram assinados diversos acordos bilaterais complementares ao acordo BolíviaMar, de 1992, que estabelecia a concessão peruana à Bolívia de uma saída não soberana ao Oceano Pacífico (VISENTINI; OLIVEIRA, 2012; ST. JOHN, 2017).

Com o Chile, não obstante os esforços nos primeiros anos despendidos por García com vistas a aliviar as tensões geradas durante o governo Toledo – através, por exemplo, de um convite a Santiago para que retornasse à CAN –, as relações bilaterais voltaram a se desgastar diante da iniciativa do Peru, em 2008, de acionar seu vizinho na Corte Internacional de Justiça (CIJ) com o propósito de definir o limite marítimo entre os dois países em consonância à Convenção do Mar (SANTAROSA, 2012).

Em relação à Colômbia e ao Equador, García deu continuidade à ênfase de Toledo na política de cooperação ao desenvolvimento econômico na região de fronteiras e no combate ao narcotráfico (ST. JOHN, 2017). Com o segundo, foi inaugurada, em 2007, a Reunião de Gabinete Binacional entre os presidentes e ministros de Estado de ambos os países, com a finalidade de estabelecer um canal privilegiado e constante para o diálogo bilateral sobre temas sociais, de segurança e defesa, infraestrutura, comércio, turismo, meio ambiente e energia. Mesmo assim, as discrepâncias ideológicas entre García e o presidente equatoriano Rafael Correa contribuíram para o relativo afastamento entre Peru e Equador nesse período (VISENTINI; OLIVEIRA, 2012).

Com o Brasil, a aliança estratégica firmada em 2003 rendeu frutos na forma de novos acordos de cooperação para investimentos públicos e privados do Brasil no Peru, a exemplo do Acordo sobre a Criação de Zona de Integração Fronteiriça (ZIF), subscrito em 2009, e do

⁹ As negociações formais para a criação da Aliança do Pacífico encetaram apenas em 2011 e envolveram Peru, Chile, México e Colômbia (GARCÍA, 2015).

Acordo de Integração Energética, firmado em 2010, que previa o desenvolvimento conjunto, em território peruano, de infraestrutura para a produção de eletricidade destinada ao mercado interno e para a exportação de excedentes ao Brasil. Ademais, sob a liderança de García, o Peru declarou seu apoio à candidatura brasileira ao assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (BARRETO, 2009; SANTAROSA, 2012).

O Governo e a Política Externa de Ollanta Humala (2011-2016)

Assim como no governo de Alejandro Toledo, o pujante crescimento econômico de 6,91% ao ano entre 2006 e 2010 não foi suficiente para superar a instabilidade política e a tendência declinante da popularidade de Alan García¹⁰ (BANCO MUNDIAL, 2019). De acordo com Vergara e Watanabe (2016), García amargou uma taxa de aprovação de 20% durante a maior parte de sua gestão. Todavia, as pesquisas de opinião não eram as únicas a indicar o descontentamento popular com o governo. No decorrer do mandato aprista, diversos protestos sociais colocaram em xeque a governabilidade do país, resultando em três mudanças ministeriais somente entre os anos de 2006 e 2009. Em 2008 e 2009, milhares de indígenas e camponeses se manifestaram contra a presença de empresas extrativistas na Amazônia peruana, por meio da convocação de greves gerais e da interrupção de estradas com a construção de barreiras¹¹. Também em 2008, veio à tona um escândalo de corrupção relacionado a um esquema irregular de concessão da exploração de petróleo, envolvendo figuras próximas ao presidente, além do primeiro-ministro, Jorge Del Castillo. A crise política viria a culminar na exoneração do Ministro de Energia, e, posteriormente, na renúncia coletiva de todo o ministério (NATALINO, 2009).

É certo que o descontentamento popular não se restringia à administração García. Em pesquisa feita pelo instituto Latinobarómetro em 2010, apenas 28% dos peruanos diziam estar satisfeitos com suas instituições democráticas (e.g. governo, congresso, judiciário, partidos), valor bem abaixo da percentagem média registrada nos demais países da América Latina (LEVITSKY, 2011). Conforme Levitsky (2011) e Sanchez-Sibony (2012), a causa primária da insatisfação popular no Peru, a despeito da manutenção do crescimento econômico ao longo do tempo, reside na debilidade estrutural do Estado peruano em prover os bens e serviços públicos essenciais à população, tais como, saúde, educação, segurança pública, infraestrutura, etc. Essa debilidade se revela mais pronunciada especialmente no interior do país, na região da selva amazônica e no altiplano dos Andes, onde a pobreza atingia duas em cada três pessoas em 2011 (SANCHEZ-SIBONY, 2012).

Assim, a persistência da crise de representação política, a percepção popular de um Estado ineficiente e corrupto e as clivagens regionais entre o litoral rico e urbanizado e o interior pobre e marginalizado ensejaram o contexto propício para ascensão de líderes não pertencentes ao establishment político peruano e defensores de um discurso anti-sistema (LEVITSKY, 2011; TANAKA, 2011; SANCHEZ-SIBONY, 2012). Nas eleições presidenciais de 2011, Ollanta Humala, ex-oficial militar sem muita experiência política e integrante de um partido não tradicional (Partido Nacionalista Peruano), enquadrava-se perfeitamente nesse perfil.

Assim como em 2006, seu plano de governo em 2011 propunha uma grande transfor-

10 Nesse período, não só o PIB peruano apresentou uma taxa de crescimento médio de 6,91% ao ano, mesmo diante da desaceleração econômica provocada pela crise financeira mundial de 2009, como as taxas de pobreza, miséria e desigualdade social exibiram uma melhora expressiva: as duas primeiras baixaram, respectivamente, de 41,3% e 13,6% para 24,6% e 7% da população peruana, ao passo que a desigualdade social, medida pelo índice de gini, recuou de 0,51 para 0,47 (BANCO MUNDIAL, 2019; CEPALSTAT, 2019).

11 Nos protestos de 2008, García chegou a decretar estado de emergência em várias províncias e, em 2009, a repressão policial aos grupos de manifestantes resultou na morte de 35 pessoas e dezenas de feridos (NATALINO, 2009; BARRETO, 2009).

mação nacional por meio de um modelo de desenvolvimento socioeconômico alternativo, calcado no fomento do mercado interno, na industrialização do país, na inclusão social e na participação ativa do Estado no controle e promoção de atividades econômicas consideradas estratégicas. Crítico acerbo da globalização, dos princípios emanados do consenso de Washington e das políticas neoliberais levadas a cabo nos governos Fujimori, Toledo e García, nomeadamente as privatizações e a dependência externa do modelo agroexportador, Humala prometeu fortalecer o Estado no cumprimento de suas competências para com a população peruana, sobretudo no que diz respeito o combate à pobreza, a distribuição de renda, a garantia da saúde e educação públicas, o acesso à justiça e a “segurança cidadã”. Para tanto, preconizava uma série de reformas jurídicas e até mesmo uma nova Constituição para o país (GANA PERU, 2010).

Com essa plataforma política de contornos mais radicais, Humala garantiu o apoio massivo dos setores sociais marginalizados e das populações mais pobres do interior do país, que nutriam um sentimento anti-Lima, apesar de não serem majoritárias. Por outro lado, gerou grande apreensão nos meios empresariais e nas elites conservadores da capital (LEVITSKY, 2011; TANAKA, 2011). Consoante Levitsky (2011), a divisão de votos entre vários candidatos do establishment peruano e o fato de Humala ser o único representante de esquerda na disputa eleitoral foram essenciais para que o líder nacionalista vencesse o primeiro turno das eleições, embora não tenha obtido mais da metade dos votos válidos.

Desse modo, sobretudo no segundo turno, Humala assumiu uma postura mais moderada e conciliatória, admitindo (à semelhança do que fizera García em relação ao seu primeiro governo em 1985) haver amadurecido desde as eleições de 2006 e que, assim como o Peru tinha mudado, os políticos também deviam mudar (SANCHEZ-SIBONY, 2012). Em acréscimo, incorporou em sua equipe de campanha tecnocratas do mercado, inclusive economistas que haviam participado da campanha de Toledo em 2001, organizando uma nova plataforma política na qual abandonou a ideia de criar uma nova Constituição e passou a defender políticas econômicas ortodoxas (LEVITSKY, 2011).

Finalmente, o líder nacionalista procurou se afastar da imagem de Chávez – a quem pediu publicamente para que não interferisse nas eleições peruanas – e aproximar-se de Lula, no Brasil, elogiando-o por ter logrado, em seu governo, uma transformação social conjugada ao respeito à livre imprensa e à estabilidade macroeconômica. Com efeito, conselheiros do Partido dos Trabalhadores (PT) do Brasil foram enviados a Lima, em 2011, para assessorar a campanha de Humala, entre os quais se encontrava João Cerqueira de Santana Filho, um dos principais coordenadores de marketing das campanhas vitoriosas de Lula¹² (SANCHEZ-SIBONY, 2012; ST. JOHN, 2017).

Com o deslocamento para o centro político e graças, sobretudo, ao anti-fujimorismo no humor nacional que inviabilizou as chances de vitória de sua oponente, Keiko Fujimori, Ollanta Humala foi eleito no segundo turno com 51,5% dos votos. A coligação partidária que o lançou candidato à presidência angariou o maior número de cadeiras no parlamento (47 de 130), mas não conseguiu formar a maioria, obrigando-o a costurar uma coalizão com grupos conservadores, dentre os quais o partido de Alejandro Toledo, que o apoiara no segundo turno (LEVITSKY, 2011). Ao assumir, Humala compôs um gabinete com tecnocratas do mercado financeiro, alocando-os em postos importantes do governo, a exemplo do Banco Central, do Ministério da Energia e Mineração e do Ministério das Finanças, este ocupado por Miguel Castilla, que também havia sido Ministro na administração García (SANCHEZ-SIBONY,

12 À semelhança do que fizera Lula ao escrever a “Carta ao Povo Brasileiro” em 2002, Ollanta Humala elaborou, durante a campanha de 2011, um documento intitulado “Compromisso com o Povo Peruano”, em que prometia respeitar os acordos do Peru com empresas multinacionais e demais países (SANCHEZ-SIBONY, 2012).

2012). Assim, como era de se esperar, a gestão nacionalista foi caracterizada pela manutenção das políticas fiscal e monetária ortodoxas¹³, mas também pelo incremento dos gastos sociais e do investimento público na economia¹⁴.

Apesar de Humala ter prometido grandes mudanças na política externa, as diretrizes gerais da inserção internacional do Peru permaneceram as mesmas durante sua administração. Por exemplo, em seu programa de governo de 2010, o líder nacionalista fazia críticas ardilosas ao acordo de livre-comércio e à relação de subordinação que García teria estabelecido com os Estados Unidos. Em acréscimo, posicionava-se contra a unipolaridade estadunidense e a favor da construção de um mundo multipolar ao lado da União Europeia e de países como a Rússia, China, Brasil e Japão (GANA PERÚ, 2010). Ao chegar à presidência, no entanto, Humala estabeleceu com Washington uma “aliança estratégica para o século XXI”, fortaleceu a agenda de cooperação no combate ao narcotráfico e manteve o acordo de livre-comércio de 2006, em que pese tê-lo considerado assimétrico e desvantajoso aos interesses peruanos durante a campanha eleitoral (ST. JOHN, 2017).

Sobre este ponto em particular, merece destaque o fato de que, entre 2011 e 2015, as exportações peruanas para os Estados Unidos diminuíram de US\$6,27 bilhões para US\$5,07 bilhões, ao passo que as importações aumentaram de US\$7,42 bilhões para US\$7,85 bilhões (COMTRADE, 2019). Desse modo, no governo Humala, o Peru passou a apresentar déficit comercial nas relações bilaterais com os EUA, que saltou de US\$1,16 bilhões em 2011 para US\$2,77 bilhões em 2015. No mesmo período, a corrente de comércio entre o Peru e a China subiu de US\$13,33 bilhões para US\$16,04 bilhões, fazendo com que a participação chinesa no comércio exterior peruano também subisse de 15,82% para 22,38% e, por conseguinte, a China se tornasse a principal parceira comercial do Peru, em substituição aos EUA (COMTRADE, 2019).

No plano de governo de 2010, Humala igualmente condenava a ênfase da política externa de governos anteriores no bilateralismo e nas relações com os países desenvolvidos, em detrimento do multilateralismo e das relações com os países do entorno regional, respectivamente (GANA PERÚ, 2010). Na presidência peruana, o líder nacionalista não só deu prosseguimento à estratégia bilateral de negociações comerciais com países a exemplo da Índia, Indonésia, República Dominicana, El Salvador, Honduras, Nicarágua, Turquia, Israel, Marrocos, Rússia, Bielorrússia e dos integrantes do Conselho de Cooperação do Golfo, como também concluiu as negociações do TPP e formalizou o pedido de ingresso do Peru na Organização para o Desenvolvimento e Cooperação Econômica (OCDE), considerada, na política internacional, o clube dos países ricos e o baluarte do modelo neoliberal de desenvolvimento (GARCÍA, 2015; ST. JOHN, 2017).

No que toca o entorno regional sul-americano, Humala foi eleito com a promessa de exercer um papel protagonista no projeto de integração regional, fortalecer a CAN, fomentar as relações com os países do Mercosul e promover a unidade regional e latino-americana por meio do fortalecimento e expansão da Unasul. Atrelado a isso, o líder nacionalista propunha a extinção do Tratado Inter-Americano de Assistência Recíproca (TIAR), usando como justificativa o fato de o organismo hemisférico de segurança coletiva ter se tornado anacrônico e disfuncional, sobretudo diante de sua inoperância durante a Guerra das Malvinas, em 1982

13 Entre 2011 e 2015, a taxa média do superávit primário continuou positiva, mas inferior àquela verificada no governo García, com um percentual de 1,63% do PIB. A dívida pública manteve a tendência declinante até 2014, quando alcançou o patamar de 20,69% do PIB, mas voltou a subir no ano seguinte, para 24,04%. A taxa média de inflação no período foi de 3,32%, ligeiramente acima da gestão aprista (FMI, 2019).

14 No governo Humala, os gastos sociais per capita subiram de US\$462 para US\$659 a preços constantes de 2010 (CEPALSTAT, 2019). Os investimentos públicos de igual modo aumentaram, com a taxa média da formação bruta do capital fixo do setor público alcançando o patamar de 5,36% do PIB ao ano (BANCO MUNDIAL, 2019).

(GANA PERÚ, 2010).

Para além da retórica, Humala se tornou presidente pro tempore da Unasul entre 2012 e 2013, período no qual buscou intermediar a crise paraguaia, que culminou no afastamento do presidente Fernando Lugo, em junho de 2012, e os conflitos entre o governo e a oposição venezuelanos, em 2013, para os quais convocou uma reunião extraordinária desse organismo em Lima¹⁵. Sem embargo, assim como García, Humala recusou incorporar o Peru ao Banco do Sul e, enquanto presidente pro tempore da Unasul, a liderar o Grupo de Trabalho de Integração Financeira, para cuja reunião, em setembro de 2012, que congrega ministros de economia e presidentes dos Bancos Centrais dos demais países sul-americanos, Humala enviou um funcionário de segundo escalão do governo peruano, pedindo para que o representante argentino seguisse presidindo o referido grupo de trabalho. Em relação ao TIAR, moderou sua proposta e sugeriu apenas a atualização do mecanismo hemisférico de segurança coletiva (ADINS, 2015).

A despeito dos esforços de relançamento da CAN através da revisão de sua estrutura institucional, em especial, o Sistema Andino de Integração (SAI), novos desentendimentos entre os países do grupo em relação à restrição do comércio e práticas protecionistas, entre as quais as salvaguardas impostas pelo Equador às exportações peruanas em 2015, reascenderam o debate no Peru em torno da pertinência da participação do país no bloco regional. O próprio presidente Humala, ao final de seu mandato, já pouco se referia à CAN em seus discursos, dando mais atenção à Aliança do Pacífico, oficialmente criada em 2012 com a finalidade precípua de promover a livre circulação de bens, serviços, capital e pessoas entre os países membros, quais sejam, Peru, Chile, Colômbia e México (PRADO, 2015).

Entre 2011 e 2015, o comércio exterior do Peru com o entorno regional apresentou ambiguidades. Por um lado, observou-se um incremento da corrente comercial com os países da comunidade andina, subindo de US\$ 3,81 bilhões para US\$ 4,45 bilhões, o que significou um aumento da participação relativa da CAN no volume do comércio exterior peruano de 4,52% para 6,21% no período. Todavia, o decréscimo do intercâmbio comercial com os países do Mercosul, baixando de US\$ 7,3 bilhões em 2011 para US\$ 4,58 bilhões em 2015, fez com que a participação relativa da América do Sul no comércio exterior peruano igualmente declinasse de 17,09% para 15,8% (COMTRADE, 2019).

Nas relações com os países vizinhos, Humala buscou a reaproximação com a Bolívia e o Chile. Com a primeira, em 2015, foi firmada uma aliança estratégica e estabelecido o primeiro gabinete binacional entre os presidentes e ministérios de ambos os países (à semelhança do gabinete binacional que García inaugurara com o Equador, em 2007). Com o Chile, Humala reativou o mecanismo de consulta e coordenação política 2 + 2, que havia sido suspenso depois do primeiro ano da gestão García, em virtude da demanda peruana contra seu vizinho na CIJ. Assim, em 2013 e 2014, os chefes de Estado, chanceleres e ministros de defesa de ambas as nações andinas voltaram a se encontrar para discutir questões atinentes à segurança e defesa com o fito de intensificar a transparência e a confiança mútua. A reunião de 2014 foi organizada especialmente para discutir o resultado do julgamento da CIJ sobre a disputa de fronteiras marítimas, cuja sentença concedeu parte do território demandado por Lima. Com isso, o contencioso iniciado em 2008, durante a gestão aprista, finalmente teve um fim, embora tenha persistido alguma tensão referente à definição das fronteiras terrestres. Finalmente, a cooperação com a Colômbia no desenvolvimento da região de fronteira foi aprofundada em 2014, com a inauguração do gabinete binacional entre as autoridades de ambos os países. Com

¹⁵ Em acréscimo, Ollanta Humala se fez mais presente que seu antecessor nas reuniões de cúpula da UNASUL, participando de todas as que ocorreram entre 2011 e setembro de 2015, a saber: Assunção (2011), Lima, (2011 e 2013), Mendoza (2012), Paramaribo (2013) e Quito (2014) (ADINS, 2015).

o Brasil, foram firmados acordos na área de engenharia naval e aeroespacial (VISENTINI; OLIVEIRA, 2012; ST. JOHN, 2017).

O Governo e a Política Externa de Pedro Paulo Kuczinski (PPK) (2016-2018)

Se, no Peru, a chegada da onda rosa não foi precedida por uma crise econômica, tampouco o foi a guinada à direita ocorrida em 2016, com a eleição de Pedro Pablo Kuczinski (PPK) à presidência da República¹⁶. Sem embargo, os mesmos problemas políticos e sociais que caracterizaram os governos anteriores permaneceram na gestão Humala, a exemplo da crise de representatividade política. Com efeito, de acordo com Vergara e Watanabe (2016), em pesquisa feita pelo Latinobarómetro em 2013, apenas 25% dos peruanos consultados diziam estar satisfeitos com as instituições democráticas de seu país e, entre 2001 e 2013, a média de satisfação foi de 19%, a menor computada em toda a América do Sul.

Diante da divulgação de escândalos de corrupção envolvendo integrantes do governo, a popularidade de Humala manteve-se abaixo de 50% entre 2013 e o final de seu mandato, atingindo seu menor índice em setembro de 2015, com apenas 13% de aprovação popular (RPP, 2016). De igual modo, a debilidade do Estado peruano em prover os serviços públicos essenciais à população, em especial a segurança pública, frente o aumento expressivo da violência urbana, voltou a ocupar lugar de destaque no debate eleitoral de 2016 (DARGENT; MUÑOZ, 2016).

Foi nesse contexto que PPK, empresário e banqueiro peruano naturalizado estadunidense, formado em economia pela Universidade de Oxford e que fora Ministro de Finanças e Primeiro-Ministro na administração de Alejandro Toledo entre 2004 e 2006, lançou, pela segunda vez, sua candidatura à presidência em 2016, com uma plataforma política de centro-direita e a promessa de mudar a forma de governar o Peru. Graças ao indeferimento, pela justiça peruana, da candidatura de concorrentes políticos mais bem cotados na disputa eleitoral, Kuczinski logrou ir para o segundo turno das eleições naquele ano, atrás de Keiko Fujimori, que também se candidatara pela segunda vez ao cargo de autoridade máxima do país.

No segundo turno, uma vez mais, o anti-fujimorismo no humor nacional inviabilizou as chances de vitória de Keiko, e PPK foi eleito presidente do Peru em julho de 2016, com uma diferença mínima de 0,24% dos votos válidos (VERGARA, 2018). Seu partido, Peruanos por el Kambio (PpK), fundado pelo próprio Kuczinski em 2014 e cujas letras iniciais coincidem com o nome do político peruano, conseguiu eleger apenas 18 dos 130 parlamentares eleitos, constituindo a terceira maior bancada do congresso. O partido Fuerza Popular, fundado por Keiko em 2009, arrebatou 73 assentos no parlamento, tornando-se, sozinho, a maioria legislativa e, de longe, a principal força opositora ao governo de PPK (DARGENT; MUÑOZ, 2016).

Como era de se esperar, a pequena margem de vitória nas eleições e a correlação assimétrica de forças políticas na cena doméstica tornaram precária a governabilidade do novo presidente eleito, que viria a renunciar em menos de dois anos no governo. Segundo Vergara (2018), os fujimoristas, sob a liderança de Keiko, engajaram-se em um confronto aberto com o Executivo durante toda a administração de PPK, com o objetivo de desestabilizá-la. De fato, logo após a vitória de Kuczinski, Keiko e integrantes de seu partido passaram a questionar a

¹⁶ É certo que, sobretudo nos últimos dois anos da administração Humala, houve uma desaceleração do crescimento econômico peruano, o qual, em 2015, registrou uma taxa de 3,25%, quase a metade da verificada no primeiro ano do governo nacionalista (BANCO MUNDIAL, 2019). Entretanto, essa desaceleração econômica não foi capaz de reverter a tendência declinante da pobreza, miséria e desigualdade social na população peruana: enquanto as duas primeiras decresceram, respectivamente, de 23,1% e 6,7% em 2011 para 19% e 5,4% em 2015, a última, medida pelo índice de gini, teve uma tímida redução de 0,46 para 0,45 no mesmo período (CEPALSTAT, 2019)

legitimidade dos resultados das urnas, alegando a ocorrência de fraudes com base na pequena margem de diferença entre os dois candidatos finalistas.

Porém, o momento de maior instabilidade política veio em dezembro de 2017, quando as investigações da Lava Jato peruana sobre os escândalos de corrupção envolvendo integrantes do governo peruano e a construtora brasileira Odebrecht revelaram que empresas de propriedade de PPK haviam recebido recursos da construtora no período em que o mesmo trabalhava para o governo de Alejandro Toledo. Aproveitando-se do momento de fraqueza de Kuczinski, que sempre negara o recebimento de recursos de qualquer natureza provenientes da Odebrecht, Keiko e seus apoiadores buscaram articular o pedido de impeachment do presidente, cuja votação no Congresso, contudo, não contou com a quantidade necessária de votos, em virtude, principalmente, da defecção de dez parlamentares fujimoristas, dentre os quais Kenji Fujimori, irmão de Keiko. A concessão de indulto humanitário ao ex-presidente Alberto Fujimori por Kuczinski apenas três dias depois da votação do impeachment acendeu suspeitas de que o governo peruano havia barganhado sua sobrevivência em troca do perdão a Fujimori (VERGARA, 2018).

As desconfiças em relação a PPK ensejaram, nos primeiros meses de 2018, a formulação de um novo pedido de impeachment, encabeçado pelos partidos de esquerda Frente Amplio e Nuevo Perú, mas que logo contou com o apoio da bancada Fuerza Popular, sob a justificativa oficial do surgimento de novas evidências nas investigações da Lava Jato que comprometiam o mandatário peruano na facilitação indevida da participação da empresa brasileira Odebrecht em obras públicas no Peru. Antes ainda da votação do segundo pedido, no entanto, os fujimoristas divulgaram vídeos e áudios que demonstravam o envolvimento de integrantes da base governista e Kenji Fujimori na tentativa de suborno de parlamentares peruanos para que estes se abstivessem ou votassem contra o impeachment de PPK. Extremamente desgastado diante da opinião pública e sem o apoio majoritário no Congresso, Kuczinski preferiu renunciar em março de 2018, alegando ser inocente e vítima de acusações infundadas da oposição¹⁷. Com sua renúncia, o primeiro Vice-Presidente e embaixador peruano no Canadá, Martín Vizcarra, assumiu a presidência do Peru.

No pouco tempo em que esteve à frente do governo, PPK manteve as políticas econômicas neoliberais e redobrou o esforço de reduzir o déficit público com cortes nos gastos sociais e investimentos na economia¹⁸, abandonando, conforme Vergara (2018), a agenda político-social pela qual se elegera em 2016. No plano externo, Kuczinski deu prioridade ao processo de ingresso do Peru na OCDE e à implementação e expansão dos acordos comerciais. Em setembro de 2016, viajou aos Estados Unidos para solicitar o apoio de Washington à candidatura peruana na OCDE e, diante do anúncio da saída estadunidense do TPP em 2017, PPK se tornou um dos principais responsáveis pelo relançamento do acordo no início de 2018, com o novo nome de Acordo Abrangente e Progressivo da Associação Transpacífica (CPTPP, na sigla em inglês) (VIDARTE, 2018).

Nas relações com os Estados Unidos, PPK adotou uma política de alinhamento à Washington evidenciada no fato de ter sido o primeiro e único mandatário sul-americano a expulsar o embaixador da Coreia do Norte em setembro de 2017, apenas um mês depois de o

17 Kuczinski não foi o único ex-presidente do Peru a ser envolvido nas investigações da lava jato na justiça peruana. Alejandro Toledo, Ollanta Humala e Alan García também se tornaram alvos de denúncias, com os dois primeiros, inclusive, condenados à prisão. Embora não tenha se tornado presidente, Keiko Fujimori de igual maneira foi presa em função do esquema de corrupção perpetrado pela Odebrecht no Peru.

18 Em 2016, o gasto social público per capita do Peru reduziu para US\$646 a preços constantes, ao passo que a formação bruta do capital fixo do setor público baixou de 5,44% em 2016 para 4,83% do PIB em 2017 (CEPALSTAT, 2019. BANCO MUNDIAL, 2017). Esse corte de gastos e investimentos, no entanto, não foi suficiente para reverter o aumento do déficit e da dívida pública em relação ao PIB no mesmo período, os quais passaram de 1,4% para 2,02% e 24,38% para 25,5%, respectivamente. Em contraste, a inflação declinou de 3,59% em 2016 para 2,8% em 2017 (FMI, 2019).

Vice-Presidente estadunidense, Michael Pence, em visita à América do Sul, ter solicitado ao Peru, Chile, Brasil e México que suspendessem as relações diplomáticas e econômicas com Pyongyang. De maneira semelhante, em fevereiro de 2018, Kuczinski retirou o convite feito à Venezuela para participar da VIII Cúpula das Américas, sediada em Lima, menos de duas semanas após a visita de Rex Tillerson, então secretário do Departamento de Estado dos EUA (VIDARTE, 2018). Com efeito, durante o governo PPK, Peru e Estados Unidos mantiveram um diálogo estreito em relação à crise venezuelana, expresso no reconhecimento de Washington do papel de liderança regional exercido por Lima (EL COMERCIO, 2017a).

No entorno regional, Kuczinski buscou exercer papel de liderança ao capitanear a criação do Grupo de Lima, composto por países como Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá e Paraguai, além do Canadá, com vistas a condenar o regime de Nicolás Maduro na Venezuela. Desde que foi criado, em agosto de 2017, até a renúncia de PPK, em março de 2018, o Grupo de Lima tomou posicionamentos importantes como o não reconhecimento da Assembleia Nacional Constituinte venezuelana, instaurada em julho de 2017, e o rechaço à antecipação das eleições presidenciais na Venezuela para maio de 2018. Na dimensão bilateral, as relações diplomáticas entre Lima e Caracas colapsaram com a saída do embaixador peruano na Venezuela, em março de 2017, e a expulsão do embaixador venezuelano no Peru, em agosto do mesmo ano.

No que diz respeito o projeto de integração regional latino e sul-americano, a despeito de propugnar o fortalecimento da posição peruana na Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac), Unasul e CAN em seu programa de governo, PPK pouco fez nesse sentido, contribuindo, pelo contrário, para o esvaziamento das duas primeiras instituições, ao não secundar, em abril de 2017, a declaração da Unasul sobre a dissolução do congresso venezuelano, por considerar “não ser suficiente”¹⁹, bem como, no mês seguinte, ao não enviar o chanceler peruano à reunião de Ministros de Relações Exteriores da Celac para tratar da crise política venezuelana (EL COMERCIO, 2017b; LA REPÚBLICA, 2017). Em termos políticos, Kuczinski preferiu atuar por meio da Organização dos Estados Americanos (OEA), em que, ao lado do México e dos Estados Unidos, liderou a articulação de um bloco de países que defendiam a condenação do governo de Maduro. Em termos econômicos, o mandatário peruano deu prioridade à Aliança do Pacífico, incentivando a inclusão, como parceiros do bloco, de países da orla do Pacífico de fora da região sul-americana, a exemplo do Canadá, Austrália, Nova Zelândia e Cingapura.

Nas relações com os países vizinhos, PPK deu continuidade à política de cooperação por meio da realização de gabinetes binacionais anuais, embora tenham surgido tensões diplomáticas com o Equador em virtude da iniciativa de Quito de construir, em junho de 2017, um muro separando as cidades conurbadas de Aguas Verdes e Huanquillas, localizadas na fronteira com o Peru. Com o Chile, Kuczinski inaugurou o primeiro gabinete binacional em julho de 2017, mesmo ano em que ocorreu a VI reunião do mecanismo de cooperação 2 + 2, cujo último encontro havia ocorrido em 2014. Com o Brasil, PPK buscou aproximar-se do governo de Michel Temer ao afirmar que a destituição da ex-presidenta Dilma Rousseff se dera dentro dos marcos democráticos (VIDARTE, 2018).

19 Em abril de 2018, um mês após a renúncia de PPK, o Peru, ao lado do Brasil, Argentina, Paraguai, Chile e Colômbia, suspendeu sua participação na UNASUL por tempo indeterminado em função de divergências internas acentuadas com o início da presidência pro tempore da Bolívia.

Considerações Finais

No Peru, a mudança de governos de estirpes partidárias e ideológicas a princípio distintas não implicou rupturas nos eixos de orientação da política externa peruana. De fato, nos três governos acima analisados, a ênfase nos aspectos econômicos e o objetivo de ampliar os acordos bilaterais e plurilaterais de comércio exterior se mostraram uma constante do modelo de inserção internacional do Peru. As relações com os Estados Unidos permaneceram amistosas e prósperas, mesmo durante a administração de Ollanta Humala, que, embora tenha criticado o tratado de livre comércio com os EUA durante as campanhas eleitorais de 2006 e 2011, manteve-o intacto quando eleito, estabelecendo, ainda, uma “aliança estratégica” com a potência hegemônica antes de sair do governo. Com Kuczinski, o que antes era uma política de cooperação passou a ser uma política de alinhamento aos EUA, com o Peru secundando posições estadunidenses no tabuleiro internacional e, sobretudo, regional, com a condenação e isolamento do regime de Maduro na Venezuela.

No período em estudo, a política externa peruana sempre aparentou dar maior prioridade aos países da orla do Pacífico, através do TPP e da Aliança do Pacífico, do que para o entorno regional sul-americano propriamente dito. É bem verdade, no entanto, que o governo Humala apresentou maior vontade política de fortalecer a unidade regional, sobretudo no que toca as tentativas de mediar a crise venezuelana por meio de organismos regionais como a Unasul. Na gestão PPK, não só essa vontade foi extinta, como a OEA voltou a ser valorizada por Lima como espaço prioritário de ação. Nas relações com os países vizinhos, a continuidade da política externa peruana se manifestou nos acordos de cooperação e na organização de cúpulas binacionais periódicas entre os chefes de Estado e seus ministros. Sem embargo, esses esforços de aproximação foram intercalados por tensões diplomáticas, ora em função de disputas territoriais, como no caso do Chile e do Equador, ora em função de divergências ideológicas, como no caso da Bolívia e também do Equador.

Embora não tenha sido este o objetivo do texto, é possível aventar, a partir do que foi descrito acima, algumas hipóteses explicativas para o predomínio da continuidade sobre a mudança na política externa peruana durante a onda rosa e a guinada à direita na América do Sul. A primeira tem a ver com a localização geográfica do Peru, fator determinante de seus interesses comerciais e, portanto, de sua política externa. Com um extenso litoral banhado pelo Oceano Pacífico e um território no interior continental de difícil acesso e pouco povoado, delimitado pela selva amazônica e a Cordilheira dos Andes, o Peru tem muito mais facilidade em comercializar e interagir com os países da orla do Pacífico do que com o entorno regional. Isso por si só constitui um obstáculo importante ao engajamento peruano no projeto de integração regional.

A segunda hipótese explicativa está relacionada a um aspecto conjuntural e diz respeito à ausência de crises econômicas durante todo o período analisado. Com efeito, o crescimento sustentado do PIB peruano ao longo do tempo parece ter sedimentado uma espécie de consenso entre as elites políticas do país quanto à adequação do modelo neoliberal de desenvolvimento baseado na liberalização da economia e do comércio exterior. Por fim, uma terceira hipótese seria a ausência do suporte doméstico necessário para a implementação de mudanças na orientação da política externa do Peru. Nenhum dos três governantes e seus respectivos partidos aqui analisados desfrutou de maioria no congresso para colocar em prática suas promessas de campanha. Mais que isso, as vitórias nas urnas de García e Humala só se tornaram viáveis depois que os mesmos moderaram seus discursos para angariar o apoio dos grupos mais conservadores.

(Recebido para publicação em 31 de janeiro de 2019)

Referências

ADINS, Sebastien. La posición peruana frente a la UNASUR y la CELAC. In: (Orgs.) NOVAK, Fabián; GARCÍA, Jaime. **La Política Exterior Peruana en el Siglo XXI: Agenda y Propuestas**. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 2015, p. 245-261.

APRA. **Plan de Gobierno 2006-2011: Gana el Pueblo**, Gana Perú, 2006. Disponível em: <[http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/Comisiones/2009/comvirahaya.nsf/3D7A3BA8901F-F3FF0525783A00706D87/\\$FILE/plan_de_gobierno_partido_aprista_peruano_\(pacto_etico_electoral\).pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/Comisiones/2009/comvirahaya.nsf/3D7A3BA8901F-F3FF0525783A00706D87/$FILE/plan_de_gobierno_partido_aprista_peruano_(pacto_etico_electoral).pdf)>. Acesso em 29 jan. 2019.

BANCO MUNDIAL. **Datos**. Disponível em: <<http://datos.bancomundial.org/indicador>>. Acesso em 28 jan. 2019.

BARRETO, I. P. P. **A Transformação dos Conflitos: evolução recente e futura da sociedade peruana**. In: Peru: evolução recente e futura. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), 2009, p. 95-131.

CEPALSTAT. **Base de Datos y Publicaciones Estadísticas: Estadísticas e Indicadores**. Disponível em: <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/web_cepalstat/estadisticasindicadores.asp>. Acesso em 28 jan. 2019.

CERVO, Luiz Amado. **Relações Internacionais da América Latina: de 1930 aos nossos dias**. 3 ed. São Paulo, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2013. 276p.

COMTRADE. **UN Comtrade Database**, 2019. Disponível em: <<https://comtrade.un.org/data>>. Acesso em 29 jan. 2019.

DARGENT, Eduardo. MUÑOZ, Paula. Peru: A Close Win for Continuity. **Journal of Democracy**, v. 27, n. 4, 2016, p. 145-158.

EL COMERCIO. **Estados Unidos resaltó liderazgo peruano frente a crisis en Venezuela**, 21/08/2017 (a). Disponível em: <<https://elcomercio.pe/politica/estados-unidos-resalto-liderazgo-gobierno-peruano-frente-crisis-venezolana-noticia-noticia-451775>>. Acesso em: 31 jan. 2019.

_____. “**El comunicado de Unasur sobre Venezuela no es suficiente**”, 01/04/2017(b). Disponível em: <<https://elcomercio.pe/politica/gobierno/comunicado-unasur-venezuela-suficiente-411938>>. Acesso em 31 jan. 2019.

FMI. **World Economic Outlook Database**, 2019. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2018/02/weodata/index.aspx>>. Acesso em 28 jan. 2019.

GANAPERU. **La Gran Transformación: Plan de Gobierno (2011-2016)**, 2010. Disponível em: <[http://www.presidencia.gob.pe/images/archivos/plandegobierno_ganaperu_2011-2016](http://www.presidencia.gob.pe/images/archivos/plandegobierno_ganaperu_2011-2016.pdf)>. pdf. Acesso em 30 jan. 2019;

GARCÍA, Jaime. Los acuerdos comerciales, su implementación y aprovechamiento. In (Orgs.)

NOVAK, Fabián; GARCÍA, Jaime. **La Política Exterior Peruana en el Siglo XXI: Agenda y Propuestas**. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 2015, p. 135-157;

HOOKE, Silvia. Las relaciones del Perú con el Asia. Posibilidades en APEC y el TPP. In (Orgs.) NOVAK, Fabián; GARCÍA, Jaime. **La Política Exterior Peruana en el Siglo XXI: Agenda y Propuestas**. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 2015, p. 191-203;

LA REPÚBLICA. **Ricardo Luna: Perú no acudió a la Celac porque Venezuela trató de imponer agenda**, 02/05/2017. Disponível em: <<https://larepublica.pe/politica/871520-ricardo-luna-peru-no-acudio-la-celac-porque-venezuela-trato-de-imponer-agenda>>. Acesso em 31 jan. 2019.

LEVITSKY, Steven. A Surprising Left Turn. **Journal of Democracy**, v. 22, n. 4, 2011, p. 84-94.

LIMA, M. R. S. de; COUTINHO, M. V. Introdução - A América do Sul sob o signo da mudança. In: (Orgs.) LIMA, M. R. S. de; COUTINHO, M. V. **Agenda sul-americana: mudanças e desafios no início do Século**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), 2007, p. 9-31.

McCLINTOCK, Cynthia. An Unlikely Comeback in Peru. **Journal of Democracy**, v. 17, n. 4, 2006, p. 95-109.

MONIZ BANDEIRA, L. A. As políticas neoliberais e a crise na América do Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília: v. 45, n. 2, 2002, p. 135-146.

NATALINO, E. C. O Peru entre Três Mundos: O Desafio da Transposição de Muros. In **Peru: evolução recente e futura**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), 2009, p. 7-49.

PANIZZA, Francisco. Nuevas izquierdas y democracia en América Latina. **Revista CIDOB d'Afers Internacionals**, n.85-86, 2009.

PRADO, Josefina del. Política exterior del Perú en la Comunidad Andina. In NOVAK, Fabián; GARCÍA, Jaime (Orgs.). **La Política Exterior Peruana en el Siglo XXI: Agenda y Propuestas**. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 2015, p. 159-174.

SANCHEZ-SIBONY, Omar. The 2011 presidential election in Peru: a thorny moral and political dilemma. **Contemporary Politics**, v. 18, n. 1, 2012, p. 109-126.

SANTAROSA, F. C. **Rivalidade e integração nas relações chileno-peruanas: implicações para a política externa brasileira na América do Sul**. Brasília: FUNAG, 2012.

ST. JOHN, R. B. Ideology and Pragmatism in the Foreign Policy of Peru. In GARDINI, G. L.; LAMBERT, P (Eds.). **Latin American foreign policies: between ideology and pragmatism**. New York: Palgrave Macmillan, 2011, p. 119-138.

_____. Peruvian foreign policy in the new millennium: continuity and change. **Revista del Instituto Riva-Agüero (RIRA)**, v. 2, n. 2, 2017, p. 65-119.

TANAKA, Martín. A Vote for Moderate Change. **Journal of Democracy**, v. 22, n. 4, 2011, p. 75-83.

VECCHIONE, Marcela. A Tentativa de mudar o mesmo: novos discursos e velhas práticas no Peru pós-Fujimori. In LIMA, M. R. S. de; COUTINHO, M. V (Orgs.). **Agenda sul-americana: mudanças e desafios no início do Século**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), 2007, p. 245-277.

VERGARA, Alberto. Virtue, Fortune, and Failure in Peru. **Journal of Democracy**, v. 29, n. 4, 2018, p. 65-76.

VERGARA, Alberto; WATANABE, Aaron. Peru Since Fujimori. **Journal of Democracy**, v. 27, n. 3, 2016, p. 148-157.

VIDARTE, Óscar. La política exterior en tiempos de Kuczynski. **Perú Hoy: Sin paradero final**. Desco: Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, n. 33, 2018, p. 109 – 124.

VISENTINI, P. F.; OLIVEIRA, G. Z. de. A Política Interna e a Diplomacia do Peru: da Incerteza à Estabilidade do Projeto de Integração da América do Sul. **Revista Conjuntura Austral**. Porto Alegre: v. 3, n. 13, 2012, p. 84-102.



Capítulo 9

Uruguai



Conquistas e Contradições dos Governos da Frente Ampla no Uruguai (2005-2019)

Conquistas y contradicciones de los Gobiernos del Frente Amplio en Uruguay (2005-2019)

Marianna Albuquerque¹

Guilherme Simões Reis²

Resumo: O fim das décadas de dominação política dos partidos tradicionais e a ascensão da Frente Ampla ao poder, em 2005, com a presidência de Tabaré Vázquez, não só foram um marco de rompimento, como também geraram impacto nas visões das políticas doméstica e externa do Uruguai. Nesse sentido, o presente capítulo possui como objetivo fazer um balanço dos últimos quinze anos da política uruguaia, englobando a alternância de poder e de projeto político do Partido Colorado para a Frente Ampla, a partir das principais linhas de ação de política doméstica e de política externa. Para tal, cada seção apontará os marcos das presidências do período, com ênfase nos impactos da política de integração com a América do Sul. As considerações finais, além de ressaltarem os principais pontos do capítulo, farão um balanço sobre as perspectivas do fim do mandato de Vázquez e das eleições de 2019.

Palavras-chave: Uruguai; Frente Ampla; Política Doméstica; Política Externa.

Resumen: El fin de las décadas de dominación política de los partidos tradicionales y la ascensión del Frente Amplio al poder en 2005 no sólo fue un marco de ruptura, sino que también generó impacto en las visiones de las políticas doméstica y exterior de Uruguay. En este sentido, el presente capítulo tiene como objetivo hacer un balance de los últimos quince años de política uruguaya, englobando la alternancia de poder y de proyecto político del Partido Colorado hacia el Frente Amplio, a partir de las principales líneas de acción de política doméstica y de política exterior. Para ello, cada sección señalará los principales hitos de las presidencias del período, centrándose en los impactos en la política de integración con América del Sur. Las consideraciones finales, además de resaltar los principales puntos del capítulo, harán un balance sobre las perspectivas del fin del mandato de Vázquez y de las elecciones de 2019.

Palabras clave: Uruguay; Frente Amplio; Política Doméstica; Política Exterior.

1 Coordenadora Adjunta do Observatório Político Sul-Americano (OPSA). Doutoranda em Ciência Política (IESP-UERJ). Bolsista do CNPq. E-mail: marianna_raa@yahoo.com.br

2 Professor da Escola de Ciência Política da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (ECP – Unirio). Doutor em Ciência Política (IESP-UERJ). E-mail: guilherme.s.reis@unirio.br

Introdução

Em 1912, Luis Alberto de Herrera escreveu uma influente obra sobre a posição do Uruguai no mundo, por meio da ideia de que “o Uruguai é internacional ou não é” (HERRERA, 1912). Por esta visão, a inserção internacional uruguaia é parte substantiva de sua identidade nacional. Segundo Caetano (2011), essa noção remete a fatores históricos, como o fato de ser um “país fronteira” ou um “Estado-tampão” entre os dois principais países da América do Sul, Brasil e Argentina. O tamanho diminuto também interfere na necessidade de adotar uma política voltada para fora:

O tamanho pequeno e a consequente insuficiência da variável do mercado interno reforça outra premissa para pensar o problema da integração econômica e comercial com a região e com o mundo: o Uruguai se encontra impelido a voltar sua economia para uma orientação prioritária – apesar de não excludente – de tipo exportadora, e depende cada vez mais profundamente de sua inserção competitiva nos mercados regionais e mundiais. Em termos econômicos, o “dentro” não pode se constituir em um fator primordial de dinamização econômica, impondo-se também um ponto de comunicação para “fora” (CAETANO, 2011, p. 169 – tradução nossa³).

Nesse sentido, de acordo com Luján (2015), a identidade uruguaia em termos de política externa está marcada pela linha tênue entre um “triplo pertencimento”, enquanto país ocidental, hispano-americano e sul-americano. Apesar de esta tríade ter sido constante durante os governos militares, ela adquiriu novos contornos com a redemocratização e as mudanças no sistema internacional, sendo visível durante as administrações de Julio María Sanguinetti (1985-1990; 1995-2000), do Partido Colorado, Luis Alberto Lacalle (1990-1995), do Partido Nacional, e Jorge Batlle (2000-2005), também do Partido Colorado. Entretanto, a democracia renovada não modificou o panorama histórico de alternância entre o Partido Colorado, com a maior parte dos mandatos presidenciais, e o Partido Nacional, com presidências esporádicas e grande peso legislativo, forças políticas presentes e atuantes desde a independência uruguaia.

Segundo Reveléz (2007), desde a independência o Uruguai esteve inserido em uma política de “duplo pêndulo”, alternando entre a ênfase no vínculo regional de aproximação com os vizinhos ou a prioridade no relacionamento com os Estados Unidos e a Europa. Enquanto o Partido Nacional propunha uma ênfase latino-americanista, a visão política do Partido Colorado tendeu, ao longo da história, a adotar a alternativa norte-americana, ao defender que a aproximação com as potências era o caminho mais frutífero para o desenvolvimento econômico (SEVERGNINI, 2018).

O fim das décadas de dominação política dos partidos tradicionais e a ascensão da Frente Ampla ao poder, em 2005, não só foi um marco de rompimento como gerou impacto nas visões das políticas doméstica e externa do Uruguai. Por um lado, o país priorizou políticas públicas de desenvolvimento social, mas as lutas intrapartidárias e as dificuldades econômicas geraram contradições e desafios não previstos para os governantes frente-amplistas. Por outro lado, foi colocada em prática uma nova estratégia de integração regional, sobretudo em rela-

³ No original: “La pequeñez y conseguiente insuficiencia de la variable del mercado interno refuerza otra premisa para pensar el problema de la integración económica y comercial con la región y el mundo: el Uruguay se encuentra impelido a volcar su economía en una orientación prioritaria – aunque no excluyente – de tipo exportadora, depende cada vez más profundamente de su inserción competitiva en los mercados regionales y mundiales. En términos económicos, el ‘adentro’ no puede constituirse en un factor primordial de dinamización económica, imponiéndose también en este punto la comunicación necesaria con el ‘afuera’”.

ção aos vizinhos do Cone Sul. Novamente, a prática e a teoria não foram idênticas, devido ao conturbado cenário regional no período em análise.

Nesse sentido, o presente capítulo possui como objetivo fazer um balanço dos últimos quinze anos de política uruguaia, englobando a alternância de poder e de projeto político do Partido Colorado para a Frente Ampla, a partir das principais linhas de ação de política doméstica e de política externa. Para tal, cada seção apontará os marcos das presidências do período, com ênfase nos impactos da política de integração com a América do Sul. As considerações finais, além de ressaltar os principais pontos do capítulo, farão um balanço sobre as perspectivas do fim do mandato de Vázquez e das eleições de 2019.

Jorge Batlle (2000-2005)

De acordo com a tradição do Partido Colorado apresentada acima, a linha pró-Estados Unidos e Europa foi seguida por Jorge Batlle, que governou o Uruguai entre 2000 e 2005. Filho de um político estatista e desenvolvimentista, Batlle Berres, que fundou o “neobatllismo” e presidiu o país entre 1947 e 1951 e entre 1955 e 56, Jorge Batlle destoava de seu pai – razão pela qual se diz que cometeu um “parricídio”. Sua atuação foi, inclusive, muito mais neoliberal que a do também colorado e antecessor Sanguinetti (REIS, 2011). De acordo com Moreira (2004, p. 10), Batlle era um dos “representantes do ‘liberalismo econômico’ mais destacados do cenário político uruguaio”.

Nessa linha, apesar de não ter afastado a opção regional e ter mantido os compromissos do Mercosul, firmados na década de 1990, Batlle adotou um viés comercial para o bloco e colocou em prática iniciativas para estreitar os vínculos do Uruguai com os Estados Unidos. Em 2001, o então presidente propôs tratados comerciais com o país do Norte e, em 2002, viajou aos Estados Unidos para formalizar a criação da Comissão Conjunta de Comércio e Investimento, órgão permanente com o objetivo de aprofundar suas relações comerciais (PORZECANSKI, 2010). Em 2003, a Comissão começou a gerar seus primeiros resultados, com a negociação do Tratado de Proteção Recíproca de Investimentos, ratificado no governo seguinte.

À aproximação com os EUA somaram-se as dificuldades regionais, a partir dos impactos da desvalorização do real no Brasil em 1999 e da crise argentina de 2001, que culminou em uma grave crise bancária no Uruguai, em 2002. Muitas empresas e cidadãos argentinos possuíam reservas em bancos uruguaios que, com a crise no país de origem, foram rapidamente retiradas, provocando insolvência e desestruturação do sistema bancário. Batlle aprovou medidas de socorro aos bancos que acabaram por onerar pesadamente as contas públicas. Com o aprofundamento da crise, o Fundo Monetário Internacional (FMI) aportou US\$ 2,8 milhões para conter a escalada das dívidas públicas (ANTÍA, 2002, p. 147).

Devido a essa situação de instabilidade, Buquet e Chasqueti (2004, p. 240) enumeram os problemas enfrentados pelo governo: “fechamento do mercado de carne [por causa da febre aftosa], aumento dos preços do petróleo, crise financeira na Argentina, crise financeira e bancária no Uruguai, dificuldades nas relações internacionais (ruptura das relações com Cuba, problemas com os demais sócios do Mercosul) etc.”. Carracedo e Senatore (2016, p. 19) afirmam que a “recessão iniciada em 1998 e seu corolário na crise de 2002” tiveram como consequências a queda do PIB em 11% e dos salários reais em mais de 25%, com o desemprego chegando a 19% no primeiro trimestre de 2002, a pobreza alcançando 40% em 2004, a formalidade atingindo 41%, 100 mil pessoas em situação de indigência e o índice de Gini⁴ na marca

4 De acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), “O Índice de Gini, criado pelo matemático italiano Conrado Gini, é um instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo. Ele aponta a diferença en-

de 0,453, tamanha a desigualdade de renda. Nesse mesmo período, o desemprego e a pobreza duplicaram (BUQUET; CHASQUETTI, 2005, p. 147).

Apesar das propostas liberalizantes de Battle terem a intenção oposta, a prática mostrou as limitações de deixar a regulação para o livre mercado. Chasquetti e Garcé (2005) resumiram assim o fiasco econômico do governo: prometeu reduzir impostos, mas submeteu o contribuinte a um ajuste fiscal permanente; prometeu estabilidade financeira e o sistema entrou irremediavelmente em colapso; prometeu construir uma economia mais autônoma (menos dependente, por exemplo, dos ciclos econômicos do Brasil e da Argentina), mas levou a níveis não imaginados o volume da dívida externa.

Essa situação de instabilidade gerou impactos imediatos na capacidade de Battle de manter o apoio da coalizão governista. Se, inicialmente, o governo foi composto por uma coalizão dos dois partidos tradicionais, com apoio de 55% do parlamento, a tensão permanente, com os ex-presidentes Sanguinetti pressionando para o centro, e Lacalle mais para a direita, somados à impopularidade de Battle, acabaram levando à ruptura por parte do Partido Nacional. Chasquetti e Garcé (2005) dizem que Battle foi o “presidente mais fraco da história do país”, posto que os colorados eram apenas a segunda força no parlamento e que, dentro do partido, a sua corrente era minoritária em relação à de Sanguinetti.

Como a Constituição uruguaia estabelece um mandato presidencial de cinco anos e veda a reeleição, na campanha de 2004 o Partido Colorado precisou lançar um novo nome. Guillermo Stirling, o mais popular entre os ministros colorados, à frente da pasta do Interior, foi lançado como candidato de consenso do partido à Presidência. Entretanto, a desaprovação do governo Battle repercutiu nas urnas, com Stirling amargando um terceiro lugar, na pior votação do Partido Colorado em todos os tempos: 10,1% (CHASQUETTI, GARCÉ, 2005; REIS, 2011). As mazelas da política econômica liberal ficaram evidenciadas com a crise, e foi nesse ínterim que a Frente Ampla, coalizão de esquerda, ganhou força nas eleições de 2004, quebrando 160 anos de alternância dos partidos tradicionais.

Tabaré Vázquez (2005-2010)

A vitória da Frente Ampla, no entanto, não pode ser creditada unicamente ao fracasso da política neoliberal dos partidos tradicionais. Até a sua fundação, em 1971, todos os demais partidos, que não blancos e colorados, nunca haviam superado, somados, a marca de 10% dos votos. Após a redemocratização, de 1989 a 2004, a Frente Ampla cresceu continuamente nas eleições presidenciais: 30,6% em 1994, 40,1% em 1999 e 51,6% em 2004 (REIS, 2011). Os partidos tradicionais se tornavam cada vez mais parecidos, defendendo a mesma plataforma neoliberal e fazendo alianças entre si no segundo turno contra os frente-amplistas. A coalizão de esquerda, por sua vez, fortaleceu sua identidade na oposição, primeiro, à ditadura e, na sequência, ao neoliberalismo (REIS, 2011). Conforme explica Yaffé (2005):

A releitura do passado nacional realizada pela esquerda terminou localizando a FA como o continuador histórico de dois grandes projetos de transformação econômica e social: a revolução artiguista do século XIX e o reformismo batllista do século XX. Ambos foram “resgatados” como projetos inconclusos com que a esquerda se identificava [...]. Desta forma, a FA definiu convenientemente o

tre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um (alguns apresentam de zero a cem). O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um (ou cem) está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza. Na prática, o Índice de Gini costuma comparar os 20% mais pobres com os 20% mais ricos”. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2048:catid=28>. Acesso em 04 fev. 2019.

seu lugar na história, postulando-se como uma síntese superior das “melhores tradições nacionais”, abandonadas por blancos e colorados; a partir daí, definiu sua “missão histórica” como a realização desses projetos frustrados de transformação do país (YAFFÉ, 2006, p. 122).

Nesse contexto, o primeiro presidente da história uruguaia a ser eleito pela Frente Ampla foi Tabaré Vázquez. O governo da Frente Ampla representou uma ruptura com o modelo neoliberal e assumiu a missão de reconstruir o Estado de bem-estar, em parte desmontado nos anos 1990. Manteve a preocupação com a estabilidade econômica, mas promoveu ações para fortalecer os trabalhadores, bem como para combater a miséria. Entre 2005 e 2012, reduziu a pobreza de 40% para 13%, a indigência de 5% para 0,5% e o desemprego de 17% para 7%; em 2010 era o segundo em toda a América Latina com maior proporção da população sendo beneficiada por ajuda mensal em dinheiro ou produtos, com 30,7%, atrás apenas dos 60,4% da Bolívia (REIS, 2013). Bandeira histórica da esquerda uruguaia, foi criado o Imposto de Renda das Pessoas Físicas, o qual tem impacto progressivo, mudando drasticamente o sistema de tributação no país (CHASQUETTI, 2007).

A flexibilização e desregulamentação laboral dos anos 1990, com a mercantilização das relações de trabalho, deu lugar a maior regulamentação estatal, com o Estado como instituição coordenadora da ação coletiva (CARRACEDO; SENATORE, 2016). No governo Vázquez, implementou-se a lei de proteção à atividade sindical, a jornada de trabalho de 8 horas foi estendida ao campo e, finalmente, foram convocados os Conselhos de Salários e a negociação coletiva por ramo de atividade. Esta era uma exigência da central sindical PIT-CNT, a maior do país, possibilitando a recuperação salarial perdida durante o governo Batlle. Com a exacerbação do neoliberalismo, os Conselhos deixaram de ser convocados no governo de Lacalle (1990-1995) e foram continuamente adiados no governo Battle, acelerando a desregulamentação e enfraquecimento dos trabalhadores⁵.

Os Conselhos voltaram a ser convocados já em 2005, primeiro ano do governo Vázquez. A mudança nas relações trabalhistas a partir do retorno da convocação dos Conselhos de Salários, que culminaram em acordos coletivos em 85% dos casos em 2006, teve como resultados naquele ano o aumento de 10,4% nos salários e de 11,5% nas rendas familiares, além de uma redução do desemprego para 10%, a qual era, até então, a taxa mais baixa desde 1988. O desemprego cairia ainda para 4% em dezembro de 2010, o nível mais baixo pelo menos desde 1988 (REIS, 2013). Nesse âmbito, Carracedo e Senatore (2016) acrescentam:

Nesse tema, o primeiro governo da FA rompe com uma tradição abstencionista em matéria de direito coletivo do trabalho, o que se manifesta com o decreto que regula as ocupações dos lugares de trabalho (165/2006), a aprovação da Lei Nº 17.940 de proteção do foro sindical e medidas acessórias (licença sindical, carteira sindical, desconto da cota sindical, etc) e as correspondentes leis de negociação coletiva para o setor público (Nº 18.508) e para o setor privado (Nº 18.566) (CARRACEDO; SENATORE; 2016, p. 20).

Logo no início do governo foi criado também o Ministério de Desenvolvimento Social (MIDES), que, para enfrentar a pobreza extrema e a indigência, prontamente implementou o Plano de Atenção Nacional à Emergência Social (PANES), cujo componente central era a

⁵ A Lei de Conselhos de Salários – que estabelecia negociações centralizadas tripartites entre sindicatos, câmaras empresariais e representantes do governo, à moda sueca de arbitragem pública pacífica dos conflitos, de 1943, nunca foi derrubada, mas os Conselhos de Salários deixaram de ser convocados durante a ditadura. Sanguinetti chegou a convocá-los, ainda que sem seguir exatamente a lei que os regulamentava. Lacalle voltou a não convocá-los (REIS, 2013).

Renda Cidadã, a qual beneficiou 337 mil pessoas e 77 mil lares de baixa renda, melhorando ainda a situação da saúde pública, da moradia, da alimentação e do trabalho, beneficiando ao todo um décimo dos lares uruguaios. Uma vez saneada a grave situação social encontrada pela Frente Ampla quando assumiu o poder, avançou-se no programa de desenvolvimento e justiça social com a substituição do Plano de Emergência, em 2008, pelo Plano de Equidade, que implicava em transferências voltadas para beneficiar crianças e adolescentes, pensões para idosos e cartões de débito para pessoas em situação de risco, trabalhos sociais e qualificação remunerados para desempregados há mais de dois anos em situação de vulnerabilidade econômica, ampliando a rede e aproveitando-se da experiência acumulada (REIS, 2013; MIDAGLIA; TEJERA, 2016).

Os investimentos em educação também foram significativos. Nesse primeiro mandato, ampliou-se o orçamento da educação para 4,5% do PIB, instituiu-se um programa para erradicar o analfabetismo via alfabetização de maiores de 18 anos, e se implementou o Plano Ceibal, que oferece laptops para crianças da rede pública de ensino, além de treinamento e conexão à internet para os professores (REIS, 2013).

As políticas de saúde – Tabaré Vázquez é médico oncologista – também tiveram destaque em seu mandato presidencial. Uma reforma do sistema de saúde apoiada pela Organização Mundial da Saúde (OMS) foi realizada, com a criação do Fundo Nacional de Saúde e do Sistema Nacional Integrado de Saúde (SNIS), e a descentralização da Administração dos Serviços de Saúde do Estado (ASSE). Além disso, foram adotadas medidas antitabagistas, como a proibição do fumo em lugares públicos fechados e uma série de restrições à publicidade do cigarro. Foi criada, ainda, a Operação Milagre, um convênio com Cuba para a realização de operações gratuitas de catarata na ilha caribenha ou em Montevidéu, por médicos cubanos. Entretanto, a despeito de 33 mil abortos clandestinos serem realizados por ano no Uruguai segundo estimativas, Vázquez vetou a lei de descriminalização do aborto, em novembro de 2008, por convicção pessoal, mesmo ela tendo sido aprovada no Parlamento com o apoio da maioria da bancada da própria Frente Ampla: foi aprovada com 17 votos a 13 (todos os favoráveis foram da Frente Ampla) no Senado e 49 a 48 na Câmara de Deputados (REIS, 2013).

No âmbito das relações internacionais, o programa de governo da Frente Ampla apresentado para o pleito de 2004 continha um eixo programático voltado exclusivamente para a inserção internacional do país, chamado de “Uruguay Integrado”⁶. Entre os princípios apresentados no documento estavam a solidariedade internacional, o não alinhamento às alianças militares das grandes potências, a defesa dos direitos humanos e o multilateralismo. Segundo Caetano (2008), “em 2004 a Frente Ampla criou e plantou nos cidadãos a ideia de que o ‘Uruguai Integrado’ era uma forma nova e progressista de chamar o ‘Uruguai Internacional’ de sempre. (...) o Uruguai não pode estar no mundo sem estar na região” (CAETANO, 2008, p. 269 – tradução nossa⁷).

Essa visão foi reforçada em janeiro de 2005, quando o governo recém-eleito divulgou o documento “Bases de Diálogo da Frente Ampla”, com a apresentação das linhas de ação do governo aos demais partidos políticos. Destaca-se a prioridade conferida ao Mercosul, inclusive com a ressalva de que as relações com os Estados Unidos não deveriam atrapalhar negativamente os acordos no âmbito do bloco regional. Essa estratégia foi apresentada como *Más y mejor Mercosul* (SEVERGNINI, 2018) e foi tornada pública durante o discurso de Vázquez

6 Disponível em <<https://www.frenteamplio.uy/documentos-institucionales/item/134-lineamientos-programaticos-para-el-gobierno-2005>>. Acesso em 16 jan. 2019.

7 No original: “Em en el 2004 el Frente Amplio creyó e planteó a la ciudadanía que la idea de ‘Uruguay integrado’ era la forma nueva y progresista de llamar al ‘Uruguay internacional’ de siempre. (...) el Uruguay de hoy no puede tampoco estar ‘en el mundo’ sin estar ‘en la región.’”

na Cúpula de Chefes de Estados do Mercosul, em 2005⁸. Em sua fala, o presidente defendeu enfaticamente o aprofundamento do bloco e a necessidade de tornar a integração econômica uma integração social, afastando-se do viés puramente comercialista do governo anterior.

Parecia que, dessa vez, o “duplo pêndulo” estava se movendo em direção à integração regional, e não só na retórica. Em seu primeiro dia de governo, Vázquez tomou decisões de política externa que indicavam as expectativas de mudanças trazidas pela Frente Ampla: o presidente retomou as relações diplomáticas com Cuba (rompidas no governo Batlle) e assinou acordos de cooperação com a Venezuela, seguindo a visita de Hugo Chávez à cerimônia de posse (HERNÁNDEZ NILSON; POSE; RAGGIO, 2016). Esse direcionamento para a região parecia ainda mais factível dada a afinidade ideológica dos partidos de esquerda no poder, não só no caso da Venezuela, mas também no Brasil, na Argentina, no Paraguai, na Bolívia, entre outros.

Entretanto, a conjuntura internacional frustrou as expectativas da prioridade regional durante o governo Vázquez. Segundo Caetano (2008), houve uma mudança brusca nas condições externas entre o momento de elaboração do programa de governo da Frente Ampla e a fase de implementação das políticas propostas:

(...) a Frente Ampla era sem dúvidas a opção política mais pró-integracionista, postulou essa definição como um sinal de identidade prioritário na hora da eleição, não havia diferenças notórias em relação a esses pontos dentro da força política e existia uma opinião pública muito favorável ao enraizamento estratégico do país na região. Hoje os contextos locais são, sem dúvidas, muito distintos. Apesar de manter a liderança pró-integracionista (entre outros motivos porque os demais partidos de oposição adotaram claramente posturas mais adversas quanto ao bloco), no interior da Frente Ampla foram ampliadas a níveis inesperados as diferenças a respeito de temas cruciais para a política exterior e as estratégias de inserção internacional do país em seu conjunto (CAETANO, 2008, p. 254-255 – tradução nossa⁹).

No tema comercial, o vínculo com o Mercosul foi menor do que o esperado, devido aos efeitos das crises econômicas nos países. Segundo Vaillant (2007), o Uruguai enxergou o Mercosul como uma plataforma de negociação com outros países e blocos, a exemplo da tentativa de acordo com a União Europeia, de forma a minimizar as consequências das adversidades econômicas. Para o autor, a vulnerabilidade do Uruguai no Mercosul teria aumentado como consequência da erosão da credibilidade do bloco (VAILLANT, 2007).

Nesse sentido, a primeira mudança de rumo em relação às expectativas criadas pela Frente Ampla foi a retomada das negociações de um Tratado de Livre Comércio (TLC) com os Estados Unidos, que havia sido proposto no governo Batlle. Além da negociação deste novo tratado, em 2005 foi também ratificado o Tratado de Proteção Recíproca de Investimentos¹⁰, apresentado no governo Batlle. Este acordo gerou divergências não só com a oposição, mas também dentro da própria Frente Ampla, que possui setores posicionados mais à esquerda,

8 Disponível em <http://archivo.presidencia.gub.uy/_web/noticias/2005/06/2005062007.htm>. Acesso em 16 jan. 2019.

9 No original: “(...) el Frente Amplio era sin duda la opción política más prointegracionista, postuló esa definición como uno de sus señas de identidad más queridas a la hora de la competencia, no habían diferencias notorias en relación a estos puntos dentro de la fuerza política, y existía una opinión pública muy favorable a la radicación estratégica del país en la región. Hoy los contextos locales son sin duda muy distintos. Si bien mantiene su liderazgo prointegracionista (entre otras cosas porque los demás partidos ahora en la oposición se han ‘corrido’ claramente hacia posturas más adversas hacia el bloque), en el interior del Frente Amplio se han ampliado a niveles inesperados las diferencias respecto a los temas cruciales de la política exterior y de las estrategias de inserción internacional del país en su conjunto.”

10 Disponível em <http://www.sice.oas.org/BITS/URYUSA_s.pdf>. Acesso em 17 jan. 2019.

como o Partido Comunista e o Movimento de Participação Popular (herdeiro do grupo guerrilheiro MLN-Tupamaros, liderado por José “Pepe” Mujica), ou mais ao centro do espectro político, como a Vertente Artiguista e os grupos sob liderança de Danilo Astori, Ministro de Economia e Finanças, que viriam a se juntar mais organicamente como Frente Líber Seregni (REIS, 2011; 2013; LÓPEZ, 2014).

Dentro do governo, Astori posicionou-se a favor do acordo, enquanto o Ministro de Relações Exteriores, Reynaldo Gargano, do Partido Socialista, criticou a incompatibilidade entre o acordo e as diretrizes do Mercosul (SERVEGNINI, 2018). Os partidos de oposição – Nacional e Colorado – foram a favor da assinatura do acordo, uma vez que este já era um projeto aventado quando estes ocupavam a presidência (GARCÉ, 2011). As controvérsias e o envolvimento da Câmara de Indústrias do Uruguai e do PIT-CNT (Central Nacional de Trabalhadores), ambos contrários à adesão, levaram ao fracasso da elaboração do TLC em 2007, mas não impediram a assinatura de um Acordo Quadro sobre Comércio e Investimento com os EUA (SILVA, 2012). O envolvimento de sindicatos e movimentos sociais em temas políticos é uma questão sensível no país, por conta da relação próxima destes com os quadros da Frente Ampla (MOREIRA, 2008).

A promessa do vínculo regional também ficou comprometida quando emergiu uma grave crise diplomática com a Argentina por conta da instalação de fábricas de celulose em área de aproveitamento hídrico conjunto no Rio Uruguai. O Presidente argentino, Néstor Kirchner, criticou a instalação e a produção das fábricas na localidade, ao considerar que esta causaria danos ambientais à Argentina. O governo uruguaio, por sua vez, negava quaisquer prejuízos ao país vizinho. Apesar de parecer um caso corriqueiro de relações fronteiriças, os desencontros foram crescentes:

(...) o estabelecimento de uma disputa com a Argentina por conta dos projetos de instalação de plantas de processamento de celulose na margem oriental do Rio Uruguai, conhecido como ‘conflito das papeleiras’, incluiu uma sucessão de episódios conflituosos: a interrupção do trânsito por períodos prolongados através das pontes internacionais que unem ambos os países (de alguns meses a vários anos, dependendo da passagem fronteiriça considerada), a exposição do caso do Tribunal ad hoc do Mercosul e à Corte Internacional de Justiça de Haia, e o veto de Vázquez a candidatura do ex-presidente argentino Néstor Kirchner como primeiro Secretário-Geral da Unasul, proposta em 2008, e que só se concretizou em 2010, quando Mujica assumiu. (HERNÁNDEZ NILSON, POSE, RAGGIO, 2016, p. 40 – tradução nossa¹¹)

Apesar de os fatos terem causado uma redução das expectativas quanto à aproximação regional, esta não pode ser negligenciada. Durante o mandato de Vázquez, foi criada a União Sul-Americana de Nações (Unasul), em 2008, por iniciativa do governo venezuelano, que se propunha a ser uma organização regional de agenda ampla. Para além da cooperação em temas como defesa, cultura e garantias democráticas, a Unasul aumentou o escopo da integração comercial, propondo uma integração social, institucional e física. Com isso, incorporou a

11 No original: “(...) el establecimiento de una disputa con Argentina por los proyectos de instalación de plantas de procesamiento de celulosa en la margen oriental del Río Uruguay, conocido como ‘el conflicto por las papeleras’, que incluyó una sucesión de episodios conflictivos: la interrupción del tránsito durante períodos prolongados a través de los puentes internacionales que unen a ambos países (desde algunos meses a varios años, según el paso fronterizo considerado); el planteo del caso en el Tribunal Ad Hoc del Mercosur y en la Corte Internacional de Justicia de La Haya; y el veto de Vázquez a la candidatura del ex presidente argentino Néstor Kirchner como primer Secretario General de la Unasur, propuesta en 2008, y que sólo se pudo concretar en 2010, al asumir Mujica.”

Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (Iirsa), que visa a financiar projetos logísticos para o desenvolvimento conjunto e a redução de assimetrias entre os países da América do Sul (SILVA, 2012). Destacam-se também as tratativas bem-sucedidas, em 2008, para retomar a parceria UruPaBol, proposta nos anos 1970, entre Uruguai, Paraguai e Bolívia, com o objetivo de reduzir a assimetria na região e dinamizar o aproveitamento do gás boliviano (SILVA, 2012).

A chegada de Tabaré Vázquez ao poder também causou profunda transformação no que se refere às investigações e punições por violações aos direitos humanos na ditadura cívico-militar, de 1973 a 1985. Logo em seu primeiro ano de governo, foram encontrados restos mortais de desaparecidos na ditadura, reacendendo o debate no governo e na sociedade civil. Alguns militares que cometeram crimes durante o regime autoritário foram processados, o mesmo acontecendo com o ex-ditador Juan María Bordaberry (CHASQUETTI, 2007). A chegada da Frente Ampla ao poder fortaleceu a justiça transicional, com a arqueologia dos quartéis e a abertura dos arquivos oficiais, dando fim a um histórico de negação e obstrução das investigações, em claro contraste com as presidências brancas e coloradas, quando “a impunidade era a política de Estado” (DEL RÍO, 2016, p. 37).

Entretanto, se por um lado as investigações sobre os desaparecidos da ditadura foram incentivadas, por outro o governo foi contra qualquer revisão da Lei da Caducidade, que, aprovada em 1986, foi referendada por voto popular em 1989, que declara prescritos de punição os delitos cometidos por militares e policiais no âmbito do regime autoritário até 1985. De todo modo, foi adotada uma estratégia jurídica de, mirando aspectos pouco claros da Lei da Caducidade, considerar que “alguns casos específicos (delitos econômicos, delitos cometidos por civis, policiais ou militares de alta patente da ditadura, crimes cometidos no exterior e apropriação ilegal de menores) estavam fora da lei”, permitindo que fossem investigados e punidos (DEL RÍO, 2016).

Pelos elementos expostos, pode-se concluir que o primeiro governo da Frente Ampla, sob a liderança de Tabaré Vázquez, apresentou ao país uma outra forma de fazer política, com novas prioridades ocupando o topo da agenda. Apesar do expressivo desenvolvimento social do período, as consequências da crise econômica e a dificuldade de relacionamento com a Argentina fizeram com que o governo precisasse diminuir as expectativas sobre a projeção regional do país. Ao final do governo de Vázquez, houve uma melhora em ambas as situações, o que contribuiu para que a Frente Ampla saísse novamente vitoriosa das urnas.

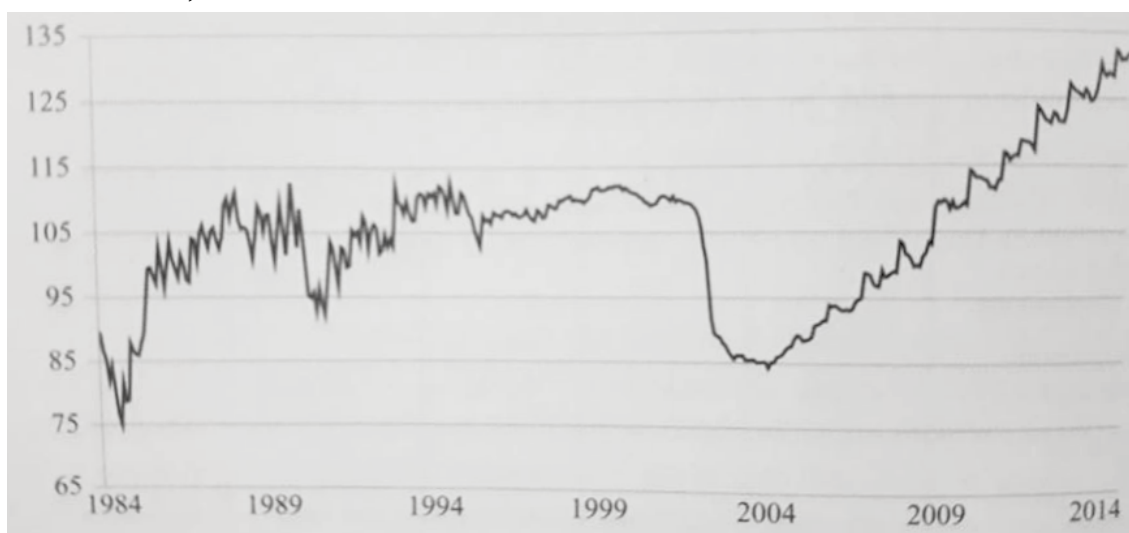
José “Pepe” Mujica (2010-2015)

O governo Mujica foi marcado pela continuidade das conquistas do antecessor, com maior sucesso na aprovação de leis com importante impacto simbólico, mas também maior grau de conflito dentro da coalizão partidária e do movimento trabalhista. Em agosto de 2012, o governo divulgou os números das suas conquistas desde março de 2010: o crescimento se manteve acima de 4%, preservando os equilíbrios macroeconômicos apesar da crise mundial; foram criados 80 mil novos postos de trabalho, houve redução do desemprego em 35 mil vagas e 45 mil pessoas ingressaram pela primeira vez na população economicamente ativa; houve aumento de 6,8% dos jovens menores de 18 anos que terminam o ensino médio básico e estava sendo criada a Universidade Tecnológica no interior; o investimento em obras de infraestrutura, incluindo a eletrificação rural, foi de 400 milhões de dólares, sendo promovida a diversificação da matriz energética. Também havia sido criado o Programa de Soluções Habitacionais para mulheres que foram vítimas de violência doméstica (REIS, 2013).

A política de valorização do salário mínimo e o aumento real dos salários a partir das

convocações dos Conselhos de Salários, iniciados com Vázquez em contraste com os governos neoliberais de colorados e blancos, permaneceu no governo Mujica, como o Gráfico 1 ilustra. Entre 2010 e 2014, o aumento real do salário foi de 3,6% na média, 4,2% no setor privado e 2,2% no público, chegando a uma recuperação salarial superior aos níveis anteriores à crise de 1998. O salário mínimo, por sua vez, subiu de 2.050 pesos em 2005 para 10 mil pesos em 2015, o que representa um aumento nominal de 390% e um aumento real de 130% (CARRACEDO; SENATORE, 2016).

Gráfico 1: Evolução Real do Salário



Fonte: Carracedo e Senatore (2016, p.24)

Ainda assim, as tensões internas da Frente Ampla foram uma dificuldade recorrente com a qual Mujica precisou lidar. Diferentemente de Vázquez, que, mesmo oriundo do Partido Socialista, é percebido como um líder acima das correntes frente-amplistas e como situado ideologicamente no centro da coalizão, entre as correntes mais radicais e os setores mais próximos do empresariado, Mujica é a principal liderança do setor Movimiento de Participación Popular (MPP), que está situado mais à esquerda, junto com os comunistas (REIS, 2011).

A escolha de Danilo Astori, derrotado nas primárias, para o cargo de vice-presidente, equilibrou uma situação que poderia ser insustentável para a sobrevivência da coalizão, além de facilitar o diálogo com os empresários, mas não tornou a Frente Ampla imune às discussões públicas. Os grupos mais centristas da Frente Ampla – Assembleia Uruguai, Aliança Progressista, Novo Espaço e Bandeiras de Líber – formaram, em 2009, a Frente Líber Seregni (FLS), para apoiar Astori e contrabalançar o peso do MPP. Apesar de confrontar a oposição com frequência, Mujica evitou se desgastar internamente, afirmando que, na Frente Ampla, há um “vasto setor socializante” e outro composto por membros “apenas progressistas” (REIS, 2013).

Portanto, esse desgaste intrapartidário restringiu a margem de ação do presidente em diversos temas. O fato de o governo Mujica não ter avançado mais na questão tributária, por exemplo, não pode ser entendido sem ter em conta 1) a mudança profunda já realizada na gestão anterior e 2) os obstáculos encontrados dentro e fora da coalizão. Um projeto de imposto sobre as grandes propriedades rurais, cujos recursos seriam utilizados para a manutenção das estradas, repassando os custos do investimento em infraestrutura para o capital e não

para o trabalho, foi declarado inconstitucional pela Suprema Corte, que o considerou dupla tributação. Além disso, enquanto setores à esquerda pressionavam por uma política mais radical, a Frente Líber Seregni, essencial para a manutenção da Frente Ampla unida e vitoriosa, sempre se opôs a maior oneração do capital:

A divisão dentro da coalizão é clara. A Frente Ampla passou por grande debate sobre reforma tributária, em que principalmente o PCU – o mais radical – e o próprio MPP, mas também parte do PS e da Vertente Artiguista, além da central sindical PIT-CNT, criticaram duramente o governo, exigindo transformações mais agudas, tais como maior isenção fiscal exclusiva para as famílias de menor renda, aumento do imposto sobre atividades econômicas (IRAE), maior taxa sobre setores mais lucrativos do agronegócio como o dos exportadores de soja, uma mudança no teto e no piso do imposto de renda (IRPF), e aumento no imposto ao cheque e ao capital especulativo. O vice-presidente Danilo Astori, ministro da Economia no governo Vázquez e líder dos grupos moderados da coalizão, os quais continuam no controle da política econômica, defende que não haja uma mudança grande no sistema tributário para não comprometer a arrecadação e afugentar investimentos, e considera que se trata de “oportunismo tributário” querer “castigar” os setores lucrativos com impostos (REIS, 2013, p. 12).

Outro desafio para Mujica foi a mudança de perfil da central sindical PIT-CNT, historicamente aliada da Frente Ampla. Conforme explicam Carracedo e Senatore (2016), as melhorias no emprego levaram ao aumento da sindicalização – o número de filiados do PIT-CNT passou de 120 mil em 2005 a 350 mil em 2014 – entre os trabalhadores do setor privado, que se equipararam em número aos do setor público, e isso resultou em maior representação no Congresso do PIT-CNT de 2011 justamente para os setores mais críticos ao governo. O índice de conflitividade laboral cresceu em relação ao do período do primeiro mandato presidencial de Vázquez, mas ainda se manteve abaixo do que havia nos governos dos partidos tradicionais até 2005 (CARRACEDO; SENATORE, 2016).

A despeito das dificuldades, um projeto relevante para a mudança da correlação de forças entre capital e trabalho no governo Mujica foi a criação, em 2010, do Fundo para o Desenvolvimento (FONDES), para fomento à autogestão das empresas, destinado a empreendimentos com a participação dos trabalhadores na direção e no capital das empresas. As vitórias mais célebres de Mujica na Presidência, no entanto, estão fora do âmbito estritamente econômico: aprovou projeto para descriminalizar a produção e venda de maconha, legalizou, em abril de 2013, os casamentos homossexuais, e em outubro de 2012 o Uruguai se tornou o primeiro país da América do Sul a descriminalizar o aborto, revertendo a postura tomada por Vázquez (REIS, 2013; ALBUQUERQUE 2014a).

Midaglia e Tejera (2016) notam uma mudança no perfil das políticas de assistência social em relação às do governo Vázquez: com Mujica como presidente, elas teriam se tornado hiperfocalizadas, concentradas especificamente nos segmentos mais vulneráveis, compreendendo cerca de 10% da população. Entre tais políticas se destacam o cartão de alimentação Tarjeta Uruguay Social, o programa de mapeamento territorial e atendimento Cercanías, o atendimento à primeira infância Uruguay Crece Contigo, o programa de atendimento a jovens sem trabalho que abandonaram os estudos (Jóvenes en Red), e o Plan Juntos, para atender às necessidades habitacionais.

Também na política externa, assim que assumiu, Mujica provocou de imediato uma mudança de agenda nas estratégias do país. Ficou visível a prioridade no relacionamento

com os países vizinhos, praticada com base em uma intensa diplomacia presidencial. Mujica incluiu nos “Pilares de Gestão” de seu governo a ênfase na integração regional, e não apenas no aumento dos fluxos comerciais. Para isso, Mujica precisou resolver o contencioso com a Argentina. O Uruguai acatou a decisão da Corte Internacional de Justiça, que permitiu a instalação das plantas de celulose, mas determinou que fossem criadas instâncias para monitoramento ambiental conjunto entre os países¹². Mujica também apoiou a candidatura de Néstor Kirchner para a Secretaria-Geral da Unasul, além de defender publicamente a soberania argentina sobre as Ilhas Malvinas (HERNÁNDEZ NILSON; POSE; RAGGIO, 2016). Entretanto, a questão das papeleiras gerou um novo estremecimento em 2013, quando o governo uruguaio autorizou o aumento de produção nas plantas, mas não retornou aos níveis de tensão do período anterior.

Em relação ao Brasil, Mujica manteve uma relação próxima tanto com Lula quanto com Dilma Rousseff, em que foi acordada uma associação estratégica entre os países: para Mujica, o Uruguai deveria “ir en estribo” com o crescimento do Brasil, ou seja, seguir os passos do vizinho (LESSA, 2015). A aproximação foi expressa em trocas de visitas presidenciais: em uma de suas visitas oficiais ao Brasil, Mujica participou da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), em 2012. Na ocasião, Mujica fez um discurso contundente em que criticou o padrão de consumo das sociedades modernas e o foco em bens materiais, em vez de na felicidade¹³.

Ainda em relação à integração regional, Mujica propôs em seu programa de governo uma política de continuidade em relação a Vázquez, mas encontrou uma conjuntura bem mais favorável para a aproximação com os vizinhos. Para conter as críticas da oposição sobre o esfacelamento do Mercosul devido às assimetrias entre os sócios, Mujica mudou o foco para a integração política entre os países. Para diminuir as disparidades, aprovou e apoiou a entrada da Venezuela no bloco, em 2012, defendeu a criação do Instituto Social do Mercosul e a consolidação do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul, o Focem (BATALLA, 2013). Mujica também favoreceu o fortalecimento da Unasul e, em 2012, colocou o Uruguai na Aliança do Pacífico¹⁴ como membro observador. Nesse ponto, Mujica discordava abertamente do vice-presidente, Danilo Astori, que era contra a entrada da Venezuela e defendia que o foco do país deveria ser prioritariamente na Aliança do Pacífico (BATALLA, 2013).

Essas posturas pró-integracionistas, ao lado de outras medidas inovadoras, tornaram Mujica um presidente conhecido e admirado no mundo, por seus hábitos simples e medidas ousadas. Em seu mandato, o presidente abriu as portas do país para a recepção de refugiados do conflito na Síria e para ex-reclusos da prisão de Guantánamo. Mujica também participou das negociações de paz na Colômbia, a pedido do então presidente colombiano, Juan Manuel Santos (HERNÁNDEZ NILSON; POSE; RAGGIO, 2016, p. 48).

Destaca-se, ainda, a participação do país nas Operações de Manutenção da Paz da Organização das Nações Unidas (ONU). Desde o primeiro mandato de Vázquez, o Uruguai enviou um contingente significativo para a Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (Minustah): no governo Mujica, o país chegou a ser o segundo maior contribuinte de tropas para a operação, atrás apenas do Brasil (LUJÁN, 2010). Para um país sem conflitos potenciais, as operações de paz funcionam como uma forma de treinamento constante de tropas, bem como uma contribuição para a segurança multilateral.

Em relação às investigações e punições pelas violações aos direitos humanos na

12 Além da Corte, o Rei Juan Carlos de Borbón, da Espanha, também participou das negociações, por meio da prática de bons ofícios.

13 Disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=QxE0ntnt7-0>>. Acesso em 17 jan. 2019.

14 Bloco comercial, fundado em 2012, formado por Chile, Colômbia, México e Peru. O objetivo é integrar estes países latino-americanos com a Ásia, por meio do Oceano Pacífico.

ditadura, o retrospecto do governo Mujica, e mais precisamente de sua coalizão parlamentar, é ambivalente. Para cumprir sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos que exigia que o Estado uruguaio parasse de obstruir os julgamentos dos crimes de violação dos direitos humanos na ditadura, o presidente aprovou a resolução 323/2011, que revogou administrativamente as resoluções baseadas na Lei da Caducidade adotadas pelos governos entre 1985 e 2005, pós-redemocratização e anteriores à vitória da Frente Ampla, tornando o sistema de justiça o único encarregado de desarquivar causas, investigar os eventos e sancionar os responsáveis. A consequência dessa medida foi o envio para os tribunais para investigação de 88 casos arquivados entre 1986 e 2005 (DEL RÍO, 2016).

Depois, como a partir de 1º de novembro de 2011 os crimes da ditadura de violação dos direitos humanos, por serem tratados como delitos comuns, poderiam prescrever, impossibilitando a apresentação de novas denúncias para que se iniciassem processos contra crimes não considerados como de lesa-humanidade, o governo Mujica elaborou projeto de lei que restabelecia a pretensão punitiva do Estado. Com isso, os delitos cometidos durante a ditadura seriam considerados, em conformidade com os tratados internacionais de que o Uruguai é signatário, como de lesa-humanidade. Assim, não pôde, para esses delitos, ser computado qualquer prazo, processual, de prescrição ou de caducidade, o que permitiu que entre 2011 e 2012 cerca de 80 novos processos em cada ano chegassem aos tribunais (DEL RÍO, 2016; REIS, 2017). Por outro lado, contraditoriamente, um projeto de reinterpretação da Lei da Caducidade elaborado pela própria coalizão governista no final de 2010, que, na prática, tornaria o seu funcionamento nulo, foi rejeitado por indisciplina de sua própria bancada, majoritária nas duas casas (REIS, 2013).

Apesar dessas dificuldades, o saldo do governo de Mujica soou positivo para a população uruguaia, pois novamente a Frente Ampla saiu vitoriosa para as eleições presidenciais. Além da eleição de Tabaré Vázquez para um novo mandato, o próprio Mujica tornou-se senador, apesar de ter renunciado ao cargo em 2018, por motivos pessoais.

Tabaré Vázquez (2015 - 2019)

Com a eleição de Vázquez em 2015, a Frente Ampla iniciou o seu terceiro mandato no cargo da Presidência. Desde o momento da campanha, Vázquez anunciou que faria mudanças em relação à política de Mujica, notadamente em relação à necessidade de diversificação de parcerias para garantir o crescimento econômico do país (ALBUQUERQUE, 2014b). Entretanto, Vázquez apresentou um programa de governo com diretrizes semelhantes às de sua primeira gestão e às de Mujica, indicando uma estratégia partidária de longo prazo. Vázquez nomeou novamente Danilo Astori, ex-vice-presidente, com posturas céticas ao Mercosul, como Ministro da Economia e Finanças. Efetivamente, quando Astori foi o vice-presidente de Mujica, tal pasta permaneceu sob o controle de seu grupo político, mais alinhado aos mercados e hostil à tributação do que os setores mais à esquerda da Frente Ampla.

Assim como ocorreu em seu primeiro mandato, a conjuntura internacional novamente dificultou que Vázquez pudesse implementar as propostas da coalizão de esquerda. Em primeiro lugar, a sincronia de ideologia entre os líderes da América do Sul que ocorreu durante o governo de Mujica foi desfeita. Durante o segundo mandato de Vázquez, presidentes de esquerda deixaram o poder, pela via democrática ou não, no Brasil, na Argentina e no Equador, por exemplo. Essa mudança, em conjunto com o crescimento da extrema direita nos países sul-americanos, atrapalhou imensamente as possibilidades de integração, a exemplo da suspensão temporária de seis países da Unasul¹⁵, grupo no qual o Uruguai não esteve incluído

¹⁵ Em abril de 2018, os governos de Brasil, Argentina, Paraguai, Colômbia, Chile e Peru notificaram a Unasul sobre a sus-

e reafirmou seu compromisso com a organização.

As relações regionais foram prejudicadas também pela grave crise econômica e política da Venezuela. As diferentes narrativas sobre a legitimidade do governo de Nicolás Maduro e o intenso fluxo de refugiados em direção aos outros países foram um dos temas mais explorados pela extrema direita nas eleições dos últimos anos. Durante os discursos da abertura da sessão da Assembleia Geral da ONU, em 2018, a maioria dos líderes defendeu a necessidade de intervenções no país, sendo o Uruguai uma das poucas exceções (ALBUQUERQUE, 2018). Nessa ocasião, Vázquez não tratou sobre a possibilidade de intervenção, direcionando sua fala para temas globais, como as mudanças climáticas e a defesa dos direitos humanos.

A crise venezuelana também gerou impactos para a política externa no Uruguai. Luis Almagro, que havia sido Ministro das Relações Exteriores no governo Mujica, foi eleito em 2015 para o cargo de Secretário-Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA), com apoio de Vázquez e da Frente Ampla, partido ao qual Almagro era então filiado. Após assumir o cargo, Almagro fez críticas públicas e contundentes ao governo de Maduro, levantando a possibilidade de intervenção militar no país devido às violações de direitos humanos. Essa postura gerou uma crise institucional na Frente Ampla, que decidiu, em 2018, pela desfiliação de Almagro de seu quadro e afirmou que não apoiará o Secretário-Geral em sua campanha pela reeleição¹⁶.

Dentro do país, a central sindical PIT-CNT, que teve protagonismo na reação à investida neoliberal dos anos 1990 e já havia aumentado seu grau de conflito quando Mujica era presidente, ampliou a pressão contra o novo governo de Vázquez, que enfrentou crise econômica, anunciou medidas de ajuste fiscal e teve apenas 34% de aprovação. Em julho de 2016, ela convocou 24 horas de greve geral contra as medidas tomadas por este governo. A greve geral obteve apoio de 1 milhão de trabalhadores, em um país com menos de 3,5 milhões de habitantes (REIS, 2017).

Os primeiros anos do segundo governo de Vázquez, portanto, indicam uma conjuntura ainda mais complicada que a de seu primeiro governo e exponencialmente mais instável que os anos do governo Mujica. Os problemas regionais, sobretudo o crescimento da extrema direita na América do Sul e a crise na Venezuela, culminaram em problemas internos, com rachas dentro da Frente Ampla e dificuldade de sustentação da coalizão para um quarto mandato.

Considerações Finais

Em 2005, quando Tabaré Vázquez foi eleito presidente do Uruguai, foi rompida uma tradição histórica de alternância entre o Partido Colorado e o Partido Nacional, que ocorria desde a independência do país. A chegada da Frente Ampla ao poder trouxe novas perspectivas para a população, que viu um crescimento e uma consolidação sem precedentes dos direitos sociais. Essas medidas foram aprofundadas no governo de Mujica, que conseguiu, ainda, a aprovação de pautas progressistas, como o casamento igualitário e a legalização da maconha e do aborto. Apesar desses avanços, o terceiro governo da Frente Ampla, novamente com a liderança de Vázquez, parece apresentar indícios de esgotamento do projeto político da coalizão, estimulados por uma conjuntura regional de crescimento da extrema direita.

O risco para a Frente Ampla de não dar continuidade a seu projeto é grande. Se a aprovação de Vázquez, em 2015, logo após a eleição era de quase 80%, ela despencou rapidamente nos meses subsequentes, não voltando a subir. Em diferentes pesquisas metade

pensão indeterminada de sua participação na organização, alegando o impasse com o governo venezuelano sobre a escolha do Secretário-Geral do bloco.

16 Para um monitoramento mensal da crise venezuelana e da questão envolvendo Almagro e a Frente Ampla, ver as publicações do Conjuntura Latitude Sul, disponível em <<http://latsul.org/home-2/conjuntura-latitude-sul/>>. Acesso em 04 fev. 2019.

aprova o governo e metade desaprova (REIS, 2018). As pesquisas de intenção de votos para a próxima eleição presidencial foram lideradas pelo presidenciável blanco Lacalle Pou, filho do ex-presidente Luis Alberto Lacalle, mas um ano depois a Frente Ampla recuperou a preferência de insatisfeitos e voltou a ser a favorita, ao menos para o primeiro turno, visto que blancos e colorados devem se unir em caso de segundo turno (REIS, 2018). De todo modo, o desafio segue grande, inclusive porque a Frente Ampla não tem um candidato definido, diferentemente das eleições anteriores, e tem dificuldade de renovação de líderes.

Como em todos os pleitos anteriores mencionados, Astori segue pretendendo se candidatar, mas não tem apoio da esquerda da coalizão. Vázquez não pode se candidatar à reeleição e Mujica se aposentou, inclusive renunciando à sua cadeira no Senado. Raul Sendic, um possível nome há alguns anos, foi escolhido para ser o vice de Vázquez, mas renunciou após o escândalo de acusação de mau uso de cartão corporativo. A opção que tem sido apresentada nas pesquisas, bem posicionada à frente de Lacalle Pou, é a do ex-prefeito de Montevideu, Daniel Martínez, do Partido Socialista, mas ele enfrenta forte rejeição de Mujica (REIS, 2018).

Nesse sentido, a Frente Ampla não tem conseguido manter o padrão de inovações políticas dos dois primeiros mandatos, e tem enfrentado resistência do próprio movimento sindical, tradicionalmente uma força aliada. O cenário regional e a economia mundial não têm sido favoráveis aos governos de esquerda e a coalizão governista não tem conseguido renovar suas lideranças e encontrar um candidato consensual e popular. Uma nova vitória eleitoral é possível, mas não é garantida como e se pode apostar que seria capaz de produzir uma mudança no país do vulto daquela proporcionada no primeiro decênio frente-amplista.

(Recebido para publicação em 31 de janeiro de 2019)

Referências

ALBUQUERQUE, Marianna. Política Externa do Uruguai: Mujica e o Progressismo na América do Sul. **Boletim OPSA**, n. 2, 2014a, p. 15-18.

ALBUQUERQUE, Marianna. Pela Terceira Vez, Frente Ampla! **Boletim OPSA**, n. 4, 2014b, p. 18-22.

ANTÍA, Fernando. Uruguay 2002: Contagio, Crisis Bancaria y Perspectivas. **Iconos: Revista de Ciencias Sociales**, n. 15, 2002, p. 145-153.

BUQUET, Daniel e CHASQUETTI, Daniel. Elecciones Uruguay 2004: Descifrando el Cambio. **Revista de Ciencia Política**, v. 25, n. 2, 2005, p. 143- 152.

CAETANO, Geraldo. El “Uruguay Internacional” y la Región: Apuntes Históricos y Desafíos Vigentes. In **Brasil-Uruguai, os próximos 20 anos: debates e textos acadêmicos**. Brasília: Funag, 2011.

CAETANO, Geraldo. Uruguay Integrado: Balances y Prospectos de la Política Exterior y de las Estrategias de Inserción Internacional de Uruguay (2005-2007). In LIMA, M.R.S (org.) **Desempenho de Governos Progressistas no Cone Sul: Agendas Alternativas ao Neoliberalismo**. Rio de Janeiro: Edições Iuperj, 2008, p. 248-270.

CARRACEDO, Fabián e SENATORE, Luis. Las Políticas Laborales y las Relaciones de Trabajo

Durante el Gobierno de José Mujica. In BETANCUR, N.; BUSQUETS, J. M. (coords.). **El Decenio Progresista: Las Políticas Públicas de Vázquez a Mujica**. Montevideo: Fin de Siglo, 2016.

CHASQUETTI, Daniel Uruguay 2006: Éxitos y Dilemas del Gobierno de Izquierda. **Revista de Ciencia Política**, vol. especial, 2007, p. 249-263.

CHASQUETTI, Daniel e BUQUET, Daniel. La Democracia en Uruguay: Una Partidocracia de Consenso. **Revista Política**, n. 42, 2004, p. 221-247.

CHASQUETTI, Daniel e GARCÉ, Adolfo. Unidos por la Historia: Desempeño Electoral y Perspectivas de Colorados y Blancos como Bloque Político. In BUQUET, D. (coord.). **Las Claves del Cambio: Ciclo Electoral y Nuevo Gobierno - 2004-2005**. Montevideo: Instituto de Ciencia Política, 2005.

DEL RÍO, Andrés. Justiça Transicional no Uruguai: Os Labirintos da Dimensão da Justiça. **Revista Política Hoje**, v. 25, n. 2, 2016, p. 21-53.

GARCÉ, Adolfo. Uruguay: el Frente Amplio como Partido de Gobierno. In IGLESIAS, E; CONDE, R; SUARÉZ PERTIERRA, G (ed.). **El Momento Político em América Latina 2010**. Madrid: Colección Fundación Carolina, 2011.

HERNÁNDEZ NILSON, Diego; POSE, Nicolás; RAGGIO, Andrés. Entre el Norte y el Sur: La Política Exterior de los Gobiernos del Frente Amplio (2005-2014). **Cadernos do Tempo Presente**, n. 23, 2016, p. 38-53.

HERRERA, Luis Alberto. **El Uruguay Internacional**. Paris: Bernard Grasset Éditeur, 1912.

LESSA, Marcos André. **Mujica: o Presidente Mais Rico do Mundo**. Rio de Janeiro: Editora 5W, 2015.

LÓPEZ, Camilo. Convergencias y divergências en la Política Exterior Uruguaya: uma Mirada Inter y Intrapartidaria. **XIII Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciências Sociais (UdelaR)**, 2014.

LUJÁN, Carlos. El Caso Uruguayo. In QUIROGA, Y.; FRANÇA, C (orgs.). **Consenso Progresista: Política Exterior de los Gobiernos Progresistas del Cono Sur – Convergencias y Desafíos**. São Paulo: Fundación Friedrich Ebert, 2010, p. 135-176.

MIDAGLIA, Carmen e TEJERA, Rafael. Uruguay del Pepe Mujica: Los Cambios Procesados en el Campo de la Asistencia Social. In BETANCUR, N.; BUSQUETS, J. M. (coords.). **El Decenio Progresista: Las Políticas Públicas de Vázquez a Mujica**. Montevideo: Fin de Siglo, 2016.

MOREIRA, Constanza. Partido, Gobierno y Movimientos Sociales en el “Giro a la Izquierda” de América Latina: El Caso Uruguayo. In LIMA, M.R.S (org.) **Desempenho de Governos Progressistas no Cone Sul: Agendas Alternativas ao Neoliberalismo**. Rio de Janeiro: Edições Iuperj, 2008, p. 107-127.

MOREIRA, Constanza. Las Vísperas del Cambio: El Triunfo de la Izquierda y la Reinserción del Uruguay en la Región. **Análise de Conjuntura OPSA**, 2004.

PORZECANSKI, Roberto. **No Voy en Tren: Uruguay y las Perspectivas de um TLC com Estados Unidos (2000-2010)**. Montevideu: Random House Mondadori, 2010.

REIS, Guilherme Simões. Uruguayan welfare state: conditions for its building, maintenance and destruction. **25th World Congress of Political Science**, 2018, Brisbane, 2018.

REIS, Guilherme Simões. Democracia no Uruguai: Quase um Oásis, mas o Diabo Mora nos Detalhes. **Teoria & Pesquisa**, v. 26, 2017, p. 69-98.

REIS, Guilherme Simões. Os governos da Frente Ampla: mudanças históricas no Uruguai. **Observador On-Line**, v. 8, 2013, p. 1-16.

REIS, Guilherme Simões. A disputa político-partidária no Uruguai: oponentes externos, adversários internos. **Observador On-Line**, v. 6, 2011, p. 1-45.

REVELÉZ, Lincoln B. La Inserción Internacional de Uruguay en la Globalización: Una Mirada Multidimensional Frente al Nuevo Siglo. **Seminario Inserción Internacional del Uruguay**, Montevideu, 2007.

SEVERGNINI, Nastasia B. La Inserción Internacional de Uruguay em Debate. In MURTA, A.; PEDROSO, C. S.; SOARES, S. A (orgs.). **Transversalidades Temáticas em Relações Internacionais**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2018, p. 319-336.

SILVA, Roberta R.M. A Política externa do Uruguai no Período Recente: as Teorias das Relações Internacionais e os Dilemas de um Estado Pequeno. **VI Congreso de Relaciones Internacionales**, Universidade de la Plata, 2012, p. 1-16.

VAILLANT, Marcel. ¿Por qué Uruguay Necesita Negociar um TLC com Estados Unidos? **Cuadernos del CLAEH**, n. 94-95, 2007, p. 91-120.

YAFFÉ, Jaime. **Al Centro y Adentro: La Renovación de la Izquierda y el Triunfo del Frente Amplio en Uruguay**. Montevideu: Librería Linardi y Risso, 2005.

Capítulo 10

Venezuela



Duas Décadas de Bolivarianismo na Venezuela (1999-2019)

Dos Décadas de Bolivarianismo en Venezuela (1999-2019)

Leonardo Albarello Weber¹

Resumo: Partindo da importância que a Venezuela teve no ciclo progressista na América do Sul, o capítulo tem como objetivo apresentar a política doméstica e externa do país com um diálogo entre os dois planos. Isso será feito por meio de alguns marcos temporais: a ascensão de Hugo Chávez (1998), o golpe de Estado (2002), a sucessão de Chávez (2013) e o governo de Nicolás Maduro, marcado por sucessivas crises. O capítulo aborda a importância da política externa no processo político venezuelano, o bolivarianismo e as políticas sociais do período. A análise mostrará como a Venezuela passou por diferentes inflexões internas e externas nesse período, e como os governos de Chávez e Maduro experimentaram contextos distintos.

Palavras-chave: Venezuela; América do Sul; Política Externa; Bolivarianismo; Hugo Chávez; Nicolás Maduro.

Resumen: Partiendo de la importancia que Venezuela tuvo en el ciclo progresista en América del Sur, el capítulo tiene como objetivo presentar la política doméstica y externa del país con un diálogo entre los dos planes. Esto se hará a través de algunos marcos temporales: el ascenso de Hugo Chávez (1998), el golpe de Estado (2002), la sucesión de Chávez (2013) y el gobierno de Nicolás Maduro, marcado por sucesivas crisis. El capítulo aborda la importancia de la Política Exterior en el proceso político venezolano, el bolivarianismo y las políticas sociales del período. El análisis mostrará cómo Venezuela pasó por diferentes inflexiones internas y externas en ese período, y cómo los gobiernos de Chávez y Maduro experimentaron contextos distintos.

Palabras clave: Venezuela; América del Sur; Política exterior; Bolivarianismo; Hugo Chávez; Nicolás Maduro.

1 Mestre em Ciência Política pelo IESP-UERJ. Bacharel em Relações Internacionais pela UFRGS. Pesquisador do Observatório Político Sul-Americano (OPSA) e do Núcleo de Estudo de Atores e Agendas de Política Externa (NEAAPE) entre 2017 e 2019. Sua principal área de pesquisa é Política Internacional, com ênfase em Relações Internacionais da América do Sul e Política Externa da Venezuela. E-mail: leonardoaweber@gmail.com

Introdução

A Venezuela foi o primeiro país a adentrar no ciclo progressista da América do Sul, processo que foi chamado de Onda Rosa (PANIZZA, 2006) e teve início com a eleição de Hugo Chávez, em 1998. Seu governo atraiu paixões e ódios ao longo dos seus quatorze anos de existência (1999-2012) e deixou farto legado social e político para seu sucessor, Nicolás Maduro (2013-atual). Com isso, o objetivo deste capítulo é sistematizar a política doméstica e externa dos dois governos por meio dos principais marcos temporais do período.

Antes de adentrar no período chavista, foi dedicada uma breve seção para caracterizar o sistema político que o precedeu, pois este seria profundamente alterado pelo novo presidente. A seção sobre o governo de Nicolás Maduro procede a uma reconstituição do primeiro mandato presidencial (2013-2018), notadamente marcado pela crise política e econômica do país e a dificuldade de criar uma agenda positiva, tanto na frente doméstica como externa. Por isso, essa seção é mais descritiva e acompanha a acelerada falência institucional da Venezuela madurista. Na seção conclusiva, foram feitas observações sobre a conjuntura atual da crise venezuelana, no início do ano de 2019, assim como possíveis desenvolvimentos futuros para o país.

O Pacto de Punto Fijo e a Venezuela antes de Chávez

A democracia venezuelana foi fundada com o Pacto de Punto Fijo, em 1958, um acordo firmado entre os três principais partidos do país: o partido Ação Democrática, o Comitê de Participação Política Eleitoral Independente (Copei) e a União Republicana Democrática. Em um trabalho clássico, o cientista político venezuelano Juan Carlos Rey (1972) definiu tal sistema como um “pacto populista de conciliação de elites”. Punto Fijo estabeleceu compromissos básicos, como o respeito aos resultados das eleições e um programa de governo mínimo comum. Esse sistema deu origem a uma espécie de bipartidarismo de consenso entre o partido Ação Democrática e o Copei, que se alternaram no poder até o final da década de 1980, quando o sistema começou a apresentar fissuras sociais e políticas. A base material do Pacto de Punto Fijo foi a renda gerada pela exportação de petróleo, que prosperou especialmente na década de 1970, mas foi também seu ponto frágil quando o preço do produto declinou a partir da década de 1980. Os dois partidos principais eram altamente institucionalizados, possuíam vínculos com sindicatos e, embora tivessem suas raízes na classe média urbana, buscavam alianças em múltiplos setores da sociedade (VILLA, 2005).

A estabilidade alcançada no plano doméstico teria reflexos na política externa do país. A Venezuela passaria a gozar de uma imagem de país democrático e estável, numa região marcada por golpes de Estado. Segundo Carlos Romero (2003), a nova ordem iniciada a partir de Punto Fijo conferiu as seguintes características à inserção internacional venezuelana: a natureza pacífica e democrática do país; a centralidade do Presidente da República em decisões de política externa; a vocação petroleira do país como traço distintivo; a projeção de diferentes imagens de política exterior, calcadas na singularidade geográfica da Venezuela: andina, caribenha, amazônica, hemisférica e terceiro-mundista. Além dessas características gerais, a Venezuela construiu uma relação especial com os Estados Unidos, seu principal parceiro comercial, ao lado de quem se colocou fortemente ao longo da Guerra Fria, assumindo uma posição explicitamente anticomunista.

Com a elevação dos preços do petróleo na década de 1970, a Venezuela ampliaria sua atuação internacional, especialmente na região centro-americana e caribenha, onde mantém influência política e econômica até os dias de hoje. A exportação de petróleo, ao lado da pro-

ximidade com os Estados Unidos, foram os principais alicerces da inserção internacional da Venezuela. A empresa estatal Petróleos de Venezuela Sociedade Anônima (Pdvsa), especificamente, foi utilizada como ferramenta de política externa por distintos governos. A Pdvsa tornou-se a base da economia do país desde sua fundação, em 1976. Atualmente, o petróleo e seus derivados contribuem com quase 50% do Produto Interno Bruto (PIB) e por mais de 90% das exportações do país (LABRADOR, 2019).

A despeito da estabilidade política e relativa prosperidade econômica alcançadas nesse período, o Pacto de Punto Fijo começaria a apresentar sinais de desgaste no final da década de 1980. O governo da época, de Carlos Andrés Pérez, buscava um empréstimo do Fundo Monetário Internacional (FMI) para fazer face à dívida pública. Para isso, precisaria aplicar um pacote de medidas, como a desvalorização da moeda, a restrição do crédito e do gasto público e o aumento no preço de produtos e serviços básicos. A gasolina foi reajustada em 100%, o que refletiu nas tarifas de transporte público. Esse último ponto foi o estopim de uma grande revolta urbana conhecida como Caracazo, em 1989. Inicialmente liderada por estudantes, a revolta recebeu apoio gradual do resto da sociedade. O presidente suspendeu as garantias constitucionais e impôs um toque de recolher, usando as Forças Armadas para reprimir a população, gerando centenas de mortes, principalmente em bairros pobres das grandes cidades (MARINGONI, 2009).

O Caracazo é um marco fundamental para que se compreenda a ascensão de Hugo Chávez. O papel dado às Forças Armadas no episódio gerou fissuras entre os militares, especialmente dentro do Exército, no qual já se vislumbrava certa frustração com a classe política. Esse processo resultou em duas tentativas de golpe de Estado em 1992, ambas fracassadas. Chávez foi o líder do primeiro golpe, pelo qual ficou preso por cerca de dois anos, quando recebeu um indulto presidencial. O sistema político da Venezuela estava em franca crise e foi nesse contexto que Chávez se candidatou à presidência, em 1998, por meio de seu Movimento V República (MVR), que integrava a coalizão Polo Patriótico. Vitorioso com mais de 56% dos votos, Hugo Chávez daria início a uma série de mudanças institucionais na Venezuela, pondo fim a quatro décadas de vigência do Pacto de Punto Fijo (BERNARDES, 2015).

Da Eleição ao Referendo Revogatório de 2004: os primeiros anos do Governo Chávez

Ao chegar à presidência, o primeiro desafio de Chávez foi lidar com um Poder Legislativo em que não possuía maioria. Mais do que governar ou renovar, Chávez desejava transformar profundamente o sistema político venezuelano e, para isso, precisava do apoio do Congresso. Para tal, convocou um plebiscito sobre a realização de uma Assembleia Constituinte para reescrever a Constituição de 1961. Vitorioso no plebiscito, a coalizão de Chávez também conseguiu ampla vitória na eleição constituinte, elegendo 119 das 131 vagas. A nova Constituição trouxe diversas modificações: o nome do país foi alterado para República Bolivariana da Venezuela; foram criados o Poder Eleitoral e o Poder Cidadão, além dos três poderes tradicionais; o Senado foi extinto, mantendo apenas a Assembleia Nacional como corpo legislador; foram incluídos mecanismos de participação social, além de diferentes possibilidades da convocação de referendos e plebiscitos; os direitos ambientais e indígenas foram incluídos; os direitos sociais foram ampliados; a privatização da estatal Pdvsa foi proibida.

A partir do novo texto constitucional, promulgado em 1999, foram realizadas novas eleições em 2000, as quais Chávez venceu com quase 60% dos votos. Fortalecido, o presidente avançou sobre outras matérias, alterando o regime fundiário e fiscal do país e ampliando o controle do Poder Executivo sobre a Pdvsa por meio da Lei Orgânica de Hidrocarbonetos. Embora a Pdvsa se tratasse de uma empresa pública, sua direção executiva havia adquirido

notável autonomia do poder público, flertava com a privatização desde a década de 1980 e repassava cada vez menos suas receitas ao Estado, reinvestindo os recursos na própria empresa. O conjunto de mudanças introduzidas por Chávez gerou reações das elites políticas e econômicas, que convocaram protestos no final de 2001 e apoiaram um golpe de Estado contra Chávez, em 2002 (MARINGONI, 2009).

Os partidos políticos tradicionais, parte do empresariado, a maioria dos executivos da Pdvsa e setores das Forças Armadas lideraram a derrubada do governo Chávez em abril de 2002. Pedro Carmona, presidente da Federação Venezuelana de Câmaras de Comércio (Fedecâmaras), foi repentinamente empossado como presidente do país. Contudo, o processo foi revertido por um grupo de militares do Exército que trouxeram o presidente de volta ao Palácio de Miraflores dentro do curto período de 47 horas². Mesmo com a derrota do golpe, os opositores do governo promoveram um locaute do setor petrolífero entre dezembro de 2002 e fevereiro de 2003, desabastecendo o país, gerando queda nas exportações e fuga de capitais. Somados, o golpe e o locaute são um divisor de águas na política interna e externa da Venezuela (SARAIVA; RUIZ, 2009).

A partir de então, ocorreria um processo de depuração das Forças Armadas, assim como uma radicalização na política exterior chavista. Segundo Romero (2016, p. 72), o golpe serviu como uma espécie de lição ao chavismo para saber quem estava e quem não estava com ele. Entendeu-se que um verdadeiro “arrastão” (revolcón) era necessário na estrutura de poder da Venezuela. Não apenas foram tomadas medidas contra os setores militares que apoiaram o golpe, como também se buscou submeter a corporação a uma politização permanente, inserindo controle interno e uma nova doutrina militar, explicitamente comprometida com o bolivarianismo³.

O governo conseguiu resistir aos meses de instabilidade política e à desorganização produtiva gerada pelo boicote petrolífero. Chávez promoveu uma demissão em massa de 17 mil funcionários da estatal Pdvsa, que tinham apoiado a greve, e alterou o regulamento da empresa, permitindo maior controle do Executivo sobre ela. Além disso, o governo aceitou a realização de um referendo revogatório sobre o mandato de Chávez, uma espécie de recall, já previsto pela nova constituição (PEDROSO, 2014). O Brasil teve importante papel na realização do referendo, visto que coordenou negociações entre governo e oposição ao longo de 2003, por meio do Grupo de Países Amigos da Venezuela, liderado pelo presidente brasileiro à época, Luiz Inácio Lula da Silva⁴. A Organização dos Estados Americanos e o Carter Center também tiveram papel importante nesse processo de solução negociada para a crise.

A oposição reuniu-se, a partir de 2002, na Coordenadora Democrática, uma coalizão de partidos e setores da sociedade civil, como a Fedecâmaras e a Confederação de Trabalhadores da Venezuela (CTV). Foi essa coalizão que articulou o locaute petrolífero e desejava pressionar o governo para uma reforma constitucional que reduzisse o tempo de mandato de seis para quatro anos e incluísse o segundo turno no sistema eleitoral, dentre outros pontos. O referendo, realizado em 2004, foi positivo para Chávez, que o venceu com 59,10% dos votos (CNE, 2004). A vitória devolveu legitimidade ao governo e, a partir de então, o chavismo entraria em uma fase de maior estabilidade política.

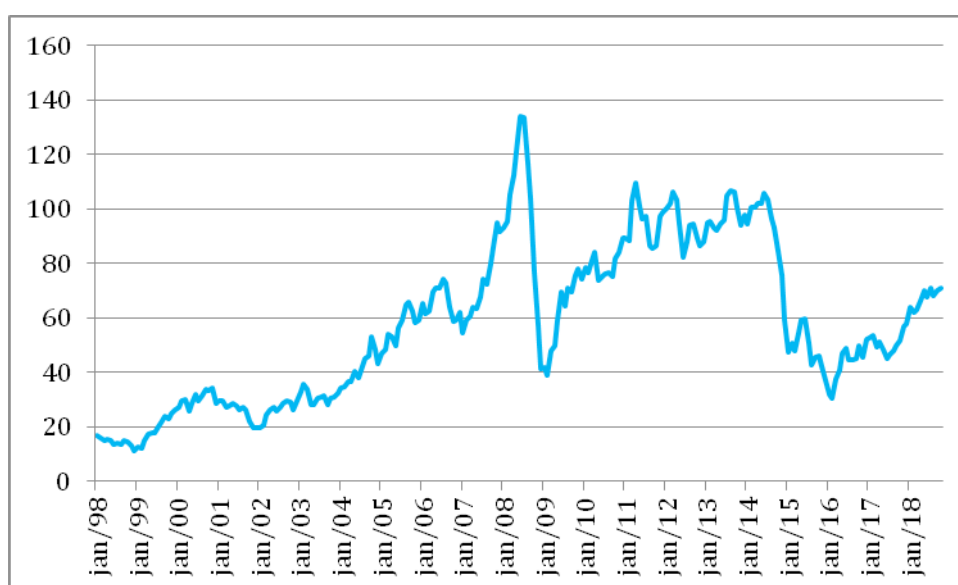
2 O efêmero golpe foi retratado no documentário “A revolução não será televisionada”, dos cineastas irlandeses Kim Bartley e Donnacha O’Briain, que estavam no Palácio de Miraflores, em Caracas, no dia do golpe. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=8Bs8t3GkgKA>>. Acesso em: 31 jan. 2019.

3 O bolivarianismo defendido por Hugo Chávez conjuga diferentes ideologias. Em sua gênese está a figura de Simón Bolívar, libertador da América Espanhola e defensor de uma união latino-americana contra a dominação europeia. Na versão atualizada de Chávez, os Estados Unidos ocupam o lugar que antes pertencia à Europa. Assim, a América Latina precisaria unir-se para se livrar desse vínculo de dependência e dominação estadunidense (MARTINEZ; PEDROSO, 2016, p. 99).

4 O grupo foi criado para auxiliar iniciativas já feitas pelo Secretário Geral da OEA, César Gaviria. Os membros do grupo foram: Brasil, Estados Unidos, Chile, México, Espanha e Portugal.

No mesmo ano do referendo, o preço do petróleo começou a apresentar tendência de elevação, como mostrado no gráfico abaixo. Observe-se que o ciclo de alta se manteve até 2008, quando despencou com a crise financeira iniciada nos Estados Unidos. Houve uma retomada dos preços já em 2009, embora em níveis mais baixos. Atente-se também à diminuição apresentada a partir de 2014, quando Nicolás Maduro já havia assumido a presidência do país. A partir de então, a Venezuela entraria em uma profunda crise econômica, marcada pela recessão de vários anos consecutivos, espiral inflacionária, desvalorização cambial e desabastecimento de produtos básicos. Muito dessa crise foi gerada pelo declínio do preço do petróleo, como a curva do gráfico exemplifica. Desse modo, enquanto o governo Chávez foi marcado pela bonança petroleira e um ciclo de alta de commodities, Maduro sofre com a reversão dessa tendência.

Gráfico 1: Preço do Barril do Petróleo em US\$ (1998-2018)



Fonte: Elaborado pelo autor, com base em *Energy Information Administration* (2018)⁵.

Políticas Sociais e Política Externa: o Chavismo em seu auge

Como afirmado na seção anterior, o período iniciado em 2004 seria mais proveitoso para o governo bolivariano, quando pôde dar seguimento a projetos domésticos e externos. O aumento vertiginoso do preço do petróleo deu à Venezuela a possibilidade de realizar múltiplos investimentos na área social, assim como catapultar uma atuação internacional intensa. Foi também em 2004 que Chávez assumiu uma postura abertamente socialista, propondo o “Socialismo do Século XXI”⁶ (PEDROSO, 2018, p. 137). Em 2005, ocorreram eleições legislativas, nas quais a oposição decidiu não participar como forma de boicote às instituições chavistas. O resultado foi que todos os 167 deputados eleitos apoiavam o governo, em uma legislatura que duraria de 2006 a 2010 (CNE, 2005). Foi nesse período que Chávez decidiu criar um partido para unificar os diferentes grupos que o sustentavam, o Partido Socialista Unido da Venezuela (PSUV), em 2007.

⁵ Foi utilizado como referência o preço do petróleo bruto negociado em West Texas Intermediate (WTI), da região do Golfo do México, onde estão as principais refinarias compradoras da Venezuela.

⁶ Segundo Neves (2010, p. 69), o Socialismo do Século XXI possui múltiplos significados e mistura diferentes simbologias: o marxismo, o indigenismo e o catolicismo cristão, trazendo uma ideia de superação da opressão, através da concessão a setores sociais desfavorecidos, visando a um novo pacto social, mais solidário e justo.

Nas eleições parlamentares seguintes, em 2010, a oposição voltaria a disputar eleições, reagrupada na Mesa de Unidade Democrática (MUD), criada em 2008, e conquistando 65 assentos. Contudo, os opositores de Chávez mantêm um dilema recorrente: ou boicotam as eleições como forma de repúdio ao chavismo e à nova Constituição, correndo o risco de ficar sem representação, ou participam das eleições, legitimando os canais institucionais existentes. De todo modo, entre 2005 e 2012, a Venezuela experimentou um período em que Chávez pôde governar com relativa tranquilidade, sendo reeleito com mais de 62,84% dos votos, em 2006 (CNE, 2006).

Seu governo teve duas arenas onde o projeto revolucionário se mostrou mais claramente e que se tornaram as bandeiras do bolivarianismo: as políticas sociais e a exportação da Revolução Bolivariana pela via da política externa. No campo social, o governo lançou as chamadas Misiones, um conjunto de políticas públicas em diferentes áreas. De acordo com Villa (2005), os programas cobriram larga parte das classes mais pobres e ao menos um terço da classe média. Algumas políticas merecem destaque: a Misión Barrio Adentro, que buscou fornecer atendimento médico com consultas diárias e plantão 24 horas, sendo majoritariamente feito por médicos cubanos; a Misión Mercal, que é uma espécie de rede de feiras e mercados populares, vendendo produtos a preço subsidiado ou mesmo gratuitamente aos mais pobres; a Misión Robinson, voltada à alfabetização em massa da população; e as Misiones Ribas e Sucre, voltadas à reinserção de pessoas no ensino médio e à formação universitária, respectivamente.

Lançadas em 2003, as Misiones ganharam impulso a partir do aumento do preço do petróleo, em 2004, especialmente pelo papel da Pdvsa no financiamento dos programas sociais. Chávez criou um Fundo de Desenvolvimento Nacional (Fonden) dentro da Pdvsa, usando as rendas da exportação de petróleo para as Misiones e para outros investimentos estratégicos, como em infraestrutura (PDVSA, 2019). Os resultados anunciados foram extremamente satisfatórios: em 2005, a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (Unesco) declarou a Venezuela um território livre de analfabetismo; enquanto que a agência da ONU para Alimentação e Agricultura (FAO) reconheceu publicamente em 2013 o sucesso da Venezuela em reduzir pela metade a porcentagem e o número de pessoas com fome e subnutrição antes de 2015, alcançando assim um dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (FAO, 2013).

Contudo, as Misiones não foram devidamente institucionalizadas como serviço público. Como expresso no próprio nome, tiveram caráter mais emergencial, com exceção das políticas educacionais, que trouxeram resultados mais duradouros. A fragilidade da segurança alimentar no país, por exemplo, se tornaria uma das marcas do governo de Nicolás Maduro, com um contínuo desabastecimento de produtos básicos e o aumento acelerado da desnutrição e da fome no país.

Além das políticas sociais, outra arena ganhou atenção de Chávez e se tornou uma das prioridades do governo: a política externa bolivariana. Os primeiros anos do governo chavista não dedicaram especial atenção à frente externa e priorizou-se o processo constituinte, sendo depois tragado pela tentativa de golpe e boicote em 2002 e 2003. Em 2004, contudo, Hugo Chávez lançaria uma produtiva agenda internacional assentada na integração regional e no anti-imperialismo. A base de seu projeto regional começou como uma negativa à proposta da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), que já vinha sendo negociada desde a década de 1990, com o governo Bill Clinton, nos Estados Unidos. Por meio da aproximação com o governo cubano e o desejo de contrapor os EUA no hemisfério ocidental, Venezuela e Cuba criaram a Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América - Tratado de Comércio dos Povos (ALBA - TCP)⁷. A ALBA-TCP propõe-se a colocar os objetivos sociais acima

⁷ Os membros do bloco são: Cuba, Venezuela, Bolívia, Nicarágua, Dominica, Equador, São Vicente e Granadinas, Antígua

dos econômicos, fazendo a chamada diplomacia dos povos e um intercâmbio comercial mais solidário. Através da ALBA-TCP, a Venezuela promoveu a internacionalização de suas políticas públicas, em uma profícua parceria utilizando financiamento venezuelano, mas majoritariamente executada por Cuba.

Além da ALBA-TCP, Chávez ressignificou acordos comerciais antigos da Venezuela com a região centro-americana e caribenha, criando a empresa Petrocaribe. Inicialmente, o governo desejava criar empresas sub-regionais de petróleo também com os países do Cone Sul e dos Andes, mas foi na bacia caribenha onde esse projeto mais prosperou. A Petrocaribe busca articular a política energética dos países membros, garantindo à Venezuela um mercado estável para seu petróleo e, em alguns casos, logrou angariar apoio político a seu projeto regional, nucleado na ALBA-TCP. A Venezuela oferece preços abaixo do mercado e financiamento de longo prazo a juros subsidiados (OLIVEIRA, 2011). Como afirmado anteriormente, a Venezuela de Punto Fijo manteve importante influência sobre o Caribe e a América Central, com os quais fez diferentes acordos ao longo das décadas, referentes à exportação de petróleo em condições especiais⁸. Chávez deu continuidade a essa tradição, embora com vantagens ainda maiores para seus vizinhos, e também motivado por um desejo de disputar a liderança da região com os Estados Unidos.

Chávez também cooperou com outros países da região para a formação de organismos de integração regional, como a União de Nações Sul-Americanas (Unasul), em 2008, e a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac), em 2010. É importante destacar que, a despeito da convergência política entre vários líderes regionais nesse período, também existiram divergências. Por exemplo, embora Equador e Bolívia tenham entrado para a ALBA-TCP, os maiores países da América do Sul, Brasil e Argentina, nunca aderiram ao bolivarianismo. No caso específico do presidente brasileiro, Luiz Inácio Lula da Silva, parte da literatura aponta até mesmo para uma espécie de disputa interna pela liderança da região, mesmo que a cooperação fosse a tônica das relações regionais (BURGES, 2007).

Nesse sentido, o comportamento de Chávez também incluiu algumas escolhas paradoxais. Por exemplo, no início de seu governo, fez críticas ao Mercado Comum do Sul (Mercosul), classificando-o como neoliberal. Contudo, em 2006, a Venezuela anunciou a saída da Comunidade Andina (CAN) e entrada no Mercosul. A CAN vinha passando por dificuldades em compatibilizar diferentes modelos de desenvolvimento, visto que outros membros haviam assinado tratados de livre comércio com os Estados Unidos. A isso se somava a difícil relação de Chávez com Álvaro Uribe, presidente da Colômbia (PEDROSO, 2014).

Além da integração regional latino-americana, a relação conflituosa com os Estados Unidos foi um traço distintivo do governo Chávez. Principal parceiro comercial da Venezuela e aliado político durante a Guerra Fria, os Estados Unidos passariam de amigo a desafeto do governo venezuelano. De acordo com José Briceño Ruiz (2017), Chávez sempre possuiu uma postura crítica em relação ao neoliberalismo econômico propalado pelo governo americano e seu unilateralismo em política exterior. Contudo, após o curto golpe de 2002, a relação entrou em um espiral de antagonismo sem precedentes. George W. Bush reconheceu o governo provisório que se auto-empossou após o sequestro de Chávez, o que, somado a evidências de que os EUA teriam apoiado os golpistas desde o início, criaram uma desconfiança perene

e Barbuda, Santa Luzia, São Cristóvão e Neves e Granada. Honduras fez parte do grupo, mas retirou-se após o golpe Estado contra o presidente Manuel Zelaya. Antes chamada "Alternativa Bolivariana para as Américas", a ALBA adicionou o "Tratado de Comércio dos Povos" com a entrada da Bolívia e a sugestão de Evo Morales de um acordo comercial.

8 Nesse tipo de acordo, destacam-se o Acordo de Puerto Ordaz, de 1976, e o Pacto de San José, de 1980, que incluiu o México como provedor de petróleo. Esse segundo acordo também tinha um componente político mais forte, voltado à estabilização social e política da América Central. Em 2000, seria firmado o Acordo Energético de Caracas e, em 2005, o acordo que deu origem à Petrocaribe.

no bolivarianismo e aprofundaram o radicalismo do presidente. O que então era crítica ao neoliberalismo e unilateralismo tornou-se uma recusa ao capitalismo como um todo e uma política externa anti-imperialista⁹. Chávez passaria a defender o Socialismo do Século XXI, que nos anos seguintes se refletiria na fundação do PSUV e na proposição do Projeto Nacional Simón Bolívar - Primeiro Plano Socialista (2007-2013). A tensão bilateral, marcada por acusações e incidentes diplomáticos, entretanto, seguiu muito proveitosa no âmbito comercial, inclusive com aumento do fluxo de comércio (PEDROSO, 2018).

A Venezuela também buscou desenvolver relações com países de fora da região latino-americana e ajudar a construir um mundo onde os Estados Unidos não fossem o centro do sistema. Em 2004, o governo lançou o Novo Mapa Estratégico da Revolução, que reuniu análises feitas pelo presidente em novembro daquele ano e anunciava uma nova era para as relações internacionais da Venezuela e do mundo:

Na Ásia, também está se levantando com força outro polo. No mundo existem cinco polos ou agrupamentos de força. África, Ásia, Europa e neste continente dois, o polo da América do Norte e o polo da América do Sul. Esse é o mundo ideal para nós, um mundo pluripolar (FRÍAS, 2004, p. 24, tradução nossa¹⁰).

Foi nesse sentido que Chávez buscou impulsionar a integração latino-americana, mas também construir alianças estratégicas com países como China, Rússia, Irã, Síria, Líbia, Bielorrússia, Vietnã e Malásia. As parcerias buscavam incremento na relação comercial, atração de investimentos, modernização tecnológica e articulação com governos e movimentos sociais para ganhar força em organismos multilaterais (VENEZUELA, 2007).

O Primeiro Mandato de Nicolás Maduro: o Chavismo sem Chávez

Hugo Chávez conquistou, por larga margem, mais um mandato presidencial em outubro de 2012. Derrotou por mais de dez pontos de vantagem o candidato Henrique Capriles, do partido Primeiro Justiça, que se candidatou pela coalizão opositora Mesa de Unidade Democrática (MUD). Contudo, Chávez faleceu de câncer em março do ano seguinte, antes de tomar posse, e novas eleições foram convocadas. Seu vice-presidente, Nicolás Maduro, concorreu novamente contra Capriles, vencendo com uma diferença de menos de 1,5% dos votos (CNE, 2012; 2013). A diferença reduzida de votos motivou desconfiança na oposição, que pediu a recontagem de votos ao Conselho Nacional Eleitoral (CNE), alegou fraude nas urnas e convocou protestos de rua. Dada a violência dessas manifestações, Capriles acabou recuando em suas posições.

A polarização política e social, entretanto, seria uma marca do governo Maduro, cuja legitimidade é contestada quase diariamente nas ruas, na mídia e na Assembleia Nacional. Maduro enfrenta a dificuldade de suceder um líder carismático e, mais do que isso, precisa arbitrar fissuras dentro do PSUV e das Forças Armadas. Chávez era um paraquedista do Exército que se tornou nacionalmente conhecido por meio de um golpe de Estado. Maduro, por sua vez, era motorista de ônibus e entrou na política por meio do sindicalismo, depois se tornando constituinte da ANC de 1999 e deputado nos anos seguintes. Foi também o

⁹ A despeito da relação antagônica com os Estados Unidos, Washington seguiu sendo o principal parceiro comercial da Venezuela. Segundo o United States Census Bureau (2018), as exportações da Venezuela aos EUA inclusive aumentaram ao longo do governo de Hugo Chávez.

¹⁰ No original: *“En Asia también se está levantando con fuerza otro polo. En el mundo hay cinco polos o agrupaciones de fuerza. África, Asia, Europa, y en este continente dos, el polo de Norteamérica y el polo de Suramérica. Ese es el mundo ideal para nosotros, un mundo pluripolar”*.

chanceler mais longo de Chávez, cargo que ocupou entre 2006 e 2013, quando se elegeria presidente. A deterioração política e econômica da Venezuela levou Maduro a entregar cada vez mais postos-chave do governo aos militares, que atualmente ocupam quase metade dos Ministérios, incluindo a presidência da Pdvs e o Ministério do Petróleo e Energia.

Em 2014, novos protestos eclodiram no país, inicialmente motivados por estudantes simpáticos à oposição que se manifestavam contra a violência urbana na Venezuela. Os protestos, contudo, aumentaram de tamanho e transbordaram a motivação inicial, levantando bandeiras contrárias ao governo e se espalhando por outros estados venezuelanos. Problemas como inflação, corrupção, desabastecimento de produtos e apagões elétricos faziam parte das reivindicações dos estudantes. O governo Maduro reagiu convocando marchas em seu apoio, o que levou a conflitos nas ruas e que, somados à repressão policial, causaram a morte de 43 pessoas.

De acordo com Bernardes (2015), 2014 marca um momento de cisão nas forças oposicionistas. Henrique Capriles permaneceu com uma posição mais moderada, que defendia o uso de canais institucionais para remover Maduro do poder, como a convocação de um novo referendo revogatório, por exemplo. Capriles foi o primeiro candidato oposicionista a prometer governar sob a Constituição Bolivariana de 1999 e afirmava que seu modelo seria o ex-presidente brasileiro Luiz Inácio Lula da Silva. Outros setores da oposição, representados por Leopoldo López, do partido Vontade Popular, María Corina Machado, deputada independente na época, e Antonio Ledezma, prefeito do Distrito Metropolitano de Caracas em 2014, do partido Aliança Povo Valente, colocavam-se de maneira mais radical através do movimento #LaSalida, que pedia a renúncia imediata de Maduro. López e Ledezma acabaram presos, o primeiro por incitação à violência nos protestos de 2014, e o segundo por supostamente tramar para derrubar o governo venezuelano. Capriles não foi preso, mas em 2017 foi inabilitado de concorrer a cargos eletivos por quinze anos (MIJARES, 2016).

Ao longo de 2015, a situação econômica do país piorou, mergulhando no segundo ano consecutivo de recessão. Somada ao desgaste político, contribuiu para a vitória da oposição nas eleições legislativas de dezembro do mesmo ano. A MUD obteve 112 assentos, contra 55 da coalizão Grande Polo Patriótico, representante do governo. Pela primeira vez desde 1998, o chavismo era derrotado nas urnas¹¹. A eleição de 2015 inaugurou um fenômeno novo: o governo bolivariano sem maioria parlamentar. A partir de então, embates entre o Poder Executivo e Legislativo tornaram-se frequentes. Maduro utilizou seu poder junto ao Tribunal Supremo de Justiça da Venezuela (TSJ) para conter a oposição, invalidando sessões legislativas e votações contrárias a seus objetivos como, por exemplo, a redução de seu mandato de seis para quatro anos.

Nesse contexto, a oposição começou a organizar-se para recolher o número de assinaturas suficientes para convocação de um referendo revogatório do mandato de Maduro. Embora tenham conseguido as assinaturas necessárias, o CNE suspendeu o processo alegando fraudes, o que desencadeou uma nova leva de protestos, a favor e contra o governo, com mais violência urbana e saques a lojas de comércio do país (ALBUQUERQUE, 2016). Na arena externa, Maduro viu retrainar o ciclo progressista na América do Sul, fazendo com que a Venezuela perdesse aliados regionais. Os parceiros de maior peso econômico, Argentina e Brasil, passaram a ter governos de centro-direita em 2015 e 2016, respectivamente. A queda do preço do petróleo também começaria a debilitar lentamente a influência regional de Maduro junto a seus parceiros na ALBA-TCP e na Petrocaribe.

¹¹ Houve uma exceção a isso em 2007, quando Chávez consultou a população acerca da possibilidade de reeleição indefinida, através de um referendo. Dois anos depois, Chávez faria um novo referendo e conquistaria a vitória.

Com seu tecido social e político abalado, a Venezuela entrou no ano de 2017 em uma espiral descendente de recessão, em um ano que marcaria uma contração de 12% do Produto Interno Bruto e uma inflação de 652,7%. As eleições estaduais, previstas para dezembro de 2016, não foram realizadas e as críticas internacionais a Maduro se acumulavam. No final do mês de março de 2017, o TSJ suspendeu os poderes da Assembleia Nacional, alegando desacato da mesma. A reação internacional foi tão intensamente negativa que a decisão foi revertida três dias depois. Essa decisão, contudo, deu início a cerca de quatro meses de protestos quase diários contra o governo, que totalizaram mais de 120 mortos, repressão policial e prisão e julgamento de civis por tribunais militares.

A situação doméstica passou a gerar um fluxo migratório para os países vizinhos, o que aumentou a atenção da mídia internacional à Venezuela, que passou a ser tratada como uma crise migratória e humanitária. Além disso, a Venezuela tornou-se um tema de discussão dentro da OEA. Incomodado com o que considerou ser uma ingerência externa na política doméstica, Maduro anunciou sua saída da organização e simultaneamente a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte (ANC). A justificativa para a ANC foi a de pacificar o país através de um diálogo nacional que não fosse feito sobre as bases das antigas estruturas políticas do país. Segundo Maduro, este era o sonho de Chávez, mas não pôde realizá-lo em 1998, quando convocou a primeira Constituinte. Ao contrário de Maduro, Chávez consultou a população antes de convocar a Constituinte e a submeteu a uma nova aprovação após concluída. As razões específicas de redigir uma nova carta nunca foram explicadas por Maduro¹². Mesmo sob críticas domésticas e apelos internacionais, a ANC foi realizada em julho de 2017. A coalizão opositora decidiu boicotar a votação, o que resultou na eleição de uma ANC completamente alinhada ao governo (CONJUNTURA LATITUDE SUL, 2017, p. 5).

A partir desse momento, a Mesa de Unidade Democrática entraria em um processo de agonia política e deixaria de existir (MOLEIRO, 2018). Na prática, a ANC substituiu a Assembleia Nacional e tornou os atos da oposição juridicamente irrelevantes, enquanto os partidos de oposição demonstraram cada vez mais dificuldade para se unir contra o governo Maduro. Após boicotar a ANC, aceitaram participar das eleições estaduais, em outubro de 2017. Contudo, como o resultado não foi como esperavam, os partidos opositores aumentaram as acusações de fraude e parte deles decidiu boicotar novamente outro pleito, desta vez a eleição municipal, em outubro do mesmo ano. As diferenças de estratégias entre esses partidos opositores vêm dificultando a formação de uma frente unida e com uma mensagem clara à sociedade, o que favorece o governo, dada a falta de alternativas¹³.

Paralelamente às eleições estaduais e municipais, começava uma tentativa de negociação entre o governo e a MUD na República Dominicana, com mediação do ex-presidente espanhol Rodríguez Zapatero. O ponto principal era a eleição presidencial, que em princípio ocorreria em dezembro de 2018. As demandas da oposição para participar do pleito eram: a liberdade dos presos políticos, um canal humanitário, a formação de um novo Conselho Nacional Eleitoral, a possibilidade de voto no exterior, a presença de observadores internacionais,

12 A Constituição de 1999 afirma em seu Artigo 348 que a iniciativa de convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte pode ser feita pelo presidente com seu Conselho de Ministros. O texto não estabelece, contudo, como devem ser eleitos os legisladores. Dessa maneira, além da falta de uma justificativa para a ANC, o sistema de voto foi criticado pela oposição. Os 545 assentos foram distribuídos da seguinte forma: 364 pelo voto territorial, 173 por setores sociais e 8 por comunidades indígenas. A proporcionalidade demográfica não foi respeitada, o que teria favorecido cidades pequenas e rurais. Os votos setoriais referem-se a grupos como estudantes, camponeses, empresários e trabalhadores, o que levou a que uma parcela relevante da população votasse duas vezes – pelo voto territorial e setorial (G1, 2017).

13 Por exemplo, três dos quatro maiores partidos do país decidiram não participar da eleição municipal porque se frustraram nas eleições estaduais: Vontade Popular, Primeiro Justiça e Ação Democrática boicotaram o pleito, enquanto Um Novo Tempo, Copei e Avanço Progressista participaram.

acesso equilibrado aos meios de comunicação, a reversão da impugnação de candidaturas e uma votação feita no segundo semestre de 2018. As negociações fracassaram e a eleição foi convocada para maio de 2018. A MUD já planejava boicotar essa eleição, mas de qualquer maneira havia sido proibida de apresentar um candidato único no pleito pelo TSJ.

Com o insucesso das negociações, a parcela majoritária da oposição, principalmente dos partidos tradicionais, recusou-se a comparecer e denunciaram a ilegitimidade das eleições presidenciais. Maduro enfrentou três candidatos, mas o de maior destaque foi Henri Falcón, do Avanço Progressista, que já pertenceu ao PSUV e foi acusado pela oposição de ser um fantoche do governo para dar uma falsa aparência democrática ao processo eleitoral. Maduro foi reeleito com 68% dos votos, contra 21% de Falcón, o qual pediu a impugnação dos resultados, acusando o chavismo de mais uma fraude nas urnas¹⁴ (WEBER, 2018).

Desde sua reeleição, Maduro vem buscando recuperar a economia do país, sem sucesso. Remodelou seu gabinete ministerial e assumiu a responsabilidade pela crise econômica que se arrasta desde 2014. Em julho de 2018, lançou um amplo pacote de medidas, incluindo uma reforma monetária, a flexibilização do câmbio e o reajuste do preço da gasolina, visando principalmente a combater a inflação, que ultrapassou o 1.000.000% ao ano. Contudo, não houve nenhum sinal de recuperação econômica. A legitimidade política do presidente também é frequentemente questionada, o que levou a um atentado contra a vida de Maduro em agosto. O governo acusou a oposição de conspirar com os Estados Unidos e a Colômbia para matá-lo, enquanto seus opositores acreditam que o ocorrido tenha sido fabricado. No mês seguinte, Maduro discursou na ONU afirmando que a suposta crise humanitária e migratória seria um mito criado pela imprensa internacional para motivar uma intervenção em seu país. Contudo, a Venezuela terminou 2018 aceitando ajuda humanitária da ONU pela primeira vez, com um pacote voltado para as áreas da saúde e combate à fome, que vem crescendo no país sob seu mandato (CONJUNTURA LATITUDE SUL, 2018, p. 5).

A Internacionalização da Crise Venezuelana

A política venezuelana repercute internacionalmente desde o princípio do chavismo, dado o papel que a política externa teve no governo Chávez e o simbolismo que carrega por ter sido o primeiro governo da chamada Onda Rosa na região. Ademais, um projeto revolucionário como o de Chávez é, por si só, internacionalista. Contudo, no governo Maduro, aumentou a atenção internacional à crise no país e o tema chegou a ser levado para dentro da Organização de Estados Americanos (OEA), assim como gerado reações negativas em diferentes partes do mundo.

Regionalmente, destaca-se a ausência de um líder na busca de uma solução para a crise venezuelana. Diferentes países buscaram momentos de protagonismo nesse processo, mas nenhum se manteve de modo sistemático. Mauricio Macri, logo após vencer as eleições presidenciais argentinas, em novembro de 2015, defendeu a suspensão da Venezuela do Mercosul. Contudo, foi apenas após o impeachment de Dilma Rousseff, no Brasil, que se configurou uma condição mais favorável a tal desdobramento. Com Michel Temer assumindo a presidência do Brasil, a Venezuela foi suspensa do bloco em dezembro de 2016 por motivos técnicos, visto que não havia integrado corretamente as normas comerciais.

Uma segunda suspensão ocorreu em agosto de 2017, dessa vez com o uso da Cláusula Democrática do Protocolo de Ushuaia, em decorrência da Assembleia Nacional Constituinte que Maduro convocou, considerada uma ruptura democrática pelos membros do bloco. A despeito dessa dupla suspensão, nem Argentina nem Brasil fizeram maiores esforços em

¹⁴ Os outros candidatos foram Javier Bertucci, com 11% e Reinaldo Quijada, com 0,4%.

relação à crise na Venezuela (WEBER, 2018). No caso brasileiro, o governo Rousseff já vinha marcado pela perda de dinamismo internacional, aprofundado com o tímido governo Temer. No caso de Macri, a despeito das expectativas iniciais, as dificuldades econômicas do país parecem ter se sobrepuesto a uma atuação internacional mais ativa.

O México, por sua vez, ainda sob o governo de Henrique Peña Nieto, buscou articular um grupo de países centro-americanos e caribenhos para aprovar uma resolução crítica a Maduro dentro da OEA, em 2017. Embora o México já tenha exercido maior influência nessa região, o poder de Caracas foi mais forte e impediu a formação de uma maioria de votos na organização. Maduro considerou que debater a crise de seu país na OEA seria uma forma de ingerência externa e anunciou sua saída da organização. Por fim, a iniciativa mais contundente acabou vindo do presidente peruano Pedro Pablo Kuczynski, que liderou a formação do Grupo de Lima, em agosto de 2017, após a realização da Constituinte¹⁵. As declarações do grupo, formado por países do continente americano, são carregadas de críticas a Nicolás Maduro e consideram sua reeleição ilegítima. Kuczynski chegou a afirmar que Maduro não era bem-vindo à Cúpula das Américas, mas já não governa mais o Peru, após renunciar em meio a denúncias de corrupção, em março de 2018. Em setembro de 2018, um grupo de seis países, composto pela Argentina, Chile, Colômbia, Paraguai, Peru e Canadá denunciou Maduro diante do Tribunal Penal Internacional (TPI) por crimes de lesa humanidade e violação de Direitos Humanos, supostamente cometidos desde 2014, com a repressão a protestos de rua e perseguição à oposição (EL NACIONAL, 2018).

Em suma, poderíamos dizer que as iniciativas dos países latino-americanos para a crise na Venezuela foram mais voltadas ao isolamento de Nicolás Maduro do que a uma solução negociada com governo e oposição. Além disso, com exceção do Grupo de Lima, tais ações tiveram voo curto e em sua maioria foram interrompidas por crises domésticas, como no caso de Argentina, Brasil e Peru.

Para além das questões políticas suscitadas pela Venezuela, a região latino-americana precisou lidar com outro tipo de fenômeno resultante da deterioração econômica do país: um fluxo crescente de migrantes. Segundo o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (Acnur) e a Organização Internacional para as Migrações (OIM), o número chegou a três milhões de pessoas em 2018, sendo que 2,4 milhões permaneceram na América Latina, principalmente se dirigindo à Colômbia e ao Peru (ACNUR, 2018). Desse modo, a crise venezuelana gerou, como consequência regional, a massiva chegada de migrantes a países vizinhos.

Além da região, cabe destacar o papel desempenhado por potências extrarregionais na situação venezuelana. A Rússia e a China construíram com a Venezuela uma relação desde o governo Chávez e, embora não sejam os únicos países a apoiarem Maduro, são os mais relevantes para compreender como esse governo se mantém no poder. No caso da Rússia, a parceria mais significativa foi na área militar. Venezuela e Rússia realizaram exercícios militares em diferentes ocasiões e a Venezuela chegou a ser o segundo maior comprador de armas do país (MARTHOZ, 2014). Os dois países assinaram distintos acordos de cooperação e uma linha de crédito bilionária, incluindo a venda de helicópteros, aviões bombardeiros de combate, rifles e produção de munição na Venezuela (ROMERO; MIJARES, 2016, p. 184). Em dezembro de 2018, Vladimir Putin e Nicolás Maduro reafirmaram sua parceria em um encontro em Moscou, anunciando um novo pacote de investimento da ordem de US\$ 6 bilhões nas áreas de mineração e petróleo.

Da parte de Pequim, a parceria mantém-se mais no campo econômico, numa relação

15 O Grupo de Lima é formado por: Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguai, Peru, Guiana, Santa Lúcia e México.

que prosperou sob a presidência de Chávez, mas se manteve sob Maduro, embora sem a mesma intensidade. Os empréstimos da China à Venezuela são estimados em US\$ 62 bilhões, quase 40% do que o país emprestou a toda América Latina. Cerca de um terço desse valor ainda precisa ser pago, a maioria em exportação de petróleo à China. A relação cresceu em importância à medida que a China se tornou o principal fiador econômico do governo bolivariano (GALLAGHER; MYERS, 2017). Por isso, o futuro do país passa pelos vínculos do governo com Pequim e Moscou e como isso se alteraria na hipótese de saída de Maduro.

Considerações Finais

A Venezuela foi o país que inaugurou o ciclo progressista na América do Sul. A possibilidade de que ele se encerre torna o estudo do chavismo um ponto incontornável nas relações internacionais da região e para a reorganização das forças de esquerda e centro-esquerda nos próximos anos. A academia já havia observado limitações do chavismo muito antes da atual crise instalar-se no país. Por exemplo, já nos tempos áureos do chavismo apontavam-se as dificuldades envolvidas na sucessão de um líder carismático e polarizador como Chávez. Mais do que isso, seria apenas na sua ausência que as instituições políticas por ele criadas passariam por um teste real (CARMO, 2007). Também se atentou à crescente influência dos militares na política venezuelana e à possibilidade de o governo bolivariano criar uma dependência tão grande que ficasse refém das Forças Armadas (CORRALES; ROMERO, 2012). O “chavismo sem Chávez” materializado no governo de Nicolás Maduro dá sinais de confirmar ambas as hipóteses.

No momento em que este capítulo é finalizado, o bolivarianismo venezuelano passa por sua crise mais aguda. O novo presidente da Assembleia Nacional, Juan Guaidó, autodeclarou-se presidente interino do país e foi reconhecido pela maior parte da América Latina, incluindo o Grupo de Lima, à exceção do México, agora sob o governo de Andrés Manuel López Obrador. A União Europeia pediu eleições livres, enquanto que Uruguai e México mantêm a defesa de uma solução negociada para a crise. China, Rússia, Turquia e outras nações reiteraram seu apoio a Maduro e refutaram qualquer possibilidade de intervenção externa.

A despeito da ampla repercussão internacional, esta não é a primeira vez que o governo bolivariano pareceu próximo do fim. Hugo Chávez derrotou um golpe de Estado e um boicote petrolífero em 2002 e 2003. Nicolás Maduro enfrentou quatro meses de protestos quase diários em 2017 e segue no poder, com apoio da Assembleia Nacional Constituinte, do Tribunal Supremo de Justiça e, o mais importante, do alto escalão das Forças Armadas. A lealdade dos militares a Nicolás Maduro, somada ao peso econômico da China e a parceria militar com a Rússia são os fatores principais para a manutenção do governo. Juan Guaidó parece ter noção clara disso, oferecendo publicamente anistia aos crimes dos militares que abandonarem Maduro (SINGER; MOLEIRO, 2019), assim como cumprimento dos contratos com a China e a Rússia (MANETTO; LAFUENTE, 2019). A existência de um governo paralelo ao de Maduro, as deserções de militares e o fato de a sociedade civil também ter se militarizado no país são ingredientes bastante fortes para que um conflito armado ocorra na Venezuela ou para que a violência policial e militar por parte do Estado aumente.

Esse cenário é radicalmente distinto daquele que Chávez enfrentou em 2003, quando houve espaço para o diálogo com a oposição e uma saída pacífica para a crise daquele momento. A América Latina tem um histórico relevante na resolução de crises internas com a mediação de conflitos, assim como de rechaço a intervenções externas. Mesmo com a retração dos governos progressistas na América Latina, a região vinha sendo refratária a uma solução militar para a crise venezuelana nos últimos anos. Essa foi, inclusive, a posição do Grupo de

Lima até 2018, a despeito de todas as suas críticas a Maduro. O momento presente permitirá avaliar se essa posição ainda se mantém. Ou seja, poderemos observar se a própria região endossará um desfecho violento para a longa agonia do governo de Nicolás Maduro, ou se haverá algum nível de união regional para defender a soberania da Venezuela.

(Recebido para publicação em 31 de janeiro de 2019)

Referências

ACNUR. **Número de refugiados e migrantes venezuelanos chega a 3 milhões**. 09/11/2018. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/2018/11/09/numero-de-refugiados-e-migrantes-venezuelanos-chega-a-3-milhoes/>>. Acesso em: 03 fev. 2019.

ALBUQUERQUE, Marianna. Crise Política na Venezuela: Maduro e o “chavismo sem Chávez”. **Boletim OPSA**, n. 1, jan./mar., 2017. Disponível em: <http://opsa.com.br/wp-content/uploads/2017/05/Boletim_OPSA_2017_n1.pdf>. Acesso em: 03 fev. 2019.

BERNARDES, Bruno G. A Venezuela numa encruzilhada a nova bipolarização no contexto pós-Chávez. **Relações Internacionais**, n. 46, p. 125-141, jun. 2005.

BURGES, Sean. Building a global southern coalition: the competing approaches of Brazil's Lula and Venezuela's Chávez. **Third World Quarterly**, v. 28, n. 7, p. 1343-1358, 2007.

CARMO, Corival Alves. Confrontando o subdesenvolvimento e a dependência: a Venezuela de Hugo Chávez. In: **Venezuela: Mudanças e Perspectivas**. Brasília: FUNAG, 2007, p. 13- 56.

CNE. Elección Presidencial 2006. Consejo Nacional Electoral. 2006. Disponível em: <http://www.cne.gob.ve/divulgacionPresidencial/resultado_nacional.php>. Acesso em: 03 fev. 2019.

_____. **Elección Presidencial 2012**. Consejo Nacional Electoral. 2012. Disponível em: <http://www.cne.gob.ve/divulgacion_presidencial_2012/>. Acesso em: 03 fev. 2019.

_____. **Elección Presidencial 2013**. Consejo Nacional Electoral. 2013. Disponível em: <http://www.cne.gob.ve/divulgacion_presidencial_2013/>. Acesso em: 03/02/2019.

_____. **Elecciones Parlamentarias 2005**. Consejo Nacional Electoral. 2005. Disponível em: <http://www.cne.gob.ve/int_divulgacion_parlamentarias/index_principal.php>. Acesso em: 03 fev. 2019.

_____. **Elecciones Parlamentarias 2015**. Consejo Nacional Electoral. 2015. Disponível em: <http://www.cne.gob.ve/divulgacion_asamblea_2015/>. Acesso em: 03 fev. 2019.

_____. **Referendum Presidencial 2004**. Consejo Nacional Electoral. 2004. Disponível em: <http://www.cne.gob.ve/referendum_presidencial2004/>. Acesso em: 03 fev. 2019.

CONJUNTURA LATITUDE SUL. **Latitude Sul**, jul., 2017. Disponível em: <<http://latsul.org/wp-content/uploads/2017/08/Conjuntura-Latitude-Sul-n.7-Julho-2017.pdf>>. Acesso em: 03 fev. 2019.

_____. **Latitude Sul**, nov., 2018. Disponível em: <<http://latsul.org/wp-content/uploads/2019/01/Conjuntura-Latitude-Sul-n.-11-Novembro-2018.pdf>>. Acesso em: 03 fev. 2019.

CORRALES, Javier; ROMERO, Carlos A. **US-Venezuela Relations since the 1990s: Coping with Midlevel Security Threats**. New York: Routledge, 2013.

EL NACIONAL. Qué implica que seis países hayan pedido a la CPI investigar a Maduro. 27/09/2019. Disponível em: <http://www.el-nacional.com/noticias/bbc-mundo/que-implica-que-seis-paises-hayan-pedido-cpi-investigar-maduro_253402>. Acesso em: 03 fev. 2019.

FAO. **Reconocimiento de la FAO a Venezuela**. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. 26/06/2013. Disponível em: <<http://www.fao.org/americas/noticias/ver/en/c/230150/>>. Acesso em: 03 fev. 2019.

G1. **Venezuela: veja perguntas e respostas sobre a eleição da Assembleia Constituinte de Maduro**. 29/052017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/venezuela-veja-perguntas-e-respostas-sobre-a-eleicao-da-assembleia-constituente-de-maduro.ghtml>>. Acesso em: 03 fev. 2019.

GALLAGHER, Kevin P.; MYERS, Margaret. **China-Latin America Finance Database**. Inter-American Dialogue, Washington, 2017. Disponível em: <https://www.thedialogue.org/map_list/>. Acesso em :03 fev. 2019.

LABRADOR, Rocio Cara. Venezuela: The Rise and Fall of a Petrostate. **Council on Foreign Relations**, 2019. Disponível em: <<https://www.cfr.org/background/venezuela-crisis>>. Acesso em 02 fev. 2019.

MANETTO, Francesco; LAFUENTE, Javier. **Guaidó busca apoio da China e da Rússia, os últimos trunfos de Maduro**. El País, 02/02/2019. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2019/02/01/internacional/1549034319_223773.html?%3Fid_externo_rsoc=FB_BR_CM&fbclid=IwAR3tQHm-9wo8U9L2mJ2lGuLuahyLrXnPPJ13vqHMi0gMdklrW4mrGBGRV1A>. Acesso em: 03 fev. 2019.

MARINGONI, Gilberto. **A revolução venezuelana**. São Paulo: Editora Unesp, 2009.

MARTHOZ, Jean-Paul. Venezuela's foreign policy: a mirage based on a curse. **The Norwegian Peacebuilding Resource Centre**, nov, 2014.

MARTINEZ, Alfredo Juan Guevara; PEDROSO, Carolina Silva. Múltiplas arenas em conjuntura internacional: mudanças na América do Sul sob a perspectiva da Venezuela pós-Chávez. AYERBE, Luis Fernando (Org.). **Análise de Conjuntura em Relações Internacionais: Abordagens e Processos**. São Paulo: Acadêmica, 2016, p. 77-130.

MIJARES, Victor. Las elecciones parlamentarias de Venezuela y su impacto regional. **Iberoamericana**, v. XVI, n. 61, p. 241-246, 2016.

MOLEIRO, Alonso. **La alianza opositora venezolana certifica su fin**. El País, 24/10/2018. Disponível em:

<https://elpais.com/internacional/2018/10/22/america/1540179239_131892.html>. Acesso em: 03 fev. 2019.

NEVES, Rômulo Figueira. **Cultura política e elementos de análise da política venezuelana**. Brasília: FUNAG, 2010.

OLIVEIRA, Renata Peixoto de. **Velhos fundamentos, novas estratégias?** Petróleo, Democracia e a Política Externa de Hugo Chávez (1999-2010). 2011. Tese (Doutorado em Ciência Política) – UFMG, Belo Horizonte, 2011.

PANIZZA, Francisco. La marea rosa. **Análise de Conjuntura OPSA**, Rio de Janeiro, n. 8, 2006.

PDVSA. **Desarrollo Social**. Petroleos de Venezuela Sociedad Anónima. 2019. Disponível em: <<http://twixar.me/qQTT>>. Acesso em: 03 fev. 2019.

PEDROSO, Carolina Silva. **Entre o Bolivarianismo e a adesão à hegemonia: a relação de Venezuela e Estados Unidos durante o Chavismo (1999-2013)**. 2018. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas – UNESP, UNICAMP e PUC-SP, São Paulo, 2018.

_____. **Os Projetos Políticos de Brasil e Venezuela para a América do Sul do Século XXI**. São Paulo: Unesp, 2014.

REY, Juan Carlos. El Sistema de Partidos Venezolano. **Politeia**, Caracas, n. 1, p. 175-230, 1972.
ROMERO, Carlos A; MIJARES, Víctor M. From Chávez to Maduro: Continuity and Change in Venezuelan Foreign Policy. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 1, p. 165-201, jan/abr. 2016.

ROMERO, Carlos Antonio. Dos etapas en la política exterior de Venezuela. **Politeia**, Caracas, nº 30, p. 319-343, 2003.

_____. Crisis Política y Transiciones en Venezuela. **Cadernos Prolam** - USP, v. 15, n. 27, p. 64-87, 2016.

RUIZ; José Briceño. Venezuela and South-South Cooperation: Solidarity or Realpolitik?. In: BERGAMASCHI, Isaline; MOORE, Phoebe; TICKNER, Arlene B. South-South Cooperation Beyond the Myths. London: Palgrave Macmillan, 2017, p. 173-196

SARAIVA, Miriam; RUIZ, José. Argentina, Brasil e Venezuela: as diferentes percepções sobre a construção do Mercosul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 52, n. 1, p. 149-166, jan.-jun. 2009.

SINGER, Florantonia; MOLEIRO, Alonso. **Juan Guaidó usa lei de anistia para atrair militares à oposição a Maduro**. El País, 28/01/2019. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2019/01/27/internacional/1548621248_688539.html>. Acesso em 03 fev. 2019.

USA. United States Census Bureau. Disponível em: <<https://www.census.gov/foreign-trade/>>

balance/c3070.html>. Acesso em: 12 fev. 2019.

_____. **United States Energy Information Administration**. Disponível em: <<https://www.eia.gov/>>. Acesso em: 12 fev. 2019.

VENEZUELA. **Proyecto Nacional Simón Bolívar**: Primer Plan Socialista. República Bolivariana de Venezuela Caracas, 2007.

VILLA, Rafael Duarte. Venezuela: Mudanças Políticas na Era Chávez. **Estudos Avançados**, v. 19, n. 55, set./dez. 2005.

WEBER, Leonardo. Eleições na Venezuela. **Boletim OPSA**, n. 2, abr./jun., 2018. Disponível em: <http://opsa.com.br/wp-content/uploads/2017/01/Boletim_OPSA_2018_n02-abr-jun.pdf>. Acesso em: 03 fev. 2019.

_____. Eleições na Venezuela: uma análise do não reconhecimento da vitória de Maduro pelo governo brasileiro. **Revista Sapiencia**, n. 33, p. 26-29, jul./ago., 2018.



Apoio financeiro e institucional

