



n.3  
jul-set  
2022

# BOLETIM OPSA



# BOLETIM OPSA

## ISSN 1809-8827

O Boletim OPSA reúne análises sobre acontecimentos de destaque na conjuntura política da América do Sul e tem periodicidade trimestral. A publicação é composta por editorial e textos dirigidos a leitores que querem ter acesso rápido a informações de qualidade sobre temas contemporâneos. As fontes utilizadas para sua confecção são resumos elaborados pelos pesquisadores do OPSA com base nos jornais de maior circulação em cada um dos países e documentos de autoria de pesquisadores ou agências independentes que complementam as informações divulgadas pela imprensa.

A publicação é vinculada ao Programa de Pós-Graduação do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da UERJ (IESP/UERJ).

É permitida a reprodução deste boletim e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

### **Corpo Editorial**

---

#### **Editores Executivos**

Marianna Albuquerque e Diogo Ives de Quadros

#### **Editor Adjunto**

Ghaio Nicodemos Barbosa

#### **Conselho Editorial**

Maria Regina Soares de Lima

Marianna Albuquerque

Leticia Pinheiro

Diogo Ives de Quadros

#### **Editoria de Redação**

André Pimentel Ferreira Leão

Andrés Londoño Niño

Diogo Ives de Quadros

Ghaio Nicodemos Barbosa

Giovana Esther Zucatto

Guilherme Queiroz Alves

Jefferson Nascimento

Leandro Wolpert dos Santos

Maria Carolina Barreto

Marianna Albuquerque

Marília Bernades Closs

Marllon Motta da Rocha

Pedro Lange Netto Machado

Thaís Jesinski Batista

#### **Observatório Político Sul-Americano**

[opsa.com.br](http://opsa.com.br)



Instituto de Estudos Sociais e Políticos  
Universidade do Estado do Rio de Janeiro  
Rua da Matriz, 82 - Botafogo  
Rio de Janeiro – RJ  
(21) 2266-8300

---

# Sumário

---

## EDITORIAL

**“O BRASIL ESTÁ DE VOLTA”: DE PÁRIA A PROTAGONISTA.....PÁGINA 04**

## ARTIGOS

**A POLÍTICA EXTERNA NA ELEIÇÃO PRESIDENCIAL DE 2022..... PÁGINA 10**

**AMÉRICA LATINA: UM REGIONALISMO FORA DO LUGAR..... PÁGINA 16**

**ANÁLISE DOS DISCURSOS DOS PAÍSES DA AMÉRICA DO SUL NA ABERTURA DA 77ª SESSÃO DA ASSEMBLEIA GERAL DA ONU..... PÁGINA 20**

**O GOVERNO DE LUIS LACALLE POU NO URUGUAI: UM BALANÇO SOBRE A PRIMEIRA METADE DO MANDATO..... PÁGINA 26**

**O GOVERNO DE PEDRO CASTILLO EM MEIO ÀS CRISES CÍCLICAS NO PERU...  
..... PÁGINA 34**

# Editorial

## “O Brasil está de volta”: de Pária a Protagonista

*“O desafio é imenso. É preciso reconstruir este país em todas as suas dimensões. Na política, na economia, na gestão pública, na harmonia institucional, nas relações internacionais e, sobretudo, no cuidado com os mais necessitados.”*

(Discurso de vitória de Luiz Inácio Lula da Silva, 2022)

O segundo turno da eleição presidencial brasileira, realizado no último dia 30 de outubro, consagrou a vitória de Luiz Inácio Lula da Silva. De forma direta, Lula anunciou, em seu primeiro discurso à nação, logo depois de confirmada a vitória pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), que a política externa iria mudar drasticamente. A expectativa de observadores e analistas no país e no exterior era que, em uma eventual vitória de Lula, tal transformação ocorreria, uma vez que o governo Bolsonaro promoveu a desestruturação institucional do Ministério das Relações Exteriores e o retrocesso absoluto do legado da política exterior em voga desde, pelo menos, a transição democrática e a aprovação da Constituição de 88. No mesmo pronunciamento, no qual o presidente eleito anunciou várias medidas e mudanças de rumo em diversas áreas, duas foram particularmente enfatizadas na agenda de política externa: as relações regionais e o multilateralismo. Não por acaso, estes foram temas particularmente afetados pela visão ideológica estreita e pelo retrocesso na orientação internacional do governo que, agora, se encerra.

Em uma breve retrospectiva do governo anterior, cabe destacar que o Brasil deu às costas à cooperação regional, em especial na América do Sul, abandonando as principais instituições que ajudara a criar no passado, como a Unasul, e apoiando iniciativas que, se implementadas, poderiam extinguir o Mercosul - uma das primeiras medidas tomadas no início do processo de transição democrática, ainda no governo Sarney. No plano multilateral, a atuação brasileira foi desastrosa, retrocedendo décadas de investimento diplomático do país, nos campos da segurança internacional, saúde pública e meio ambiente, apenas para citar as mais afetadas, passando da condição de protagonista entre os países do Sul à pária internacional. Para Lula, a vitória nas eleições de 2022 tem um significado de recomeço: *“hoje nós estamos dizendo ao mundo que o Brasil está de volta, que o Brasil é grande demais para ser relegado a esse triste papel de pária do mundo.”*

Neste editorial, vamos nos concentrar no que nos parecem áreas prioritárias e nos sérios desafios que a reconstrução da política externa nestes campos implica. Uma presença política e econômica do Brasil na região nos parece um imperativo para qualquer política externa exitosa. Em primeiro lugar, porque a proximidade física cria uma série de interdependências, positivas e negativas, e, portanto, incentivos à cooperação. O modelo de cooperação regional idealizado no primeiro governo Lula tinha várias vantagens que acabaram não podendo ser plenamente desfrutadas por sua descontinuidade. A principal delas era um desenho institucional que permitia abrigar em uma mesma instituição, a Unasul (um espaço multilateral de coordenação e cooperação), países muito heterogêneos, seja no campo político seja no econômico.

Ao contrário de uma visão simplista, esta última não foi concebida nos moldes de uma integração profunda como o modelo da União Europeia, que nunca deixou de ser o único exemplar deste formato de união político-econômica desde o pós-Segunda Guerra. Ao contrário, o modelo de regionalismo concebido na Unasul previa a cooperação regional em diversos campos, como saúde, social, infraestrutura, defesa e segurança regional. A Unasul foi um instrumento muito importante na cooperação entre países sul-americanos, em diversos momentos de crise regional, em que o Brasil teve papel-chave na coordenação da ação coletiva, selando a aposentadoria da Organização dos Estados Americanos (OEA),

que, no passado quando intervinha nas crises regionais, o fazia como delegada dos EUA. Ademais, a Unasul não tinha a pretensão de construir um mercado comum regional, até porque não seria viável, uma vez que a marca da região é a diversidade de modos de inserção comercial. Vários países optaram por um modelo distinto de integração econômica, como o Mercosul, enquanto outros partiram para a constituição de Acordos de Livre Comércio com os EUA, como nos casos da Colômbia, Chile e Equador.

Um outro benefício imediato de uma instituição sul-americana de coordenação e cooperação é fortalecer todos os países da região no diálogo com os Estados extrarregionais mais poderosos. A grande fragilidade da América do Sul é estar situada dentro da área de influência hemisférica norte-americana, razão pela qual os EUA sempre preferiram privilegiar relacionamentos bilaterais, contribuindo para manter desunida a região. Quem poderia imaginar, não fosse naquelas circunstâncias, que Colômbia e Venezuela estariam sob um mesmo guarda-chuva institucional, a Unasul, na delicada situação de crise que se instalou quando do anúncio de novas bases militares norte-americana em território colombiano? Episódio felizmente solucionado, com a garantia colombiana de que as mesmas não violariam a soberania dos países do grupo e não ameaçariam os Estados vizinhos.

Durante a pandemia, a inexistência da ação coletiva regional, com o desaparecimento do Conselho de Saúde da Unasul, dificultou muito a implementação de medidas coordenadas entre os países sul-americanos, prevalecendo, em muitas situações, a lógica soberanista da ação autônoma, descoordenada e independente de cada país. O enfraquecimento na prática do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan), principal instrumento para a expansão regional do desenvolvimento brasileiro, permitiu que vários dos projetos de infraestrutura, praticamente abandonados com o desaparecimento das empresas de construção civil, abatidas pela ação punitiva desencadeada a partir da LavaJato, fossem retomados e ocupados por empresas chinesas. Outros exemplos poderiam ser mencionados, mas seriam redundantes.

O Brasil ocupa uma situação peculiar na região, já que representa 60% das capacidades materiais da América do Sul. Em função das relações históricas com seus vizinhos e de seu tamanho avultado, enfrenta o que se denomina “paradoxo do poder regional”, em que os vizinhos, mesmo reconhecendo os benefícios coletivos da cooperação, temem a dominação e a coerção por parte do mais forte. Sem a coordenação da ação coletiva regional, contudo, nem o Brasil nem os vizinhos poderiam desfrutar dos benefícios da interdependência e evitar seus malefícios. Sem a ativa presença brasileira, iniciativas de cooperação regional tendem a não prosperar. É alvissareiro, portanto, que o presidente Lula singularize o retorno do Brasil à região como uma prioridade.

Porém, os desafios são consideráveis. Podemos assinalar pelo menos três deles. O primeiro é doméstico. No passado, durante o governo Lula, a agenda sul-americana se tornou um dos principais alvos da oposição à política externa de Lula, tachada de ideológica e “bolivariana”. Esta acusação foi repetida posteriormente, usada e abusada pelo governo atual, na qual foi agregado o retorno do fantasma do “comunismo” e a crítica ao componente “globalista” da política externa passada, isto é, entreguista e servil aos interesses das elites globais - narrativa incorporada também pelos militares. Portanto, este pode ser um campo relativamente delicado, em especial entre os militares, para a reconstrução da nossa política regional, que deverá ser muito bem desenhada e inclusiva. Felizmente, o governo Biden atenuou as ameaças trumpistas anteriores de intervenção na Venezuela, mudando a abordagem dos EUA no tratamento ao país. Na eventualidade de fortalecimento da negociação internacional, o Brasil poderá retomar seu clássico papel de mediação, tal como desempenhado nos primeiros anos do governo Lula, em 2003, com a formação do “Grupo de Amigos” da Venezuela, o que acalmaria os ânimos belicosos castrenses.

O segundo desafio é estratégico e geopolítico. Nestes anos de enfraquecimento da presença regional do Brasil, vários dos países costuraram acordos comerciais bilaterais com a China, um desejo forte particularmente do Uruguai, o que redundaria na sua saída do Mercosul. Com o aumento da presença econômica chinesa na região nos últimos anos, o fortalecimento da Celac, também mencionada por Lula no discurso de vitória supracitado,



fortalece o peso de eventuais negociações dos países sul-americanos com relação à China ao somar a interlocução com o México, segunda maior economia latino-americana. Ainda em relação aos desafios geopolíticos, cabe ressaltar também o papel da coordenação regional para a gestão e a proteção da Amazônia, que, no governo Bolsonaro, virou terra arrasada. Em um claro recado, Lula afirmou, em seu discurso de vitória, que *“O Brasil e o planeta precisam de uma Amazônia viva. Uma árvore em pé vale mais do que toneladas de madeira extraídas ilegalmente por aqueles que pensam apenas no lucro fácil, às custas da deterioração da vida na Terra.”* Entre os instrumentos que Lula pode mobilizar para esse objetivo está a reativação da agora dormente Organização do Tratado da Cooperação Amazônica (OTCA), que terá que passar por um grande processo de reorganização e reflexão de sua governança e mandato para ser efetiva.

Um último desafio diz respeito à própria política externa e à opinião pública em geral. O tamanho do país tende a estimular um relativo componente de arrogância no tratamento com os vizinhos, em especial os menores. Contudo, sem o impulso do Brasil na coordenação regional, um clássico instrumento contra-hegemônico, a cooperação regional não prospera. Cabe a seus novos formuladores e, em especial, o presidente, um negociador de primeira, encontrar o modo de fazê-lo sem pretensões de hegemonia. Ainda no campo regional e da cooperação com os países do Sul, de modo geral, que também marcou a política externa de Lula no passado, há que se conseguir ganhar os corações e mentes da sociedade brasileira com respeito às vantagens deste tipo de inserção internacional para o Brasil. Sem este enraizamento dos benefícios da cooperação regional, em particular para o desenvolvimento, de modo geral, persistirá uma visão de soma-zero entre a cooperação internacional e os recursos destinados a minorar às inúmeras carências sociais e econômicas de uma parte expressiva da população. Para tanto, o retorno do crescimento do país é o principal antídoto.

Se na região os desafios não são poucos, a complexidade aumenta ainda mais no nível multilateral. Durante o breve, mas destrutivo, período em que Ernesto Araújo esteve à frente do Ministério das Relações Exteriores, o Brasil, emulando o comportamento conspiracionista de Donald Trump, empreendeu sucessivos ataques às organizações multilaterais, sob o argumento de que estas eram instrumentos do globalismo e estavam sob controle chinês. O desprestígio do Brasil nas organizações internacionais era evidente, e o país perdeu espaço de liderança em diversas agendas nas quais costumava atuar como protagonista, a exemplo dos direitos humanos, da migração e da mudança do clima. Em relação ao último tema, após ter sediado duas conferências basilares para a formação do regime internacional de meio ambiente (a Rio92 e a Rio+20) e ter contribuído decisivamente para a aprovação de documentos como a Agenda 2030 e o Acordo de Paris, o Brasil deu às costas para o papel de construtor de pontes que ostentava desde a redemocratização.

Com o esvaziamento do papel do Governo Federal, cujo maior símbolo do desmonte foi a nomeação e a manutenção, mesmo após sucessivas crises e evidências de conexões com atividades extrativas ilegais, de Ricardo Salles no Ministério do Meio Ambiente, outros atores buscaram ocupar o vácuo. Destacamos o papel dos governadores, que formaram a coalização Governadores pelo Clima e o Consórcio Brasil Verde, com o objetivo de mostrar ao mundo que os estados seguiam comprometidos com as metas ambientais e gostariam de permanecer elegíveis para financiamentos internacionais. Cabe ressaltar, também, a emergência da sociedade civil, cujo exemplo mais concreto do protagonismo que tomou para si é a existência, desde 2019, de um espaço, independente e alternativo ao do governo, nas COPs do clima – uma forma de expressar, publica e internacionalmente, que os brasileiros não se sentem representados pelas narrativas repetidas no pavilhão oficial do governo.

Embora o novo governo Lula possa se valer de experiências e iniciativas do passado para enfrentar os desafios atuais na região e no sistema ONU, como destacamos até aqui, cabe salientar que esse repertório precisará ser adaptado para uma era de desafios globais bastante distintos aos do período de 2003 a 2010. Naquela época, o Brasil atuava em um mundo no qual a expansão do neoliberalismo econômico e do liberalismo político era um projeto claramente capitaneado pelos EUA, que então liderava o “momento unipolar” do sistema internacional, sendo secundado pela União Europeia, que se expandia no número

de membros. Hoje, este projeto não encontra consenso dentro do país norte-americano nem do bloco europeu. Além disso, é posto em xeque, com mais força do que antes, por China e Rússia.

O enfraquecimento do paradigma econômico neoliberal começou com a crise de 2008-2009, a qual incentivou o governo Lula, já em seu final, a articular o Brasil com China, Rússia e Índia no âmbito do BRIC, a partir de 2009. A coalizão advogava por um capitalismo mais regulado pelo Estado, organismos financeiros mais representativos para países do Sul e alternativas ao uso do dólar como moeda universal. O BRIC foi aprofundado nos anos seguintes com a entrada da África do Sul, em 2011, e com a criação do Novo Banco de Desenvolvimento e do Arranjo Contingente de Reservas, em 2014. No entanto, a chegada ao poder de forças mais alinhadas ao livre mercado, em substituição ao Partido do Congresso, na Índia, em 2015, e ao Partido dos Trabalhadores, no Brasil, em 2016, fizeram o BRICS perder relevância nos anos seguintes. Paralelamente, a doutrina do Estado mínimo seguiu forte no Norte: a União Europeia instituiu a chamada “regra de ouro”, em 2012, para exigir austeridade econômica dos países-membros, enquanto os Estados Unidos lançaram a Parceria Transpacífica (PTP) com aliados das Américas e da Ásia, em 2015, com vistas a maiores aberturas das economias nacionais.

O quadro no Norte mudou por volta de 2016, quando o plebiscito sobre o Brexit, no Reino Unido, levou à sua saída do processo europeu de integração econômica e política. Em 2017, a ascensão de Donald Trump, nos EUA, significou a adoção de uma postura de antiglobalização, que levou à saída da PTP e a imposição de barreiras comerciais à China. Mesmo a substituição de Trump por Joe Biden, a partir de 2021, não levou ao retorno do entusiasmo anterior em torno da globalização econômica. Entrementes, a partir do fim de 2019, a eclosão da pandemia de Covid-19 e os problemas de abastecimento de equipamentos médicos e vacinas, nos dois anos seguintes, reduziram o apoio à globalização em mais países, enquanto preocupações com autossuficiência econômica aumentaram. Isto se exacerbou ainda mais com o início da guerra na Ucrânia, em 2022, que, sobretudo na Europa, acarretou sérios problemas de abastecimento de petróleo e gás oriundos da Rússia.

Diante deste cenário, Lula retorna ao poder em um ambiente global mais favorável para fortalecer a agenda reformista do BRICS, o qual, mesmo em baixa, manteve-se operante. Todavia, os tempos exigem que o Brasil enfatize mais o tema ambiental neste esforço. O país ocupa a presidência do Novo Banco de Desenvolvimento desde 2020, para um mandato de cinco anos, o que dará ao novo governo uma oportunidade de transformar discursos em recursos para promover economias de bem-estar social com sustentabilidade em países do Sul. Investimentos em energia renovável parecem, neste momento, estratégicos para ajudar países pobres nos esforços de mitigação e adaptação climática. Os Estados Unidos e a União Europeia vêm implementando planos ambiciosos em prol de um “Green New Deal”, porém, na COP27 em andamento no momento em que este editorial é escrito, países pobres demandam mais fontes de recursos para si. Oferecer canais alternativos ao sistema financeiro do Norte pode ser uma contribuição do BRICS neste sentido.

Além disso, há espaço para o novo governo avançar esta combinação entre bem-estar social e energia sustentável, alavancada via investimento público, no nível regional também. A América do Sul é rica em petróleo e gás natural, de modo que uma articulação regional pode ajudar os países a planejar o melhor caminho para transitarem de uma economia mundial dependente de combustíveis fósseis para outra que será menos intensiva em emissões de gases de efeito estufa. No passado, a Unasul tinha um Conselho de Energia com vistas a facilitar planejamentos no setor. Hoje, Chile e Colômbia despontam como parceiros potenciais para o Brasil impulsionar esta agenda, posto que a importância da sustentabilidade é reiterada pelos presidentes recém-eleitos Boric e Petro. Além de facilitar a atração de recursos internacionais, ou mesmo mobilizar capital do BNDES, ações podem incluir a cooperação técnica em energia renovável. Durante a campanha eleitoral, Lula sinalizou que pretende aumentar os investimentos da Petrobras neste campo. Ações de cooperação com outras estatais de energia na vizinhança poderiam ser ampliadas.

Entretanto, há uma dimensão de defesa a se considerar também. Os esforços globais



para reduzir a poluição atmosférica vêm sendo acompanhados por maiores competições geopolíticas em torno da mineração, outro setor-chave para se pensar em sustentabilidade. O uso cada vez maior de carros elétricos, smartphones e computadores, por exemplo, vem ampliando a demanda por este tipo de matéria-prima pela China. Por sua vez, os Estados Unidos anunciaram, em junho de 2022, a criação da *Minerals Security Partnership*, com aliados da OTAN e outros parceiros, para assegurar a oferta de minerais críticos à energia limpa. Diante deste cenário de competição global, redobra-se a necessidade de uma articulação em matéria de energia na América do Sul, rica em minérios estratégicos, como o lítio, cujas reservas mundiais estão concentradas em Argentina, Bolívia e Chile. Um dos esforços do antigo Conselho de Defesa da Unasul era precisamente mapear estas reservas minerais.

A derrocada do paradigma de livre mercado abre, em suma, mais espaço para se retomar o papel do Estado não apenas como promotor de bem-estar social, mas também como ator central na preparação para disputas geopolíticas que atravessam os debates sobre sustentabilidade entre Norte e Sul hoje. Conflitos por recursos naturais permeiam a história não apenas da América do Sul, mas também da África, outra grande zona mundial de reservas de combustíveis fósseis e minerais estratégicos. Há espaço, assim, para se revitalizar diálogos entre os dois continentes vizinhos a partir de 2023, retomando iniciativas como a Cúpula América do Sul-África para Cooperação Econômica e fortalecendo a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa e a ZOPACAS em matéria de defesa. O IBAS, estratégico para a defesa dos oceanos do Hemisfério Sul, também ganha importância renovada nestes tempos.

Para além da economia política, o outro grande desafio global que toca diretamente o Brasil hoje é a crise da democracia liberal. Diferentemente do que apostas em uma Nova Guerra Fria pressupõem, não há uma dicotomia rígida entre democracias e autocracias atualmente, posto que as próprias democracias do Norte estão instáveis. A extrema-direita cresceu em países como Estados Unidos, França, Itália, Hungria, Polônia. No Brasil, não foi diferente e, ainda que derrotado na eleição deste ano, o bolsonarismo segue forte. Jair Bolsonaro registrou apenas 2 milhões de votos a menos do que Lula no segundo turno, mesmo em meio a uma crise econômica persistente e após uma gestão da pandemia de Covid-19 que resultou em altíssima mortalidade.

Central para a resiliência da extrema-direita, no país e no mundo, parece ser o sistema de comunicação virtual que foi construído ao longo da última década, em meio à expansão do acesso à internet. Este sistema se mostra capaz de driblar inteiramente informações emitidas por instituições tradicionais do Estado, da imprensa e da ciência e, com isso, disseminar *fake news* que atentam contra todos os pilares do Estado Democrático de Direito, como separação dos poderes, laicidade e proteção dos direitos humanos de minorias, como população negra, povos indígenas, mulheres e LGBTQIA+. No caso do Brasil, há também impactos diretos para a política externa e a integração regional, uma vez que campanhas conspiratórias são fabricadas contra a ONU e governos vizinhos inclinados à esquerda.

Neste tema, uma possibilidade para o futuro governo brasileiro é olhar para a União Europeia, que atualmente avança a regulação de empresas transnacionais de comunicação virtual, tentando se afastar do fundamentalismo de mercado dos Estados Unidos, mas sem incorrer em censuras da internet pelo Estado, como na China e na Rússia. Em 2013, no governo Dilma, Brasil e Alemanha cooperaram para apresentar uma resolução, na Assembleia Geral da ONU, que defendia a privacidade no ambiente virtual. A medida visava a coibir a espionagem que se descobriu que os Estados Unidos faziam contra os dois países. Hoje, para além da vigilância de Estado, o combate às fake news, disseminadas com leniência das grandes empresas privadas de internet, poderia adensar esta linha de cooperação entre brasileiros e europeus, por meio da difusão de políticas públicas.

Complementarmente neste esforço de defesa da democracia, parece-nos que o fortalecimento da sua dimensão participativa se faz mais necessário do que nunca. No discurso de vitória, Lula assumiu o compromisso com a volta das conferências nacionais, “para que os interessados elejam suas prioridades, e apresentem ao governo sugestões de

*políticas públicas para cada área: educação, saúde, segurança, direitos da mulher, igualdade racial, juventude, habitação e tantas outras”. Lula completou, ainda, que “as grandes decisões políticas que impactem as vidas de 215 milhões de brasileiros não serão tomadas em sigilo, na calada da noite, mas após um amplo diálogo com a sociedade.”*

No Brasil, esta face da política participativa é prevista pela Constituição de 1988, de modo combinado à dimensão representativa. Em 2014, o governo Dilma propôs a criação de uma Política Nacional de Participação Social e de um Sistema Nacional de Participação Social, desenhados com o propósito de aumentar o diálogo direto entre Estado e sociedade civil por meio da criação de nove tipos de espaço de interlocução. Contudo, as propostas foram derrotadas no Congresso, em um momento no qual a crise política que culminaria no controverso impeachment de 2016 já se anunciava.

Retomar este debate, a partir do próximo ano, significaria voltar à esteira da redemocratização que teve início em 1985 e que ficou interdita nos governos Temer e Bolsonaro. Especificamente para a política externa, implicaria voltarmos a debater a abertura do Itamaraty a uma maior participação social, especialmente depois de um governo que mostrou que um Presidente da República tem poder suficiente para direcionar o aparato diplomático como bem entender, à revelia de tradições, na ausência de contrapesos. Em 2014, pesquisadoras e pesquisadores de Relações Internacionais propuseram a criação de um Conselho de Política Externa Brasileira (CONPEB), que serviria de espaço para se debater a inserção internacional do país e ajudar a consolidar um Livro Branco de Política Externa. Hoje, um órgão deste tipo poderia servir, também, como fonte de pressão para reprimir novos descaminhos personalistas.

Como se viu, os desafios internos e externos são ponderáveis. Entretanto, para passar da condição de pária internacional à de protagonista, o Brasil não pode agir como um país pequeno. Vai ter que ousar. Anteriormente, essa disposição foi sujeita às críticas de que agia acima do que podia ou, na expressão em língua inglesa, *punching above its weight*. Porém, é essa disposição que diferencia aqueles países que tem política externa daqueles que não tem e apenas seguem os líderes – um comportamento que a teoria chama de *bandwagoning*, novamente recorrendo aos termos em inglês. Apesar dos desafios globais e das eventuais ressonâncias domésticas, não custa tentar. Neste momento de pós-eleição, o Brasil tem dois ativos importantes: o primeiro foi o reconhecimento imediato do retorno vitorioso de Lula à política por parte de praticamente todas as lideranças mundiais, somada a uma expectativa de que o país volte a ser protagonista em espaços multilaterais. O segundo é a capacidade negociadora de Lula, aprendida no tempo das lides sindicais e desenvolvida na sua extraordinária trajetória política. Como disse Lula em seu discurso de vitória, “*O povo brasileiro quer ter de volta a esperança.*” Vamos apostar!

Rio de Janeiro, 07 de novembro de 2021

**Maria Regina Soares de Lima**  
**Marianna Albuquerque**  
**Diogo Ives**

Coordenadores OPISA



# A política externa na eleição presidencial de 2022

Kethlyn Winter  
Pesquisadora OPISA

## Introdução

Na perspectiva histórica da política externa brasileira, todo governo que assume o Poder Executivo federal implementa diretrizes que guiam a inserção internacional do país conforme suas agendas e prioridades, as quais podem tanto dar continuidade a linhas de ação do passado, quanto promover mudanças. Sendo assim, em períodos eleitorais, examinar o que postulantes ao cargo de Presidente da República defendem para a política externa brasileira é ponto crucial para se compreender os rumos do país no mundo. Nesse sentido, o presente texto busca realizar uma breve análise dos planos de governos dos quatro presidenciais mais bem colocados no primeiro turno das eleições de 2022, comparando-os no tema da política externa.

A fim de contextualizar as perspectivas que foram expressas no momento eleitoral, faz-se necessário compreender brevemente o que Jair Bolsonaro prometeu em 2018 e implementou entre 2019 e 2022. Na eleição presidencial de 2018, seu plano de governo (BOLSONARO, 2018) expunha um projeto de caráter ultraconservador, em questões sociais, e ultraliberal, na pauta econômica. Entretanto, continha poucas menções relacionadas à política externa. O então candidato definia, como objetivo, facilitar o comércio internacional, de modo a promover o crescimento econômico do Brasil por meio da abertura ao mercado internacional, que incentivaria uma competição nos segmentos de alta tecnologia. Para além disso, o plano também abordava a priorização de relações bilaterais com democracias importantes, citando, como exemplos, os Estados Unidos, Israel e Itália.

Uma vez empossado, seu governo teve uma política externa marcada, nos dois primeiros anos, por uma aproximação intensa com os Estados Unidos, na qual se exaltava particularmente a figura do presidente à época, Donald Trump. O chanceler brasileiro, neste momento, era Ernesto Araújo, que justificava esta linha de ação com a defesa de um suposto “ocidentalismo”<sup>1</sup>, que Trump incorporaria e que estaria ameaçado pela ascensão da China no mundo, vista como propagadora de valores comunistas (ARAÚJO, 2017). Poucos meses após Trump perder a reeleição, em 2019, Araújo foi substituído por Carlos França, que executou uma política externa mais discreta e sem resultados expressivos nos anos finais do mandato. Ainda assim, Bolsonaro continuou proferindo discursos frequentes sobre uma suposta ameaça comunista internacional, que cresceria sobretudo no entorno brasileiro, onde governos mais inclinados à esquerda assumiram o poder em países como Argentina, Peru, Bolívia, Chile e Colômbia.

Em linhas gerais, o governo Bolsonaro foi pautado pelo que se caracteriza como “bolsonarismo” (LIMA; ALBUQUERQUE, 2019). Entende-se, com isso, que um conjunto de valores conservadores, tradicionais, autoproclamados “patriotas” e carregados de ideologização funcionou como diretriz da sua gestão e teve como seu principal porta-voz o próprio Presidente da República. No âmbito da política externa, estes valores alimentaram um alinhamento automático, ideológico e unilateral a Trump porque este professava um pensamento conservador de direita semelhante (LIMA; ALBUQUERQUE, 2019). Esta aliança personalista se perdeu quando Joe Biden assumiu a Casa Branca, a partir de 2021, e não foi replicada por Bolsonaro com outro líder estrangeiro, o que contribuiu para deixá-lo largamente isolado no cenário internacional, na metade final do mandato, somando-se a outros fatores, como o negacionismo científico durante a pandemia de Covid-19 e o aumento do desmatamento da Amazônia.

De forma a analisar como os temas de política externa apareceram nos planos de governo de Bolsonaro e dos demais candidatos nas eleições presidenciais de 2022, este artigo estrutura-se em quatro seções, além desta introdução. A primeira seção versa sobre 1 O Ocidente é definido por Araújo (2017) como um conjunto de nações com identidades, princípios e valores particulares. Nesse sentido, não se limitaria à geografia da Europa e da América do Norte.

o programa do candidato e atual presidente, Jair Bolsonaro, do Partido Liberal (PL). Na seção seguinte, é exposto o programa de governo do candidato e ex-presidente Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT). No terceiro momento, expõem-se os planos de governo dos candidatos à presidência Simone Tebet, do Movimento Democrático Brasileiro (MDB), e Ciro Gomes, do Partido Democrático Trabalhista (PDT). Por fim, reserva-se às considerações finais o espaço para a comparação das propostas, buscando elementos de semelhança e diferença entre cada um dos planos analisados.

### **A política externa no plano de governo de Jair Bolsonaro**

Ao analisar a proposta da Coligação Pelo Bem do Brasil (2022), composta pelos partidos PP, REPUBLICANOS e PL, evidencia-se a permanência de preceitos conservadores, na agenda social, e liberais, na agenda econômica, em um segundo governo de Bolsonaro. Contudo, as diretrizes acerca da política externa refletem um tom menos incisivo, se comparadas ao plano de 2018, quando, por exemplo, destacam a importância das relações multilaterais no âmbito da ONU e das políticas ambientais. Além disso, não se mencionam os nomes de países específicos que seriam prioritários na composição de alianças. Em vez disso, o plano de 2022 destaca a busca por relações com países que possam beneficiar o Brasil. Todavia, o plano destaca a necessidade de compatibilidade de valores:

“Para o próximo mandato, será buscada interação ainda maior com países que defendam e respeitem valores que são caros aos brasileiros e se encaixem no ambiente democrático, como *eleições livres e transparentes; liberdade de associação; de opinião e de imprensa; segurança jurídica; igualdade e respeito aos poderes constituídos e sua independência constitucional*” (BOLSONARO, 2022, grifo original).

Ao longo do documento, salienta-se o objetivo de ingressar o Brasil na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), tendo em vista possíveis benefícios que traria ao país, como a assinatura de acordos e a facilitação de negócios. Ainda sobre economia internacional, o plano propõe expandir parcerias nos âmbitos bilateral e multilateral, a fim de atrair maiores investimentos para o desenvolvimento tecnológico do Brasil. O documento também destaca a importância de se celebrar acordos que promovam a paz e cita a ONU como lugar importante para tanto.

Em síntese, o plano de governo centra sua atenção no que representaria um maior desenvolvimento econômico através do ingresso de mais investimentos externos no Brasil. A política externa é colocada dentro do guarda-chuva de valores conservadores do governo, ao mesmo tempo em que ganha um tom mais brando que o plano apresentado por Bolsonaro em 2018. Vale destacar que o plano de 2022 reconhece a importância da agenda ambiental e se compromete a cumprir a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável da ONU. Assim, o documento parece situar as políticas ambientais como um meio estratégico de aproximar o país das melhores práticas internacionais e, com isso, talvez melhorar sua inserção no cenário internacional. Além disso, o documento constroi um elo entre as políticas externa e de defesa ao colocar esta segunda como mais uma maneira de estreitar laços com outras nações.

### **A política externa no plano de governo de Lula da Silva**

Antes de passar à análise documental, convém resumir brevemente a política externa brasileira durante os governos Lula (2003-2010). Naquele momento, percebeu-se a possibilidade de o Brasil fortalecer sua posição de potência média e regional na configuração do sistema internacional. Para tanto, perseguiu-se tanto a manutenção de uma boa relação com os Estados Unidos e alguns Estados europeus, como a construção de novas parcerias



com países do Sul na América Latina, na África e na Ásia (FLEMES, 2010). No âmbito multilateral, colocava-se ênfase em temáticas sociais de combate à desigualdade. Em termos de processo decisório, houve forte atuação de uma assessoria especial de relações internacionais junto à Presidência, chefiada por Marco Aurélio Garcia, que reforçou a diplomacia presidencial e complementou o trabalho da diplomacia tradicional do Itamaraty, então liderado por Celso Amorim. A fim de ampliar sua legitimidade, a política externa brasileira foi debatida na esfera pública entre uma multiplicidade de atores, destacando-se empresas, ONGs, sindicatos, ministérios do Executivo e unidades subnacionais (HIRST; LIMA; PINHEIRO, 2010).

Ao analisar o plano de governo de Lula (SILVA, 2022), intitulado “Diretrizes para o Programa de Reconstrução e Transformação do Brasil: Lula Alckmin 2023-2026”, a Coligação Brasil da Esperança (composta pelos partidos PT, PSB, PCdoB, PV, PSOL, REDE, SOLIDARIEDADE, AVANTE e AGIR) enfatiza, no atual cenário brasileiro, a condição de isolamento internacional do país. Por conseguinte, o documento reafirma o compromisso de reinserir o Brasil nos foros internacionais:

Temos compromisso com a defesa da igualdade, da democracia, da soberania e da paz com o respeito ao resultado das urnas, com a qualificação da representação política, a humanização do governo, a ampliação da representatividade e da participação popular e a *reinserção do Brasil como protagonista global* pela democracia, pela paz, pelo desenvolvimento e pela *autodeterminação dos povos* (SILVA, 2022, grifo nosso).

Ademais, ao longo do plano de governo, as propostas reconhecem a importância de uma resposta eficiente à crise climática e se comprometem a trabalhar em conjunto com os esforços mundiais no que diz respeito à agenda ambiental. O candidato do PT considera o tema com grande relevância e percebe nessa agenda a possibilidade de restauração da confiança e credibilidade internacionais (LIMA, 2005). Nessa orientação, ao abordar diretamente a política externa, Lula a coloca como meio para a reconstrução do Estado e da soberania, destacando o anseio de retorno de uma política exterior ativa e altiva, conforme autodenominada em seus governos anteriores (LULA, 2022). As propostas salientam a autodeterminação dos povos e o comprometimento com o multilateralismo.

No que diz respeito à integração regional, Lula propõe o desenvolvimento da região e a reconstrução da Cooperação Sul-Sul. O plano de governo defende a integração da América do Sul, da América Latina e do Caribe, além de buscar fortalecer novamente o MERCOSUL, a UNASUL, a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC)<sup>2</sup> e os BRICS. Também é mencionada a importância de parcerias vantajosas para o Brasil, mas sem denominação específica de países. Além disso, expressa-se o papel das Forças Armadas na defesa do território e dos interesses nacionais, segundo estabelecido pela Constituição. Em resumo, as propostas de política externa do programa de Lula e Alckmin podem ser vislumbradas a partir do retorno de uma política ativa e altiva (AMORIM, 2015), como aquela dos mandatos anteriores do PT, coadunadas com o objetivo de reinserir o Brasil no papel de “protagonista global”.

### **Planos de governo de Simone Tebet e Ciro Gomes para a política externa**

Assim como o plano de governo de Lula, o da candidata Simone Tebet, representante de uma coligação entre MDB, PSDB e Cidadania, reforça a necessidade de se retomar a credibilidade brasileira em foros multilaterais. O documento enfatiza o livre comércio e

2 A UNASUL surgiu enquanto CASA (Comunidade Sul-Americana de Nações) no primeiro governo Lula, sendo renomeada em 2007. Por sua vez, a CELAC foi criada durante o segundo governo Lula, com a proposta de melhor cooperação para o desenvolvimento dos países latino-americanos e caribenhos. Contudo, o Brasil suspendeu sua participação da UNASUL em 2019 e da CELAC em 2020, alegando que o contexto da crise regional não favorecia a participação do país na organização (COLETTA, 2020).

enxerga por essa perspectiva a possibilidade de recuperação da imagem do país nesses espaços. No que diz respeito à agenda ambiental, cita brevemente a importância de mitigar as mudanças climáticas e promover um desenvolvimento sustentável no âmbito das Nações Unidas. Sobre a sustentabilidade, o plano de governo apresenta propostas bem estruturadas e desenvolvidas, discorrendo sobre mercado de crédito de carbono e economia verde. Numa perspectiva econômica que busca a desestatização, reforça o “papel do BNDES no apoio a pequenas e médias empresas, de tecnologia e toda a economia de baixo carbono” (TEBET, 2022, p. 34), colocando a economia verde como um dos quatro eixos<sup>3</sup> que sustentam a proposta de governo.

No que se refere à integração com outros países, as propostas giram em torno de investimentos em infraestrutura na América do Sul e aprofundamento das relações com o MERCOSUL. Essas ações são pretendidas segundo preceitos neoliberais de investimentos e abertura comercial do Brasil, com ênfase na integração latino-americana. Assim, o plano ressalta a participação do Brasil na Organização Mundial do Comércio (OMC) como meio de fortalecer o multilateralismo comercial (TEBET, 2022). Outra estratégia defendida para a ênfase do multilateralismo é o maior engajamento no Brasil com os BRICS e com o G-20, além de tornar mais presente a sua participação na ONU.

Em linhas gerais, a política externa do programa de Tebet é abordada no plano de governo dentro da temática macroeconômica, com ênfase nos investimentos privados para o país e garantindo maior competitividade internacionalmente. Para a candidata, a retomada do prestígio brasileiro deve ser feita por meio de mais acordos comerciais, modernização da infraestrutura do país e integração no âmbito internacional, para que o Brasil possa voltar a participar ativamente da economia internacional (TEBET, 2022).

O candidato à presidência Ciro Gomes, pelo partido PDT, apresenta, em seu plano de governo, propostas de caráter desenvolvimentista e que se baseiam em temas socioeconômicos, como desemprego e aumento da pobreza e da miséria (GOMES, 2022a). No que tange à política externa, o documento não destaca uma seção separada com diretrizes específicas para o assunto. Entretanto, logo nas primeiras páginas, cita a redução do desmatamento como ponto crucial para um crescimento econômico sustentável e de manutenção da soberania frente aos demais países. O plano de governo aborda também as negociações comerciais e a diplomacia consoante aos interesses nacionais e à soberania (GOMES, 2022a), ressaltando, de forma genérica, a tradição da política externa brasileira.

Ainda que a política externa apareça de forma breve no plano de governo de Ciro, outro documento proposto pelo candidato em seu site, o Plano de Desenvolvimento Nacional (PND), é mais detalhado<sup>4</sup>. Este segundo documento trata do rompimento de interdições ao financiamento e à transferência tecnológica que existiriam nas relações do país, defendendo a abertura de diversos mercados em que o Brasil tenha protagonismo. O candidato aborda a política externa em perspectiva de integração regional, reconhecendo a importância das relações com a América Latina e o Caribe, bem como o “papel relevante no estabelecimento de uma nova ordem multipolar internacional” para um país mais autônomo e independente, sem que esteja sujeito ao “imperialismo dos EUA ou qualquer outro país” (GOMES, 2022b, online). Se comparado com a proposta do candidato na eleição presidencial de 2018, em que havia uma seção específica relacionada à “Defesa, Política Exterior e Soberania” (GOMES, 2018), as propostas de Ciro em 2022 são bem mais enxutas para a agenda de política externa.

## Conclusões

Ao se analisar a política externa nos planos de governo dos quatro candidatos, é perceptível que este não é um tópico muito desenvolvido, e um dos candidatos, Ciro Gomes, menciona o tema de maneira bastante breve em suas propostas. Ainda assim, levando-se

<sup>3</sup> “Nossas diretrizes estão sustentadas em quatro eixos: combate às desigualdades sociais; compromisso com a economia verde; construção de um governo parceiro da iniciativa privada; transparência, inclusão e combate a todas as formas de preconceito e discriminação” (TEBET, 2022, p. 6, grifo no original).

<sup>4</sup> Ver site e propostas em: <https://todoscomciro.com/pnd/ciro-gomes-politica-externa/>



em consideração os quatro planos de governo analisados, percebe-se semelhanças entre os de Lula da Silva, Simone Tebet e Ciro Gomes no que se refere à busca da recuperação da imagem do Brasil perante o mundo, enquanto o de Jair Bolsonaro afirma que o país já se encontra em posição de relevância no cenário internacional (BOLSONARO, 2022).

Nesse quesito, é importante ressaltar o objetivo da busca de credibilidade, apontado por Lula, Simone e Ciro, enquanto modo de restauração da confiança do país no âmbito internacional, sobretudo por meio da retomada de inserção em foros multilaterais, do compromisso com a estabilidade macroeconômica e da manutenção da governabilidade. O multilateralismo aparece como um ponto crucial, uma vez que ajuda a projetar uma imagem nacional de país diplomático, negociador e aberto ao diálogo, em contraste com o isolamento prevalecente hoje. Essa orientação esteve presente durante os governos Lula, o que não se observa na atual gestão de Bolsonaro.

De modo geral, percebe-se a presença da pauta ambiental recebendo destaque em todos os planos de governo. Trata-se, sem dúvida, de uma reação às intensas críticas estrangeiras que o Brasil recebeu, nos últimos quatro anos, por conta do aumento de queimadas na Amazônia. Mostrar compromisso com o meio ambiente em vinculação com a política externa aparece, assim, como um caminho para reconstruir a imagem internacional do país. Além disso, também é notável a falta de menção direta à China nos quatro planos de governo, mesmo sendo o maior parceiro econômico do Brasil hoje. Ainda que isto talvez tenha acontecido para evitar questões de debate ideológico, as diretrizes da política externa são importantes para sinalizarem, aos demais países, intenções e meios de inserção do país no cenário internacional. Nesse sentido, a citação do país asiático nas propostas deveria ser questão estratégica a ser encarada de frente, inclusive para disputar visões fantasiosas que foram projetadas pelo atual Presidente da República ao longo dos últimos quatro anos.

Por outro lado, Bolsonaro modera o tom ideológico e disruptivo, que marcou sua política externa durante o exercício da atual presidência (LIMA; ALBUQUERQUE, 2019) e, mais importante, menciona princípios tradicionais da política externa como se eles o tivessem guiado em sua gestão, anunciando inclusive objetivos opostos ao que praticou até então. É o caso, em especial, no que diz respeito à valorização da ONU e, principalmente, à promessa de cumprir a Agenda 2030 das Nações Unidas. Ao contrário do candidato Lula, que reitera o que fez no passado (LULA, 2022), as propostas de Bolsonaro não têm nenhuma credibilidade tendo em vista o histórico de sua política externa. Tratando sobre regionalismo, as propostas de Bolsonaro não levam em consideração pautas específicas para o entorno estratégico do país. Nesse momento, a maior intenção é tornar-se parte da OCDE, voltando seus esforços em parcerias com países do Norte, assim como tem se guiado a política externa de seu governo.

Finalmente, é possível enxergar diferenças nos meios pelos quais os candidatos visam inserir o Brasil na divisão internacional do trabalho. As candidaturas de Bolsonaro e Simone reforçam os preceitos neoliberais e reafirmam a maior liberalização econômica e abertura comercial do país, entendendo o capital externo como motor de destaque do desenvolvimento brasileiro. Ainda assim, a candidata do MDB, diferentemente de Bolsonaro, reconhece a importância da boa relação com nossos vizinhos ao destacar, em suas propostas, a captação de investimentos dos países da região e, principalmente, a integração com o MERCOSUL. Por sua vez, Lula e Ciro se afastam relativamente do liberalismo de mercado e se inclinam à defesa de um Estado de perfil mais desenvolvimentista, que faz investimentos públicos para desenvolver a economia e se orienta por aumentar a autonomia nacional em face de preferências econômicas estrangeiras, tensionando estruturas de dependência entre Norte e Sul. Lula, em comparação a Ciro, destaca a importância de que este projeto de Estado seja acompanhado por esforços políticos intensos no cenário internacional, com destaque para articulações entre países do Sul e forte presença no palco multilateral.



## Referências

- AMORIM, Celso. *Teerã, Ramalá e Doha: Memórias da Política Externa Ativa e Altiva*. São Paulo: Benvirá, 2015
- ARAÚJO, Ernesto Henrique Fraga. *Trump e o Ocidente*. In: Cadernos de Política Exterior. Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, v. 3, n. 6. Brasília: FUNAG, 2017.
- CERVO, Amado Luiz. *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Editora Saraiva, 2008.
- BOLSONARO, Jair Messias. *Partido Social Liberal. Plano de Governo - PSL Somos Todos Bolsonaro*. 2018. Disponível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2020/SP/69698/2030402020/250001099703/pje-ee579547-Proposta%20de%20governo.pdf>
- \_\_\_\_\_. *Coligação pelo Bem do Brasil*. Partido Liberal. 2022 Disponível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2022/2040602022/BR/280001618036>
- COLETTA, Ricardo Della. Brasil suspende participação em organização que reúne 33 países latino-americanos. *Folha de S. Paulo*, 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2020/01/brasil-suspende-participacao-em-organizacao-que-reune-33-paises-latino-americanos.shtml>
- FLEMES, D. A Visão Brasileira da Futura Ordem Global. *Revista Contexto Internacional*, v. 32, n. 2, p. 403-436, mai. 2010. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010285292010000200005&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010285292010000200005&script=sci_abstract&tlng=pt)
- GOMES, Ciro. Partido Democrático Trabalhista. *Diretrizes para uma Estratégia Nacional de Desenvolvimento para o Brasil*. 2018. Disponível em: <https://eleicoes.poder360.com.br/media/planos/ciro-gomes.pdf>
- \_\_\_\_\_. Partido Democrático Trabalhista. *Linhas Gerais do programa de Governo de Ciro Gomes, do PDT, à Presidência da República em 2022*. 2022a Disponível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2022/2040602022/BR/280001612393>
- \_\_\_\_\_. *Política Externa Brasileira: Plano Nacional de Desenvolvimento*. Todos com Ciro, 2022b. Disponível em: <https://todoscomciro.com/pnd/ciro-gomes-politica-externa/>
- HIRST, Monica; LIMA, Maria Regina Soares de; PINHEIRO, Leticia. A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. *Revista Nueva Sociedad*. P. 22-41, 2010. Disponível em: [https://www.nuso.org/media/articles/downloads/p6-2\\_1.pdf](https://www.nuso.org/media/articles/downloads/p6-2_1.pdf)
- LIMA, Maria Regina Soares de. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. *Revista brasileira de política internacional*. [online], v. 48, n. 1, pp. 24-59, 2005. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S003473292005000100002&script=sci\\_abstract&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S003473292005000100002&script=sci_abstract&tlng=pt)
- LIMA, Maria Regina Soares de; ALBUQUERQUE, Marianna. O Estilo Bolsonaro de Governar e a Política Externa. *Boletim OPISA*, ISSN 1809-8827, N. 1, Jan./Mar., 2019. Disponível em: [http://opsa.com.br/wpcontent/uploads/2017/01/Boletim\\_OPISA\\_2019\\_n1-jan-mar.pdf](http://opsa.com.br/wpcontent/uploads/2017/01/Boletim_OPISA_2019_n1-jan-mar.pdf)
- SILVA, Luis Inácio Lula da. Coligação O Povo Feliz de Novo. Partido dos Trabalhadores. *Plano Lula de Governo: 2019-2022*. 2018. Disponível em: [https://www.pt.org.br/wp-content/uploads/2018/08/plano-lula-de-governo\\_2018-08-14-texto-registrado-3.pdf](https://www.pt.org.br/wp-content/uploads/2018/08/plano-lula-de-governo_2018-08-14-texto-registrado-3.pdf)
- \_\_\_\_\_. Coligação Brasil da Esperança. Partido dos Trabalhadores. *Diretrizes para o Programa de Reconstrução e Transformação do Brasil: Lula Alckmin 2023-2026*. 2022. Disponível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2022/2040602022/BR/280001607829>
- TEBET, Simone Nassar. Coligação Brasil para Todos. Movimento Democrático Brasileiro. *Princípios, Diretrizes e Compromissos*. Ver proposta de plano de governo da candidata Simone Tebet (MDB): <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2022/2040602022/BR/280001607833>



## ***América Latina: um regionalismo fora do lugar***

**Monica Hirst**

Professora da Universidade Torcuato Di Tella

Professora Visitante no IESP-UERJ

Neste texto, tentarei apresentar um conjunto de considerações que almejam estimular o debate e a reflexão crítica sobre o regionalismo latino-americano. Buscarei, ao mesmo tempo, introduzir algumas observações sobre o lugar do Brasil nesta discussão. Dou início resumindo o estado presente do regionalismo latino-americano. Quisera fazer uma leitura iconográfica que reúna as seguintes imagens:

- Uma América Latina esvaziada institucional e politicamente, sem voz, inexpressiva e com sua irrelevância estratégica potencializada;
- Uma América Latina desintegrada economicamente, com níveis declinantes de comércio intra-regional a partir de 2010 (com um breve interregno 2015-17);
- Uma América Latina em estado de fadiga no que tange a convivência política intrarregional;
- Uma América Latina deprimida socialmente, apresentando severos índices de aumento da pobreza extrema como resultado da pandemia e da crise continuada de suas economias.

O primeiro ponto que gostaria de sublinhar é de natureza conceitual. Em nossa região, observou-se uma simbiose entre as ideias de regionalismo latino-americano e de integração regional. Poder-se-ia mesmo identificar, neste caso, uma questão ontológica na qual ambos transmitiriam um único sentido. O argumento que pretendo desenvolver aqui é de que, ao longo do tempo, o conceito de integração regional se converteu numa ideia fora do lugar no regionalismo latino-americano. De fato, a trajetória perseguida pela integração regional latino-americana se tornou um caminho sinuoso, vicioso e por demais acidentado. Por várias décadas, perseguiu-se a reprodução de um modelo concebido e experimentado para um contexto regional que, além de não ser próprio, representava uma concepção metropolitana de regionalismo. O esforço de adequação dos instrumentos e procedimentos integracionistas - que na literatura analítica foi cunhada como o de equivalentes neofuncionais - foi inútil frente ao pecado de origem de buscar a importação de um processo associativo de outrem, que apenas poderia justificar-se por efeito de demonstração. Semelhante ao que descreve Roberto Swartz para o ideário liberal no Brasil do século XIX, pareceria que não se podia pôr em prática o sistema de ideias e receitas da integração europeia, mas tampouco descartá-las.

A saída buscada foi a de associar este projeto a outro corpo de ideias, o do desenvolvimento econômico. Neste caso, o pensamento de Raul Prebisch, Celso Furtado, entre outros, selou a parceria e lhe outorgou um sentido de missão que, outrossim, não viria a ser factível de realização. Pensar regionalmente o desenvolvimento econômico, como parte de um modelo de pensamento e diretriz de política econômica, não implicou em encontrar a chave do tamanho da integração latino-americana. No mundo real, a compatibilização entre estratégias de industrialização substitutivas, para as quais a proteção de mercados era condição necessária, com a liberação comercial intrarregional, exigiria uma prévia interdependência interindustrial que era, de fato, inexistente.

Durante mais de quatro décadas, falseou-se um automatismo entre ambos processos, que conquistou um assento permanente na oratória dos que discursavam a favor de uma voz regional, sem que os poucos resultados práticos de seus experimentos constituíssem um constrangimento maior. A frustrante história da ALALC e da ALADI, com suas gavetas

<sup>5</sup> O presente texto foi baseado na conferência de mesmo título apresentada na 46ª Reunião Anual da ANPOCS, em Campinas, no dia 17 de outubro de 2022.

abarrotadas de guias de importação, pouco pesou para dissolver tal ilusão. Ao fim e ao cabo, aquela integração regional, a que não foi, caiu por terra como parte do desmonte do modelo substitutivo, ainda mais velozmente consumido com o fim do mundo bipolar<sup>6</sup>.

A “salvação da lavoura” dos anos 90, vivenciada com o desembarque do neoliberalismo, buscará corrigir as “imperfeições” de nossa economia política regional e internacional. A experimentação com o jogo do dilema de um prisioneiro, proposta por O’Donnell, em 1985, para sublinhar a falta de “comportamentos óbvios”, como ele indicou, de parte dos países latino-americanos para lidar coletivamente com o endividamento externo da região, pode, de fato, extrapolar a dimensão do financeiro. O déficit de comportamentos óbvios preparou o terreno para o desembarque recentemente aludido. Seria plausível encontrar estímulos comunitários no neoliberalismo? Não foi fortuito que fosse o México, o primeiro país a negociar bilateralmente sua dívida externa com os Estados Unidos, o mesmo país que inaugurou a prática do regionalismo aberto com a assinatura do NAFTA, em 1992. Lançava-se a ideia de que não existiria incompatibilidade entre crescimento econômico e abertura comercial.

Na América do Sul, o “bloco do eu sozinho” a defender tal matrimônio proveio do governo chileno que, em dezembro de 1999, negociou seu acordo de livre comércio com os Estados Unidos. Este se converteu na primeira pedra no caminho da associação que avançava do outro lado dos Andes, que vinculava democratização e integração econômica, logo conhecido como Mercosul.

No passado, o acasalamento da integração regional com o desenvolvimentismo contribuirá para dissociá-la dos requisitos políticos plurais tão essenciais na experiência comunitária europeia. Democracia e integração não eram percebidos como um binômio indissociável em nossa região. Por diversas décadas, o componente autônomo falou mais alto que o fervor integracionista latino-americanista. A experiência da Comunidade Andina de Nações foi eloquente neste sentido. O Mercosul constituiria o caso pioneiro da prática de tal binômio. Não obstante, o experimento enfrentou repetidos descaminhos que comprometeram sua solidez e sustentação.

Nos anos 90, inaugurou-se, então, uma nova etapa de ideias mal colocadas. Neste caso, a de que seria factível substituir uma fracassada integração regional de viés desenvolvimentista por um exitosa regionalização motorizada por uma lógica assimétrica de “toma-lá-dá-cá” com os Estados Unidos. O tempo confirmou aquilo dito de saída pelos próprios mexicanos: apenas o seu país havia, já desde os anos 80, hipotecado a sua economia em troca de uma interdependência assimétrica com o grande Norte. Para o resto da região, haveria apenas assimetria, sem interdependência. As divisões políticas e os embates ideológicos, suscitados pela frustração sofrida por segmentos das elites de vários países latino-americanos frente a decepção gerada pela “falsa promessa”, acompanhou a crise social – e, por vezes, político-institucional –, que se reproduziram, custosamente, como consequência das implacáveis pautas neoliberais.

No mesmo íterim, o Brasil projetou-se na região ao revelar um interesse sem precedentes por assumir as rédeas de um processo associativo sul-americano, comprometido - este sim - com um ideário desenvolvimentista. Tornou-se confusa a relação de trabalho entre o Mercosul e o projeto de comunidade sul-americano (com menção à criação da Unasul, em 2008), ainda mais frente ao processo de ampliação de seus membros via modalidades flexíveis, também atrapalhadas, de inclusão. Impunha-se, entretanto, a decisão do Brasil de transformar a América do Sul em uma prioridade de sua política externa, articulada a uma pujante engrenagem de complementaridade produtiva que envolvesse o coletivo sub-regional<sup>7</sup>. Não obstante, tal articulação apenas poderia materializar-se a partir de um sentido de liderança cuja projeção regional e global não poderia prescindir de sólidos pilares políticos e econômicos no plano doméstico.

Identificada na região como um regionalismo pós-hegemônico, dobrava-se a aposta

6 Existem valiosas análises sobre a sobreposição de ambos processos. Cito aqui aquela oferecida por Robert Skdelsky no livro *The World After Communism*, 1996.

7 Cita-se aqui, especialmente, a proposta enunciada no texto “A opção sul americana”, de Marco Aurélio Garcia



desenvolvimentista da integração econômica, ancorada em uma teia de interconexões de infraestrutura física e energética. O potente impulso político proporcionado pela onda progressista na região nos primeiros anos do século XXI gerou a circunstância política para impulsionar a rejeição à opção do regionalismo aberto, que se concretizou em 2005, com o fim do processo negociador da ALCA. Logo, no entanto, o *aggiornamento* do binômio integração-desenvolvimento enfrentou um novo choque de realidade que compromete sua sustentabilidade.

Mesmo um breve sobrevoo que contemple a quantidade e qualidade de explicações do desacoplamento entre o idealizado e o realizado consumiria muito tempo. A lista é longa. Entretanto, destacar-se-iam duas principais causas que atuaram conjuntamente. No plano político-institucional, menciono a acirrada crise de relacionamentos intergovernamentais, na qual diferenças ideológicas se somaram a tensões geopolíticas estimuladas por atores extrarregionais, o que fraturou a América do Sul e esfacelou o funcionamento de suas organizações regionais. Estas diferenças foram potencializadas pelas crescentes polarizações internas, estreitamente relacionadas com contextos de crise social e descenso econômico. Tal cenário, se bem não comprometeu por completo as condições de convivência democrática na região, surtiu um efeito corrosivo que afetou pilares essenciais do Estado de direito, como o funcionamento dos sistemas judiciários e o equilíbrio civil- militar. Uma região já considerada anômala por não haver feito de sua baixa conflituosidade interestatal um trunfo que lhe outorgava a configuração de uma comunidade segura viu ainda agravada esta convivência pela associação estabelecida entre desigualdade social e situações locais de insegurança pública. Desde um prisma mundial, os índices de violência na América Latina e Caribe tornaram-se os mais altos.

No plano da economia política, seja regional ou global, a articulação entre o retraimento das economias latino-americanas e o aprofundamento da dependência em suas exportações primárias direcionadas para os mercados asiáticos - especialmente a China - limitou o fluxo de transações de bens e serviços intrarregionais. Entre 2011 e 2020, por exemplo, o comércio intrabloco do Mercosul reduziu-se em 50%.

A eloquência do vazio, constatado com a ausência de uma resposta latino-americana frente ao impacto da pandemia de Covid-19, será, certamente, o indicador mais sombrio do déficit de regionalismo que se pretende sublinhar. A transfiguração da Unasul em Prosul nos anos 2016-2022 significou aceitar uma agenda intra-sul-americana que, além de nutrida pelo mimetismo ideológico com Washington, tornou-se empobrecida e minguada tematicamente, e fez caso omissivo ao alastramento nos países da região de um tecido social marcado pela desigualdade e a expansão da pobreza extrema. Nessa linha, abriram-se portas e janelas para a securitização de uma cruzada anti-Venezuela de Nicolás Maduro, estimulada pela Casa Branca de Donald Trump - com o apoio histriônico da troika Chile, Colômbia e Brasil. Já a CELAC, criada em 2020, pouco ou nada pôde fazer para conter este cenário, principalmente a partir da decisão de Brasília de deixar vazio o assento do Brasil. Somaram-se as fortes desavenças ideológicas entre seus membros e a falta de resultados das propostas cooperativas lançadas por suas presidências rotativas.

Enquanto seja indiscutível que o Brasil, historicamente, foi um ator a mostrar ambiguidades e titubeios no que tange o seu envolvimento na montagem de um projeto associativo regional, sua presença construtiva na primeira década e meia deste século imprimiu novo impulso ao regionalismo latino-americano, com especial ênfase no espaço geopolítico sul-americano. Por isso mesmo, é igualmente indiscutível o impacto desarticulador, e mesmo fragmentador, produzido por sua deliberada retirada nos anos recentes.

Resumidamente, este é o relato de uma desintegração persistente que deixa sobre a mesa uma pergunta essencial: como vertebrar o regionalismo latino-americano sem integração regional, ou como promovê-lo frente a carência de incentivos intra e extrarregionais? Para responder tais indagações, sugere-se observar a desenvoltura de outras regiões do Sul Global como a Ásia-Pacífico e mesmo a África, que indicam um desempenho superior à América Latina em quase a totalidade dos critérios que medem um processo de integração

regional, como comércio e investimento, arranjos institucionais, cadeias de valor regionais, conexão tecnológica e digital e cooperação ambiental – esta última sendo a única medição em que nossa região mostra boa letra.

Sabemos que as regiões não constituem unidades com gravitação estável e permanente no sistema internacional. Estas mesmas são construções políticas, econômicas e culturais, que respondem à vontade dos países para interatuar uns com os outros. Corre-se o risco de que a região latino-americana se torne uma mera vizinhança, uma área geográfica com pontes de contato e diálogo estimulados pelo fervor de atores não-governamentais. A vitalidade destes atores não poderá repor a argamassa política e institucional de um regionalismo ancorado em ideias próprias, sintonizadas com os desafios dos tempos que correm e, mais importante ainda, com capacidade própria de reação frente às tensões que se fazem tão presentes entre a guerra e paz.

A ausência de nossa região no atual quadro de redefinições mundiais não condiz com o papel que desempenhou outrora na edificação da institucionalidade que amparou a ordem internacional liberal, ou nas contestações que buscaram sua adequação a uma lógica mais inclusiva e representativa nos anos da pós-Guerra Fria. A velocidade do movimento de declínio desta mesma ordem impõe um sentido de urgência a que o regionalismo latino-americano e, particularmente, sua configuração sul-americana, encontrem um lugar para delinear ideias próprias e atinadas.

O Brasil poderá cumprir um papel aglutinador no sentido de evitar que tal empenho não se converta em contribuições pontuais, esporádicas e facilmente dissipadas. No entanto, esta possibilidade dependerá de como se direciona o timão político do país e do impacto que este gere junto a seus vizinhos. É inusitado que o regionalismo latino, e principalmente sul-americano, tenha a sua sorte atrelada ao futuro político da democracia no Brasil. Enquanto seja certo que esta constitui uma oportunidade política única para que o Brasil possa atuar como uma força propulsora e reanimadora, ela não deve ser tratada com uma obviedade do regionalismo latino-americano. O seu êxito dependerá de uma construção política coletiva que ouse descartar ideias que, de tão esgarçadas e desgastadas, são hoje mera retórica, que apenas “abrigam a intenção”, como diria Marco Aurélio Garcia.

Pensar o Brasil como um carro condutor do regionalismo exige altivez, mas, também, ousadia. Exige identificar ideias próprias no lugar correto. Infraestrutura, energia e *aggiornamento* tecnológico são essenciais, mas demandam tempo e decisões estratégicas complexas, principalmente se o objetivo é o de evitar a depredação que alia interesses externos com fraquezas domésticas. O terreno do inusitado se encontra em seara de ideias que combinam o sentido de emergência com a potencialidade da invenção. Identifico quatro campos: meio ambiente, migração, violência e desigualdade social.

O regionalismo compreende a capacidade de construir uma ordem regional, a habilidade de gerar resiliência frente a atores externos, a busca de arranjos com outras regiões, e a vontade coletiva de tornar a região um espaço de incubação de poderes regionais com voz e presença mundial.



# **Análise dos discursos dos países da América do Sul na abertura da 77ª sessão da Assembleia Geral da ONU**

**Marianna Albuquerque**  
Coordenadora OPISA

**Guilherme Alves**  
Pesquisador OPISA

## **Introdução**

No dia 13 de setembro de 2022, teve início a 77ª sessão da Assembleia Geral das Organizações das Nações Unidas (ONU). Realizada anualmente no mês de setembro, a inauguração de uma nova sessão, além de marcar o início do mandato de um novo presidente da Assembleia Geral, é simbolizada pelos discursos de representantes dos Estados-membros da ONU.

Cabe ao Brasil, historicamente, a deferência de realizar o discurso de abertura. As explicações para o privilégio variam. Alguns analistas afirmam que a posição foi um “prêmio de consolação” pela rejeição do pleito do Brasil de ser o sexto membro permanente do Conselho de Segurança; outros defendem que foi um reconhecimento à liderança de Osvaldo Aranha, representante brasileiro que presidiu a primeira sessão especial da Assembleia Geral, na década de 1940.

A oportunidade de um país expressar suas prioridades políticas em um plenário de alcance universal não é um fato a ser negligenciado. Para os países sul-americanos, a ONU é um fórum de extrema importância para sua inserção multilateral, sobretudo no momento em que as organizações regionais estão enfraquecidas, desmanteladas, inoperantes ou extintas. Usualmente, os Estados trabalham seus discursos de forma a utilizar o tempo para expressar quem são e para onde gostaria de ir.

Nessa linha, ao avaliar que o discurso na Assembleia Geral permite que o país exponha para o mundo as suas perspectivas não só sobre as relações internacionais, mas também sobre sua política externa – e doméstica –, o objetivo deste texto é apresentar um resumo dos principais pontos explorados pelos líderes dos doze países sul-americanos durante seu pronunciamento. Na sequência, as considerações finais trazem breves conclusões.

## **Argentina<sup>8</sup>**

Alberto Fernández, presidente da Argentina, iniciou o seu discurso chamando atenção para um evento interno: a tentativa de assassinato sofrida pela sua vice-presidente, Cristina Kirchner, em setembro de 2022. Em sua visão, tal ação não somente perturbou a paz, mas buscou destruir um projeto coletivo de quatro anos de democracia. A “violência fascista”, conforme pontuou, buscou tirar vantagem da ansiedade gerada pela pandemia e também dos efeitos econômicos causados pela guerra na Ucrânia, alimentando discórdia na sociedade.

Em relação à pandemia, o presidente argentino adotou um tom crítico e chamou atenção para as desigualdades ao redor do globo. Chegou, ainda, a perguntar se os países presentes achavam correto que a fortuna de dez homens fosse maior do que a renda de 40% da população mundial, ou que a pandemia tenha ceifado quatro vezes mais vidas nas nações mais pobres do mundo.

Fernández pontuou que a comunidade internacional deve abandonar as práticas econômicas e financeiras perpetradas pelos países mais desenvolvidos sobre os que estão em desenvolvimento, justamente para encerrar o atual *status quo*, que é gerador de pobreza e marginalização. Nessa linha, criticou as sanções econômicas impostas a países em desenvolvimento e reiterou que as sanções legítimas são aquelas deliberadas no Conselho de Segurança. Nesse sentido, Fernández pediu a suspensão dos bloqueios unilaterais a

<sup>8</sup> Disponível em: <https://gadebate.un.org/en/77/argentina>. Acesso em 24 de outubro de 2022.

Cuba e Venezuela, aplicados sem a aprovação do órgão.

Enfatizando que, em 2022, a Argentina ocupa a presidência do Conselho de Direitos Humanos, Fernández relembrou a identidade cultural e história da população argentina e o espírito de igualdade presente no país, garantindo os direitos humanos em suas múltiplas faces. Por fim, acusou o Reino Unido de perpetrar uma situação colonial anacrônica e reiterou a soberania argentina em relação às Ilhas Malvinas, Geórgia do Sul e Sandwich do Sul.

### **Brasil<sup>9</sup>**

Como de costume, o Brasil fez o discurso de abertura da nova sessão da Assembleia Geral da ONU. Desde seu primeiro discurso, em 2019, Bolsonaro privilegia a política interna em sua fala, ao invés de temas internacionais. Entre os pontos destacados por Bolsonaro, estavam a pandemia, a economia e o meio ambiente.

Ao afirmar que o Brasil fez um bom trabalho durante a pandemia, Bolsonaro destacou que o país tem autoridade para falar sobre saúde pública. Nesse ponto, ressaltou a criação de um auxílio emergencial, a busca pela manutenção de empregos e o plano de vacinação, que teria respeitado a liberdade individual de escolha pela imunização.

Em relação à economia, Bolsonaro ressaltou que ela está em plena recuperação, que o emprego está em alta e a inflação em queda, e que a pobreza está em trajetória descendente. Bolsonaro relacionou essas medidas com as credenciais necessárias para o avanço do ingresso do país na Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). Conectou o tema com o desenvolvimento sustentável, a proteção da Amazônia e a transição energética, dizendo que o tema é fonte de credibilidade para a ação internacional do país.

Em um aceno ao eleitorado conservador, Bolsonaro enfatizou à liberdade de expressão e de religião, defesa da família, direito à vida desde a concepção, direito de legítima defesa e repúdio à ideologia de gênero.

Em uma das poucas menções aos temas internacionais, defendeu o cessar-fogo na Ucrânia e a manutenção do diálogo, criticando as sanções unilaterais contra a Rússia. Nesse ponto, destacou a atual participação do Brasil no Conselho de Segurança, que está no órgão durante o biênio 2022-2023.

### **Bolívia<sup>10</sup>**

O presidente da Bolívia, Luis Arce, seguindo tendência observada no ex-presidente Evo Morales, teceu intensas críticas ao sistema capitalista. Arce pontuou que, por meio de suas crises sistêmicas, o capitalismo estaria ameaçando a humanidade e o planeta. Além disso, convocou a todos os países para identificarem suas origens e transformarem a ordem atual, que reproduz a dominação, exploração e exclusão. Nesse ponto, é possível identificar uma referência indireta à transformação da Bolívia em República Plurinacional.

O tom crítico também esteve presente na análise do presidente sobre a segurança internacional. Arce, ao mostrar seu descontentamento com o número de conflitos armados ao redor do globo, pontuou que muitos deles são apoiados por corporações militares transnacionais, que possuem como objetivo impor uma ordem mundial capitalista. Em sua fala, reiterou que tais conflitos levam à destruição da herança cultural e ambiental, além dos custos humanos. Para ele, a ONU deve trabalhar incansavelmente no cessar do conflito entre a Rússia e Ucrânia, garantir o direito histórico do povo palestino e impedir os planos expansionistas da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN).

O sistema universal de saúde também foi tema de seu discurso. Arce, além de salientar a sua necessidade, pontuou que as capacidades produtivas e econômicas da periferia devem ser reconstruídas. Em relação à Bolívia, discursou de maneira contrária à industrialização

9 Disponível em: <https://gadebate.un.org/en/77/brazil>. Acesso em 24 de outubro de 2022.

10 Disponível em: <https://gadebate.un.org/en/77/bolivia-plurinational-state>. Acesso em 24 de outubro de 2022.



do lítio, garantindo que as reservas bolivianas serão utilizadas para o bem-estar das pessoas, e não de interesses transnacionais. Aqui, novamente, é possível identificar uma referência indireta a outro fato político: os interesses declarados do milionário Elon Musk nas reservas de lítio bolivianas, principal matéria-prima para baterias utilizadas em carros elétricos.

Arce defendeu enfaticamente a democracia e demonstrou rejeição às interferências e desestabilização dos regimes democráticos. Em sua fala, pontuou a necessidade da ONU adotar medidas contra países que não respeitam a soberania dos outros em detrimento de controle estratégico de recursos naturais. Por fim, chamou atenção para a persistência da violência contra mulheres e meninas, principalmente indígenas que vivem em situação de pobreza. O presidente boliviano propôs à Assembleia Geral que dedicasse essa década à busca da eliminação do patriarcado.

### **Chile<sup>11</sup>**

Gabriel Boric, presidente do Chile, iniciou seu discurso ressaltando que o mundo passa por uma era de incertezas na qual nenhum país está imune. Nessa linha, expressou solidariedade à Ucrânia, relacionando a invasão com o impacto da elevação dos preços e da escassez de grãos e fertilizantes na economia chilena, já afetada pelos efeitos da pandemia e da guerra comercial entre Estados Unidos e China. Entre as incertezas transnacionais, mencionou também as mudanças climáticas, com destaque para o aumento da vulnerabilidade no Chile mesmo com a baixa contribuição do país para as emissões globais. Mencionou, ainda, o fluxo migratório com origem na Venezuela, que tem, no Chile, um dos países de destino.

A nível interno, ressaltou que o desenvolvimento chileno foi baseado na alta concentração de riqueza e desigualdade social, o que constitui uma ameaça à democracia. Como resultado, mencionou a convocação de uma nova Constituinte por meio de escolha popular via plebiscito, em 2019. Apesar da rejeição da primeira proposta de documento, em referendo de setembro de 2022, Boric destacou que acolheu a escolha do povo e que a democracia chilena segue buscando novas fórmulas para se consolidar. Nessa pauta, convocou a Assembleia Geral da ONU a trabalhar em conjunto para fortalecer a democracia em todos os espaços, inclusive na América Latina.

### **Colômbia<sup>12</sup>**

Com um discurso cercado de expectativa ao ser o primeiro presidente de esquerda da Colômbia, Gustavo Petro utilizou sua fala na Assembleia Geral para enfatizar temas que já estavam presentes em sua campanha e nos primeiros meses de seu governo. Dois temas centrais foram destacados: a Amazônia e a guerra contra as drogas.

Em relação à Amazônia, Petro ressaltou o papel da floresta, cuja porção significativa está em território colombiano. Ao mencionar que a guerra contra as mudanças climáticas fracassou, o presidente conectou a questão ambiental com a política militarizada de combate às drogas. Segundo Petro, o atual modelo de guerra às drogas também é um retumbante fracasso, uma vez que o ditame do poder mundial determinou que o alvo de escrutínio internacional esteja na cocaína, embora as mortes por overdose anuais sejam inferiores aos óbitos por doenças pulmonares pelo uso do carvão, cujo uso desenfreado ao longo da história contribuiu, sobremaneira, para a atual crise climática. Petro destacou, ainda, a possibilidade de explorar a floresta colombiana de forma sustentável para a produção de coca com fins medicinais.

Ao trazer a importância da agenda social, Petro correlacionou a diminuição do consumo de drogas com a construção de uma sociedade mais afetiva, com mais amor, mais inclusão e menos lucro. De acordo com o presidente, o pior vício é o vício pelo dinheiro, pelo

11 Disponível em: <https://gadebate.un.org/en/77/chile>. Acesso em 24 de outubro de 2022.

12 Disponível em: <https://gadebate.un.org/en/77/colombia>. Acesso em 24 de outubro de 2022.

petróleo e pelas guerras.

### **Equador<sup>13</sup>**

O Equador foi representado na abertura da Assembleia Geral pelo presidente Guillermo Lasso. Ao iniciar sua fala, Lasso criticou o que chamou de “populismo autoritário”, em uma referência indireta ao seu predecessor, o ex-presidente Rafael Correa. Nesse ponto, cabe destacar que Lasso foi um dos poucos presidentes e líderes de alto nível que fizeram reuniões bilaterais com o presidente brasileiro Jair Bolsonaro durante a viagem à ONU (que também se encontrou com o polonês Andrzej Duda, conhecido pelas suas posições ultraconversadoras).

Em contraste ao discurso do colombiano Gustavo Petro, Lasso abordou o tema do tráfico de drogas a partir de perspectiva securitária, destacando que o Equador é o terceiro país do mundo com mais reservas de cocaína. Nessa linha, prometeu que a luta contra crimes transnacionais e máfias do narcotráfico são prioridades de sua gestão. Assim como Petro, também enfatizou a multinacionalidade da Amazônia ao defender a proteção da floresta equatoriana e da sua biodiversidade.

Ademais, Lasso criticou o governo de Nicolás Maduro e recordou que o Equador recebeu 500 mil venezuelanos, sendo o terceiro país que mais acolheu venezuelanos na região.

### **Guiana<sup>14</sup>**

A Guiana também foi representada pelo seu presidente, Mohamed Irfaan Ali. O discurso foi altamente concentrado na situação de fome, em seu país e no mundo, em virtude da pandemia, das mudanças do clima e, agora, da guerra na Ucrânia.

Como outros países em desenvolvimento, Ali também ressaltou o tema das mudanças climáticas e pediu a implementação de instrumentos de financiamento para uma transição energética. O presidente também reforçou a importância do estabelecimento efetivo de mecanismos de perdas e danos durante as negociações da COP27, a ser realizada em novembro de 2022. Ali recordou que seu país será um importante player na área de energia. Cabe lembrar, nesse ponto, as grandes reservas de petróleo e gás encontradas recentemente na Guiana, cujo potencial de exploração vem despertando crises políticas, conflitos fronteiriços com a Venezuela e interesses de empresas multinacionais.

### **Paraguai<sup>15</sup>**

Mario Abdo Benítez, presidente do Paraguai, iniciou seu discurso pontuando que o país, que ainda sofria os impactos econômicos e sociais da pandemia, passou a sentir também os impactos de guerras no cenário internacional. Nesse ponto, ressaltou a insuficiência das instituições nacionais e internacionais nas atuais emergências globais.

Benítez salientou, ainda, que seu país sempre valorizou a relação com a Venezuela e a luta da população em busca da democracia. Nesse sentido, o Paraguai, juntamente com outros países, mencionou uma proposta de resolução no Conselho de Direitos Humanos, que terá como foco principal uma investigação profunda nas violações de direitos humanos na Venezuela.

Em relação à situação na Ucrânia, o presidente chamou atenção para as consequências humanitárias e econômicas do conflito. Pontuou a necessidade de um cessar de hostilidade e resolução das negociações. Benítez também teceu críticas ao Conselho de Segurança das Nações Unidas e reiterou a necessidade de possuir uma performance eficiente.

Ao trazer elementos e política interna, o presidente paraguaio mencionou que,

13 Disponível em: <https://gadebate.un.org/en/77/ecuador>. Acesso em 24 de outubro de 2022.

14 Disponível em: <https://gadebate.un.org/en/77/guyana>. Acesso em 24 de outubro de 2022.

15 Disponível em: <https://gadebate.un.org/en/77/paraguay>. Acesso em 24 de outubro de 2022.



durante sua administração, o país intensificou os esforços de suas instituições voltadas à segurança, principalmente para combater o crime organizado, corrupção e terrorismo. Na área de desenvolvimento sustentável, realçou que o país está transformando sua matriz de produção e implementando práticas sustentáveis na agricultura e produção.

### **Peru<sup>16</sup>**

Em seu discurso, o presidente do Peru, Pedro Castillo, reafirmou a defesa dos princípios de não-agressão e de integridade territorial dos Estados ao apontar para um mundo cada vez mais repleto de interesses, tensões e choques entre países. Nesse sentido, Castillo reiterou a ilegitimidade da invasão russa na Ucrânia e a ocupação dos territórios palestinos e árabes desde 1967. O presidente anunciou a intenção de abrir um escritório representativo na Palestina, além do interesse do país em fortalecer e expandir as operações de manutenção da paz das Nações Unidas. Nessa linha, mencionou a primeira conferência da América Latina e Caribe sobre operações de manutenção da paz, que resultou na criação da Rede de Cooperação da América Latina e Caribe para Operações de Manutenção da Paz.

Além disso, foi mencionado o restabelecimento de relações diplomáticas do Peru com a República Árabe Saharaui Democrática e o apoio à sua autodeterminação. Castillo também reforçou a posição peruana de defesa da soberania argentina sobre as Ilhas Malvinas.

Em relação ao aquecimento global, Castillo convocou os países para adoção de medidas que diminuam o calor extremo e as inundações, principalmente os países desenvolvidos. Citou, ainda, os compromissos do Peru com os acordos internacionais de redução das emissões de gases de efeito estufa e o acordo de Escazú, o primeiro tratado ambiental da América Latina e Caribe, que busca promover a transparência e a soberania sobre os recursos naturais da Amazônia. Por fim, o presidente salientou que está apoiando negociações relacionadas à regulação da pesca e da eliminação da poluição marinha, no marco da Década dos Oceanos da ONU.

### **Suriname<sup>17</sup>**

Chandrikapersad Santokhi, presidente do Suriname, abriu sua fala mencionando sua preocupação diante de desafios globais, como a recuperação econômica pós-pandemia, a piora na crise climática, a perda de biodiversidade e o colapso de ecossistemas, a pobreza e a fome. Ao demandar soluções efetivas, Santokhi avaliou que os governos não estão preparados caso surja outra pandemia.

Na agenda ambiental, o presidente destacou que Suriname é um dos três países “carbono negativos” existentes no mundo, com florestas tropicais que cobrem cerca de 97% do seu território. Apesar disso, o presidente pontuou que o país é afetado pela crise climática, pois sofre os efeitos das chuvas excessivas que causam alagamentos, perda de espaços voltados à agricultura e, conseqüentemente, o acarretamento da insegurança alimentar.

Santokhi chamou atenção para a população jovem e afirmou seu compromisso de construir espaços para juventude ao nível doméstico e regional. Além disso, exaltou a atuação dos jovens na participação em discussões de alto nível. Na pauta econômica, mencionou que, embora o Suriname esteja passando por instabilidades, iniciará novas conversas com o Fundo Monetário Internacional (FMI) para ajustar programas e minimizar os custos.

### **Uruguai<sup>18</sup>**

O Ministro das Relações Exteriores do Uruguai, Francisco Bustillo, iniciou seu discurso condenando as invasões russas à Ucrânia, classificando-as como violações claras dos princípios das Nações Unidas.

16 Disponível em: <https://gadebate.un.org/en/77/peru>. Acesso em 24 de outubro de 2022.

17 Disponível em: <https://gadebate.un.org/en/77/suriname>. Acesso em 24 de outubro de 2022.

18 Disponível em: <https://gadebate.un.org/en/77/uruguay>. Acesso em 24 de outubro de 2022.

Outro ponto central de sua fala foi a questão climática. O chanceler ressaltou que a comunidade internacional não está cumprindo as expectativas pactuadas na Conferência de Mudança Climática das Nações Unidas e reiterou a importância de os Estados mobilizarem recursos financeiros para mitigação das mudanças climáticas e pela garantia das futuras gerações. Bustillo endossou o compromisso do governo uruguaio com o Acordo de Paris e com o multilateralismo, reiterando que essa não é apenas uma palavra vazia, mas um compromisso que deve ser buscado pela comunidade internacional em prol do bem comum. Além disso, por conta da convergência de desafios, enfatizou 2022 como um ano importante para o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Por fim, pontuou com tristeza a violação dos direitos humanos ao redor do globo, perpetrado por diferentes governos e lideranças, incluindo a América Latina e Caribe. O papel mais importante da Assembleia Geral, em sua visão, é de reconhecer seu ideal humanista e impulsionar direitos às minorias, sejam elas mulheres, idosos, migrantes, LGBTs, entre outras comunidades.

### **Venezuela<sup>19</sup>**

Centro de condenações e polarizações nas falas de representantes de outros países, a Venezuela de Nicolás Maduro foi representada pelo chanceler Carlos Faría Tortosa. A fala do Ministro foi quase inteiramente dedicada a responder às críticas feitas ao regime venezuelano.

De acordo com Tortosa, a Venezuela é objeto de uma campanha internacional de descrédito, uma vez que a revolução do país questiona o pensamento único neoliberal. Para o chanceler, ao acusar a Venezuela de ditadura ou de Estado falido, os demais países reforçam uma versão moderna da colonização, disposta a asfixiar quaisquer alternativas. Destacou que, na Venezuela, há eleições livres e democráticas.

Ao criticar as sanções impostas sobre o país e destacar que o impacto do congelamento de reservas e receitas em bancos ingleses recai sobre a população, mencionou que o país segue resistindo a partir do aprimoramento de sua capacidade produtiva na indústria e no campo. De acordo com o Ministro, a Venezuela produz, atualmente, 80% do que consome.

Ao mencionar os desafios à segurança internacional, Tortosa recordou que a Venezuela nunca participou de um conflito internacional, criticou a campanha de desinformação contra os russos e defendeu a construção da multipolaridade com novos atores, citando Rússia, China, Índia, Irã e Turquia.

### **Considerações finais**

A eclosão da Guerra da Ucrânia, em fevereiro de 2022, colocou a ONU, novamente, em xeque. A narrativa dominante nos meios de comunicação era a de que a organização era incapaz de conter ações intervencionistas das grandes potências. A perspectiva crítica se somou às recorrentes queixas sobre uma suposta falta de coordenação multilateral durante a pandemia e a incapacidade dos acordos de mudança do clima, aprovados sobre a égide da organização, serem efetivamente implementados.

Nessa linha, os discursos dos líderes ressaltaram os graves problemas globais, com destaque para a pandemia, a crise econômica decorrente, o aprofundamento das desigualdades e a necessidade de ação para controlar a crise climática. Essas questões globais foram, no entanto, tímidas se comparadas ao foco dado pelos mandatários em questões domésticas.

Digno de nota, no entanto, é que, com exceção da questão venezuelana e da Amazônia, a América do Sul esteve completamente ausente dos discursos dos líderes da região, ao contrário do observado em décadas anteriores. O referencial dos países sul-americanos, aparentemente, não é mais seu entorno regional. Na ONU, falta América do Sul na América do Sul.

19 Disponível em: <https://gadebate.un.org/en/77/venezuela-bolivarian-republic>. Acesso em 24 de outubro de 2022.



# O governo de Luis Lacalle Pou no Uruguai: um balanço sobre a primeira metade do mandato

André Leão  
Pesquisador OPSA

## Introdução

O atual presidente Luis Lacalle Pou, do Partido Nacional, assumiu o governo do Uruguai em março de 2020, após ter vencido as eleições realizadas em 2019 por uma margem estreita contra seu concorrente Daniel Martínez, da Frente Ampla. Enquanto Lacalle Pou obteve um total de 48,8% dos votos, Martínez conquistou 47,3%. O triunfo do presidente só foi possível porque ele teve de costurar uma aliança com outros quatro partidos<sup>20</sup> que formaram uma coalizão, chamada de “multicolorida”<sup>21</sup>.

A vitória apertada e a formação de uma coalizão ampla, composta por partidos que possuem interesses e programas distintos, indicavam que haveria desafios ao novo governo. A Frente Ampla, que havia governado por quinze anos seguidos, manteria uma postura combativa, juntamente com outros setores sociais, e a possibilidade de fraturas na coalizão consistia em um risco que não poderia ser desprezado. Após dois anos e meio de governo, atingido em setembro de 2022 – ou seja, na metade do mandato presidencial – Lacalle Pou enfrentou três grandes desafios. O primeiro deles foi a pandemia da Covid-19; o segundo, o projeto de Lei de Urgente Consideração (LUC), que consistia em uma proposta de reforma do Estado; e o terceiro diz respeito à política externa e, especificamente, à atuação uruguaia no Mercosul.

Este artigo pretende abordar o modo como o governo encarou tais desafios, bem como a dinâmica doméstica que balizou suas ações. Ou seja, observa-se o papel da maior coalizão de oposição ao governo, a Frente Ampla, e de outros atores, como a Central Única dos Trabalhadores (PIT-CNT), o maior sindicato de trabalhadores do Uruguai. Desse modo, o artigo está estruturado da seguinte forma: além desta introdução, a primeira seção faz um breve apanhado da atuação do governo no enfrentamento da pandemia; a segunda contempla as disputas sobre a aprovação da LUC; a terceira explora a linha de atuação da diplomacia uruguaia no Mercosul; e, por fim, as considerações finais.

## Pandemia de Covid-19

Logo no início de sua administração, o presidente Lacalle Pou teve de lidar com a pandemia de Covid-19 no país. Os planos iniciais do governo incluíam a adoção de uma política fiscal mais restritiva, tanto que, no início de março, Lacalle Pou anunciou um corte de 15% no orçamento. Entretanto, diante da existência de um quadro de incertezas marcado pela chegada da pandemia, o governo uruguaio viu-se obrigado a rever aqueles planos. Nesse sentido, anunciou medidas de enfrentamento à doença, especialmente um pacote econômico que expandisse a capacidade orçamentária do Estado.

No âmbito desse pacote, o governo propôs a criação do chamado “Fundo Coronavírus”, responsável por financiar cerca de US\$ 400 milhões que o governo estimava injetar na economia uruguaia. Entretanto, para atingir esse montante, parte desse fundo foi composta pela economia gerada por cortes emergenciais. Dessa forma, o governo reduziu em até 20% do salário de funcionários públicos que recebessem a partir de 80 mil pesos uruguaios (o equivalente a US\$ 1.816), por um prazo de dois meses. Essa medida serviria para gerar uma economia de aproximadamente US\$ 12 milhões<sup>22</sup>.

A proposta do governo foi considerada insuficiente pela Frente Ampla. Contrapondo-

20 Além do Partido Nacional, integram a coalizão o Partido Colorado, o Partido Independente, o Partido de la Gente e o Cabildo Abierto.

21 Leão, A.P.F. A derrota eleitoral da Frente Ampla após 15 anos de governo no Uruguai. Boletim OPSA, n.4, out./dez. 2019.

22 Leão, A.P.F.; Niño, E. A. L. Paraguai e Uruguai no Combate à Covid-19: razões dos melhores resultados da América do Sul. Boletim OPSA, n.2, abr./jun. 2020.

se à administração de Lacalle Pou, a coalizão clamou pelo aumento do valor do fundo, que deveria saltar de US\$ 400 milhões para US\$ 1 bilhão, além de propor uma renda mínima nacional para trabalhadores autônomos, que poderia atingir o valor de até 12.800 pesos uruguaios (o equivalente a US\$ 290). No entanto, o governo não respondeu a essa proposta alternativa, frustrando as pretensões de se buscar uma solução conjunta<sup>23</sup>.

Embora o enfrentamento da pandemia tenha sido inicialmente considerado exitoso no Uruguai, tendo em vista que o país apresentou baixos índices de casos e de mortes pela Covid-19, as diversas ondas da doença seguiram conformando uma conjuntura desafiadora ao governo. Em novembro de 2020, em meio ao aumento dos casos de Covid-19 no Uruguai, houve um incidente em Montevideu, em função de uma aglomeração de pessoas, que gerou um atrito entre o governo e a oposição, bem como o posicionamento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH)<sup>24</sup>.

Após uma primeira tentativa da polícia de encerrar a aglomeração, houve confronto. Segundo informações oficiais, divulgadas pelo Ministério do Interior, a aglomeração tinha aproximadamente duzentas pessoas, e os policiais teriam sido recebidos com insultos e ameaças. No total, onze pessoas foram presas. A atuação da polícia gerou críticas por parte de ativistas e coletivos antirracistas, que protestaram no dia seguinte ao confronto na mesma praça, repudiando a ação da polícia e a classificando como racista e repressora.

A oposição ao governo federal também se manifestou. Representantes da Frente Ampla solicitaram explicações ao Ministério do Interior, que defendeu que não houve nenhum abuso policial e que o trabalho da polícia foi profissional. Já a CIDH comentou que recebia com preocupação a informação da participação da polícia para dissolver reuniões sociais no contexto de medidas de contenção da pandemia de Covid-19.

O posicionamento da CIDH gerou uma reação enérgica por parte da chancelaria uruguaia, que, assim como o Ministério do Interior, afirmou que a intervenção da Polícia Nacional ocorreu com base no diálogo, instando as pessoas a adotarem as medidas de precaução e acabarem com a aglomeração em função dos riscos que ela envolvia. Além disso, criticou a precipitação e falta de imparcialidade da CIDH na avaliação de supostos abusos da polícia. Por fim, solicitou que a Comissão seguisse os procedimentos de se comunicar com o governo antes de realizar pré-julgamentos e lamentou que ela fizesse uso de sua missão institucional para levar adiante ações incompatíveis com a missão da Organização dos Estados Americanos (OEA)<sup>25</sup>.

Em fevereiro do ano seguinte, diante da continuidade do avanço da pandemia, o governo do Uruguai passou a ser pressionado não só pela oposição, mas também pelos partidos que integram a sua base. Parlamentares da Frente Ampla convocaram, entre outros, os Ministros da Economia e da Saúde Pública para prestarem esclarecimentos no Parlamento. Partidos da base do governo também pediram medidas para impulsionar a economia<sup>26</sup>.

Durante a sabatina, a Ministra de Economia, Azucena Arbeleche, reconheceu que a pobreza acabaria aumentando mais por causa da pandemia de Covid-19, e a oposição pediu para que se aumentassem tanto os valores do auxílio emergencial quanto os do seguro-desemprego. E o Ministro de Saúde Pública, Daniel Salinas, esclareceu questões sobre o Plano Nacional de Imunização e sobre as negociações para a aquisição de vacinas. Esse plano foi possível de ser viabilizado quando o Uruguai aderiu ao chamado mecanismo *Covax*<sup>27</sup>, ainda em outubro de 2020, e depois de assinar acordos com a farmacêutica estadunidense Pfizer e com a chinesa *Sinovac*, em janeiro de 2021<sup>28</sup>.

23 Ibid., 2020.

24 Conjuntura Latitude Sul, vol.4, n. 11, novembro/2020. Disponível em: [http://latsul.org/wp-content/uploads/2020/12/ConjunturaLATSUL\\_Novembro2020.pdf](http://latsul.org/wp-content/uploads/2020/12/ConjunturaLATSUL_Novembro2020.pdf). Acesso em: 28/09/2022.

25 Ibid., 2020.

26 Conjuntura Latitude Sul, vol.5, n. 01/02, janeiro e fevereiro/2021. Disponível em: [http://latsul.org/wp-content/uploads/2016/06/ConjunturaLATSUL\\_Janeiro\\_Fevereiro2021.pdf](http://latsul.org/wp-content/uploads/2016/06/ConjunturaLATSUL_Janeiro_Fevereiro2021.pdf). Acesso em: 28/09/2022.

27 COVAX é uma iniciativa que visa acelerar o desenvolvimento e fabricação de vacinas contra a Covid-19, garantindo acesso igualitário a todos os países.

28 Leão, A.; Larrubia, J.; Pinto, J. Os desafios da pandemia de Covid-19 no Cone Sul: a diplomacia da vacina do



Apesar das pressões e tensões com as quais o governo teve de lidar, o saldo da atuação da administração de Lacalle Pou foi positivo. A resposta rápida em decretar quarentena obrigatória a viajantes vindos do exterior, aliada à alta capacidade de testagem e à eficiência do sistema de saúde uruguaio, resultaram em um baixo número de casos e mortes pela Covid-19<sup>29</sup>.

### **Reforma do Estado: Lei de Urgente Consideração**

Paralelamente aos desafios impostos pela pandemia, o governo apresentou uma proposta de reforma ampla do Estado uruguaio. Em abril de 2020, cerca de um mês após ter assumido o cargo de presidente, Luis Lacalle Pou enviou formalmente ao Congresso o projeto da LUC, que continha 501 artigos. O Secretário Adjunto da Presidência, Rodrigo Ferrés, afirmou que o projeto foi tema da campanha do presidente e que era resultado de um consenso entre representantes da sociedade civil e de partidos políticos. A aprovação do projeto exigia uma apreciação primeiro pelo Senado e, depois, pela Câmara dos Deputados, que poderia realizar modificações no projeto da LUC e o devolveria para nova análise do Senado. No total, o trâmite do projeto de lei chegaria ao máximo de 90 dias<sup>30</sup>.

Duas questões centrais tornavam a proposta de reforma do Estado altamente polêmica. A primeira delas tratava da abrangência do projeto da LUC. Esta última exibiu uma quantidade significativa de artigos e uma amplitude dos temas contemplados, que incluíam desde medidas para reduzir o tamanho do Estado – por exemplo, a criação de uma nova regra fiscal, a redução de funcionários públicos e alterações no funcionamento de empresas públicas – até propostas para modificação do Código Penal. A segunda questão referia-se ao contexto no qual a proposta foi apresentada, justamente em meio à pandemia. Esses dois pontos propiciaram reações de diversos atores – tanto nacionais quanto internacionais – principalmente da oposição ao governo no Parlamento Nacional.

A Frente Ampla interpretou a proposta da LUC como um abuso por parte do governo e questionou a constitucionalidade do projeto. Dessa forma, ela apresentou uma moção no Senado para solicitar a retirada do caráter de urgência, que foi rechaçada pela maioria dos senadores. O PIT-CNT também criticou o projeto da LUC, já que ela restringia alguns capítulos do direito ao protesto dos trabalhadores. Do mesmo modo, o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) criticou duramente a proposta do governo, que previa o aumento de dois para dez anos as penas de prisão para menores e a eliminação do regime de semiliberdade, medidas que contradizem os princípios internacionais de proteção aos direitos humanos e infantis<sup>31</sup>.

Não obstante essas manifestações contrárias ao projeto de lei, em de julho de 2020, o governo obteve uma vitória. Após a tramitação no Parlamento Nacional, o Senado uruguaio aprovou 476 artigos da LUC. Como foi dito, inicialmente, o projeto continha 501 artigos, mas ele sofreu modificações durante o processo de análise na Câmara dos Deputados. Portanto, 25 artigos foram retirados do projeto. Mesmo assim, a quantidade de artigos manteve-se alta e a aprovação do Senado ocorreu após 60% dos parlamentares dessa casa terem votado favoravelmente ao pacote legislativo. Ou seja, de um total de 30 senadores, 18 deles apoiaram o projeto de lei. No mesmo mês, o Poder Executivo promulgou a nova lei. Afinal, o pacote do governo promoveu uma série de alterações em leis e decretos preexistentes, bem como no Código Civil e Penal, e impactou especialmente os seguintes setores: Segurança Pública; Secretaria de Inteligência Estratégica do Estado; Educação; Economia e Empresas Públicas; Eficiência do Estado; Setor Agropecuário; Relações Trabalhistas e Seguridade Social; Desenvolvimento Social e Saúde; Regulamento de Emergência para a Habitação<sup>32</sup>.

Uruguai, Paraguai e Argentina. Boletim NEAAPE, v.5. n.3, dez. 2021.

29 Leão, A.P.F.; Niño, E. A. L, op. cit., 2020.

30 Conjuntura Latitude Sul, n. 04, abril/2020. Disponível em: <http://latsul.org/wp-content/uploads/2020/05/Conjuntura-Latitude-Sul-Abril2020v2.pdf>. Acesso em: 28/09/2022.

31 Ibid., 2020.

32 Conjuntura Latitude Sul, vol. 4. n. 07, julho/2020. Disponível em: [http://latsul.org/wp-content/uploads/2020/08/Conjuntura\\_Julho2020.pdf](http://latsul.org/wp-content/uploads/2020/08/Conjuntura_Julho2020.pdf). Acesso em: 28/09/2022.

A rápida aprovação de um projeto de lei que promovia mudanças tão profundas desnudou ainda mais questões polêmicas, que se tornaram alvo de novas críticas da Frente Ampla. Essa coalizão novamente posicionou-se contra a LUC, afirmando que a nova lei retirava direitos e liberdades e beneficiava os mais privilegiados. Dentre tais questões, destacava-se a flexibilização do conceito de legítima defesa para civis, policiais e militares. Com a promulgação da LUC, passaram a ser isentos de responsabilidades os cidadãos que atuarem em legítima defesa em caso de ameaça clara, quando houver agressão ilegítima ou na defesa de uma casa habitada – inclusive em propriedades rurais. Além disso, passou a ser permitida a proibição de bloqueios em espaços públicos e privados que afetem a livre circulação de pessoas, bens e serviços. Também foram introduzidas modificações sobre o direito de greve. A principal delas é garantir o direito dos não-grevistas e dos diretores de empresas de acessarem as instalações de trabalho livremente<sup>33</sup>.

A aprovação da LUC não cessou a mobilização do PIT-CNT e da Frente Ampla em prol da derrubada de pelo menos parte da lei. Ao longo de 2021, a central sindical seguiu denunciando veementemente os problemas da LUC, sobretudo as modificações no direito de greve, tendo realizado uma campanha para coletar assinaturas com o objetivo de realizar um referendo em dezembro do mesmo ano para votar a revogação de 135 artigos da LUC. Antes do possível referendo, em setembro, o PIT-CNT liderou uma greve geral de 24 horas contra as políticas econômicas e sociais adotadas pelo governo de Luis Lacalle Pou. O então presidente da central de trabalhadores e atual presidente da Frente Ampla, Fernando Pereira, afirmou que a greve era política e motivada pelas reformas impulsionadas pela LUC. Outros sindicatos também aderiram à greve, como o Sindicato Médico do Uruguai, o Sindicato Nacional dos Trabalhadores dos Transportes, a Federação Uruguia de Professores e o Conselho Central da Associação de Bancários do Uruguai. As principais reivindicações foram melhorias nas políticas de saúde, trabalho, habitação, educação e combate à fome<sup>34</sup>.

O presidente Lacalle Pou reconheceu a legitimidade da greve, mas destacou os efeitos da pandemia no país e as medidas que o governo adotou para combatê-los. Já o ministro do Trabalho, Pablo Mieres, criticou as paralisações e afirmou que elas não estavam em sintonia com as preocupações dos trabalhadores e que não ajudariam a gerar mais postos de trabalho.

A insistência dos principais atores contrários à LUC foi finalmente premiada com a realização de um referendo visando revogar os 135 artigos da lei. No entanto, esse processo ocorreu somente em março de 2022, alguns meses após o prazo previsto anteriormente. O referendo foi marcado por uma disputa entre os favoráveis à revogação dos artigos (que votaram “sim” nas urnas) e os contrários (que votaram “não”). A campanha pelo “sim” foi liderada pela coalizão de oposição ao governo, composta pela Frente Ampla e pelo PIT-CNT. Já a campanha pelo “não” foi capitaneada pelo governo, que buscou manter as mudanças que haviam sido feitas logo no primeiro ano da administração do presidente Luis Lacalle Pou, em 2020. A disputa nas urnas foi bastante dividida, mas o resultado foi amargo para as forças de oposição. Os votos pelo “não” totalizaram 49,86%, os votos pelo “sim” atingiram 48,82% do eleitorado, e os votos restantes (1,32%) foram em branco<sup>35</sup>.

Desse modo, Lacalle Pou celebrou o resultado e considerou que se tratava de uma etapa superada e de uma lei que se mantém firme. Por outro lado, com a oficialização da vitória do governo, restou ao presidente da Frente Ampla, Fernando Pereira, reconhecer o resultado, embora tenha ressaltado que os artigos representam um retrocesso. Já o PIT-CNT insistiu em não reconhecer a derrota, defendendo que os votos governistas não haviam atingido 50% do total, e destacou que os votos favoráveis expressaram a vontade de grande parte da população em questionar aspectos centrais das políticas públicas. Em outras palavras, a despeito do triunfo governista, nota-se que existe um equilíbrio entre as forças políticas do Uruguai, de modo que as pressões exercidas pelos principais grupos de oposição impõem desafios à atual administração de Lacalle Pou.

33 Ibid., 2020.

34 Conjuntura Latitude Sul, vol. 5. n. 09, setembro/2021. Disponível em: [http://latsul.org/wp-content/uploads/2016/06/ConjunturaLATSUL\\_Setembro2021\\_converted.pdf](http://latsul.org/wp-content/uploads/2016/06/ConjunturaLATSUL_Setembro2021_converted.pdf). Acesso em: 28/09/2022.

35 Conjuntura Latitude Sul, vol. 6. n. 3, março/2022. Disponível em: [http://latsul.org/wp-content/uploads/2016/06/ConjunturaLATSUL\\_Março2022.pdf](http://latsul.org/wp-content/uploads/2016/06/ConjunturaLATSUL_Março2022.pdf). Acesso em: 28/09/2022.



## Política Externa

Os desafios enfrentados pelo governo em função da pandemia de Covid-19 e da aprovação da LUC também se replicaram no âmbito da diplomacia uruguaia. O presidente nomeou o ex-candidato à presidência, Ernesto Talvi, do Partido Colorado – rival histórico do Partido Nacional – para o cargo de ministro de Relações Exteriores. Logo de início, sinais claros de reorientação da política externa puderam ser observados. O primeiro deles foi o anúncio da decisão da chancelaria de retirar o Uruguai da Unasul e de aderir novamente ao Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR)<sup>36</sup>, do qual o Uruguai havia anunciado um processo de retirada em setembro de 2019, no governo de Tabaré Vázquez. E o segundo deles foi o comunicado da saída do Banco do Sul e do convênio que formava a Telesur<sup>37</sup> – firmado entre o Uruguai e a Venezuela em 2005, que tinha como objetivo a criação de uma empresa de comunicação audiovisual regional. Ou seja, esses movimentos iniciais da diplomacia uruguaia indicavam a substituição de uma política externa voltada diretamente para o entorno regional – Mercosul, América do Sul e América Latina – por uma com vocação mais hemisférica e globalista.

Poucos meses após assumir a chancelaria, em julho de 2020, Ernesto Talvi, decidiu renunciar ao cargo de ministro das Relações Exteriores. Desse modo, Lacalle Pou teve de reorientar novamente os rumos da diplomacia. Entretanto, o presidente preferiu escalar um diplomata de carreira para o posto, nomeando o então embaixador uruguaio em Madri, Francisco Bustillo. A decisão de Talvi ocorreu em um momento importante, no início da presidência *pro tempore* do Uruguai no Mercosul. Em carta endereçada ao presidente, ele afirmou que tinha a expectativa de permanecer no cargo até o fim do ano para dar andamento aos acordos de livre-comércio entre o Mercosul e a European Free Trade Association (EFTA). Talvi ainda escreveu que não queria ser um obstáculo ao desejo do presidente de nomear um novo ministro<sup>38</sup>.

Havia algumas discordâncias entre ele e Lacalle Pou, entre elas o projeto de reforma da diplomacia comercial e a questão da Venezuela. O presidente não tinha conhecimento do projeto de Talvi. No caso da Venezuela, enquanto o então chanceler adotava uma postura mais moderada, pregando mais diálogo, Lacalle Pou optava por endurecer mais a posição uruguaia. A princípio, Talvi havia manifestado ao presidente o desejo de mudar de posição, tendo um maior protagonismo na coalizão de governo no Senado, para o qual foi eleito em 2019<sup>39</sup>.

O posicionamento mais contundente por parte do presidente pôde ser observado novamente em momento posterior, em setembro de 2021, durante a realização da VI Cúpula de Chefes de Estado e de Governo da Celac, no México. O governante uruguaio fez um discurso de pouco mais de quatro minutos no qual ele criticou abertamente os governos de Cuba, Nicarágua e Venezuela, classificando-os como ditaduras, e afirmou que nesses países não há respeito pelos direitos humanos. Os mandatários da Venezuela e de Cuba, respectivamente, Nicolás Maduro e Miguel Díaz-Canel, rebateram os comentários do presidente uruguaio<sup>40</sup>.

A crítica incisiva do presidente sobre um tema espinhoso no âmbito de um foro latino-americano teve implicações domésticas. Como os partidos políticos são atores centrais do processo de formulação da política externa uruguaia, houve reações divididas entre representantes no Parlamento Nacional em relação à postura de Lacalle Pou. Por um lado, membros da base governista – principalmente os integrantes do Cabildo Abierto, do Partido

36 Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay. Comunicado de Prensa N°18/20. Disponível em: <https://www.gub.uy/ministerio-relaciones-exteriores/comunicacion/comunicados/1820-cancilleria-anuncia-retiro-del-uruguay-unasur-su-regreso-tiar>. Acesso em: 28/09/2022.

37 Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay. Comunicado de Prensa N°21/20. Disponível em: <https://www.gub.uy/ministerio-relaciones-exteriores/comunicacion/comunicados/2120-uruguay-se-retira-telesur-banco-del-sur-basado-principio-integrar>. Acesso em: 28/09/2022.

38 Conjuntura Latitude Sul, op. cit., julho/2020.

39 Ibid., 2020.

40 Conjuntura Latitude Sul, op. cit., setembro/2021.

Colorado e do Partido Nacional – elogiaram sua participação na reunião da Celac. Por outro lado, a Mesa Política da Frente Ampla, órgão executivo da coalizão, fez duras críticas à atuação de Lacalle Pou. Em nota, a Frente Ampla afirmou que o presidente do Uruguai teve uma atitude de total ingerência em assuntos domésticos de outros Estados, o que é contrário aos princípios de não intervenção e de autodeterminação, os quais constituem as bases históricas da diplomacia uruguaia<sup>41</sup>.

Em relação ao Mercosul, instrumento fundamental para os objetivos da política externa do Uruguai, o governo também teve de enfrentar desafios. Durante a pandemia, em fevereiro de 2021, os questionamentos da oposição em relação à política externa do governo eram nítidos, quando houve a convocação do ministro Francisco Bustillo ao Parlamento para fornecer explicações detalhadas sobre a orientação diplomática. Nessa ocasião, a Frente Ampla criticou as diretrizes adotadas para a inserção uruguaia no comércio internacional, tendo alegado que havia pouca proatividade para avançar o acordo Mercosul-União Europeia, embora o governo tenha reafirmado a intenção de o país, na condição de presidente *pro tempore*, fechar esse acordo<sup>42</sup>.

No entanto, o discurso do presidente, desde o início de seu mandato, tem insistido em uma via unilateral de reforma do bloco comercial, o que gerou atritos com os demais países-membros, com exceção do Brasil, que se mostrou relativamente aberto às mudanças. Lacalle Pou recorrentemente pontua que o Uruguai deveria se abrir ao mundo, buscando novas oportunidades comerciais visando a assinatura de acordos bilaterais extra-zona. Nesse sentido, em abril de 2021, o Uruguai apresentou uma proposta de flexibilização do Mercosul durante a reunião do Conselho do Mercado Comum (CMC), órgão decisor do bloco. O ministro Bustillo afirmou que essa era a primeira vez que uma proposta de flexibilização era formalizada no Mercosul. Já a ministra Arbeleche informou que a proposição uruguaia foi trabalhada em conjunto com o Brasil. Dentre as principais medidas sugeridas pelos representantes do governo uruguaio, destacavam-se a redução da tarifa externa comum (TEC) e a possibilidade de que os países-membros do bloco negociassem acordos comerciais individualmente mesmo que todos eles estejam negociando em conjunto com um determinado país ou bloco regional<sup>43</sup>.

No entanto, na prática, tal proposta não é viável, pois fere o regulamento do Mercosul, e tampouco teve apoio da Argentina e do Paraguai. O governo uruguaio reconheceu as dificuldades nas negociações, porém se manteve otimista, já que o assunto ainda seria discutido no âmbito do Grupo Mercado Comum (GMC), órgão executivo do bloco. O chanceler Bustillo foi quem capitaneou a proposta uruguaia. Ciente das implicações que a posição de seu país no Mercosul teria no âmbito doméstico, ele buscou aprofundar as discussões sobre o bloco e ampliar as iniciativas de inserção comercial internacional do país. Desse modo, ele convidou<sup>44</sup> para participarem do processo decisório todos os líderes dos partidos políticos que integram a coalizão governista e o líder da Frente Ampla.

Apesar desses esforços da chancelaria, a insistência da administração de Lacalle Pou em levar adiante a proposta de flexibilização não encontrou eco entre os demais membros do bloco. Enquanto o Brasil seguiu manifestando timidamente sua abertura à discussão da proposta uruguaia, os argentinos e paraguaios posicionaram-se contra. Mesmo assim, o governo do Uruguai resolveu trilhar um caminho unilateral, atropelando as normas que regem o Mercosul, alimentando atritos com os países vizinhos e enfrentando resistências

41 Ibid., 2021.

42 La Diaria. Luis Lacalle Pou pidió a líderes del Mercosur abandonar “alineamientos políticos” y profundizar relaciones con Estados Unidos y China, 02/07/2020. Disponível em: <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2020/7/luis-lacalle-pou-pidio-a-lideres-del-mercotur-abandonar-alineamientos-politicos-y-profundizar-relaciones-con-estados-unidos-y-china/> Acesso em: 29/09/2022.

43 Conjuntura Latitude Sul, vol. 05. n. 04, abril/2021. Disponível em: [http://latsul.org/wp-content/uploads/2021/05/ConjunturaLATSUL\\_Abril\\_2021-1.pdf](http://latsul.org/wp-content/uploads/2021/05/ConjunturaLATSUL_Abril_2021-1.pdf). Acesso em: 28/09/2022.

44 Segundo comunicados oficiais divulgados pela chancelaria uruguaia, Bustillo reuniu-se no dia 12 de abril com os seguintes integrantes da frente governista: Júlio Maria Sanguinetti (secretário-geral do Partido Colorado); o senador Guido Manini Ríos (líder do Cabildo Abierto); Pablo Iturralde (presidente do diretório do Partido Nacional); e o ministro do Trabalho Pablo Mieres (líder do Partido Independente). No dia seguinte, o chanceler fez uma reunião com Javier Miranda, então presidente da Frente Ampla.



internas, tanto de setores políticos da oposição quanto de integrantes de sua própria base.

Esse caminho foi exposto em julho de 2022, quando Lacalle Pou anunciou que sua administração havia concluído estudos com a China para iniciar negociações sobre um acordo bilateral de livre-comércio. O presidente destacou que os estudos tiveram início em setembro de 2021 e que as conversas formais entre integrantes dos governos dos dois países ocorreriam imediatamente. O anúncio do presidente foi feito pouco antes da realização da 60ª Cúpula do Mercosul, nos dias 20 e 21 de julho, no Paraguai. Embora tenha dito que conversou previamente com os presidentes dos demais países-membros do bloco sobre o tratado de livre-comércio com a China, Lacalle Pou teve de enfrentar críticas de seus homólogos durante a reunião<sup>45</sup>.

O presidente do Paraguai, Mario Abdo Benítez, afirmou que era preciso pensar nas consequências que uma negociação individual pode trazer para o Mercosul. Benítez defendeu que os países-membros deveriam concentrar esforços na adoção de políticas conjuntas que atendam às necessidades de seus povos. O presidente da Argentina, Alberto Fernández, adotou tom ainda mais crítico, e disse que a ideia de buscar soluções individuais é uma ilusão e que não se sustenta a longo prazo. Fernández também sugeriu que o tratado de livre-comércio com a China poderia ser analisado por todos os países do Mercosul, visando à assinatura de um acordo com o bloco. Já o ministro das Relações Exteriores do Brasil, Carlos França, adotou postura diferente. Ele manteve a posição do governo de Jair Bolsonaro, tendo dito que o país estava aberto para discutir a flexibilização das regras do Mercosul<sup>46</sup>.

Em resposta às críticas, o presidente Lacalle Pou sustentou que o Uruguai não renunciaria às negociações com a China e que sua administração entendia que um acordo bilateral de livre-comércio não viola o Mercosul. Desse modo, a opção do governo foi a de seguir tensionando as relações com os países vizinhos e colocar em risco a institucionalidade do bloco regional.

### Considerações finais

Dos três desafios enfrentados pelo governo até a metade do mandato presidencial de Lacalle Pou, é possível afirmar que dois deles estão praticamente superados. Em relação ao primeiro deles, a pandemia de Covid-19, o Uruguai colheu bons resultados no combate à doença, tendo em vista que o governo agiu de modo responsável. Embora tenha sofrido pressões internas em função da continuidade da pandemia, a formulação imediata de um pacote econômico, o decreto de quarentena para viajantes e o desenvolvimento de um plano de imunização viabilizado relativamente rápido por meio da aquisição de vacinas representam pontos favoráveis à administração de Lacalle Pou.

O segundo desafio, o projeto da LUC, foi arriscado principalmente por ter sido apresentado no momento inicial da pandemia e por propor reformas profundas em temas sensíveis. Por esses motivos, o presidente teve de lidar com a atuação assertiva da Frente Ampla e do PIT-CNT, que contrabalançaram a agenda governamental denunciando os retrocessos que ocorreriam caso o projeto de lei fosse aprovado. Não obstante o grande esforço desses atores, que conseguiram convocar um referendo para revogar alguns artigos do projeto da LUC, o governo obteve maioria na votação e saiu vitorioso. Desse modo, novas discussões sobre esse tema só devem ocorrer após o fim do mandato de Lacalle Pou.

Finalmente, o terceiro desafio apresenta-se como o mais delicado, pois ele ainda não terminou, e o governo preferiu optar por uma jogada ainda mais arriscada do que a LUC. A agenda diplomática uruguaia tem sido orientada desde o início da atual administração a alterar a política comercial externa. Embora seja um desejo legítimo a busca por novos parceiros e a assinatura de acordos bilaterais, essa estratégia contrapõe-se frontalmente ao arcabouço normativo do Mercosul. A insistência do Uruguai em tentar flexibilizar o bloco para viabilizar tal estratégia pode colocar em xeque a posição do país em sua principal

45 Conjuntura Latitude Sul, vol. 06. n. 7, julho/2022. Disponível em: [http://opsa.com.br/wp-content/uploads/2022/08/ConjunturaLATSUL\\_Julho2022.pdf](http://opsa.com.br/wp-content/uploads/2022/08/ConjunturaLATSUL_Julho2022.pdf). Acesso em: 28/09/2022.

46 Ibid., 2022.

zona de atuação: seu entorno regional. Por se tratar de um Estado menor, o país é muito dependente das relações comerciais com seus vizinhos, sobretudo com o Brasil e com a Argentina.

Se é verdadeiro que um acordo comercial com a China pode ser benéfico, o modo como esse objetivo tem sido buscado pode acabar isolando o Uruguai no Cone Sul. Não apenas no plano comercial, mas político, pois a postura insistente de flexibilização tem gerado cada vez mais reações contrárias, especialmente da Argentina e do Paraguai. Porém, não se pode descartar os resultados das eleições do Brasil, que podem tornar essa posição ainda mais insustentável. Por fim, a teimosia do governo de Lacalle Pou pode gerar fraturas definitivas dentro de sua própria base de apoio, tendo em vista que os parlamentares têm total consciência da importância do Mercosul e dos países vizinhos para a consecução dos objetivos da política externa uruguaia. Resta observar quais serão os próximos passos adotados pelo governo na segunda metade do mandato. Isso vai depender tanto das mudanças na conjuntura regional quanto global.



# O governo de Pedro Castillo em meio às crises cíclicas no Peru

Jefferson Nascimento  
Pesquisador OPSA

## Introdução

Nos últimos cinco anos, o Peru foi governado por cinco presidentes diferentes. Dentre eles, dois renunciaram e um foi destituído. Dos presidentes que governaram o país desde 2001, cinco foram implicados em casos de corrupção investigados pela Operação Lava Jato peruana, em um desdobramento da investigação brasileira de mesmo nome que teve início em 2014. Um deles chegou a se suicidar. O atual chefe do Executivo, Pedro Castillo, por sua vez, já conseguiu sobreviver a duas tentativas de impeachment em menos de oito meses de governo e, desde então, sua capacidade de governar o país parece cada vez mais reduzida. Prova disso é que, no seu primeiro ano de governo, o mandatário se viu obrigado a fazer 67 trocas ministeriais.

Tais fatos evidenciam uma profunda crise política no Peru, que vem crescendo exponencialmente nas últimas décadas, em especial nos últimos cinco anos, atingindo um nível alarmante no governo atual. O que explica essa constante instabilidade? Essa é a questão que vamos responder ao longo desse artigo. Para isso, faremos um sobrevoo pela História peruana, desde a construção do Estado independente até os dias de hoje, buscando identificar os elementos estruturais e conjunturais de longo, médio e curto prazo que incidem sobre a crise atual.

Utilizaremos como ferramentas de análise os conceitos de “acontecimento”, de “conjuntura crítica” e de “ciclo político”, sobre os quais nos debruçaremos na seção seguinte. Na terceira seção, analisaremos o desenvolvimento do Estado peruano entre 1821, ano da independência, e 1968, quando ocorre um golpe militar na conjuntura da Guerra Fria. Logo em seguida, discutiremos as transformações sociopolíticas ocorridas no período que cunhamos de “ciclo político militar-antioligárquico”. Já a seção seguinte dará enfoque aos elementos que constituem o ciclo “fujimorista-neoliberal”. Após esse percurso histórico, procederemos, na seção 6, a uma articulação entre as condições históricas e a conjuntura presente, que possibilitará examinar o primeiro ano do governo atual. Por fim, teceremos alguns comentários finais a título de conclusão.

## Acontecimentos, conjuntura crítica e ciclos políticos: apresentação dos conceitos

O conceito de “acontecimento” é bastante discutido na filosofia e perpassa a obra de diversos autores clássicos, como Heidegger, Foucault, Althusser, Badiou, dentre outros. Neste artigo, nos inspiramos na discussão promovida pelo filósofo Rodrigo Nunes (2014), que utiliza o conceito como ferramenta para analisar as Jornadas de Junho de 2013, no Brasil. Concebemos o acontecimento como um elemento perturbador da ordem social e política, que impacta todos os sujeitos, de forma simultânea, porém não necessariamente do mesmo modo. O acontecimento promove uma “abertura societária” e rompe com a historicidade linear, interpelando o passado e o presente, ao passo que cria as condições para um novo futuro. Tomando emprestadas as palavras de Maristela Svampa<sup>47</sup>, o acontecimento pode “mover as placas tectônicas” nas quais a sociedade está ancorada, produzindo um novo “clima de época”.

Diferentes acontecimentos podem confluir produzindo uma “conjuntura crítica” capaz de causar um elevado grau de desestabilização do *status quo*, cujo resultado é sempre incerto, tornando bastante movediço o terreno dos prognósticos. Um dos possíveis desfechos desses processos desencadeados por uma “conjuntura crítica” é o encerramento de um ciclo político. A noção de ciclo, por sua vez, é aqui entendida como um intervalo específico de tempo em que um fato surge, se desenvolve e entra em colapso, a partir da qual, por um

47 Disponível em: <https://maristellasvampa.net/hacia-donde-se-mueven-las-placas-tectonicas/>. Acesso em: 28 de setembro de 2022.

lado, ressalta-se o caráter contínuo da História e, por outro, permite identificar momentos de rupturas, tornando possível mapear o início, o meio e o fim dos processos históricos.

Partindo dessa perspectiva, Bringel e Domingues (2021) definem ciclo político como um processo que se caracteriza pela articulação de três elementos: as instituições, as agendas políticas e os agentes políticos. As instituições são compreendidas não apenas nas suas atribuições legais, mas no seu funcionamento concreto. Dentre os três elementos, as instituições são aquelas que apresentam maior estabilidade; contudo, quando muda o ciclo, as instituições se alteram – ao menos, na sua dinâmica real de funcionamento – sem que necessariamente sejam modificadas ou substituídas na formalidade da lei.

O segundo elemento de um ciclo político – as agendas políticas –, apesar de algumas variações, se mantêm firme ao longo de um ciclo, ressoando fortemente na sociedade. Temas como fome, miséria, corrupção etc., são normalmente concebidos de uma maneira bastante particular, sem sofrer grandes transformações, ao longo de um ciclo político. Por fim, sobre os agentes políticos, a dinâmica cíclica é hegemônica por organizações coletivas e indivíduos específicos. Porém, como esses agentes políticos têm vida limitada, com o passar do tempo, eles perdem a capacidade de influenciar a conjuntura e novos agentes surgem, abrindo espaço para a formação de um novo ciclo (BRINGEL, DOMINGUES, 2021).

Cumpre esclarecer, por fim, que a transição de um ciclo para outro não se dá de forma estanque, mas sim de modo lento e gradual: “Para que um novo ciclo emerja, não basta que o anterior se desfça. É necessário um processo de sedimentação do processo sociopolítico e que algumas agendas, atores e instituições se configurem de forma mais estável” (BRINGEL; DOMINGUES, 2021, p.22). Logo, a escolha das datas de início e fim dos ciclos na história peruana que discutiremos ao longo do artigo foi feita para fins analíticos.

### **Da independência do Peru ao fim da estrutura oligárquica**

O Peru é um dos países latino-americanos onde a herança colonial é mais fortemente sentida tanto no que concerne à estrutura da sociedade quanto à organização do Estado e do território. O sociólogo Julio Cotler (2005) explica que a combinação de uma dominação ancorada em termos raciais e sociais criou imagens dualistas da sociedade, que se mantiveram mesmo depois da independência em 1821, perpetuando-se no imaginário social até os dias de hoje. Daí surgiram as seguintes divisões estereotipadas da sociedade peruana: a Grande Lima e o Peru Profundo; brancos, mestiços e indígenas; ocidentais e andinos; modernos e tradicionais; civilizados e incivilizados; costenos e serranos; dentre outras.

Na costa, eram realizadas as atividades econômicas com mais alta produtividade, como a pesca e a agricultura destinadas à exportação, as manufaturas e os serviços financeiros. Já na serra, predominavam as formas pré-industriais, com a exceção das áreas onde havia atividades mineradoras, dirigidas por empresas estrangeiras. Com isso, foram produzidos dois estilos de vida bastante diferentes, impulsionados pela distribuição desigual dos recursos públicos em favor dos costenos. Disso resulta a concepção de que o Peru é um estado cujo território ainda é “desintegrado”, uma espécie de “arquipélago social” no qual habita uma “sociedade desarticulada, pluralista e heterogênea” (COTLER, 1994, p.17).

Historicamente, a exclusão dos analfabetos da cidadania política fazia com que indígenas e camponeses recorressem a um “padrinho notável”, com prestígio e influência, capaz de mediar a relação entre esses grupos sociais e as autoridades políticas. Os chefes políticos locais concentravam e privatizavam os recursos públicos, com o respaldo dos grandes latifundiários, da elite política e da Igreja, criando esquemas de subordinação do campesinato, que dificultavam a organização desse grupo em torno dos seus interesses coletivos (COTLER, 2005, p.17).

Havia um enorme abismo entre os setores integrados e o restante da sociedade. O acesso aos serviços públicos era condicionado, muitas vezes, ao emprego formal e os partidos restringiam as suas pautas aos interesses de seus membros participantes. Com isso, os profissionais que estavam incorporados ao mercado interno e que possuíam meios de representação nas esferas de poder, como os sindicatos e as instituições políticas,



mantinham uma distância social e cultural enorme em relação às massas rurais não organizadas, sobretudo indígenas, no que tange ao acesso a serviços e às oportunidades de ascensão socioeconômica. Conforme veremos mais à frente, essas clivagens rígidas vão se refletir nos votos da eleição presidencial de 2021.

O capitalismo peruano, portanto, não se desenvolveu como fruto do embate entre a burguesia e os proprietários rurais, mas sim da sua mútua acomodação, sem que fosse destruída a matriz pré-capitalista, baseada na exploração social e política. O capital estrangeiro possibilitou à burguesia uma oportunidade para enriquecer sem ter que converter-se em agente de transformação da estrutura social existente. Cotler (2005, p.12) argumenta que tal cenário conflituoso é tributário, em grande medida, desse padrão de dominação que bloqueia o desenvolvimento nacional do Estado e fomenta a instabilidade política. Isso desemboca na instauração recorrente de ditaduras militares.

A partir dos anos 1920, duas figuras políticas emblemáticas na História peruana surgem, produzindo um forte movimento de contestação dessa realidade. O primeiro deles foi José Carlos Mariátegui, intelectual e militante marxista que criou o Partido Comunista no Peru. A sua morte precoce em 1930, quando tinha apenas 35 anos, impediu que Mariátegui pudesse ter a projeção nas disputas pelo poder que outro nome emblemático da História peruana – Victor Raúl Haya de La Torre – viria a conquistar.

O projeto de Haya de la Torre, por sua vez, era articular uma frente política aglutinando setores populares e médios, agrupamentos intelectuais e técnicos nos cargos dirigentes, com o intuito de arquitetar um Estado anti-imperialista, nacionalista e revolucionário, aos moldes do que ocorrera no México. No lugar de uma revolução socialista, como apregoava Mariátegui, o Estado vislumbrado por Haya de la Torre seria sustentado por uma conciliação de interesses produzida por meio de negociações com organizações corporativas. Dessa militância, originou-se a Aliança Popular Revolucionária Americana (APRA), que viria a se tornar um dos mais influentes partidos da política peruana nas décadas seguintes.

Entre as décadas de 1930 e 1950, o Estado oligárquico buscou controlar os setores mobilizados, utilizados métodos de coerção, cooptação e repressão do APRA, já fortemente enraizado na política peruana em virtude, dentre outros motivos, da indignação social frente aos efeitos nefastos gerados pela crise mundial de 1929. Essa nova correlação de forças levou a um contínuo enfrentamento entre o Exército e o movimento aprista, que havia se tornado o principal representante das classes populares à época. Por conseguinte, esses conflitos acentuaram a divisão social, étnica e regional do país.

Em outras palavras, o Estado oligárquico formado a partir da unificação política do capital estrangeiro e dos grandes proprietários de terra, com apoio decisivo da Igreja e do Exército, direcionava os seus esforços para impedir a ascensão do aprismo ao poder, utilizando quando necessário inclusive de táticas golpistas. Em 1948, por exemplo, sob a liderança do general Manuel Odría, ocorreu um golpe que abortou a curta experiência democrática iniciada três anos antes. O presidente deposto era José Luis Bustamante Rivero, apoiado pelo APRA. Ao chegar ao poder, o governo militar retomou uma política econômica liberal que favorecia o capital estrangeiro e as elites agroexportadoras.

Na década seguinte, ocorreu uma segunda onda de mobilização popular, mais ampla e dinâmica, englobando distintos setores da sociedade. Nesse contexto, mais precisamente em 1956, foi criado o Ação Popular (AP), partido que articulou ao seu redor novos setores sociais mobilizados contra a dominação oligárquica e renovou a plataforma nacionalista, sob a liderança de seu fundador Fernando Belaúnde Terry. Diferentemente do APRA, que nasce em um momento no qual a ideário autoritário tanto na esquerda quanto na direita era hegemônico, o AP ascendeu uma década após a Segunda Guerra, quando as noções de liberdade civil e política ganhavam força até mesmo na Igreja e no Exército.

Ao mesmo tempo, o desenvolvimento capitalista foi paulatinamente desmantelando as estruturas patrimoniais tradicionais, obrigando o bloco oligárquico a ampliar as funções distributivas do Estado, incorporando certas demandas sociais. As classes dominantes, pois, passaram a adotar a estratégia de ceder a determinadas pressões da sociedade civil como forma de conter a intensidade e a velocidade das transformações sociopolíticas em curso.

## O ciclo militar-antioligárquico

A partir dos anos 1950, os militares começaram a se distanciar do bloco oligárquico e inclinar-se em favor dos grupos reformistas. No Exército, surgia um grupo de “jovens turcos” dispostos a modificar as ineficientes instituições políticas e ampliar a autonomia do Estado, outorgando às Forças Armadas um papel hegemônico na construção de novas bases de dominação social. As classes dominantes, até então, tinham se mostrado incapazes de aglutinarem-se politicamente e converterem-se em uma força social capaz de arbitrar e conciliar os antagonismos sociais, missão essa que os militares assumiram para si (COTLER, 2005, p.338).

O avanço do ativismo político das Forças Armadas ficou evidente nas eleições de 1962, quando Haya de la Torre foi o candidato que recebeu mais votos. Contudo, a fragmentação do eleitorado fez com que nenhum candidato alcançasse o piso de 33%, estipulado pela Constituição como critério para eleger-se. Cabia, portanto, ao Congresso decidir entre os três mais bem colocados qual deveria assumir a cadeira presidencial. Haya de la Torre procurou Belaúnde, que havia ficado em segundo lugar por uma margem estreita, para propor uma coalizão de governo, mas não obteve sucesso. As Forças Armadas, com o apoio de parte da grande mídia, denunciaram supostas irregularidades ao Júri Nacional de Eleições (JNE), pondo em xeque a legitimidade do pleito, e vetaram a vitória do candidato aprista, ameaçando se rebelar caso isso ocorresse. O JNE se recusou a anular as eleições, e os militares se articularam para aplicar um golpe de Estado, formando uma Junta Militar, que estabeleceu o general Ricardo Pérez Godoy, como novo chefe de Estado.

O governo militar durou menos de um ano, em decorrência da mobilização de diferentes setores da sociedade e partidos e da oposição do governo estadunidense, que vetou empréstimos financeiros por parte dos organismos multilaterais e suspendeu a assistência militar. A despeito de permanecerem no poder por pouco tempo, os militares conseguiram mudar a lei eleitoral, atribuindo às Forças Armadas a prerrogativa de fiscalizar os processos eleitorais, e instauraram a representação proporcional na eleição parlamentar com o objetivo de impedir que o APRA dominasse as casas legislativas. Por fim, determinou que o presidente só poderia designar para ministro das Forças Armadas um dos nomes determinados em uma lista tríplice pelo comando militar. Embora o golpe não tenha perdurado, tal acontecimento já sinalizava o crescimento da intromissão dos militares nas questões políticas, ao exercer uma espécie de poder moderador, dando início a um processo de transição para um novo ciclo político.

A partir da eleição de 1963, iniciou-se uma batalha acirrada entre Executivo e Legislativo. Belaúnde venceu com apoio dos militares, que desejavam manter sua autonomia e vislumbravam um governo que promovesse transformações nas estruturas, sem participação massiva e sob uma direção tecnocrática. Recebeu apoio ainda dos Estados Unidos, que via na vitória do candidato do Ação Popular uma oportunidade de pôr em prática no Peru o programa da Aliança para o Progresso, voltado para estimular o desenvolvimento da América Latina com o fim de frear o avanço comunista, sobretudo após a Revolução Cubana.

No entanto, o governo não conseguiu maioria no Congresso. Para tornar ainda mais complicada a tarefa da governabilidade, o APRA se aliou ao União Nacional Odrista (UNO), partido de extrema-direita fundado pelo general Manuel Odría, que governou o país de 1948 a 1956 de maneira autoritária, após um golpe militar. O APRA, a propósito, apesar de ainda exercer, naquela época, um papel chave na mediação das relações entre as classes localizadas nos dois extremos da pirâmide social, em parceria com a central sindical Confederação de Trabalhadores do Peru (CTP), foi se afastando do seu passado nacionalista-revolucionário. O personalismo da liderança de Haya de la Torre fez com que o seu projeto pessoal de poder se sobrepusesse a algumas bandeiras históricas do partido, provocando o desengajamento de jovens militantes, que por vezes eram expulsos por se oporem à guinada conservadora do seu líder (COTLER, 1994, p.67).

A coalizão opositora APRA-UNO reunia 107 congressistas, contra apenas 71 da



coalizão da qual fazia parte o AP. Ademais, a Constituição vigente estabelecia um regime semipresidencialista no qual o Executivo apresentava certa fragilidade frente ao Legislativo, tendo este, por exemplo, a prerrogativa de interpelar e depor ministros, sem que o presidente tivesse o direito recíproco de convocar novas eleições quando seu gabinete ministerial não recebesse o voto de confiança.

Com o respaldo das classes dominantes, em especial da fração oligárquica, a parceria APRA-UNO paralisou o trabalho parlamentar, impedindo a votação ou rejeitando vários projetos de interesse do governo, bem como obrigou o mandatário a designar 178 ministros em cinco anos, tendo que modificar integralmente a composição de seis gabinetes ministeriais, fato que impediu qualquer estabilidade burocrática para um funcionamento minimamente eficiente da máquina estatal. A natureza da crise entre os poderes, que fragilizou o Executivo frente ao Legislativo, em muito se assemelha ao cenário do Peru atual, no governo de Pedro Castillo, como veremos na seção 6.

Na medida em que o APRA se deslocava cada vez mais para a direita do espectro político, uma grande parcela de seus militantes e dirigentes buscavam alternativas políticas. Muitos migraram para o Movimento de Esquerda Revolucionário (MIR, na sigla em espanhol), que passou a organizar focos guerrilheiros em distintos pontos do país. Paralelamente, os movimentos camponeses, sindicais e universitários radicalizavam o seu ativismo, e grupos de intelectuais passaram a difundir a ideia de que a democracia liberal não possuiria instrumentos para a execução de reformas estruturais. Assim, um conjunto de pautas começou a ganhar maior proeminência no debate público à época, como: a expropriação de empresas estrangeiras, a necessidade das reformas agrária, tributária e administrativa, de políticas de moradia e saúde, e de mudança na política de concessão de créditos.

A confluência desses fatores acendeu o sinal de alerta nas Forças Armadas e no Departamento de Guerra dos EUA, que passaram a planejar um projeto político que visasse à militarização do Estado como forma de conter a “ameaça vermelha”. A fórmula encontrada foi mais uma vez aplicar um golpe de Estado, interrompendo novamente o curtíssimo período democrático. Dessa vez, porém, o regime ditatorial se estendeu por mais tempo e foi capaz de promover mudanças estruturais, concretizando a consolidação de um novo ciclo político.

Diferentemente dos demais regimes militares implementados nos países vizinhos, no Peru, as Forças Armadas impuseram políticas com teor progressista, historicamente defendidas pelo APRA e por grupos de esquerda, como a reforma agrária, a expropriação de importantes meios de produção nacionais e estrangeiros e a ampliação do papel do Estado no que concerne à organização e à dinamização da atividade social. Para exemplificar, em 1975, 50% dos investimentos totais no Peru passou a ser feito pelo Estado, enquanto, em 1965, eram apenas 16% (COTLER, 1994, p. 79). Tudo isso com o apoio de Washington, que, assim como parte das elites econômicas e os militares peruanos, desejava que tais reformas fossem impostas de forma vertical, de modo a frear as agitações populares e manter o controle político por meio de pactos corporativistas.

Nos primeiros anos, a ditadura foi conduzida pelo general Juan Velasco Alvarado, que consolidou o poder nas mãos dos militares e, de forma bem-sucedida, sufocou a oposição através não só do cooptação de lideranças e da forte repressão exercida pelas forças de segurança do Estado, mas também através do apoio de setores populares e médios aos efeitos das políticas adotadas. Todos esses fatores convergiam para desmantelar completamente o Estado oligárquico. Os vínculos patrimoniais e clientelistas foram finalmente desfeitos. Os partidos, entretanto, entraram em total descrédito, sem que o governo criasse novos canais de mediação política. Assim, a natureza antioligárquica e nacionalista do regime se combinava com o seu perfil autoritário, produzindo um grande abismo entre governo e sociedade (COTLER, 1994).

Com isso, novas demandas foram surgindo, principalmente dirigidas à ampliação das liberdades civis e da participação política. Diante do recrudescimento dos movimentos contestatórios, o governo do general Francisco Bermudéz, sucessor de Velasco, apostou em uma fórmula contraditória. Por um lado, reduziu a repressão exercida pela gestão

anterior e adotou uma retórica socialista, humanista e cristã; por outro, deportou oficiais velasquistas que lhe faziam oposição e restabeleceu uma lei de 1913 que proibia greves nos setores produtivos. Tal proibição não impediu uma greve nacional em 1977, organizada em protesto aos reajustes ortodoxos promovidos pelo ministro da Economia, que foi obrigado a renunciar. Diante da pressão, o governo resolveu convocar uma Assembleia Constituinte.

O APRA, que há muito não representava a ameaça de outros tempos, e o Partido Popular Cristão (PPC), fundado em 1962, com uma base ideológica de centro-direita conservadora, foram os principais interlocutores dos militares no processo constituinte, enquanto as esquerdas e o movimento popular decidiram não participar e aprofundaram as lutas sociais. O Sendero Luminoso, organização guerrilheira de inspiração maoísta, inclusive, expande a sua atuação nesse contexto, sob a direção de Abimael Guzmán, seu fundador, que utilizava o codinome de Presidente Gonzalo. O grupo cometia uma série de atrocidades, que incluíam o assassinato de autoridades, de camponeses e até mesmo de apoiadores que não seguiam a cartilha do grupo à risca, trazendo pânico para as elites e para os setores populares vítimas do terrorismo.

O resultado das eleições, a primeira depois de 15 anos, explicitava a desaparecimento dos grupos oligárquicos que mantiveram influência política até meados dos anos 1960 do jogo político. Coube a Haya de la Torre a tarefa de liderar a Assembleia Constituinte, que promoveu mudanças institucionais importantes, como a revitalização dos partidos, a abertura aos meios de comunicação e a ampliação do direito do voto aos analfabetos.

No período entre 1980, quando acaba o regime militar, e 1990, quando Alberto Fujimori se elege presidente, percebemos que o Peru passava por um novo processo de transição de ciclos. O funcionamento das instituições havia mudado radicalmente, com a transição do regime autoritário para a democracia, e a agenda reformista antioligárquica começava a ceder espaço para o avanço das pautas neoliberais, que vieram a se tornar hegemônicas no ciclo político seguinte; entretanto, ainda não havia uma renovação significativa dos atores políticos. Isso ficou bastante claro nas eleições de 1980, quando o candidato do *Partido Popular Cristiano*, Luis Bedoya Reyes, apresentou uma plataforma neoliberal inspirada nos *Chicago Boys* do Chile, mas só conseguiu 10% do total de votos.

Mais uma vez, os partidos tradicionais APRA e AP estiveram na dianteira, porém a vitória ficou com este partido, que lançou o ex-presidente Fernando Belaúnde como candidato, obtendo 45% dos votos. O APRA, por sua vez, havia perdido seu líder histórico, Haya de la Torre, que veio a falecer aos 84 anos, quando ainda liderava a Constituinte. A dificuldade de substituir um líder da sua envergadura prejudicou o partido aprista, que conseguiu apenas 27% dos votos. Mas, na eleição de 1985, o APRA, pela primeira vez, chegaria à presidência com Alan García.

Na esteira da corrosão das identidades individuais e coletivas, em curso desde as reformas antioligárquicas adotadas pelo velasquismo, os problemas enfrentados pelos governos do AP e do APRA, no pós-ditadura, acabaram por selar a crise dos partidos tradicionais. Em meio à crise da dívida externa por toda a América Latina ao longo dos anos 1980, as prescrições ideológicas do passado passaram a ser substituídas pelos valores de mercado e por critérios autoproclamados “pragmáticos”. Disso resulta que, nas eleições municipais de 1989, alguns *outsiders* receberam uma quantidade inesperada de votos. Tal tendência viria a se confirmar no pleito presidencial do ano seguinte.

### O ciclo fujimorista-neoliberal

O famoso escritor peruano Vargas Llosa era o candidato mais cotado para assumir a presidência, porém a sua associação com desprestigiados líderes do AP e do *Partido Popular Cristiano* reforçou a sua imagem de *insider*, mesmo nunca tendo concorrido a nenhum cargo político. Mesmo com uma campanha milionária, financiada por forças capitalistas poderosas, o escritor foi derrotado pelo até então desconhecido Alberto Fujimori. Um dos fatos determinantes para a vitória foi a campanha negativa feita pelos apristas e pelas esquerdas contra Llosa, defensor das práticas de desregulamentação do Estado, enquanto



Fujimori não havia apresentado claramente o seu projeto neoliberal. Diante da insatisfação de tudo o que representava a velha política, pois, Fujimori conseguiu se projetar como uma novidade capaz de promover transformações.

Ao chegar ao poder, o novo presidente não tardou muito em descumprir seus compromissos de campanha e se aliou até mesmo com seus adversários. Fujimori tinha de enfrentar um Congresso, ainda bicameral à época, bastante adverso, tendo o seu partido, *Cambio 90*, sido criado poucos meses antes da eleição, eleito apenas 14 dos 60 senadores e 31 dos 180 deputados. A tática da qual o presidente lançou mão foi a de assumir os interesses dos militares, das organizações internacionais, dos empresários e da mídia comercial, que historicamente demonstraram pouco apreço aos valores democráticos.

Com as Forças Armadas, especificamente, estabeleceu uma relação amistosa por direcioná-los ao combate aos grupos subversivos e por rechaçar as denúncias de violações dos direitos humanos cometidas por seus membros no passado. Ainda que muitos grupos sociais se organizassem para se opor à impunidade a estes crimes, o enfrentamento aos grupos guerrilheiros encontrou forte respaldo popular, em decorrência dos constantes assassinatos de civis e de militares e das frequentes interrupções dos serviços de transporte e de energia causados por grupos como o Sendero Luminoso.

A hostilidade do Congresso foi parcialmente contornada com a nomeação de ministros de diferentes partidos, o que lhe rendeu algum apoio. Com a concessão dos parlamentares de poderes emergenciais, o mandatário conseguiu fazer alguns ajustes macroeconômicos que permitiram controlar a inflação. Em contrapartida, o receituário neoliberal deixava a população mais pobre em total desalento, e Fujimori reagia atacando as instituições.

Esse foi o pano de fundo do autogolpe aplicado por Fujimori em 5 de abril de 1992. Com o apoio dos militares, o presidente dissolveu o Congresso, suspendeu a Constituição de 1979 e convocou uma nova constituinte. Fujimori usava um argumento muito similar àquele usado por Velasco em 1968, de que a “partidocracia” havia desnaturalizado as funções do Legislativo, o qual estaria inundado por esquemas de corrupção e teria tornado todo o sistema político ineficiente.

Segundo Cotler (1994), o golpe é normalmente explicado como sendo o resultado de conflitos irreconciliáveis entre os poderes, derivados da natureza institucional do regime político. Entretanto, o sociólogo argumenta que o presidente, os tecnocratas e os militares não estavam dispostos a dialogar e que se aproveitaram da alta popularidade do governo para eliminar do jogo político os atores que impediam a aprovação das reformas neoliberais. Em última análise, para o aprofundamento do capitalismo liberal, tornou-se necessário mais uma vez interromper a democracia.

O projeto constitucional combinava doses fortes de autoritarismo e neoliberalismo. Dava amplas atribuições ao Executivo ao mesmo tempo em que limitava as funções do Legislativo, que passou a ser unicameral com um reduzido número de membros. No âmbito da relação entre Estado e economia, a Constituição de 1993 estabeleceu princípios bastante distintos daqueles assegurados pela Carta de 1979, na qual havia diversas previsões que enfocavam os princípios de justiça social e a ação do Estado como propulsor do desenvolvimento. Em 1993, consolidaram-se os princípios de mercado e da não intervenção estatal na economia, criando um arcabouço jurídico em que direitos empresariais por vezes se sobrepõem a direitos sociais (LYNCH, 1999). Pode-se afirmar que, embora a lógica neoliberal tenha afetado em maior ou menor medida todas as economias dos países da América Latina, o caso do Peru se diferencia pela profundidade da inserção dos postulados neoliberais na sua Carta Magna (MONTE, 2018).

A oposição ao fujimorismo foi exercida principalmente por alguns meios de comunicação, por movimentos religiosos, movimentos localizados regionalmente, grupos defensores dos direitos humanos e pela débil oposição parlamentar. As pautas de reivindicação, em grande medida, giravam em torno da crítica à concentração do poder e à escassez de direitos. O colapso dos sindicatos e dos partidos dificultou a mobilização em torno de temas socioeconômicos, como o desemprego, a baixa renda dos setores populares e médios, o protecionismo à produção e à exportação etc. (COTLER, 1994). Como forma de

amenizar a miséria, Fujimori mantinha o apoio de bases populares por meio de programas assistencialistas, utilizando os recursos provenientes das privatizações.

Fujimori só veio a deixar o poder em 2000, quando tentava uma manobra inconstitucional para conquistar um terceiro mandato. No entanto, o governo era alvo de acusações sobre fraude eleitoral e de participação em esquemas de corrupção, que levaram o mandatário a renunciar ao cargo no dia 19 de novembro de 2000, por meio de um fax enviado do Japão, país onde seus pais nasceram.

O sociólogo Danilo Martucelli (2021) identifica que, no Peru, essas transformações na relação entre Estado e sociedade, com a corrosão de uma série de mediações políticas importantes, criaram um cenário de “desformalidade”. É um processo que está em curso desde a ditadura velasquista, dada a desconfiança do nacionalismo autoritário com as divisões sociais que os partidos políticos naturalmente evidenciam, mas que se agrava substancialmente na ditadura de Alberto Fujimori, devido à lógica de livre mercado. Segundo Martucelli, no país, a separação entre o formal e o informal, entre o transgressivo e o ilegal, entre a lei e o caos, vem sendo diluída, o que acabou contribuindo para a formação de uma sociedade na qual o combate à corrupção ganhou contornos de uma “cruzada moral”. A consequência disso é que o fim da corrupção se torna o objetivo maior da sociedade e, assim, uma série de pautas importantes para o país passa a ser marginalizadas no debate público.

Disso resulta que todos os presidentes eleitos após Fujimori foram indiciados por corrupção: Alejandro Toledo (2001-2006), Alan García (2007-2011), Ollanta Humala (2011-2016) e Pedro Pablo Kuczynski (2016-2018). Este último, inclusive, foi um dos principais alvos da Operação Lava Jato no Peru e, diante da fragilidade do apoio legislativo e do risco iminente de ser destituído, Kuczynski decidiu renunciar..

Já o vice-presidente Martín Vizcarra, que assumiu em seu lugar, não conseguiu escapar dos ataques da oposição e acabou sendo destituído por decisão do parlamento. Curiosamente, na legislatura vigente na época, muitos congressistas também eram acusados de crimes no caso da Odebrecht, estando 68 dos 130 membros implicados em crimes envolvendo o uso de dinheiro público. Portanto, especula-se que grande parte desses congressistas desejava afastar Vizcarra, pois o concebiam como um obstáculo à aprovação de leis que os livrassem de pagar por seus crimes<sup>48</sup>.

Vizcarra foi removido do cargo de presidente após a aprovação de uma “moção de vacância”, um procedimento legal que pode ser concluído de modo bastante rápido, já que não são formadas comissões para analisar o pedido de destituição antes de ocorrer a votação no plenário. Para aprovar a medida, é necessário somente que 2/3 do Congresso votem a favor. A justificativa para afastar Vizcarra da presidência foi bastante controversa, pois se utilizou o argumento de “incapacidade moral”, em virtude de ter recebido propinas por contratos de obras públicas ainda em 2014<sup>49</sup>, quando era governador da região de Moquegua. Embora o termo “incapacidade moral” apareça no artigo 113 da Constituição, ele é definido de maneira bastante imprecisa, dando margem para diversos tipos de interpretação.

Em seu lugar, assumiu Manuel Merino, presidente do Congresso, apoiado pela extrema-direita peruana. Uma parcela significativa da opinião pública interpretou os movimentos do Legislativo como um golpe de Estado, o que desencadeou uma série de protestos contra Merino. Martucelli (2021) argumenta que, a despeito de este ciclo de protestos ter apresentado o combate à corrupção como uma das pautas mais significativas, a revolta naquele momento era mais política do que moral. Não estava em jogo a salvação de um herói nacional vítima de interesses escusos de congressistas corruptos. O que ocorreu nas mobilizações de novembro de 2020 foi uma forte contestação de elementos constitutivos da sociedade desformal peruana, como a indiferença dos congressistas pelas leis, regras e normas sociais. Em última instância, as ruas se revoltaram contra a desenvoltura dos

48 Disponível em: <https://jacobin.com.br/2020/12/este-impeachment-foi-basicamente-um-golpe/>. Acesso em: 22 de julho de 2021.

49 Disponível em: <https://elcomercio.pe/politica/congreso-declaro-la-vacancia-del-presidente-martin-vizcarra-noticia/>. Acesso em: 22 de julho de 2021.



parlamentares na interpretação da Constituição, contra o menosprezo pela opinião pública, contra a falta de transparência no processo de destituição presidencial, dentre outros motivos.

Portanto, interpretamos novembro de 2020 como um acontecimento que abriu um novo horizonte de expectativas para um país, que, por duas décadas, vinha apresentando um crescimento sustentado<sup>50</sup>, mas que uma fatia expressiva da população não via isso se materializar em transformações concretas na sua vida cotidiana. A insegurança e a precariedade das condições de trabalho do mercado informal continuavam a ser a realidade da grande maioria dos trabalhadores. Com a pressão das ruas, Merino renunciou depois de apenas cinco dias na presidência, dando lugar a Francisco Sagasti, eleito pelo Congresso para assumir o cargo interinamente e organizar as eleições de 2021.

### O primeiro ano do governo de Pedro Castillo

O presidente atual, Pedro Castillo, chegou ao poder com o status de *outsider*. Proveniente de uma família de camponeses do interior da província de Chota, ganhou proeminência no cenário político ao liderar uma greve nacional de professores em 2017. Na eleição presidencial de 2021, Castillo, então filiado ao partido *Perú Libre*, derrotou a principal representante do fujimorismo, a filha do ex-ditador, Keiko Fujimori, por uma margem de apenas 0,4% dos votos, o que já sinalizava os desafios que o novo mandatário teria pela frente.

Os resultados da votação divididos por região e por nível socioeconômico corroboram a leitura de um país cuja integração geográfica e social (discutida na seção 3) ainda está longe de ser concluída. De um lado, estavam Lima e parte do Norte do país, que apoiaram em peso a candidatura de Keiko. De outro, estavam o Sul e algumas regiões dos Andes, onde Pedro Castillo foi o grande vitorioso. Em Lima, por exemplo, ele só obteve 29,5% dos votos, enquanto no Sul, o candidato obteve mais de 65% em todas as regiões, chegando a conquistar expressivos 84,5% em Cusco e 86,9% em Puno<sup>51</sup>. A clivagem socioeconômica também se mostrou bastante rígida: 75% dos integrantes da classe A declaravam voto em Fujimori, contra 17% em Castillo. Em contrapartida, entre os eleitores da classe E, 54% preferiam Castillo, enquanto 25% votariam na candidata do *Fuerza Popular*<sup>52</sup>.

A origem social e sindical de Castillo e o fato de estar em um partido que se intitula marxista geraram fortes expectativas em setores populares e de esquerda de que o seu governo poderia representar um ponto de virada na história peruana. Não tardou muito para que o contexto se mostrasse o inverso: as dificuldades enfrentadas pelo presidente e a sua incapacidade em superá-las têm frustrado grande parte dos seus eleitores. Com isso, a crise política vigente desde pelo menos 2016, com a queda do ex-presidente Kuzinsky, está longe de ter fim. Pior ainda, não parece ser possível alcançar qualquer grau de estabilidade política enquanto Castillo estiver na cadeira presidencial. Para compreender esse impasse, vamos analisar os fatores estruturais e históricos de longo e médio prazo que incidem no contexto político atual, articulando-os com elementos conjunturais que tornam o Peru no momento um país aparentemente ingovernável.

### Conflitos sociais e econômicos

A vitória por uma minúscula diferença contra a candidata fujimorista indicava uma inclinação de uma parcela considerável da população em favor de mudanças. Contudo, a polarização da campanha foi marcada pela negação. De um lado, muitos eleitores escolheram Castillo por representar o antifujimorismo; em contrapartida, muitos votos em Keiko se deram por conta do fantasma que ainda assombra a população peruana: o comunismo do

50 Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-47956367>. Acesso em: 22 de julho de 2021.

51 Disponível em: <https://larepublica.pe/elecciones/2021/06/07/el-sur-le-dio-su-voto-a-pedro-castillo-lrsd/?ref=1-re>. Acesso em: 24 de setembro de 2022.

52 Disponível em: <https://restofworld.org/2021/eleccion-peru-redes-sociales/> Acesso em: 24 de setembro de 2022.

Sendero Luminoso. Ainda que o grupo guerrilheiro tenha perdido grande parte de sua força ao longo da ditadura de Fujimori, as feridas geradas pelos confrontos sangrentos com os militares ainda não se cicatrizaram por completo. Além disso, a história peruana nos mostra que as elites políticas e econômicas tendem a sufocar qualquer movimento que represente os interesses dos segmentos populares, como foi com o APRA, que, embora vislumbrasse reformas moderadas, foi, por muito tempo, impedido de chegar ao poder.

Logo nos primeiros meses, o presidente anunciou uma segunda reforma agrária, cumprindo uma das suas promessas de campanha. A medida tinha como objetivo formar um gabinete de Desenvolvimento Agrário voltado para dar apoio direto aos pequenos produtores, garantir o acesso à água e aperfeiçoar as cooperativas agrárias, dentre outras. A iniciativa foi tímida frente às históricas disparidades socioeconômicas no campo, todavia Castillo acenava em favor do seu eleitorado mais próximo, residente nas áreas rurais.

A pandemia da Covid-19 foi outro enorme desafio que Castillo teve de enfrentar. O Peru foi, entre todos os países do mundo, o que teve a pior média de mortes em relação ao tamanho da população<sup>53</sup>. O novo governo, porém, teve o mérito de conseguir acelerar o processo de vacinação, em um contexto no qual os índices de mortes caíam na maioria dos países. Dessa forma, Castillo não teve que arcar com o ônus político da crise sanitária que recaiu sobre diversos líderes políticos.

No plano geopolítico, uma das primeiras iniciativas do então chanceler, Héctor Béjar, foi a de retirar o Peru do Grupo de Lima<sup>54</sup>, que havia sido criado para fazer oposição ao governo venezuelano. A iniciativa confirmava a expectativa de uma política externa orientada à solução negociada dos conflitos envolvendo a Venezuela e mais inclinada à aproximação das forças de esquerda na região. Entretanto, como já era esperado, os constantes problemas domésticos vêm ofuscando a política externa peruana.

Dentre essas adversidades, está a permanência de diversos conflitos sociais. Uma série de protestos vêm ocorrendo ao longo do primeiro ano de mandato do presidente, com destaque para os que ocorrem nas regiões mineiras e para as greves de trabalhadores do setor de transporte. Tais eventos evidenciaram a incapacidade do mandatário na mediação dos conflitos. No departamento de Apurímac, por exemplo, onde atua a mineradora MMG Las Bambas, os trabalhos ficaram parados por quase 50 dias por conta de greves, entre abril e junho de 2022. A empresa é a maior produtora de cobre do Peru, que por sua vez é o segundo maior produtor mundial deste metal. Já no caso da paralização promovida pelos sindicatos dos setores de transporte por conta do aumento do combustível, Castillo, incapaz de atender as demandas por meio das negociações, decidiu adotar o estado de emergência, uma medida considerada autoritária até mesmo por aliados do governo<sup>55</sup>.

Na economia, o projeto de “desneoliberalizar” o Estado peruano foi deixado em segundo plano ou possivelmente foi abortado. Uma das principais propostas da campanha era a convocação de uma Assembleia Constituinte para finalmente substituir a Carta promulgada por Fujimori. No entanto, Castillo está longe de ter o apoio institucional necessário para pôr em andamento um projeto de tamanha envergadura, e não há na sociedade civil um apelo forte em favor da mudança constitucional<sup>56</sup>, como há no Chile. Ademais, as trocas no comando do Ministério de Economia e Finanças indicam uma guinada à direita ao longo do primeiro ano de mandato. Em fevereiro deste ano, Castillo trocou Pedro Francke, um renomado economista que impulsionava uma ousada reforma tributária progressista, por Oscar Graham, um tecnocrata neoliberal, que logo após ser empossado arquivou a reforma<sup>57</sup>.

53 Disponível em: <https://www.npr.org/sections/goatsandsoda/2021/11/27/1057387896/peru-has-the-worlds-highest-covid-death-rate-heres-why> Acesso em: 24 de agosto de 2022.

54 Disponível em: <https://www.estadao.com.br/internacional/peru-e-venezuela-restabelecem-relacoes/>. Acesso em: 24 de setembro de 2022.

55 Disponível em: <https://www.reuters.com/world/americas/perus-castillo-hardens-stance-mining-protests-economy-stumbles-2022-04-21/>. Acesso em: 24 de agosto de 2022.

56 Disponível em: <https://elcomercio.pe/politica/pedro-castillo-encuesta-ipsos-asamblea-constituyente-es-la-ultima-prioridad-para-la-ciudadania-con-apenas-7-analisis-evolucion-de-cifras-nueva-constitucion-noticia/>. Acesso em: 24 de setembro de 2022.

57 Disponível em: <https://www.nodal.am/2022/08/el-tumultuoso-primer-ano-de-pedro-castillo-en-la-presiden>



Graham durou no cargo até agosto e foi substituído por Kurt Burneo, que deu sinais de que não promoverá grandes rupturas na política econômica. Além disso, o novo ministro mostrou-se bastante pessimista quanto ao desempenho do PIB para este ano, que deve ser por volta de apenas 3%. Tal projeção acende o sinal de alerta para o governo, uma vez que as crises políticas enfrentadas pelo Peru nas últimas duas décadas (com a exceção dos anos de 2008 e de 2020) ocorreram sem grandes adversidades no campo macroeconômico. Uma desaceleração agora, logo após a recuperação da crise gerada pela pandemia e em um país onde aproximadamente 75% da população sobrevive da informalidade<sup>58</sup>, poderia ser o estopim para uma possível mudança de governo.

### Crise institucional

Esse pessimismo em relação à manutenção de Castillo na presidência se deve não apenas às adversidades socioeconômicas acima assinaladas, mas também aos conflitos que o mandatário vem tendo na esfera institucional. No Congresso, a oposição ao governo é bastante agressiva. A bancada fujimorista, composta pelos partidos *Fuerza Popular*, *Renovación Popular* e *Avanza País*, comanda a presidência do Parlamento, além de liderar comissões importantes, como a de Constituição e Regramento do Congresso, o que lhes dá fartos instrumentos para impedir a governabilidade.

De fato, tais partidos não parecem dispostos a dialogar com o governo e querem a sua destituição a qualquer custo. Duas moções de vacância já foram apresentadas contra o governo: uma em dezembro do ano passado e outra em março deste ano. O presidente foi acusado de vinte irregularidades que configurariam um caso de “incapacidade moral”, mas os fujimoristas não conseguiram reunir os 2/3 de votos necessários para derrubar o mandatário. Mais recentemente, o Congresso tomou uma decisão sem precedentes na história do país, que impedia Castillo de viajar para participar da posse do presidente colombiano Gustavo Petro. A justificativa usada foi a de que o presidente precisava priorizar os problemas domésticos e responder às acusações de corrupção, das quais vamos tratar mais à frente.

O Congresso, por seu turno, é a instituição política com menor credibilidade entre os peruanos, dos quais apenas 14% confiam nos deputados<sup>59</sup>. Grande parte desse desprezo pela Casa legislativa se dá pelos escândalos envolvendo seus membros. A título de exemplo, duas presidentas da Casa legislativa foram acusadas de conspiração. Em junho, Maria Carmen del Alva teve mensagens de áudio suas vazadas nas quais planejava a vacância de Castillo e a sua ascensão à presidência<sup>60</sup>. Já a sua substituta, Lady Camones, caiu também por conta de mensagens vazadas, mediante as quais se descobriu que ela estava utilizando-se da presidência do Congresso para beneficiar o seu partido<sup>61</sup>.

Como vimos anteriormente, essa ingovernabilidade propiciada por um embate constante entre Legislativo e Executivo não é novidade na história peruana. No período do governo de Fernando Belaúnde, entre 1963 e o golpe de 1968, o APRA se aliou à extrema-direita no Parlamento para imobilizar o governo. A batalha se dava em torno de interesses pessoais do líder aprista no seu anseio pelo poder, e não por conta de interesses ideológicos. Afinal, o aprismo historicamente sempre teve um projeto de nação mais próximo do AP de Belaúnde do que do partido ultraconservador UNO. Naquela ocasião, a querela resultou em um golpe, quando os militares resolveram retirar o apoio ao então presidente e assumir o poder mais uma vez.

[cia-del-peru](#). Acesso em: 24 de setembro de 2022.

58 Disponível em: <https://www.infobae.com/america/peru/2022/07/28/estaremos-peor-o-mejor-economicamente-en-lo-que-resta-del-2022-y-lo-que-queda-de-gobierno-de-pedro-castillo/>. Acesso em: 24 de setembro de 2022.

59 Disponível em: [https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2022-07/Encuesta%20El%20Comercio%20-%20Ipsos%20al%2015%20de%20julio%202022\\_V2.pdf](https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2022-07/Encuesta%20El%20Comercio%20-%20Ipsos%20al%2015%20de%20julio%202022_V2.pdf). Acesso em: 24 de setembro de 2022.

60 Disponível em: <https://larepublica.pe/politica/2022/06/06/maria-del-carmen-alva-en-nuevo-audio-sobre-pedro-castillo-no-tiene-como-defenderse-esta-solo/>. Acesso em: 24 de setembro de 2022.

61 Disponível em: <https://www.poder360.com.br/internacional/congresso-do-peru-destitui-lady-camones-de-sua-presidencia/>. Acesso em: 24 de setembro de 2022.

No contexto atual, dificilmente, o conflito entre Castillo e o Congresso terá o mesmo resultado que em 1968. O contexto geopolítico atual torna a tomada do poder por meio da força castrense uma ação de custos políticos extremamente elevados. Contudo, as constantes trocas na cadeira presidencial, assim como ocorreram nos anos 1960, são fruto da redução drástica no grau de legitimidade e de efetividade da democracia peruana.

A debilidade do sistema partidário propiciada pelos governos autoritários é um dos fatores que levaram a esse quadro de instabilidade intermitente. O *Perú Libre*, partido pelo qual Castillo se elegeu, foi o que conseguiu o maior número de congressistas nessa legislatura, porém a dispersão do voto entre 10 diferentes partidos que têm representação no legislativo nacional fez com que as 37 cadeiras conquistadas dentre as 130 existentes não fossem suficientes para formar maioria, mesmo se articulando com partidos de centro-esquerda. Assim, o fujimorismo consegue comandar o Parlamento.

Não bastassem todas essas dificuldades para garantir governabilidade, parte dos congressistas do partido governista resolveram formar uma nova bancada, chamada de *Perú Democrático*, restando oficialmente apenas 16 membros na bancada do *Perú Libre*<sup>62</sup>. E, a partir do dia 28 de junho deste ano, este partido reduziu ainda mais a sua capacidade de influir no jogo político ao convidar o presidente Castillo para se retirar da agremiação. Os líderes partidários acusam Castillo de traição e de estelionato eleitoral<sup>63</sup>. Com isso, Castillo se encontra sem partido no momento. Diante dos fatos narrados, portanto, podemos afirmar que a fragilidade do sistema partidário faz com que a tarefa de criar um cenário estável para governar seja uma tarefa extremamente complexa para qualquer chefe do Executivo.

Além da ameaça constante do Legislativo e da fragilidade (e agora inexistência) do escudo partidário, outro fator vem afetando fortemente a imagem do mandatário. Uma série de denúncias de irregularidades e de possíveis delitos envolvendo Castillo e pessoas próximas a ele resultou na abertura de seis investigações por parte do Ministério Público contra o chefe de Estado. A iniciativa da Procuradora-Geral, Patrícia Benavides, é controversa, pois a Constituição permite que um presidente seja investigado preliminarmente no decorrer do seu mandato apenas nos casos de traição à pátria, de fechamento do Congresso ou de impedimento das eleições. No entanto, nenhuma das acusações se baseiam nessas justificativas. A propósito, grande parte das provas se baseiam quase que somente em delações<sup>64</sup>.

Aliados e familiares do mandatário também vêm sendo alvo das instituições de justiça. No dia 11 de agosto, a cunhada de Castillo Yennifer Paredes se apresentou na sede do Ministério Público, que a investiga por possivelmente participar de uma organização criminosa que fraudava licitações públicas de obras milionárias no distrito de Anguía, na província de Chota. Tal fato ocorreu horas depois de a Polícia Nacional e uma equipe de procuradores, munidos de um mandado judicial, entrarem no palácio presidencial com o intuito de detê-la. Na ocasião, Paredes não foi encontrada no recinto. Além dela, sobrinhos do presidente o ex-ministro da Habitação Geiner Alvarado também são alvo de investigação por organização criminosa que fraudava licitações<sup>65</sup>.

Como apontava Martucelli (2021, p.8), a desformalidade iniciada no governo militar de Velasco e intensificada ao longo do regime autoritário de Alberto Fujimori produziu “uma vida coletiva percebida a partir da moral e como um teatro de uma oposição cíclica entre o bem e o mal”. Disso resultou que o tema da corrupção ocupasse grande parte da agenda, ofuscando um conjunto de pautas essenciais, mas as soluções apresentadas continuam

62 Disponível em: <https://larepublica.pe/politica/2022/06/11/congreso-peru-libre-en-el-desafio-de-influir-con-grupo-reducido-vladimir-cerron-asamblea-constituyente-maria-del-carmen-alva/>. Acesso em: 24 de setembro de 2022.

63 Disponível em: <https://elpais.com/internacional/2022-07-02/pedro-castillo-consuma-su-ruptura-con-cerron-y-se-aparta-formalmente-del-partido-que-lo-llevo-a-la-presidencia-de-peru.html>. Acesso em: 24 de setembro de 2022.

64 Disponível em: <https://apnews.com/article/c3290f6384afb7194581b65b9dd967cd>. Acesso em: 24 de setembro de 2022.

65 Disponível em: <https://www.infobae.com/america/peru/2022/03/28/pedro-castillo-quienes-son-los-sobri-nos-del-presidente/>. Acesso em: 24 de setembro de 2022.



sendo pautadas em valores morais, sem visar à construção de uma estrutura institucional que seja capaz de coibir a ação de corruptos.

Diante de tantos escândalos, a rotatividade de ministros tem sido bastante alta no atual governo. Ao todo, já foram feitas 67 substituições de ministros desde o início do mandato. Em alguns casos, as trocas decorreram do envolvimento de ministros em escândalos de corrupção; em outros, a decisão do presidente tinha como objetivo moderar o seu governo para agradar os setores opositores, o que não resultou em melhorias nas condições de governabilidade; há casos em que Castillo se viu obrigado a mudar de ministro rapidamente após perceber o equívoco da escolha; e outros nos quais integrantes da coalizão governista caíram após moção dos parlamentares. Apenas três ministros permanecem no Executivo desde o início do governo<sup>66</sup>.

A alta rotatividade de ministros não é exclusividade do governo atual. Conforme narramos na seção 4, durante o governo de Fernando Belaúnde, entre 1963 e 1968, ocorreram 94 trocas ministeriais e foi modificada integralmente a composição de seis gabinetes ministeriais. Já era uma situação alarmante para qualquer regime democrático, porém é preciso ressaltar que a velocidade e a frequência das mudanças vêm assumindo agora uma proporção maior que nas crises anteriores.

Um exemplo ilustra a incapacidade do presidente de formar um ministério estável. No dia 3 de fevereiro, foi nomeado para o cargo de primeiro-ministro o congressista Héctor Valer. Valer era acusado de violência doméstica pela esposa e pela filha, portanto a probabilidade de haver uma forte contestação, sobretudo de mulheres, contra o novo premier era grande. Apesar disso, Castillo não foi capaz de prever as críticas. Ministros que saíram do governo afirmam que Castillo tende a ouvir mais os seus assessores informais do que seus ministros oficiais e que essa espécie de gabinete paralelo teria sido responsável pelo erro em nomear Valer<sup>67</sup>.

Resultado: Valer renunciou após quatro dias no cargo. Não bastasse isso, no sistema semipresidencialista peruano, quando o primeiro-ministro renuncia, todo o gabinete ministerial cai junto. O novo premier escolhido então precisa recompor o ministério e apresentá-lo ao Congresso para que os deputados possam dar o voto de confiança.

### **A persistência do ciclo fujimorista-neoliberal**

Em suma, podemos afirmar que, com a incapacidade do presidente em resolver os conflitos sociais e com um Congresso extremamente hostil, dominado por setores de direita que estão dispostos destitui-lo a todo custo, o primeiro ano de Castillo no poder tem se resumido, praticamente, em se defender dos ataques de opositores e dos escândalos de corrupção envolvendo o seu nome e de pessoas próximas a ele. Não é possível vislumbrar que o presidente tenha instrumentos para se manter no cargo até o fim do seu mandato em 2026.

Diante disso, concluímos que, apesar de novembro de 2020 ter sido um “acontecimento” com impacto moderado no cenário político nacional, possibilitando a eleição de um novo ator político, será necessário a emergência de outros “acontecimentos” de forma a sedimentar uma “conjuntura crítica” capaz de levar ao rompimento do ciclo fujimorista-neoliberal. Em última análise, defendemos que o ciclo fujimorista-neoliberal continua em vigência e que o governo de Castillo não possui capital político e nem está sintonizado com esse processo lento e gradual de transformações sociopolíticas em curso no Peru.

O que justifica defendermos a hipótese de que a política peruana ainda está imersa dentro do referido ciclo, mesmo tendo a ditadura de Fujimori acabado em 2000, é o fato de que todos esses governos que sucederam o regime autoritário têm algo em comum. Nenhum conseguiu contestar na prática a hegemonia neoliberal estabelecida com a Carta de 1993

66 Disponível em: <https://www.infobae.com/america/peru/2022/08/25/pedro-castillo-ya-nombro-67-ministros-en-13-meses-de-gobierno-uno-cada-seis-dias/>. Acesso em: 24 de setembro de 2022.

67 Disponível em: <https://larepublica.pe/politica/2022/02/06/poder-ejecutivo-gabinete-en-las-sombras-apoyo-a-hector-valer-como-primero-ministro-pedro-castillo-biberto-castillo/>. Acesso em: 24 de setembro de 2022.

(MONTE, 2018). Nem mesmo os governos mais inclinados à esquerda como o de Ollanta Humala, cuja vitória eleitoral foi impulsionado pela “onda rosa” na América Latina, nem Pedro Castillo, eleito pelo partido *Perú Libre*, legenda de esquerda que defende explicitamente o marxismo-leninismo e que é acusada de conexões com o Sendero Luminoso, conseguiram chegar nem perto de alcançar tal feito, tamanha é a solidez da ideologia do Estado mínimo no país.

Por isso, defendemos que, embora haja enormes diferenças entre o governo de Fujimori com os que o sucederam, há uma certa estabilidade nas pautas que hegemonizam o debate público, bem como o fujimorismo continua a ser uma força central nas disputas políticas nacionais. No que concerne ao funcionamento das instituições, notamos que a fragilidade do sistema partidário, as constantes crises entre os poderes e o forte descrédito em relação à democracia formal continuam sendo a tônica da política peruana.

### Conclusões:

Neste artigo, analisamos os fatores estruturais e conjunturais que incidem sobre a instabilidade do governo de Pedro Castillo no Peru. Concluimos que os protestos sociais de novembro de 2020 foram um “acontecimento” de impacto moderado que, em meio ao grande descrédito à política formal, favoreceu a vitória do então desconhecido líder sindical nas eleições de 2021, mas não produziu uma “conjuntura crítica” que possibilitasse a ruptura do ciclo político fujimorista-neoliberal. O presidente peruano, por sua vez, não possui capital político nem parece estar em sintonia com o processo de transformações sociopolíticas que manifestou nas ruas.

Argumentamos que, a despeito do fim da ditadura de Alberto Fujimori em 2000, o ciclo político iniciado em 1990, com a sua chegada à presidência, continua vigente, uma vez que há certa estabilidade nas principais agendas políticas que hegemonizam o debate público (a corrupção e o Estado mínimo no âmbito da economia); o fujimorismo continua sendo uma força política central na política peruana, ainda que não tenha tido capital político para retornar ao comando do Executivo; e o funcionamento das instituições continua sendo moldado pelos marcos da Carta de 1993.

Diante disso, podemos explicar de modo resumido os fatores que alimentam a crise política do governo atual:

*Do ponto de vista social:* mesmo após dois séculos de independência, a sociedade peruana ainda possui clivagens extremamente rígidas, o que obstaculiza a integração social, racial e geográfica do país. Disso resulta a ideia de um país desintegrado, com intensos conflitos sociais, característica que transcende as mudanças de ciclo político. A permanência de tais divisões é notória se observamos o resultado das eleições de 2021.

*Do ponto de vista institucional:* os embates entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário não são exclusividade do governo atual. Ao analisarmos os períodos democráticos na História do país, verificamos que o fato de o governo possuir minoria no Congresso pode levar a um cenário de ingovernabilidade. A possibilidade de o Parlamento remover presidentes e censurar ministros sob argumentos bastante subjetivos, somada à debilidade do sistema partidário, torna o Executivo bastante vulnerável frente ao Legislativo. Essa também é um traço da política peruana que se manteve mesmo com as transições de ciclos, todavia, no governo atual, esse confronto parece ter atingido um nível sem precedentes. Quanto à atuação das instituições de justiça, vemos que o *modus operandi* da Lava Jato continua em funcionamento, com uma série de acusações sendo feitas baseadas quase que exclusivamente em delações. Disso resulta que, pela primeira vez



na História, o Ministério Público passa a investigar um presidente ainda durante o seu mandato.

*Do ponto das decisões presidenciais:* notamos que o mandatário tem se mostrado incapaz de estabelecer um ministério estável, que permita o mínimo de governabilidade. Além disso, Castillo se mostrou ineficiente na resolução de conflitos sociais, dentre os quais se destacam a greve dos trabalhadores do setor de transporte e as paralizações de trabalhadores do setor da mineração. Por fim, o presidente vem adotando medidas que vão de encontro àquelas defendidas durante a campanha eleitoral, sobretudo no âmbito macroeconômico, o que tem contribuído para rebaixar os seus índices de popularidade.

Frente a essas dificuldades, parece difícil vislumbrar uma estabilização da política peruana no curto prazo e a queda de Castillo parece iminente. No entanto, as tentativas de derrubar o presidente e as tratativas para antecipar as eleições de 2026, certamente, por si só, não serão suficientes para acalmar os ânimos no Peru.

## Referências

BRINGEL, B.; DOMINGUES, J.M. Ciclos políticos: su conceptualización y la América Latina contemporânea. In: *Teoría Social y Realidad Latinoamericana*. Buenos Aires: CLACSO: 2021.

COTLER, J. *Política y sociedade em el Perú: câmbios y continuidades*. Lima: IEP, Série Perú Problema 23, 1994.

COTLER, J. *Clases, Estado y nación en el Perú*. Lima IEP, Série Perú Problema, 17, 2005.

LYNCH, Nicolás. *Una tragedia sin héroes. La derrota de los partidos y el origen de los independientes*. Peru, 1980-1992. Lima: UNMSM, 1999.

MARTUCELLI, D. *La sociedade desformal: el Perú y sus encrucijadas*. Plataforma Democrática, 2021. Disponível em: [http://www.plataformademocratica.org/Arquivos/La\\_Sociedad\\_Deformal.pdf](http://www.plataformademocratica.org/Arquivos/La_Sociedad_Deformal.pdf). Último acesso em 26 de junho de 2021.

MONTE, L. *O neoliberalismo (constitucional) no Peru: ò que mudou desde de a saída de Alberto Fujimori?*. Revista Observatorio de la Economía Latinoamericana, outubro de 2018. Disponível em: <https://www.eumed.net/rev/oel/2018/10/neoliberalismo-peru.html>. Acessado em: 31 de julho de 2022.

NUNES, R. *Geração, acontecimento e perspectiva*. Pensar a mudança a partir do Brasil. In: Revista Nueva Sociedad, 2014.