

Cadernos de Campo:  
Revista de Ciências Sociais

**UNESP – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”**

**Faculdade de Ciências e Letras – Câmpus de Araraquara**

**Reitor:** Prof. Dr. Sandro Roberto Valentini

**Vice-Reitor:** Sergio Roberto Nobre

**Pró-Reitor de Pós-Graduação:** Prof. Dr. João Lima Sant'Anna Neto

**Pró-Reitor de Pesquisa:** Prof. Dr. Carlos Frederico de Oliveira Graeff

**FACULDADE DE CIÊNCIAS E LETRAS – CÂMPUS DE ARARAQUARA**

**Diretor:** Prof. Dr. Cláudio Cesar de Paiva

**Vice-Diretora:** Profa. Dra. Rosa Fátima de Souza Chaloba

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS**

**Coordenadora:** Profa. Dra. Carla Gandini Giani Martelli

**Vice-Coordenador:** Prof. Dr. Marcelo Santos

**Comissão editorial:** Prof. Dr. Edgar Teodoro da Cunha;

Prof. Dr. Marcelo Santos; Profa. Dra. Maria Jardim

Cadernos de Campo : Revista de Ciências Sociais / Universidade Estadual Paulista,  
Faculdade de Ciências e Letras. – Vol. 1, n. 1 (1994)-. – Araraquara : Faculdade  
de Ciências e Letras, UNESP, 1994–

Semestral

ISSN impresso 1415-0689

ISSN eletrônico 2359-2419

I. Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Letras.

Ficha catalográfica elaborada pela equipe da Biblioteca da Faculdade de Ciências e Letras –  
Unesp – Araraquara.

**Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais FCL/UNESP/Araraquara**

**Laboratório Editorial FCL/UNESP/Araraquara**

Rod. Araraquara-Jaú, Km 1 – CP 174 – CEP: 14800-901 – Araraquara – SP – Brasil

Fone: (16) 3334-6219 (Departamento de Ciências Sociais)

E-mail: cadernosdecampo.fclar@unesp.br

Artigos, resenhas e toda correspondência devem ser encaminhadas à Revista Cadernos de Campo/Departamento de  
Ciências Sociais: Faculdade de Ciências e Letras – UNESP, Rodovia Araraquara – Jaú – Km. 1 – Caixa Postal 174 –  
CEP 14800-901 – Araraquara – SP

# Cadernos de Campo: Revista de Ciências Sociais

E-ISSN 2359-2419

<http://doi.org/10.47284/2359-2419.2020.29>

Cadernos de Campo

Araraquara

n. 29

p. 1-246

jul./dez. 2020

# CADERNOS DE CAMPO: REVISTA DE CIÊNCIAS SOCIAIS

## **Editor-chefe**

Maria Teresa Miceli Kerbauy, UNESP - Universidade Estadual Paulista, Araraquara, Brasil  
Aline Cristina Ferreira, Universidade Estadual Paulista, Araraquara, São Paulo, Brasil  
Matheus Felipe Silva, Universidade Estadual Paulista, Araraquara, São Paulo, Brasil

## **Comitê Editorial**

Aline Cristina Ferreira, Universidade Estadual Paulista, Araraquara, São Paulo, Brasil  
Ana Carolina dos Reis Fernandes, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Brasil  
Gabriela Lanza Porcionato, Universidade Estadual Paulista, Araraquara, São Paulo, Brasil  
Isis Caroline Nagami, Universidade Estadual Paulista, Araraquara, São Paulo, Brasil  
Júlia Silva Lobo Campos, Universidade Estadual Paulista, Araraquara, São Paulo, Brasil  
Maria Teresa Miceli Kerbauy, UNESP - Universidade Estadual Paulista - Araraquara/SP - Brasil  
Mateus Tobias Vieira, Universidade Estadual Paulista, Araraquara, São Paulo, Brasil  
Matheus Felipe Silva, Universidade Estadual Paulista, Araraquara, São Paulo, Brasil

## **Conselho Científico Nacional**

Antonio José Pedroso Neto, Universidade Federal do Tocantins (UFT) Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR) Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Sociedade (PPGCOM), Brasil  
André da Azevedo da Fonseca, Universidade Estadual de Londrina, Brasil  
Cláudio André Souza, Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB), Brasil  
Elide Rugai Bastos, Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Brasil  
Fernanda Arêas Peixoto, Universidade de São Paulo (USP), Brasil  
Henrique Amorim, Universidade Federal de São Paulo (Unifesp), Brasil  
Ivan Henrique de Mattos Silva, Universidade Federal do Amapá, Brasil  
Paulo Gustavo Pellegrino Correa, Universidade Federal do Amapá (UNIFAP), Brasil  
Prof. Gustavo Dias, Universidade Estadual de Montes Claros, Brasil  
Leon Victor de Queiroz Barbosa, Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Brasil.  
Marcos Alan S. V. Ferreira, Departamento de Relações Internacionais - Universidade Federal da Paraíba, Brasil  
Marcos César Alvarez, Universidade de São Paulo (USP), Brasil  
Marcos Chor Maio, Fundação Oswaldo Cruz, Brasil  
Nildo Viana, Universidade Federal de Goiás, Brasil  
Prof. Sidney Jard da Silva, Universidade Federal do ABC (UFABC), Brasil  
Vera Alves Cepêda, Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), Brasil

## **Conselho Científico Internacional**

Ana Laura Hidalgo, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)  
Universidad Nacional de San Luis (UNSL), Argentina

Camilo Martín López Burian, Universidad de la República, Montevideu, Uruguai

Denise Ferreira da Silva, University of London, Reino Unido

Frederic Lebaron, Université de Versailles - St-Quentin- en-Yvelines, França

Felip Gascón i Martín, Universidad de Playa Ancha, Valparaíso, Chile

José Briceño Ruiz, Universidad Nacional Autónoma de México, Cidade do México, México

José Passarini, Universidad de la República de Uruguay (UdelaR), Uruguai

João Vargas, University of Texas - Austin, Estados Unidos

Mauro Neves Junior, Departamento de Estudos Luso-Brasileiros, Sophia University, Tóquio, Japão

## **Revisão e Tradução**

Jessica Chagas de Almeida, Faculdade de Ciências e Letras, UNESP/Araraquara, Brasil

Cinthia Yuri Galelli, Universidade Estadual Paulista, Araraquara, São Paulo, Brasil, Brasil

Tamiris Destro Costa, Universidade Estadual Paulista - UNESP - Araraquara, Brasil

Mayara Mayumi Sataka, Faculdade de Ciências e Letras, UNESP/Araraquara, Brasil

## **Diagramação**

STAEPE – Laboratório Editorial

## **Normalização**

Biblioteca da Faculdade de Ciências e Letras - Câmpus de Araraquara

## **Imagem da capa**

Crédito: Matheus Felipe Silva



# SUMÁRIO

## **Apresentação**

Equipe Editorial Cadernos de Campo ..... 9

## **Entrevista**

Entrevista com o professor Andrés Malamud: a integração regional e o regionalismo na contemporaneidade

*Matheus Felipe Silva*..... 13

## **Colaboração Especial**

Da crise da pós-hegemonia ao impacto da COVID-19. O impasse do regionalismo latino-americano

*José Briceño-Ruiz*..... 21

## **Dossiê**

*Auge y ocaso del regionalismo post-liberal: entre la convergencia ideológica y el liderazgo regional*

*María Victoria Alvarez* ..... 43

Réquiem para uma iniciativa de regionalismo sul-americano: ideologia vs. pragmatismo no ocaso da UNASUL

*Lucas Guerra e Gustavo Frisso* ..... 71

*Uruguay, los regionalismos y la integración regional: el partido nacional, su neoherrerismo y la desvinculación de la región como estrategia*

*Camilo López Burian e Diego Hernández Nilson* ..... 97

*Argentina en el mundo: ¿idas y vueltas?*

*Alejandro Simonoff*..... 125

O acordo continental africano de livre comércio: esperanças e desafios

*Conrado Ottoboni Baggio*..... 137

## **Resenha**

*Reseña del libro Relaciones Internacionales. Una teoría crítica desde la periferia sudamericana*

*Gustavo Marini*..... 163

## **Seção Livre**

Metalinguagem no museu Afro Brasil: pontes entre curadoria e o fazer artístico

*Carla Brito Sousa Ribeiro*..... 173

O sexo e o corpo como veículos das práticas mágicas no esoterismo do século XX: reflexões sobre magia sexual em *Thelema*

*Beatriz Parisi* ..... 191

Donos da fala e a narrativa unidimensional no meio rural: análise do discurso sobre o projeto “Paraná 12 Meses”

*João Carlos Dias de Oliveira e Luiz Alexandre Gonçalves Cunha*..... 215



## APRESENTAÇÃO

A revista *Cadernos de Campo*, do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Ciências e Letras da UNESP Araraquara apresenta seu número 29. Este número é dedicado ao dossiê “Continuidades e descontinuidades na integração regional e no regionalismo: atores domésticos, regionais e instituições”, organizado pela professora doutora Janina Onuki e por Matheus Felipe Silva. Também retomamos a seção de artigos com temática livre.

Os últimos anos apresentaram mudanças importantes quanto a governos e suas políticas externas, impactando diretamente os processos de integração regional e regionalismo. Lideranças posicionadas em um espectro político à direita e mais conservador tiveram plataformas políticas ligadas à crítica à integração regional, com o emblemático Brexit e a saída dos Estados Unidos dos Acordos no Pacífico. Donald Trump fez duras críticas também ao NAFTA, mas a revisão do tratado não acompanhou os temores de radicalismo do presidente. O Brexit ainda se mantém sem definições, sendo que anteriormente Theresa May e atualmente Boris Johnson tenham alcançado uma posição definitiva com a União Europeia.

Na América do Sul, o governo argentino de Macri e o brasileiro de Michel Temer retomaram discussões por flexibilizações no Mercosul. Já com Bolsonaro, Piñera e Iván Duque, a região viu a emergência do Prosul que surgia com a tese de “desideologização” da integração, crítica direta à UNASUL. Aquele cenário de regionalismo baseado na coalizão de governos progressistas pareceu chegar a um de momento crise, inclusive com temores de que o acordo Mercosul-União Europeia pudesse impactar negativamente no bloco sul-americano. No entanto, o cenário é de certa estagnação no regionalismo e integração na região.

Em 2020 houve a pandemia em escala mundial de COVID-19. Todas as regiões foram afetadas de maneira significativa. A União Europeia sofreu dilemas e questionamentos intensos quanto à capacidade do bloco em trabalhar no bem-estar das populações do bloco, sendo muitas vezes criticada por não ter apresentado uma resposta à altura da pandemia. Ao final do ano, o bloco se prepara para a vacinação de sua população e também para a recuperação econômica do bloco na retomada esperada para o próximo ano.

A China também esteve em grande evidência no cenário internacional. Ao mesmo tempo em que a pandemia afetou primeiramente o país na região de Wuhan, o esforço chinês na corrida pela vacina e no suporte a outros países foi notável. Vale destacar que a China é lembrada em temas de regionalismo por se apresentar como grande investidor em projetos em diferentes regiões do globo. A presença chinesa no cenário internacional se dá não apenas por seu poder econômico, mas também pela crescente influência que o país tem exercido em termos políticos e militares, inclusive ocupando vácuos de poder deixados pelos Estados Unidos. Mas 2020 viu também a atuação proativa da China na criação de um novo acordo comercial, o *Regional Comprehensive Economic Partnership*.

O presente dossiê acompanha essa cronologia, apresentando insumos para debates que venham na sequência desses e de outros importantes eventos no cenário internacional recente. Esperamos que o presente número contribua com toda a comunidade acadêmica na reflexão sobre os processos de integração regional em curso e as expectativas sobre os desdobramentos da cooperação internacional. Nossos agradecimentos a todos e todas que contribuíram para a concretização da presente publicação.

Boa leitura.

Equipe Editorial Cadernos de Campo

ENTREVISTA



# ENTREVISTA COM O PROFESSOR ANDRÉS MALAMUD: A INTEGRAÇÃO REGIONAL E O REGIONALISMO NA CONTEMPORANEIDADE

Matheus Felipe SILVA<sup>1</sup>

Andrés Malamud é pesquisador no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. Licenciado em ciência política pela Universidade de Buenos Aires, obteve seu Doutorado no Instituto Universitário Europeu de Florença. Recentemente foi professor visitante no Instituto Max Planck de Heidelberg e na Universidade de Maryland, College Park. É professor recorrente em universidades da Argentina, Brasil, Espanha, Itália, México e Portugal.

As suas áreas de interesse incidem sobre instituições políticas comparadas, integração regional, política externa, estudos europeus e política latino-americana. Tem obra publicada em livros e revistas acadêmicas como *Latin American Research Review*, *Cambridge Review of International Affairs*, *Latin American Politics and Society*, *Journal of European Integration*, *Latin American Perspectives*, *European Political Science*, *Desarrollo Económico*, *Análise Social*, *Contexto Internacional* e *Revista de Ciencia Política*.

Malamud foi membro do comitê executivo da Associação Latino-Americana de Ciência Política (ALACIP) e representante oficial perante o European Consortium for Political Research (ECPR). Atualmente é Secretário-Geral da Associação Portuguesa de Ciência Política (APCP).

Esta entrevista, realizada de forma remota, em setembro de 2020, representa uma contribuição importante neste dossiê, pois Andrés Malamud atualmente é um dos maiores especialistas em temas relacionados à política externa e à integração regional.

---

<sup>1</sup> Universidade Estadual Paulista (Unesp), Faculdade de Ciências e Letras, Araraquara – SP – Brasil. Bolsista Capes. Doutorando no Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais. Editor-chefe da *Cadernos de Campo: Revista de Ciências Sociais*. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-3914-5031>. [matheusfsilva.90@gmail.com](mailto:matheusfsilva.90@gmail.com).

### **Cadernos de campo:**

*Hola, Profesor Andrés Malamud. Con mucho gusto podemos recibir su contribución en nuestra revista Cuadernos de Campo.*

*El título de este número es “Continuidades y discontinuidades en la integración regional y el regionalismo: actores domesticos, regionales e instituciones”.*

*Me gustaría comenzar con puntos más generales sobre el tema del dossier.*

*En las Américas, tuvimos hacia el norte la revisión del NAFTA que Donald Trump ya había estimulado durante su campaña, además de la retirada de Estados Unidos de la integración en el Pacífico. En Europa, hemos visto Brexit que aún no se ha materializado y la existencia de temores de que proliferen grupos y gobiernos antieuropeos. En América del Sur, mientras la Comunidad Andina aún se encuentra en una crisis prolongada, el Mercosur pasa por incertidumbres. Después de un giro más liberal con Temer (Brasil) y Macri (Argentina), la elección de Bolsonaro, en Brasil, siguió a un discurso de salida del bloque. También vimos el agotamiento de UNASUR y la aparición de Prosur, pero con muchas dudas e incertidumbres.*

*Para usted, ¿es este un momento de crisis o de reestructuración de la integración y el regionalismo? ¿Cuáles serían los aspectos fundamentales para comprender el escenario actual y reflexionar las consecuencias en el futuro cercano?*

### **Andrés Malamud:**

*Crisis y reestructuración no son opuestos. La integración regional que imaginamos, basada en el caso europeo de posguerra, ponía el foco sobre las ventajas de regular la interdependencia regional: evitar las guerras, favorecer el comercio. La emergencia de China alteró los incentivos, porque ahora buena parte del comercio y las inversiones de África, América Latina e incluso Europa se vinculan con Asia. La dependencia creciente de mercados extra-regionales torna a los regionales menos necesarios, y eso reduce la motivación para compartir soberanía con los vecinos.*

### **Cadernos de campo:**

*Algunos creen que el Brexit, respaldado por sentimientos antieuropeos, que han ganado una mayor proporción con la crisis de inmigración en el continente, habría desencadenado un escenario en que los grupos anti integración en otras regiones aprovechen para la defensa política de agendas contra los bloques regionales. Para usted, ¿el contexto actual es el resultado de un efecto de cadena o está generalizado desde su inicio?*

**Andrés Malamud:**

*Hasta ahora el Brexit no generó efecto dominó en la Unión Europea. Aunque algunos podrían interpretar la reciente retirada argentina de las negociaciones externas del Mercosur como un caso similar, el gobierno argentino no ha hecho referencia al Brexit e insiste en que se mantiene dentro del Mercosur.*

**Cadernos de campo:**

*También hay cuestiones importantes sobre los diferentes contextos de integración y regionalismo en el mundo. Hay diferencias temporales en cuanto a las experiencias de integración y regionalismo, en que europea es más antigua. Además, hay diferencias en la ingeniería institucional, con algunos arreglos más flexibles y menos institucionalizados que otros. ¿Cómo se puede pensar estas diferencias temporales y estructurales en el contexto actual?*

**Andrés Malamud:**

*La integración europea es producto de una combinación de cinco fenómenos que no se dio en ninguna otra región: (1) la presencia de un estado central con complejo de culpa (Alemania), (2) la presencia de ricos recursos económicos en ese estado (carbón y acero), (3) la capacidad diplomático de otro estado central (Francia) para lograr que la culpa se pague con recursos, (4) una amenaza externa potencialmente letal (URSS) y (5) un patrocinio externo multimillonario (Plan Marshall). En definitiva, la Unión Europea resultó ser un caso único más que pionero.*

**Cadernos de campo:**

*Con respecto a la resiliencia institucional y la cultura política de la integración regional, ¿Usted considera que ellas son afectadas en este momento? ¿Por qué? ¿Cuáles son las diferencias regionales más importantes a este respecto?*

**Andrés Malamud:**

*¿Dónde? Fuertes instituciones regionales solo existen en la Unión Europea. En Asia, los bloques regionales se basan en acuerdos informales y códigos culturales compartidos; en América Latina, hay superávit de instituciones y déficit de acatamiento.*

**Cadernos de campo:**

*Una temática constante en el debate sobre la formación de bloques regionales es el alejamiento de la integración de la gente común y los éxitos relativamente*

*modestos en los mecanismos de participación del sujeto social más allá de las fronteras nacionales. Para algunos investigadores, este déficit democrático en la integración es en realidad la continuación de la crisis de la democracia representativa que se ha sucedido durante algunos años. ¿Cómo contribuye este período para que pensemos en el déficit democrático en integración y regionalismo? ¿Cómo se pueden considerar hoy los sentimientos de identidad, pertenencia e intercambio, que son importantes para la integración?*

**Andrés Malamud:**

*La integración europea fue inicialmente exitosa porque se construyó contra la historia y de espaldas (no en contra sino sin consulta) a los pueblos. El enfoque neofuncionalista de la integración, al cual adscribo, considera que la politización (es decir, la controversialidad de las decisiones en vez de su resolución técnica) obstaculiza la integración, no la favorece. Los intereses unen, la identidad fragmenta.*

**Cadernos de campo:**

*Dado que hemos comenzado un debate sobre democracia y cultura política en la integración, me gustaría preguntar sobre los actores políticos en ese contexto. Mucho se ha dicho sobre la retórica populista por parte de los gobiernos más cercanos a la derecha política. Es interesante que, hace algunos años, la idea del populismo estaba asociada con líderes carismáticos en Latinoamérica, en que algunos gobiernos eran identificados en un espectro político más de izquierda. ¿Qué importancia usted ve en los políticos (no solo los que están en gobiernos) y en las instituciones políticas nacionales en el momento actual del fenómeno de la integración y el regionalismo? ¿Es posible observar una reestructuración o reformulación en disputas de poder entre lo nacional y lo regional? ¿Existe tensión entre la lógica cooperativa y el proteccionismo? ¿Cómo afecta esto a la integración?*

**Andrés Malamud:**

*La pandemia y sus coletazos afectarán la integración más que el populismo. La integración procede cuando hay intereses nacionales convergentes; los populistas expresan, pero no causan, divergencias entre los estados. Después de la pandemia sabremos si los estados vecinos perciben que una mayor cooperación regional sería benéfica o, por el contrario, les resulta más conveniente la cooperación con potencias extra-regionales.*



**Cadernos de campo:**

*Además de los políticos e instituciones, ¿cómo han reaccionado los actores sociales y económicos en la integración contemporánea y el regionalismo? ¿Qué actores hoy tendrían más relevancia?*

**Andrés Malamud:**

*La clave son los empresarios, en segundo lugar las organizaciones de trabajadores y, finalmente, las comunidades epistémicas (sobre todo judiciales).*

**Cadernos de campo:**

*Nuestra discusión está directamente relacionada con el campo de estudios de Relaciones Internacionales. Las teorías de las relaciones internacionales tradicionalmente plantean olas de integración regional. ¿El momento actual podría ser el anuncio de una nueva ola de regionalismo e integración regional? ¿Cómo puede el campo de estudios lidiar mejor con este momento y pensar en su futuro cercano?*

**Andrés Malamud:**

*Hay dos maneras de concebir el mundo que viene: multipolar o entrópico. Ninguno de los dos escenarios es favorable a la integración regional en el aspecto económico, aunque quizás las regiones sigan siendo el foco de las preocupaciones de seguridad.*

**Cadernos de campo:**

*Hay los que defienden la existencia de una ola posthegemónica o postliberal en América Latina, aunque sin un consenso, principalmente en América del Sur. ¿Qué usted opina de esta tesis? ¿Hubo realmente algo nuevo que finalmente no permaneció o las debilidades de la región han sido subestimadas?*

**Andrés Malamud:**

*Esos rótulos suelen aplicarse al regionalismo que se desarrolla a partir del año 2000, cuando la influencia de los EEUU sobre América del Sur retrocede. No es un abordaje teórico sino una descripción de una era. El regionalismo de esa época fue más político y menos económico, y ya se terminó.*

**Cadernos de campo:**

*Finalmente, un último aspecto, aunque reciente, pero que vale la pena plantearlo. Cuando comenzamos nuestros contactos, todavía no había un escenario generalizado de la pandemia de Covid-19. ¿Cómo podemos observar las respuestas*

*de los arreglos de integración a esta crisis? ¿En qué medida se fortalece o debilita el regionalismo en este contexto? ¿Hay indicios de cambios en las relaciones entre los bloques nacional y regional y bloques de integración debido a la pandemia?*

**Andrés Malamud:**

*La respuesta regional ante la pandemia fue tardía e insuficiente en la Unión Europea y nula en el resto del mundo. Mientras el centro de gravedad del comercio, las inversiones y la respuesta sanitaria esté fuera de una región, no hay razones para esperar mayor integración regional.*

**Cadernos de campo:**

*Profesor, una vez más, muchas gracias por sus palabras en nuestra revista.*

COLABORAÇÃO ESPECIAL



# DA CRISE DA PÓS-HEGEMONIA AO IMPACTO DA COVID-19. O IMPASSE DO REGIONALISMO LATINO-AMERICANO<sup>1</sup>

José BRICEÑO-RUIZ<sup>2</sup>

**RESUMO:** Neste artigo analisa-se o complexo processo que o regionalismo latino-americano tem experimentado nas duas décadas de século XXI e seu impasse atual. Na primeira parte se discute a era do regionalismo pós-hegemônico e suas limitações. A segunda parte contempla a chegada dos governos conservadores e seu impacto na estratégia regionalista, especialmente na América do Sul. Por fim, se examina a resposta dos blocos latino-americanos à pandemia da Covid-19.

**PALAVRAS-CHAVE:** América Latina. Regionalismo. Impasse. Crise. Covid-19.

## FROM THE POST-HEGEMONY CRISIS TO THE IMPACT OF COVID-19. THE IMPASS OF LATIN AMERICAN REGIONALISM

**ABSTRACT:** *This article analyzes the complex process that Latin American regionalism has experienced in the two decades of the 21st century and its current impasse. The first part of the paper discusses the era of post-hegemonic regionalism and its limitations. The second part contemplates the arrival of conservative governments and their impact on regionalist strategy, especially in South America. Finally, the response of the Latin American blocs to the Covid-19 pandemic is examined.*

**KEYWORDS:** *Latin America. Regionalism. Impasse. Crisis. Covid-19.*

<sup>1</sup> Este trabalho foi apoiado pelo projeto UNAM-PAPIIT IA300320 “Regionalismo latino-americano: crise e resiliência”.

<sup>2</sup> Universidad Nacional Autónoma de México, Cidade do México – México. Profesor-Investigador. Orcid: 0000-0003-2710-4435. bricenoruiz@hotmail.com.

## **Introdução**

Entre 2003 e 2015, o regionalismo latino-americano transitou um ciclo que foi descrito como pós-liberal ou pós-hegemônico. Como resultado da ascensão ao poder de governos de esquerda, esse ciclo regionalista representou uma ruptura com o modelo econômico e com a agenda promovida na última década do século 20, na era do regionalismo aberto. Nem todos os países latino-americanos aderiram a essa onda pós-hegemônica. Assim, apesar de passar por um período complicado depois da saída da Venezuela em 2006, a Comunidade Andina (CAN) manteve suas políticas regionais sem grandes mudanças. Um caso semelhante é o Sistema de Integração Centro-Americano (SICA), que deu continuidade ao modelo de integração e cooperação adotado na década de 1990. No entanto, novas iniciativas surgiram, como a Alternativa Bolivariana para as Américas (ALBA), anunciada por Hugo Chávez em 2001 e formalizada em um encontro em Havana com Fidel Castro em dezembro 2004. A ALBA mais tarde seria chamada Aliança Bolivariana para os Povos da América. Em 2008, foi criada a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), esquema regional que deu continuidade a iniciativas brasileiras como a Área de Livre Comércio da Sul-Americana (ALCOSA) (1994) e a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA) (2000). Igualmente, em dezembro de 2011 foi criada a Comunidade de Estados da América Latina e do Caribe (CELAC), iniciativa resultante da ação de Felipe Calderón e Luiz Inácio Lula da Silva. O Mercado Comum do Sul (Mercosul), bloco regional estabelecido em 1991, passou por uma série de mudanças durante a era pós-hegemônica, em particular devido à decisão de fortalecer suas dimensões política, econômica e social. Essas iniciativas fizeram parte de um período que é descrito neste artigo como pós-hegemônico.

O regionalismo pós-hegemônico entra em crise a partir de 2015 com a chegada ao poder de governos conservadores em Argentina e Brasil, a crise na Venezuela e a mudança política em Equador em 2017. Os governos conservadores revisaram os processos regionais para enfraquecer suas dimensões políticas, sociais e produtivas e voltar a uma estratégia centrada no livre comércio e na firma de acordos com países desenvolvidos. Contudo, esta estratégia foi desenvolvida em um contexto internacional dominado pelo nacionalismo econômico, especialmente depois da vitória de Donald Trump nos Estados Unidos. Além disso, não houve a implementação políticas para superar as limitações internas dos processos regionais. Esta situação agrava-se com a chegada da pandemia da Covid-19, levando ao regionalismo latino-americano a uma situação de impasse.

Neste artigo analisa-se este complexo processo que o regionalismo latino-americano tem experimentado nas duas décadas de século XXI e seu impasse atual. Na primeira parte se discute a era do regionalismo pós-hegemônico e suas limitações. A segunda parte contempla a chegada dos governos conservadores e seu impacto na estratégia regionalista, especialmente na América do Sul. Por fim, se examina a resposta dos blocos latino-americanos à pandemia da Covid-19.

## O regionalismo pós-hegemônico

O uso da categoria pós-hegemonia foi utilizado para explicar processos regionais por especialistas em diversas partes do mundo (VÄYRYNEN, 1997; MOLCHANOV; MOLCHANOVA, 2010; TELÒ, 2011), mas, sem dúvida, sua aplicação ao regionalismo latino-americano foi feita inicialmente por Pia Riggiozzi e Diana Tussie (2012). No entanto, não está muito claro qual conceito de hegemonia esses autores utilizam para construir sua noção de pós-hegemonia. Às vezes, a pós-hegemonia se refere ao fim da hegemonia dos Estados Unidos como promotores do regionalismo no continente a partir da iniciativa da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Nesse caso, a pós-hegemonia foi entendida no marco da teoria da estabilidade hegemônica no sentido de que não existia mais um *hegemon* (os Estados Unidos) que promovesse o regionalismo continental. Outras vezes, o pós-hegemônico significa o fim da hegemonia do neoliberalismo como fonte inspiradora de processos regionais (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012).

O regionalismo na América Latina entre 2013 e 2015 foi pós-hegemônico não porque os Estados Unidos deixaram de ser promotores de iniciativas de integração ou cooperação. Na verdade, o colapso da ALCA na Cúpula das Américas de Mar del Plata em 2005 não significou o fim do ativismo estadunidense na promoção de iniciativas de integração econômica que acabaram influenciando processos regionais específicos.

Os Tratados Bilaterais de Livre Comércio (TLC) que os Estados Unidos assinaram com países andinos como Chile, Colômbia e Peru possibilitaram a estandardização da legislação em aspectos como acesso a mercados, propriedade intelectual, serviços e compras governamentais. Essas regras eram semelhantes às acordadas em 1994 no Tratado de Livre Comércio da América do Norte (Nafta), do qual o México era parte. Esses 4 países decidiram estabelecer Aliança do Pacífico em 2011, uma iniciativa de integração que segue o modelo que os Estados Unidos defendem desde a criação do Nafta.

Não se alega que a Aliança é uma invenção dos Estados Unidos, mas sim que os TLC que seus países-membros assinaram com Washington sem dúvida influenciaram seu modelo. Essa influência também existe na América Central, uma vez que os países do SICA (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua), e a República Dominicana, assinaram em 2003 um TLC com os Estados Unidos chamado CAFTA+DR (Acordo de Livre Comércio da América Central - Dominicano República). Esse acordo estabelece regulações respeito aos temas já mencionados que levou a sua standardização em todos os países do SICA, incluindo a Nicarágua sandinista liderada por Daniel Ortega. A República Dominicana ingressou como membro pleno do SICA em 2013. Isso confirma que o papel dos Estados Unidos como promotor do regionalismo não tem desaparecido.

Portanto, a pós-hegemonia como o fim da existência de um país que promove uma ordem regional, nunca desapareceu entre 2003 e 2015. É certo de que o Mercosul, Bolívia, Equador e Venezuela tem se distanciado, embora em formas e intensidades diferentes, dos Estados Unidos.

A pós-hegemonia pode ser entendida a partir de uma noção gramsciana-coxiana (BRICEÑO RUIZ, 2016). Nesse caso, hegemonia se refere aos valores e narrativas que são considerados válidos para uma sociedade. Nesse sentido, na década de 1990 existia praticamente uma única narrativa respeito ao regionalismo e integração econômica, ambos eram mecanismos avançar a reforma estrutural aplicada pelos governos da época, em particular com o objetivo de alcançar a inserção dos países da região na economia mundial.

Todos os processos existentes naquela década, o SICA, a CAN, o Mercosul ou o desaparecido Grupo dos Três (G-3) tiveram por base essa narrativa sobre regionalismo e integração econômica. Todos eles reivindicaram um regionalismo aberto. Isso muda no período de 2003 a 2015 quando deixou de existir uma narrativa única com respeito aos processos regionais. O regionalismo aberto nunca desapareceu, pois nem a CAN nem o SICA modificaram seu modelo econômico. Foi mesmo reforçado a partir de 2011 com a criação da Aliança do Pacífico. Porém, ao lado dessas narrativas “neoliberais”, surgiram outras que destacavam a dimensão política, social e produtiva do regionalismo, como a UNASUL, a ALBA, o CELAC e o “novo Mercosul”. Por isso, a categoria “regionalismo pós-hegemônico” é a mais apropriada para descrever a complexa realidade das iniciativas de cooperação e integração regional entre 2003 e 2015. Algumas dessas iniciativas foram “comerciais”, outras multidimensionais; alguns mantiveram o modelo da década de 1990, outros o revisaram e outros o abandonaram esse modelo.



Antes da criação da Aliança do Pacífico em 2011, processos como a ALBA, a UNASUL, o “novo Mercosul” e a CELAC eram o foco de atenção na América Latina, tanto no âmbito político quanto acadêmico. Temas como busca da autonomia implícita na proposta do Conselho de Defesa Sul-Americano da UNASUL ou a criação do Banco do Sul como alternativa ao Fundo Monetário Internacional (FMI) proposto pela Venezuela, eram o centro dos debates. Também salientou o Programa de Infraestrutura para a Integração Regional da América do Sul (IIRSA).

Na dimensão política, deve ser mencionado o papel da UNASUL na solução da crise política na Bolívia em 2009 e no Equador em 2011, bem como no conflito diplomático entre Colômbia e Venezuela em 2010 (BENZI; NAREA, 2019; MIJARES; NOLTE, 2018). Outro exemplo é a ALBA, que foi apresentada como um “modelo não capitalista de integração”, que impulsionou programas sociais no campo da saúde e a educação e, por meio do Petrocaribe, ajudou os países da Bacia do Caribe com a venda de petróleo em condições especiais, numa época em que este produto tinha um preço muito elevado nos mercados mundiais. Os países da ALBA participaram ativamente na crise em Honduras resultado do golpe contra Manuel Zelaya em 2010 (BENZI, 2017; GRATIUS; PUENTE, 2018). A CELAC, por sua vez, foi apresentada por alguns países, como a Venezuela e seus aliados da ALBA, como alternativa à Organização dos Estados Americanos (OEA) (ROJAS ARAVENA, 2012; SEGOVIA, 2013).

Assim, o chamado “novo Mercosul” foi descrito como um processo multidimensional, que deu prioridade aos aspectos não comerciais do regionalismo, fortalecendo sua dimensão social, promovendo uma estratégia de transformação produtiva e realizando ações políticas ousadas como aprovar a entrada da Venezuela e da Bolívia como membros plenos do bloco regional (RAPOPORT; MUSACCHIO, 2006; BRICEÑO RUIZ, 2011; FERNÁNDEZ GUILLÉN, 2017). Foram os anos dourados do regionalismo pós-hegemônico.

Porém, já no mesmo ano de 2011, as forças que impulsionavam os novos esquemas regionais começaram a perder influência. Em outubro de 2010, Néstor Kirchner morreu e em janeiro de 2011 Lula entregou o poder a Dilma Rousseff. No caso do Brasil, Rousseff não daria à América do Sul a importância estratégica que tinha para Lula. Em 2012, Fernando Lugo foi demitido por meio de um processo judicial polêmico que ocorre em apenas um dia, portanto, não pode ser descrito senão como um golpe de Estado. Em 2013, faleceu Hugo Chávez, outro dos promotores das iniciativas regionais, e Nicolás Maduro, um político sem carisma ou liderança para influenciar a agenda regional assume a presidência da Venezuela.

Além disso, a crise econômica começou em muitos países da região como resultado da queda nos preços das commodities. Ficou evidente que as chamadas “políticas pós-liberais” de inclusão social ou as tentativas neo-desenvolvimentistas foram uma ilusão e a região por mais de uma década não somente não havia deixado de viver por conta da exportação de bens primários, mas a sua dependência destes, tinha se incrementado. Isso foi chamado de Consenso de Commodities e neo-extrativismo (SVAMPA, 2012, 2017) Políticas macroeconômicas erradas, especialmente em matéria fiscal e cambial, levou à recessão na Argentina, Brasil e Venezuela, esta última associada a uma profunda crise política e institucional e um giro cada vez mais autoritário do governo de Maduro.

Ademais, depois de mais de uma década, as novas iniciativas de integração e cooperação regional não apresentaram resultados brilhantes. A UNASUL não conseguiu construir a chamada “nova arquitetura financeira” em torno do Banco do Sul. Embora alguns espaços como a IIRSA e o Conselho de Saúde da América do Sul tenham tido um sucesso moderado, outros como a proposta de integração energética fracassaram, sendo o melhor exemplo o projeto faraônico de um gasoduto do sul da Venezuela à Argentina. Por outro lado, a crise política na Venezuela evidenciou a ineficácia do bloco para lidar com governos de esquerda que violavam as regras democráticas.

A UNASUL nomeou em 2014 uma Comissão de Ministros das Relações Exteriores com representantes da Colômbia, Equador e Brasil para mediar o diálogo político entre o governo e a oposição venezuelana. A Comissão da UNASUL visitou Caracas e promoveu uma solução pacífica para a crise. O Secretário-Geral Ernesto Samper decidiu também participar ativamente da mediação. O diálogo político falhou porque a administração de Maduro não aceitou quase nenhuma das reivindicações da oposição. Em particular, o pedido de libertação de todos os presos políticos é rejeitado e o líder opositor Leopoldo Lopez é condenado à prisão.

A fracassada mediação da UNASUL transformou a imagem do grupo regional tanto na Venezuela quanto em alguns países sul-americanos, como Colômbia e Paraguai. Havia a percepção de que a UNASUL atendia aos interesses do governo venezuelano. Isso ficou bem claro quando em fevereiro de 2014, em meio a manifestações na Venezuela, os Ministros das Relações Exteriores da UNASUL manifestaram seu apoio ao governo de Maduro e seu repúdio a qualquer tentativa de mudança política violenta no país. Na verdade, isso implicou um juiz de valor vis-à-vis as manifestações populares na Venezuela, que realmente visavam uma solução para a crise política, econômica e institucional do país.

Carlos Closa e Stefano Palestini Céspedes (2015) argumentam que o fracasso da UNASUL na Venezuela tem uma explicação clara. O mecanismo de mediação da UNASUL tinha um viés, foi criado e desenvolvido para proteger o governo (principalmente os de esquerda) que corriam o risco de ser derrubados ilegalmente. Foi o caso de Morales, Correa e Lugo. O mecanismo nunca foi aplicado a um governo eleito legítimo que tivesse decidido violar as regras e práticas democráticas, como acontecia na Venezuela. Além disso, a mediação era regulamentada pelos governos, mas a regra acabara sendo aplicada por um governo da UNASUL. Assim, os governos eram juízes e parte do conflito.

Por fim, se precisava a aprovação do país envolvido na crise para que fosse aprovada uma mediação. Devido à natureza intergovernamental do processo decisório da UNASUL, o consenso de todos os membros do esquema regional era requerido. Portanto, Riggiozzi e Grugel afirmam que

[...] o fato de os países sul-americanos usarem a UNASUL para defender a democracia não é uma evidência - e não deve ser interpretada como implicando - que a UNASUL faça parte de um projeto de profunda democratização ou governança cidadã. A UNASUL está disposta a agir para impedir que governos eleitos sejam derrubados, mas não está pressionando por mecanismos para garantir a voz ou representação dos cidadãos - na verdade, tais medidas seriam consideradas como interferência indevida nos poderes dos estados-membros (RIGGIROZZI; GRUGEL, 2015, p. 796).

A crise na Venezuela evidenciou a deficiência da UNASUL para resolver a crise quando os governos são acusados e violar as regras da democracia. Mostra também que a UNASUL foi bloqueada, o controle dos governos nacionais sobre o processo decisório deu a eles a última palavra na busca de uma solução. Isso foi usado pelo governo mais radicalizado para impedir qualquer monitoramento sério de suas práticas democráticas (ou autoritárias).

No caso da ALBA, a queda do preço do petróleo limitou a capacidade da Venezuela de continuar financiando programas sociais e educacionais como mecanismo de liderança regional. A crise política, econômica e institucional venezuelana também influenciou no desenvolvimento da ALBA. Durante a era Chávez, as instituições democráticas foram gradualmente enfraquecidas por meio de uma série de reformas legais que deram ao chavismo o controle das instituições eleitorais e judiciais. No entanto, Chávez teve sucesso em se mostrar e a seu regime como democráticos, pois ganhou a maioria das eleições e aceitou a existência de certa oposição política. Ele aceitou mesmo quando foi derrotado,

como aconteceu em 2007, quando seu projeto de reforma constitucional foi rejeitado pela população. Como um regime híbrido, a democracia da Venezuela na era Chávez combinava elementos de democracia e autocracia (CORRALES; HIDALGO, 2013, 2017).

Esta situação foi modificada após a ascensão ao poder de Maduro em 2013. As características autoritárias do regime tornaram-se cada vez mais abertas. O regime não aceitou quando foi derrotado nas eleições livres, como aconteceu em 2015, quando a oposição venceu as eleições parlamentares e assumiu o controle da Assembleia Nacional. Embora a vitória da oposição tenha sido aceita formalmente por Maduro, imediatamente o regime desenvolveu uma estratégia para neutralizar a Assembleia usando o Supremo Tribunal de Justiça como instrumento. Posteriormente, em 2016, o poder eleitoral, controlado pelo chavismo, rejeitou a exigência de referendo revogatório estabelecido na constituição venezuelana. Em vez disso, Maduro convocou eleições para estabelecer uma Assembleia Constituinte seguindo critérios não previstos na Constituição venezuelana. Quando a população manifestou nas ruas seu repúdio a essas violações, o regime optou pela repressão e violações dos direitos humanos, bem como pela perseguição aos líderes da oposição política. Um regime sem legitimização interna dificilmente pode pretender ter alguma liderança não somente na ALBA, mas no regionalismo latino-americano em geral.

No caso do “novo Mercosul”, as políticas pós-liberais também tiveram limitações. O progresso em temas sociais e produtivos foi menor do que o proposto. Embora tenha havido progresso em questões como direitos humanos, em particular o resgate da memória histórica das atrocidades das ditaduras, ou uma maior participação dos atores sociais, poucos avanços concretos e mensuráveis foram observados em projetos como o Plano Estratégico de Ação Social. Na área produtiva, o Programa de Integração Produtiva praticamente não pode mostrar resultados. E politicamente, o golpe no Paraguai teve duas consequências principais: por um lado, paralisou a ratificação do Protocolo de Ushuaia II, aprovado em 2011 para aprofundar a defesa da democracia, e por outro, permitiu a entrada irregular da Venezuela, que foi apenas o resultado final do tempestuoso processo de entrada deste país no bloco. E enquanto esses processos se enfraqueciam, a Aliança do Pacífico, embora com bom apoio da mídia internacional, era apresentada como um modelo de integração mais realista e bem-sucedido.

## **O fim do ciclo pós-hegemônico e o impasse do regionalismo**

A mudança política na Argentina com Mauricio em 2015 e o polêmico impeachment de Dilma Rousseff em maio de 2016, levou governos de centro-direita ao poder em dois países do Mercosul e da UNASUL. Isso foi o início do fim do ciclo pós-hegemônico. Os dois governos questionaram o rumo do Mercosul na era pós-hegemônica, abandonando sua dimensão comercial e suas relações com o resto do mundo.

Esta crítica acontecia num momento em que projetos como o Acordo de Cooperação Transpacífico (TPP) e o Acordo Transatlântico de Comércio e Investimentos (TTIP) pareciam moldar a uma nova ordem comercial internacional. No caso da UNASUL, Argentina, Brasil, Paraguai, Chile, Peru e Colômbia questionaram a capacidade do bloco de resolver crises como a da Venezuela ou mesmo a impossibilidade de chegar a um consenso para nomear seu novo Secretário-Geral em 2017. Ernesto Samper devia cessar as suas funções em janeiro de 2017, num momento quando a Argentina exercia a Presidência Pro-tempore na UNASUL. Macri propôs José Bordon, um conhecido diplomata argentino como novo Secretário-Geral, mas isso foi imediatamente rejeitado pela Venezuela. Como é necessário consenso para tomar decisões na UNASUL, a nomeação de um novo Secretário-Geral foi suspensa. Isso teve um impacto profundo na imagem da UNASUL que foi percebida como um esquema paralisado. A rejeição da candidatura de Bordon teve implicações regionais, pois em abril de 2018 seis membros da UNASUL (Argentina, Brasil, Colômbia, Chile, Paraguai e Peru), decidiram suspender sua participação nas reuniões das instituições da UNASUL. Em agosto de 2018, o presidente Duque formalizou a então retirada colombiana da UNASUL. Seria depois acompanhado depois pelo Chile, Argentina, Brasil, Paraguai, Peru, Equador e Bolívia. Os governos conservadores acabaram substituindo a UNASUL pelo Foro para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul (PROSUL), uma iniciativa da Colômbia e Chile, formalizada em março de 2019.

A CELAC também ficou em segundo plano para os governos de centro-direita, principalmente após a tentativa fracassada do governo de Maduro de utilizá-la como espaço para discutir a crise em seu país. A ALBA também sofreu as consequências da virada conservadora, quando o Equador se retirou em 2017 e a Bolívia em 2019.

Embora os governos de centro-direita tenham sido capazes de reverter o ciclo pós-hegemônico, eles não conseguiram construir uma alternativa bem-sucedida. Salvo tentativas irrealistas de retomada do regionalismo aberto, em

um contexto de nacionalismo econômico e protecionismo após o triunfo de Donald Trump nos Estados Unidos em 2016, os governos de centro-direita não apresentaram propostas inovadoras para relançar o regionalismo latino-americano. Alguns desses governos, Michel Temer ou Jair Bolsonaro, por exemplo, não parecem se interessar pelo assunto. E nenhum deles tentou ao menos fazer um esforço para resgatar algum aspecto positivo do ciclo anterior. Na verdade, é válido perguntar se a chegada de governos conservadores implicou um novo ciclo de hegemonia neoliberal e um retorno do regionalismo aberto (ou do que autores como James Baldwin (2011) qualificam de regionalismo do século 21), ou se estamos realmente num impasse desde 2015, sem que exista uma orientação clara para onde está indo o regionalismo e sem um plano para dar um novo impulso.

Vários fatos revelam esse impasse, mas o principal é que a agenda promovida pelos governos conservadores vai na direção oposta ao que as potências globais estão fazendo. Assim, por exemplo, Macri na Argentina ou Bolsonaro no Brasil compartilham uma visão de defesa do livre comércio e tem dado prioridade à assinatura de tratados com terceiros países ou blocos regionais. Macri, por exemplo, propôs acelerar a convergência entre o Mercosul e a Aliança do Pacífico e chegou a sugerir algum tipo de conexão com o TTP, apesar do caráter “atlântico” do Mercosul devido à sua localização geográfica. Também promoveu o relançamento e a conclusão do acordo de associação com a União Europeia (UE) e sugeriu mesmo o interesse em negociar um TLC com os Estados Unidos. Embora Temer tenha sido mais cauteloso em suas propostas, deu prioridade à reaproximação com a Aliança do Pacífico e negociações com a UE. Bolsonaro tem uma posição mais radicalizada e favorável ao livre comércio e propôs a firma de acordo com Canadá, Singapura, Coreia do Sul a Associação Europeia do Livre Comércio (EFTA).

No entanto, essa ambiciosa agenda externa não foi replicada com uma agenda interna para resolver os problemas que o bloco tem na esfera comercial, como o acesso aos mercados da Argentina e do Brasil por parte do Paraguai e do Uruguai, ou a ineficácia do marco institucional regional. Nesse último aspecto, houve até um retrocesso, como a decisão de suspender a eleição direta dos membros do Parlamento do Mercosul, tomada em 2019.

Observa-se, então, uma agenda externa dinâmica e uma agenda interna pobre. É uma ilusão tentar relançar um bloco regional apenas a partir da agenda externa. A chegada ao poder de Jair Bolsonaro no Brasil complicou as coisas. Por um lado, o ministro da Fazenda, Paulo Guedes, declarou em 2018 que nem a Argentina nem o Mercosul eram importantes para o novo governo

(Clarín em português, 30 de outubro de 2018<sup>3</sup>). Em 2019, Bolsonaro e alguns de seus porta-vozes interferiram na campanha eleitoral na Argentina, chegando a ameaçar que, se o candidato Alberto Fernández fosse eleito e quisesse impor medidas protecionistas ao bloco, o Brasil se retiraria do Mercosul. Fernández também não fez muito para sossegar a situação ao denunciar a detenção do ex-presidente Lula de Silva como ilegal e ao visitá-lo em Curitiba, quando o ex-presidente estava preso. Além disso, o governo Bolsonaro tenta promover uma agenda de reformas internas no Mercosul, mas o faz com uma abordagem de liberalização comercial radical dentro do bloco e aprofundamento da agenda externa. Mario Abdo do Paraguai quanto Luis Lacalle Pou do Uruguai apoiam a Bolsonaro neste tema, mas é rejeitado pelo Fernández na Argentina, um país-chave do Mercosul.

O caso do Mercosul mostra que os governos conservadores não deram uma leitura adequada às mudanças ocorridas no sistema internacional. Tanto o regionalismo quanto o multilateralismo foram duramente golpeados pela ascensão de líderes nacionalistas no mundo desenvolvido. O caso emblemático é obviamente Donald Trump, cujas políticas expressam um questionamento da estratégia de promoção do regionalismo e da integração econômica de seus antecessores, evidenciada pela retirada do TPP, a renegociação do Tratado de Livre Comércio de América do Norte (NAFTA) e o Acordo Livre com a Coreia do Sul. Também o Brexit evidencia o momento de fragilidade do regionalismo internacional. Nesse contexto, não parece realista pretender uma nova forma de regionalismo aberto.

Um segundo caso é a substituição da UNASUL pelo PROSUL. Trata-se de uma proposta de Ivan Duque, da Colômbia, e Sebastian Piñera, do Chile, que convocam uma cúpula em março de 2019, da qual a Venezuela foi excluída. Pode-se argumentar que o PROSUL é uma proposta concreta dos governos de centro-direita, mas, se for, mostra uma desvalorização do regionalismo. Com todas as suas limitações e erros (principalmente no manejo da crise venezuelana), a UNASUL foi um esquema que criou espaços de cooperação funcional, por exemplo, em saúde ou infraestrutura, que geraram resultados concretos. Podemos, por exemplo, lembrar o papel do Conselho de Saúde da América do Sul para enfrentar a crise do H1N1 em 2009.

A PROSUL carece do menor arcabouço institucional e, portanto, sua capacidade de reagir a uma crise como a pandemia Covid-19 é limitada. É um absurdo entender, a menos que a lógica de negar o passado seja a única guia de

<sup>3</sup> Disponível em: [https://www.clarin.com/clarin-em-portugues/brasil/futuro-ministro-da-fazenda-do-brasil-mercosul-argentina-nao-sao-prioridade\\_0\\_Uhrldlsbm.html](https://www.clarin.com/clarin-em-portugues/brasil/futuro-ministro-da-fazenda-do-brasil-mercosul-argentina-nao-sao-prioridade_0_Uhrldlsbm.html). Acesso em: 9 jan. 2021.



conduta, que se os governos conservadores fossem maioria na UNASUL e não aproveitariam a oportunidade para reformá-la e adaptá-la à sua visão regionalista. Suprimir a UNASUL e substituí-lo por uma entidade como a PROSUL, que ficou sem atividade até praticamente março de 2020, é mais uma evidência da falta de uma agenda regional clara por parte dos governos conservadores.

Também importa analisar a situação da Aliança do Pacífico, o bloco mostrado como modelo pelos governos conservadores. Na verdade, não seria sério falar de uma crise da Aliança, mas existem sinais preocupantes. Dentro da Aliança, em 2018 Andrés Manuel López Obrador, um severo crítico do neoliberalismo, foi eleito presidente do México, enquanto o Chile viveu semanas de protestos em outubro de 2019 que questionaram o modelo econômico vigente por décadas. Em outubro de 2020 os chilenos decidiram convocar uma Assembleia Constituinte para elaborar uma nova Constituição. Isto evidencia certo grau de instabilidade política no bloco. Por outro lado, o cenário de convergência com o Mercosul se complica com a ascensão de Alberto Fernández ao poder na Argentina em 2019 e com a presidência de Jair Bolsonaro no Brasil, líder que parece dar pouca importância à integração regional. Além disso, oito anos já é um tempo razoável para avaliar o desenvolvimento da Aliança do Pacífico. É realmente um projeto tão bem-sucedido e inovador quanto é descrito? Quanto progresso foi feito na integração profunda? A interdependência regional aumentou? A Aliança ainda é vista como modelo para a região?

Muitas das perguntas acima já estão começando a ser respondidas. Alguns especialistas (VIEIRA, 2015; MARCHINI, 2019) questionam o conceito de integração profunda. Vieira, por exemplo, debate respeito à profundidade da integração, uma vez que se pretende “[...] realizar uma construção eminentemente pragmática que incorpore no mesmo cabaz vários tipos de compromissos econômicos, comerciais, políticos, sociais e de cooperação, sem traçar um mínimo sua conceitualização em seus objetivos” (VIEIRA, 2015, p. 64). Marchini considera que “integração profunda” é um conceito equivocado pelos diversos usos que dela tem sido feito (MARCHINI, 2019).

O baixo nível de comércio intra-Aliança também tem sido discutido. Já se passaram mais de sete anos desde a assinatura do acordo-quadro e a intensidade do comércio regional continua muito baixa. Era o que acontecia já em 2012, apesar de os países da Aliança terem assinado acordos bilaterais de livre comércio, condição necessária para serem membros do bloco. Assim, em 2015, o comércio intra-Aliança representou apenas 3,2% de todas as exportações dos países-membros (CRACAU; DURAN LIMA, 2019). Uma investigação de Albio Márquez Rangel (2015) mostra resultados semelhantes, ou seja, uma baixa troca



intrarregional que é explicada pela baixa complementaridade econômica. Por isso, o autor afirma que

[...] não só um audacioso programa de liberalização comercial é suficiente para impulsionar o comércio intrarregional na AP, mas também precisa a implementação de políticas conjuntas de diversificação econômica que visem elevar a qualidade da cesta de produtos de exportação de cada um de seus países-membros (MÁRQUEZ RANGEL, 2015, p. 80).

Por essas razões, especialistas como Eric Tremolada (2014, 2015) discutem a originalidade da Aliança do Pacífico como um modelo inovador de integração, uma vez que é apenas uma zona de livre comércio à qual se adicionam experiências relativamente novas de coordenação das bolsas valores e programas educacionais de intercâmbio. Sua institucionalidade também é questionada por ser basicamente intergovernamental (VIEIRA, 2019).

Em resumo, antes da chegada do Covid-19, o regionalismo latino-americano experimentava um impasse, um período de confusão no qual os governos conservadores tinham destruído uma parte importante do legado da era pós-hegemônica, enfraquecendo as dimensões políticas, sociais e produtivas, mas sem ter um projeto para sua substituição. A única estratégia era a firma de acordos de livre comércio com o resto do mundo.

## A chegada do Covid-19

A Covid-19 chega à América Latina neste contexto. As respostas regionais à pandemia têm sido diversas. Em esquemas que promoveram objetivos além do comércio ou nos quais o regionalismo é percebido como um processo multidimensional, as ações comuns em relação à Covid-19 têm sido mais tangíveis. São os casos do SICA e da CARICOM, nos quais existiam instituições regionais de saúde antes da pandemia. Apesar de ser um processo atualmente dividido ideologicamente, o Mercosul também tinha instituições regionais dedicadas às questões sociais. Mas o viés comercial que tem o bloco desde 2015 tem obstaculizado a aprovação de decisões importantes para abordar a crise, apenas se aprovaram US \$ 16 milhões para o projeto regional “Pesquisa, Educação e Biotecnologias aplicadas à Saúde”, esses recursos são para o avanço da pesquisa sobre Covid-19<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Disponível em: <https://www.mercosur.int/es/fuerzo-regional-contra-la-pandemia-el-mercosur-aprobo-un-fondo-de-emergencia-de-us16-millones-que-seran-destinados-en-su-totalidad-al-combate-coordinado-contra-el-covid-19/>. Acesso em: 8 jan. 2021.

Por outro lado, aquelas iniciativas nas quais o regionalismo está centrado no livre comércio e nas questões econômicas não têm participado na solução da crise, por exemplo, a Aliança do Pacífico. Existe um caso ainda pior, a CAN que tem uma agência regional de saúde, o Acordo Hipólito Unanue, mas incapaz de impulsionar políticas públicas regionais vis-à-vis a pandemia.

O caso centro-americano é bem interessante. Os Chefes de Estado e de Governo do SICA realizaram uma Cúpula Virtual em 12 de março 2020 e decidiram desenvolver um Plano de Contingência Regional para dar resposta à Covid-19. O Plano visa complementar os esforços nacionais na prevenção, contenção e tratamento da Covid-19. Aprovado em 26 de março, o Plano incluiu um fundo de emergência de US \$ 8 milhões (um milhão para cada membro do SICA) com recursos do Banco Centro-Americano de Integração Econômica. O Plano é composto por 4 eixos: saúde e gestão da saúde; comércio e finanças; comunicação estratégica e gestão da cooperação internacional. Foi também decidido que o Conselho Centro-Americano de Ministros da Saúde (COMISCA) adquirirá medicamentos e material médico, em concreto mais de 180.000 kits de teste Covid-19. Um Fundo de Emergência de US \$ 1,9 bilhão também foi aprovado para administrar a crise econômica gerada pela pandemia<sup>5</sup>.

Infelizmente, o caso sul-americano é muito diferente. O Conselho Sul-Americano de Saúde da UNASUL teve um papel crucial durante a crise do H1N1 em 2009, mas os governos de centro-direita eliminaram de fato o bloco em 2019 e estabeleceram o PROSUL. Em meio à crise, uma cúpula virtual do PROSUL foi realizada em 17 de março de 2020 para discutir ações para controlar a pandemia. Em outra reunião realizada em 7 de abril, os líderes do PROSUL concordaram em realizar compras comuns de insumos médicos. No entanto, o PROSUL não tem instituições permanentes para implementar essas decisões, que no caso da UNASUL correspondia ao Conselho Sul-Americano de Saúde.

A CELAC, instituição cataléptica por vários anos, foi reativada durante a presidência pro-tempore de México. Uma Reunião para Monitoramento da Covid-19 foi convocada em 30 de janeiro de 2020; uma segunda reunião foi realizada em 19 de fevereiro. A CELAC participou no dia 4 de maio de uma Cúpula organizada pela União Europeia (UE) para promover a Iniciativa de Resposta Global para gerenciar a crise Covid-19.

Assim, a crise gerada pela Covid-19 mostra que diversas ações sub-regionais têm sido fomentadas e tem ocorrido, até mesmo, um esforço para promover uma resposta regional latino-americana no quadro da CELAC. Apesar de ter

---

<sup>5</sup> Disponível em: <https://www.sica.int/coronavirus/plan>. Acesso em: 8 jan. 2021.

sido criticado por sua atual estagnação, os esquemas regionais latino-americanos têm tentado dar respostas à crise. Contudo, as respostas têm sido diferentes, e na verdade, o regionalismo sul-americano tem sido reprovado. Uma conclusão pode ser inferida das diversas ações até agora observadas: o modelo de regionalismo importa.

Assim, as respostas à pandemia Covid-19 mostram que entender o regionalismo como um fenômeno multidimensional e não apenas comercial e econômico pode fazer a diferença na hora de participar na resolução de crises que não são mais estritamente nacionais. Mas uma visão multidimensional sem ações concretas equivale a nada. A CAN é um processo multidimensional e a falta de ação do acordo Hipólito Unanue é surpreendente e evidencia a crise do processo andino. O PROSUL tentou desempenhar o papel que a desaparecida UNASUL exerceu na crise do H1N1 em 2008. No entanto, a UNASUL tinha uma estrutura institucional que o PROSUL não tem. Para outros esquemas como a Aliança do Pacífico, a Covid-19 era apenas um problema que poderia afetar o comércio.

O Mercosul é outro caso difícil de explicar. É verdade que existe um Instituto Social do MERCOSUL e a saúde é um dos Eixos do Plano Estratégico de Ação Social aprovado em 2011. Em consequência, seria de se esperar uma resposta regional coordenada ainda mais forte que aquela do SICA, porque os países do MERCOSUL têm mais recursos financeiros. Esse não foi o caso. Os recursos aprovados têm sido limitados, em grande parte devido ao enfraquecimento das instituições e projetos sociais do Mercosul desde a chegada de governos conservadores.

Além disso, a falta de políticas nacionais rigorosas no Brasil para gerenciar a pandemia tem sido criticada pelos parceiros do MERCOSUL. Os governos da Argentina e do Uruguai, onde o vírus tem sido relativamente controlado, manifestaram preocupação com o crescente número de casos no Brasil. Devemos lembrar que o presidente Jair Bolsonaro descreveu a Covid-19 como uma “gripe-zinha”. Pode-se argumentar que as diferenças ideológicas explicam as críticas do presidente argentino Alberto Fernández ao Brasil, mas isso parece incorreto. O presidente Alberto Lacalle no Uruguai e até Mario Benítez no Paraguai, ambos de partidos conservadores, também se opuseram à estratégia brasileira e denunciaram o risco de propagação regional do vírus a partir do Brasil.

Por fim, pode-se argumentar que os recursos aprovados pelas instituições regionais são limitados e os planos estão longe de ser uma política pública regional para fazer frente à pandemia. A crítica pode ser válida, mas mesmo a UE, o processo regional mais avançado, não conseguiu desenhar uma política comum

para a pandemia. O certo é que, no mundo globalizado, o regionalismo precisa de instituições fortes para lidar com questões sociais, como a saúde.

## **Conclusões**

O regionalismo latino-americano vive um impasse desde 2015. Os governos conservadores foram bem-sucedidos em destruir o legado do período pós-hegemônico, mas não conseguiram construir um modelo alternativo para superar as limitações dos processos regionais. Aparentemente a única estratégia dos governos conservadores era a negociação de acordos comerciais com países e blocos do norte desenvolvido, num contexto internacional não muito favorável para o livre comércio. Contudo, as falhas estruturais do regionalismo não foram atendidas, como o baixo nível, o comércio inter-regional, os problemas institucionais ou o incumprimento das metas nas áreas da integração produtiva e social. A crise da Covid-19 confirmou as fraquezas do regionalismo, especialmente, na América do Sul. As divisões políticas e diferenças ideológicas entre importantes países da região e a falta de pragmatismo, não permite visualizar que a superação de impasse atual aconteça no curto prazo.

## **REFERÊNCIAS**

- BALDWIN, R. 21st century regionalism: Filling the gap between 21st century trade and 20th century trade rules. **WTO Working Papers**, Genebra, n. 2011/08, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.30875/c67646a3-en>. Acesso em: 8 jan. 2021.
- BENZI, D. **ALBA-TCP**: Anatomía de una integración que no fue. Quito: Ediciones Imago Mundi, 2017.
- BENZI, D.; NAREA, M. El regionalismo suramericano después del “giro a la izquierda”: Balance y perspectivas de la UNASUL. *En*: BRICEÑO RUIZ, J. *et al.* (coord.). **La integración latinoamericana en debate**: Incertidumbre, formatos institucionales fragmentados y caminos alternativos latentes. Buenos Aires: Teseo, 2019. p.47-68.
- BRICEÑO RUIZ, J. Hegemonía, poshegemonía, neoliberalismo y posliberalismo en los debates sobre el regionalismo en América Latina. *En*: ARDILA, M. (ed.). **¿Nuevo multilateralismo en América Latina?**: Concepciones y actores en pugna. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2016. p. 23-66.

BRICEÑO RUIZ, J. Del regionalismo estratégico al regionalismo social y productivo: Las transformaciones del modelo de integración en el MERCOSUR. *En*: BRICEÑO RUIZ, J. (ed.). **Mercosur y las complejidades de la integración regional**. Buenos Aires: Teseo, 2011. p. 121-164.

CLOSA, C.; PALESTINI CÉSPEDES, S. Between democratic protection and self-defense: The case of UNASUL and Venezuela. **RSCAS Working Papers**, Fiesole, n. 2015/93, 2015. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1814/38064>. Acesso em: 8 jan. 2021.

CORRALES, J.; HIDALGO, M. The Quality of the Venezuelan Democracy under Hugo Chavez (1999-2013). **Partecipazione e conflitto**, Lecce, Itália, v.10, n.1, p.89-118, 2017.

CORRALES, J.; HIDALGO, M. El régimen híbrido de Hugo Chávez en transición (2009-2013). **Desafíos**, Bogotá, Colombia, v.25, n.1, p.45-84, 2013. Disponível em: <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/view/2577/2166>. Acesso em: 8 jan. 2021.

CRACAU, D.; DURÁN LIMA, J. E. Trade and Investment Relations in the Pacific Alliance: Recent Developments and Future Trends. *In*: SAUVÉ, P.; LAZO, R. P.; ALVAREZ ZARATE, J.-M. (ed.). **The Pacific Alliance in a World of Preferential Trade Agreements**. Dordrecht: Springer, 2019. p. 29-64.

FERNÁNDEZ GUILLÉN, O. E. El regionalismo post-hegemónico en el marco del 'nuevo MERCOSUR'. **Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo**, Mérida, México, v.12, n.23, p.245-286, 2017.

GRATIUS, S.; PUENTE, J. M. ¿Fin del proyecto alternativo ALBA?: Una perspectiva política y económica. **Revista de Estudios Políticos**, Madrid, n.180, p.229-252, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.180.08>. Acesso em: 8 jan. 2021.

MARCHINI, G. La Alianza del Pacífico a ocho años de su creación: Balance crítico y perspectivas. **Anuario Latinoamericano: Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales**, Lublin, Polonia, v.7, p.75-109, 2019. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.17951/al.2019.7.75-109>. Acesso em: 8 jan. 2021.

MARQUÉZ RANGEL, A. Desafíos a enfrentar por el comercio intrarregional en la Alianza del Pacífico. **Aldea Mundo**, Táchira, Venezuela, v.20, n.40, p.71-84, 2015.

MIJARES, V. M.; NOLTE, D. Regionalismo posthegemónico en crisis: ¿por qué la UNASUL se desintegra?. **Foreign Affairs: Latinoamérica**, Ciudad de México, v.18, n.3, p.105-112, 2018.

MOLCHANOV, M. A.; MOLCHANOVA, V. Regionalist Projects in Eurasia: Toward the Post-hegemonic Model of Regional Integration. *In: KFG CONFERENCE, 2010, Berlin. Diffusion Of Regional Integration*, Berlin, dec. 2010. p.1-25.

RAPOPORT, M.; MUSACCHIO, A. El Mercosur y su encrucijada: entre la disolución y un replanteó radical. **Ecuador Debate**, Quito, n.68, p.7-18, 2006.

RIGGIROZZI, P.; GRUGEL, J. Regional governance and legitimacy in South America: the meaning of UNASUL. **International Affairs**, London, v.91, n.4, p.781-797, 2015.

RIGGIROZZI, P.; TUSSIE, D. The Rise of Post-Hegemonic Regionalism in Latin America. *En: RIGGIROZZI, P.; TUSSIE, D. (ed.). The Rise of Post-Hegemonic Regionalism*. Springer: Dordrecht, 2012. p. 1-16.

ROJAS ARAVENA, F. La Celac y la integración latinoamericana y caribeña Principales claves y desafíos. **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, n.240, p.16-27, 2012.

SEGOVIA, D. Latin America and the Caribbean: Between the OAS and CELAC. **European Review of Latin American and Caribbean Studies**, Amsterdam, n.95, p.97-107, 2013.

SVAMPA, M. Neoextractivismo, lógicas del desarrollo y conceptos en disputa en América Latina: 2000-2016. *En: DE LA FUENTE, M.; RICALDI ARÉVALO, T.; SALDOMANDO, A. (ed.). Lógicas de desarrollo extractivismo y cambio climático*. Cochabamba: Universidad Mayor de San Simón, Centro de Estudios Superiores Universitarios, 2017. p. 15-46.

SVAMPA, M. Consenso de los commodities, giro ecoterritorial y pensamiento crítico en América Latina. **OSAL**, Buenos Aires, v.13, n.32, p.15-38, 2012.

TELÒ, M. The European Union, Regionalism, and World Order: Five Scenarios. **Fédéralisme Régionalisme**, Liège, v.11, n.2, p.1-13, 2011.

TREMOLADA, E. The Pacific Alliance: Much Ado about Nothing. **Thammasat Journal of History**, Lund, Suécia, v.2, n.2, p.97-243, 2015.

TREMOLADA, E. La integración de la Alianza del Pacífico. *En: BUELVAS, E. P.; GEHRING, H. (ed.). Alianza del Pacífico: mitos y realidades*. Cali: Editorial Universidad Santiago de Cali; Fundación Konrad Adenauer Stiftung, 2014. p. 145-172.

VÄYRYNEN, R. **Post-hegemonic and Post-socialist Regionalism**: a Comparison of East Asia and Central Europe. Notre Dame: Joan B. Kroc Institute for International Peace Studies, 1997.

VIEIRA, E. Integración de América Latina desde soberanías nacionales o en soberanía compartida. *In*: BRICEÑO RUIZ, J.; VIEIRA POSADA, E. (ed.). **Repensar la integración en América Latina**: Los casos del Mercosur y la Alianza del Pacífico. Bogotá: Universidad Cooperativa de Colombia, 2019.

VIEIRA, E. La Alianza del Pacífico: ¿integración profunda hasta qué grado?. *In*: RODRÍGUEZ ARANDA, I.; VIEIRA POSADA, E. (ed.). **Perspectivas y oportunidades de la Alianza del Pacífico**. Bogotá: Editorial CESA, CEGLI, 2015. p. 63-102.

Recibido em: 12 de setembro de 2020

Aprovado em: 05 de outubro de 2020





BOSSIÊ



# AUGE Y OCASO DEL REGIONALISMO POST-LIBERAL: ENTRE LA CONVERGENCIA IDEOLÓGICA Y EL LIDERAZGO REGIONAL

María Victoria ALVAREZ<sup>1</sup>

**RESUMEN:** Una década después del surgimiento del regionalismo post-liberal, asistimos a fuertes movimientos en detrimento de su supervivencia, tanto en el caso de la UNASUR como de ALBA. ¿Qué factores explicaron la aparición de estos esquemas característicos del regionalismo post-liberal? ¿El debilitamiento de esos factores puede explicar el actual agotamiento de esta ola de regionalismo? Partimos del supuesto de que la convergencia ideológica y el liderazgo regional son facilitadores del regionalismo. Sin embargo, conjeturamos que la afinidad ideológica no puede por sí misma dar cuenta de los patrones variables en la cooperación regional. Especialmente en el periodo del regionalismo post-liberal, fue fundamental la voluntad de liderazgo de Brasil y Venezuela, de la mano de Lula da Silva y Hugo Chávez, y por consiguiente, tanto el surgimiento como el ocaso de ALBA y UNASUR pueden ser explicados predominantemente por los vaivenes del liderazgo regional.

**PALABRAS CLAVE:** Regionalismo post-liberal. UNASUR. ALBA. Liderazgo regional. Convergencia ideológica.

## *THE RISE AND FALL OF POST-LIBERAL REGIONALISM: BETWEEN IDEOLOGICAL CONVERGENCE AND REGIONAL LEADERSHIP*

**ABSTRACT:** *A decade after the rise of post-liberal regionalism, strong movements are emerging to the detriment of their survival, both in the case of UNASUR and ALBA. What*

---

<sup>1</sup> Universidad Nacional de Rosario, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Rosario – Argentina. Doctora en Relaciones Internacionales. Profesora Adjunta. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2203-5082>. [maria.alvarez@fcpolit.unr.edu.ar](mailto:maria.alvarez@fcpolit.unr.edu.ar).

*factors explained the emergence of these post-liberal regionalism schemes? Can the weakening of these factors explain the current exhaustion of this wave of regionalism? We assume that ideological convergence and regional leadership are facilitators of regionalism. However, we conjecture that ideological affinity by itself cannot account for variable patterns in regional cooperation. Especially in the period of post-liberal regionalism, Brazil's and Venezuela's will (with Presidents Lula da Silva and Hugo Chávez) to lead was central, and therefore, both the emergence and the decline of ALBA and UNASUR can be explained predominantly by the swings of regional leadership.*

**KEYWORDS:** *Post-liberal Regionalism. UNASUR. ALBA. Regional leadership. Ideological convergence.*

## Introducción

Luego de cinco décadas de subsecuentes olas de auge y decadencia del regionalismo en América Latina, en los primeros años del siglo XXI, gobiernos de izquierda recuperaron el espacio político y pusieron en debate los intereses, la racionalidad y los objetivos de la integración regional como se había aceptado hasta ese momento (SANAHUJA, 2012). Así, se dio el contexto propicio para el advenimiento de una nueva ola regionalista, caracterizada por la aparición de estructuras inéditas que se yuxtapusieron con esquemas preexistentes como el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la Comunidad Andina de Naciones (CAN).

El regionalismo fue repensado en un diseño post-liberal (DA MOTTA; RÍOS, 2007; SANAHUJA, 2010, 2012), o post-hegemónico frente a Estados Unidos (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012), y que intentaba ir más allá del regionalismo abierto de la década anterior: en particular, una iniciativa innovadora de complementación y de cooperación materializada en la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), y un esquema de diálogo intersectorial y cooperación política, la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).<sup>2</sup> Por primera vez probablemente, los países latinoamericanos se permitieron diseñar esquemas regionales sin incorporar ni emular modelos foráneos. Pudieron reconsiderar la gobernanza regional en sus

---

<sup>2</sup> A nivel regional se configuró la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), como un instrumento de diálogo político y cooperación. La CELAC en los últimos tiempos ha perdido vigor y relevancia. Inclusive Brasil decidió suspender su membresía en enero de 2020. En este artículo nos centraremos en dos esquemas subregionales, UNASUR y ALBA.

propios términos gracias a los nuevos márgenes de maniobra a nivel regional y subregional.

Una década después del surgimiento de estos esquemas con tono progresista, asistimos a fuertes movimientos en detrimento de su supervivencia. En un intento por sustituir a UNASUR emergió la iniciativa denominada Foro para el Progreso de América del Sur (PROSUR), de la mano de gobiernos de derecha y conservadores. ALBA, mientras tanto, se debate entre la inercia y el ocaso prematuro. ¿Qué factores explicaron la aparición del regionalismo post-liberal? ¿Es la disipación de esos factores lo que explica el actual agotamiento de esta ola de regionalismo?

En particular nos preguntamos ¿cuál es el papel que juega el liderazgo en la aparición y desaparición de los esquemas post-liberales? Y ¿cuál es el lugar que juega la ideología, más precisamente, la convergencia ideológica entre gobiernos de mismo signo político? En el artículo argumentamos que, más allá de la afinidad ideológica, fue la vocación de liderazgo de Lula da Silva y Hugo Chávez en el plano regional el rasgo distintivo que nos permite dar cuenta, entre otros factores, del surgimiento de UNASUR y ALBA. Asimismo, para explicar el ocaso de estos esquemas la falta de afinidad ideológica no es una variable tan significativa como el declive del liderazgo de Brasil y Venezuela.

Pese a la convergencia ideológica de los gobiernos durante el periodo estudiado, la cooperación en el seno de UNASUR se explica más por el liderazgo asertivo brasileño –especialmente durante el gobierno de Lula– que por la cohesión interna del organismo, al tiempo que la crisis interna de este país – a partir del gobierno de Dilma Rousseff – y su menor proyección externa significó un claro declive de Brasil como actor regional e internacional y de los esquemas de cooperación que había impulsado. En el caso de ALBA, la capacidad económica de Venezuela de cohesionar voluntades en torno a un proyecto común pesó más que la cercanía ideológica, y, por esta misma razón, la caída de los precios del petróleo y el declinante liderazgo venezolano no pudo evitar el debilitamiento del bloque, siendo que el peso del liderazgo de este país, especialmente durante la presidencia de Chávez, estaba atado a los altos precios internacionales del crudo.

Partimos del supuesto de que la convergencia ideológica y el liderazgo regional son facilitadores del regionalismo. Pero conjeturamos que la afinidad ideológica no puede por sí misma dar cuenta de los patrones variables en la cooperación regional. Especialmente en el periodo del regionalismo post-liberal, la convergencia ideológica estuvo acompañada de una clara voluntad y capacidad de dirigir por parte de algunos líderes regionales, como Brasil y Venezuela. En

el mismo sentido, la concurrencia ideológica es un elemento insuficiente para mantener los consensos necesarios cuando el liderazgo declina.

La estrategia de investigación de este trabajo es el estudio de casos, en particular, el estudio de casos múltiples, con foco en ALBA y UNASUR, a través de técnicas cualitativas de recogida de información (revisión de fuentes de observación secundaria mediante bibliografía y documentos), y el uso de la técnica documental de análisis de datos. Reconocemos que nuestra hipótesis es de tipo correlacional, y no necesariamente intentamos verificar una conexión causal lineal entre las variables dependientes e independientes.

El artículo se organiza de la siguiente manera: luego de esta introducción realizamos algunas consideraciones de tipo conceptual y teórico para comprender la importancia de la convergencia ideológica en esquemas regionales – deteniéndonos brevemente en algunos argumentos esbozados en la teorización sobre la integración europea y para el caso latinoamericano – y el rol de las potencias regionales en la gobernanza regional. A continuación, analizamos de manera separada la coincidencia ideológica y el liderazgo regional para comprender la aparición y el ocaso de UNASUR y ALBA. Finalizamos con algunas conclusiones y sugerencias para futuras investigaciones.

## **Consideraciones teórico – conceptuales**

En las teorías sobre regionalismo, la ideología rara vez ha sido tenida en cuenta como variable independiente. En Europa, Haas, padre del neofuncionalismo, argumentó que las ideologías de los actores y la política desempeñan un papel secundario en la integración regional. En su opinión, no son las ideologías las que impulsan una integración más profunda, sino las necesidades funcionales (HAAS, 1958). Sin embargo, con posterioridad, Haas (1968) reconoció que prescindir de la variable de la ideología era erróneo, porque conducía a la exclusión de consideraciones políticas domésticas fundamentales para el análisis.

Desde la perspectiva del intergubernamentalismo liberal, por el contrario, Moravcsik (1998) observaba, a través de cinco períodos de estudios de integración europea, que los gobiernos a menudo han optado por instituciones supranacionales cuando sirven a sus propios intereses, independientemente de la ideología. Según Moravcsik, los factores geopolíticos, ideológicos e ideacionales han indudablemente influido en la integración europea, pero sólo marginalmente, y por lo tanto merecen menos atención.

En América Latina, los factores ideológicos juegan un rol preponderante (QUILICONI; RIVERA, 2019). Tal como afirman Rivarola Puntigliano y Briceño

Ruiz (2013) en su estudio sobre la resiliencia del regionalismo latinoamericano, no hay acciones políticas sin ideología. En la raíz de las acciones uno siempre encontrará ideologías y creencias que las guían. La ideología juega un papel clave en el regionalismo latinoamericano, que carece de instituciones independientes y resulta en gran medida del liderazgo de los presidentes (MALAMUD, 2015). La ideología es un factor esencial de integración, en contraposición a una visión del regionalismo basada principalmente en intereses materiales.

El éxito y el fracaso de la integración regional latinoamericana se explican, en parte, por la convergencia de las ideologías presidenciales en una organización determinada. A pesar de los obstáculos, la integración sigue siendo un tema fijo en la agenda oficial de los países latinoamericanos, e independientemente de las divisiones ideológicas, ningún gobierno rechaza la idea de integración (RIVAROLA PUNTIGLIANO; BRICEÑO RUIZ, 2013). De todas maneras, es el modelo de regionalismo el que cambia de un periodo a otro. La idea de cambio social y desarrollo que inspiró los esfuerzos de integración regional en América Latina durante las décadas de los 50 y 60 ha sido reemplazada por diferentes lógicas y visiones. En la actualidad, proyectos alternativos o antiliberales como ALBA y UNASUR están siendo desmantelados, después de una década conviviendo con esquemas resultantes del regionalismo abierto de los años 90.

Al interpretar el origen del regionalismo post-liberal, es posible distinguir al menos dos grupos de autores en la literatura especializada. Por un lado, algunos expertos destacan la importancia de la diplomacia presidencial y los componentes ideológicos como impulsores del regionalismo post-liberal. Sus raíces se hallan en el surgimiento de gobiernos de izquierda a principios de la década de 2000 (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012; LEGLER, 2013; PETERSEN; SCHULZ, 2018). Sin embargo, otro grupo de autores (MALAMUD; GARDINI, 2012; QUILICONI; SALGADO ESPINOZA, 2017) sostiene que aunque hubo una coincidencia en términos ideológicos de los gobiernos en el poder, el resultado fue incierto y la convergencia ideológica no logró profundizar el regionalismo sino que generó una proliferación de nuevas organizaciones.

En este trabajo argumentamos que la coincidencia ideológica es necesaria pero no suficiente para explicar los patrones del regionalismo de los últimos tiempos en América Latina: el liderazgo también juega un papel importante. La presencia de potencias regionales o potencias medias con una posición clara dentro de la región y el sistema internacional, y con ciertos atributos que permiten el ejercicio del liderazgo son fundamentales para explicar el surgimiento de formaciones regionales. Los Estados medios intentan reproducir su papel

e intereses mediante el desarrollo de instituciones y formas de cooperación a nivel regional en apoyo de modelos específicos de desarrollo (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012).

La voluntad de los actores estatales es tan transcendental que es considerada por algunos especialistas como una de las condiciones *sine qua non* para que se desarrolle el regionalismo (MATTLI, 1999). El liderazgo es entendido como la capacidad y voluntad de uno o más actores de proveer monitoreo, implementación y coordinación colectiva o la presencia de un líder indisputado entre los países que buscan impulsar relaciones más cercanas (MALAMUD, 2010).

Ese líder sirve como punto focal en la coordinación de reglas, normas y políticas, y también puede convertirse en el *paymaster*, es decir, estar dispuesto a pagar una parte desproporcionada de los costos requeridos para el emprendimiento regional de manera de reducir las tensiones en torno a la distribución de estos (MATTLI, 1999). Tal como lo señalan los expertos, para que una potencia media sea aceptada como líder regional, debe proporcionar beneficios significativos a los países cuyo apoyo desea obtener.

La necesidad de un liderazgo se presenta entonces como un elemento central para crear (y sostener) una gobernanza regional. En la disciplina de las Relaciones Internacionales, es el estudio de la hegemonía el que posee una arraigada tradición. En particular, los enfoques realistas, los de la Economía Política Internacional, así como liberales y neoliberales, han dedicado grandes esfuerzos a explicar los ciclos hegemónicos y los momentos de transición hegemónica (HERRERA SANTANA, 2017). Sin embargo, la hegemonía constituye un concepto incómodo para aplicar sin más a países que no son considerados potencias, sino potencias medias o poderes emergentes, como Brasil o Venezuela.<sup>3</sup>

Más que a través de una estrategia hegemónica, la región puede construirse sobre la base de puntos de vista e intereses consensuados que, aunque avanzados y garantizados por el líder, reflejen la posición de los seguidores. Para algunos, esto implica una transacción entre el líder y los seguidores garantizando algún tipo de situación *win-win* en la que el líder puede utilizar la región como una plataforma para sus intereses, y los seguidores pueden beneficiarse de la

---

<sup>3</sup> La utilización del término hegemonía en asociación con la política exterior de Brasil o Venezuela constituye una cuestión controvertida. En la raíz de esta afirmación se halla una aproximación a la hegemonía –especialmente visible en las concepciones clásicas sobre este tema– que prácticamente la equipara con la imposición y adhiere a un enfoque coercitivo del concepto, que considera la lucha por el poder como un juego de suma cero (KRASNER, 1976; KNORR, 1975; GILPIN, 1975).



autonomía “negociada” y el acceso a recursos y mercados que de otro modo estarían restringidos (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012).

La idea de liderazgo, entonces, debe ser contextualizada y complementada, para nuestros propósitos, con alguna conceptualización de potencia regional. En este sentido, Nolte (2006) propone un concepto analítico de potencia regional al destacar los atributos de poder y las posibilidades de actuación de esta clase de Estados en un ámbito geográfico determinado.

De la conceptualización de Nolte (2006) de potencia regional, tomaremos en este trabajo sólo algunas de sus dimensiones.<sup>4</sup> Entre ellas: el poder de exclusión (el líder influye en la delimitación geopolítica y construcción político-ideológica de la región, lo que puede marginar a ciertos países); la voluntad y rol/percepción (tiene la pretensión de un liderazgo en la región); el despliegue de recursos materiales (militares, económicos, demográficos), institucionales (políticos) e ideológicos para una proyección de poder en la región (recursos); el ejercicio efectivo de influencia en asuntos regionales (actividades y resultados); y la estructuración de la gobernanza regional (ejerce influencia en parte mediante estructuras de gobernanza regional).

Las dos variables estudiadas en este trabajo – convergencia ideológica y liderazgo regional – están vinculadas en el sentido de que la convergencia de las preferencias de los actores estatales para llevar adelante un determinado curso de acción constituye una condición para el inicio y la evolución de un proceso de cooperación o integración regional. La convergencia de preferencias entre los actores estatales puede venir dada por la afinidad ideológica, pero, en muchas ocasiones, requiere, asimismo, la acción de un líder regional.

## **La convergencia ideológica en el origen del regionalismo post-liberal**

En términos generales, UNASUR y ALBA se caracterizaban por la convergencia de temas y áreas de acción en torno a tres “regresos”: un “retorno de la agenda de desarrollo”, un “retorno de la política” y un “retorno del Estado” (SERBIN, 2012, p.79). Más allá de las divergencias conceptuales, estratégicas e ideológicas y de los liderazgos en pugna que se reflejaban en estas dos propuestas, UNASUR era una iniciativa originalmente brasileña que le daba preferencia a las agendas política, social, de defensa y seguridad, en detrimento de la agenda comercial (SANAHUJA, 2012), mientras que ALBA, como esquema de cooperación Sur-Sur, destacaba por su oposición a Estados Unidos, la afini-

---

<sup>4</sup> Para un análisis completo de estas dimensiones véase Alvarez (2020).

dad ideológica de sus miembros y un discurso anti-hegemónico (GRATIUS; PUENTE, 2018).

UNASUR constituía una construcción regional diseñada por Brasil a partir de la anterior iniciativa de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), que se erigió sobre la base de intereses comunes en establecer una estructura institucional sudamericana en temas más allá del comercio, mientras buscaba al mismo tiempo una posición autónoma con relación a actores extrarregionales.

Los especialistas están divididos a la hora de evaluar el papel jugado por la convergencia ideológica de los gobiernos sudamericanos en la creación e institucionalización de UNASUR. Algunos colocan el énfasis en la existencia de dicha convergencia (SANAHUJA, 2012; QUILICONI; RIVERA, 2019) en virtud de un proceso de socialización fortalecido por la convergencia de discursos e ideologías. La narrativa unionista, restituida en Sudamérica como discurso “anti” o “post” neoliberal contribuyó a la generación de consensos y a la conformación de una cesta mínima de intereses comunes, que podían ser alcanzados a través de un marco regional (SANAHUJA, 2012). Otros expertos, no obstante, argumentan que la gran virtud del papel de Brasil fue justamente la de ejercer como árbitro, lograr consensos entre gobiernos con diferentes visiones político-ideológicas (RIGGIROZZI, 2012a; ALVES DO CARMO, 2012).

Consideramos que UNASUR era un proyecto más versátil que ALBA e incluso contradictorio, que abarcaba discursos disímiles de diferentes miembros. No había una sola identidad política e ideológica, aunque aparecía un nuevo espacio en oposición frente a la preeminencia estadounidense (RIGGIROZZI, 2012b). En tanto, ALBA reflejaba la visión socialista de Chávez. El componente ideológico buscaba como objetivo expandir el estado socialista de Venezuela a los países miembros (RIGGIROZZI, 2012b).

A través de UNASUR, especialmente durante el gobierno de Lula, la diplomacia brasileña trabajó con vistas a construir un consenso entre los países vecinos frente a situaciones dificultosas, y buscando siempre ocupar “un papel destacado” (GOMES SARAIVA, 2012, p.98). En especial, durante un corto tiempo, cuando la mayoría de los gobiernos sudamericanos eran progresistas, fue posible alinear parcialmente las agendas internacionales de los países de la región en función del proyecto de UNASUR y fue cuando mejores perspectivas se dieron en torno al bloque (FLEMES; WOJCZEWSKI, 2010).

Pero UNASUR incluía en su seno – al menos – dos modelos divergentes de inserción internacional, lo que condujo a “una lógica de mínimos denominadores comunes – que desembocó en principios y objetivos arraigados en altos niveles de abstracción – y a una arquitectura flexible y endeble” (COMINI; FRENKEL,

2014, p.62). Esta lógica de consensos fue, en gran medida, un logro de la diplomacia brasileña.

Brasil orientó su comportamiento hacia la formación de consensos entre dos grupos de países que ostentaban modelos de inserción internacional disímiles. Por un lado, Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Paraguay y Venezuela; y, por otro lado, Chile, Colombia y Perú.<sup>5</sup> Brasil utilizó a UNASUR como instrumento para facilitar las relaciones entre los países de la región, y actuó para encontrar “un punto intermedio entre las posiciones de estos dos grupos de países” (ALVES DO CARMO, 2012, p.314).

El esquema consiguió un exitoso impulso inicial que encaminó al organismo hacia un ciclo de crecimiento sostenido sus primeros años de andadura (COMINI; FRENKEL, 2014). UNASUR se sostuvo con una institucionalidad débil, priorizando la inclusión sobre la alineación ideológica, y tendió a evitar la cuestión crucial pero polémica de la integración económica (CUSACK, 2019).

Por su parte, ALBA se conformó en 2004, a partir de acuerdos entre la Venezuela de Chávez y la Cuba de Castro, como un esquema de asistencia y de cooperación Sur-Sur, con un fuerte contenido ideológico antiestadounidense, y que, con la inclusión del programa Petrocaribe – mecanismo mediante el cual Venezuela vendía petróleo en condiciones especiales a sus vecinos de la Cuenca del Caribe y Centroamérica –, reforzaba el contrapunto con el regionalismo abierto.

En abril de 2006, Bolivia decidió unirse a ALBA<sup>6</sup> y junto con Cuba y Venezuela firmaron un Tratado de Cooperación de los Pueblos (TCP).<sup>7</sup> En 2007, se unió Nicaragua al mando de Daniel Ortega,<sup>8</sup> y en enero de 2008, la isla caribeña de Dominica. Chávez no logró reunir mucho más apoyo, excepto Ecuador – con el gobierno de Rafael Correa –, que adhirió en junio de 2009, y algunos países del Caribe insular que lo hicieron con posterioridad.<sup>9</sup>

---

<sup>5</sup> Estos tres países, junto con México, conformaron la Alianza del Pacífico en 2011, que prioriza la apertura comercial y la integración de los países miembros en las cadenas globales de valor, contraponiéndose al protagonismo de una agenda política. Hoy, tras nueve años de vida, ha organizado quince cumbres presidenciales y despierta la atención de 59 observadores oficiales. Disponible en: <https://alianzapacifico.net/>. Acceso en: 12 ene. 2021.

<sup>6</sup> Si bien lo hizo manteniendo su pertenencia en la CAN.

<sup>7</sup> El acuerdo se centraba en temas sociales, con Cuba y Venezuela comprometidas en ayudar a Bolivia a reducir la pobreza y educar a los sectores más pobres de la población (DABÈNE, 2009).

<sup>8</sup> A pesar de que este país había ratificado el Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos (DR-CAFTA, por sus siglas en inglés).

<sup>9</sup> Fecha de incorporación al ALBA: Venezuela (2004), Cuba (2004), Bolivia (2006), Nicaragua (2007), Dominica (2008), Antigua y Barbuda, Ecuador y San Vicente y Las Granadinas (2009), Surinam y Santa Lucía (2012), Granada

A partir del ingreso de Bolivia, ALBA se “multilateralizó” y se convirtió en una iniciativa que unió un heterogéneo grupo de países sudamericanos, centroamericanos y caribeños en torno al eje Cuba-Venezuela (GRATIUS; PUENTE, 2018, p.238). ALBA desarrolló una estrategia que significó una ruptura con las políticas neoliberales de la región de los años 90<sup>10</sup>, y comenzó a describirse como un bloque antiimperialista, lo que constituyó un hito en la etapa post-hegemónica del regionalismo sudamericano (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012). Sobre la base de los principios de intercambio equitativo (frente al libre comercio), el beneficio mutuo (frente a la competencia), la cooperación, la justicia social, la soberanía nacional y el desarrollo sostenible, el ALBA era “un rechazo directo del neoliberalismo y manifiestamente anticapitalista” (RABY, 2011, p.169).

Venezuela pudo expandir la iniciativa de ALBA en el Caribe anglófono a través de Petrocaribe, proporcionando una especie de antecámara para que los caribeños aumentasen su contacto con los miembros latinoamericanos, a menudo como una plataforma hacia la membresía plena (CUSACK, 2019). Aquellos países que aceptaban la ayuda venezolana acababan por adoptar también su agenda referente al regionalismo, tal como lo manifiesta la parcialmente solapada membresía de ALBA y Petrocaribe. Caracas, dirigida por Chávez, comprendió que para que una potencia media sea aceptada como líder regional debía proporcionar beneficios significativos a los países más pequeños cuyo apoyo anhelaba. La estrategia funcionaba porque la posibilidad de obtener petróleo en condiciones especiales –especialmente en un contexto internacional de precios altos – y préstamos y ayudas sin ninguna condicionalidad – era una oferta que algunos países de la región simplemente no podían rechazar.

## **El liderazgo regional en el origen del regionalismo post-liberal**

En los primeros años del siglo XXI, en América del Sur emergieron dos liderazgos destacados con capacidades diferenciadas, Venezuela y Brasil, de la mano de Chávez y Lula. Coincidimos con Quiliconi y Salgado Espinoza (2017) cuando sostienen que las iniciativas regionales en Sudamérica proliferaron en un modo *à la carte* en el cual las instituciones post-liberales fueron creadas para encarar temáticas relacionadas con los objetivos políticos y estratégicos de los líderes regionales. Tanto Brasil como Venezuela se posicionaron como líderes regionales, al poseer la mayoría de las dimensiones de un líder regional

---

y San Cristóbal y Nieves (2014). Honduras ingresó como miembro en 2008 bajo la presidencia de Manuel Zelaya, pero se retiró en 2009 luego de la destitución de éste.

<sup>10</sup> Con excepción de Cuba, que nunca formó parte de la ola neoliberal de los años 90.

según Nolte (2006), y buscaron organizar a los países de la región en torno a sus proyectos. Sin embargo, en lugar de que la rivalidad entre los dos países fuese alimentada, las condiciones políticas permitieron que los proyectos de integración convergieran (ALVES DO CARMO, 2012).

UNASUR era una creación brasileña diseñada para promover el papel de Brasil, tanto a nivel regional como mundial (MALAMUD; GARDINI, 2012). Y aunque se ha dicho que “la UNASUR en sí misma puede ser vista como una iniciativa de Brasil y Venezuela” (FLEMES, WOJCZEWSKI, 2010, p.10), y que “Chávez contribuyó a forjar a UNASUR” (DABÈNE, 2009, p.220), estas observaciones no contradicen el hecho de que Brasil fue el líder más preponderante por el impulso otorgado a la CSN, y posteriormente a su sucesor directo, UNASUR, mientras que Venezuela se destacó por iniciativas como el ALBA y la “petro-cooperación” (LORENZINI; CEPPI, 2013).

Si bien es en la década de los 90 cuando Brasil orienta su política exterior hacia la región y promueve una iniciativa como el MERCOSUR, en la post-Guerra Fría el regionalismo pasó a tener un lugar protagónico en la agenda de su política externa. El dispositivo central para avanzar en su proyecto de liderazgo fue “la creación de acuerdos regionales” (BURGES, 2009, p.11). Sin embargo, debemos advertir que el papel de Brasil en Sudamérica es tema de debate (MALAMUD, 2011; MOURÓN; ONUKI, 2015; CAETANO; LÓPEZ BURIAN; LUJÁN, 2019). Mientras un grupo de académicos atestigua el desarrollo del liderazgo regional de Brasil, otros cuestionan sus capacidades para construir dicho liderazgo. A estos dos grupos podríamos agregar un tercero, conformado por autores que sugieren que Brasil poseía las capacidades para ejercer el liderazgo sudamericano, pero que éste era objetado y por lo tanto no pudo consolidarse (MOURÓN; ONUKI, 2015).

En el año 2000, el presidente Cardoso organizó una primera reunión con los gobernantes de la región, con vistas a la formación de una comunidad sudamericana. Esta iniciativa condujo a la creación de la CSN en 2004, la cual, posteriormente, evolucionó hacia la UNASUR con un sesgo cooperativo fuerte, una agenda ampliada, y un carácter intergubernamental y de baja institucionalidad en términos prácticos. Brasil se alzaba como poder emergente y la política exterior liderada por Lula da Silva ponía a Sudamérica como área prioritaria para la inserción global del país (BURGES, 2009).

Si utilizamos el marco analítico de Nolte (2006), Brasil cumplía – en cierta medida – con la mayoría de los requisitos para ser una potencia regional (ALVAREZ, 2020). Ya en el segundo mandato de Cardoso, la idea de Sudamérica como una región única fue desarrollada como una base para sostener el *status*

de Brasil como potencia regional/global. Esta tendencia fue reforzada bajo el gobierno de Lula da Silva, cuando la búsqueda de Brasil por el liderazgo regional en Sudamérica se intensificó (QUILICONI; SALGADO ESPINOZA, 2017). Esa delimitación geopolítica y construcción político-ideológica de la región incluía naturalmente a todos los países sudamericanos, pero implicaba diseñar un espacio geopolítico con poder de exclusión, al prescindir de todos aquellos al norte de la frontera norte de Colombia, en particular, México, pero también para ganar autonomía frente a Estados Unidos.

La realidad es que la creación de UNASUR le permitió a Brasil poner en movimiento otras dos premisas básicas del liderazgo de una potencia regional: el ejercicio efectivo de una importante influencia en asuntos regionales y la construcción de estructuras de gobernanza regional. Brasil amplió su esfera de influencia desde MERCOSUR a UNASUR e incluso a la CELAC, tomando al regionalismo como un paso para la construcción de su liderazgo regional (QUILICONI; SALGADO ESPINOZA, 2017).

Si bien los posibles seguidores han presentado celos y han existido tensiones, en ningún momento habría existido un “rechazo frontal” al liderazgo brasileño como tal (MOURÓN; ONUKI, 2015, p.13). En todo caso, la intención no era buscar un liderazgo brasileño de Sudamérica a través de la imposición, sino propiciar un ordenamiento beneficioso que impulsara los intereses, aspiraciones y estrategias brasileños en la región.

ALBA, por su parte, comenzó siendo una asociación entre Caracas y La Habana, que sumó gobiernos de países pequeños, como hemos notado. Este esquema rápidamente resultó ser un instrumento para la construcción de alianzas para Chávez, buscando maneras de consolidar el liderazgo en América Latina (DABÈNE, 2009). Venezuela poseía varios de los atributos de una potencia regional, en particular, ostentaba los recursos materiales – relativos, eso sí, al estado del ciclo internacional de los precios internacionales del petróleo – e ideológicos para una proyección de poder en la región (ALVAREZ, 2020).

Venezuela contó desde 2003 con un caudal significativo de recursos económicos que le permitió financiar su estrategia internacional de manera coyuntural.<sup>11</sup> Además de diseñar el ALBA como contrapoder a Washington en la región, creó el bloque de Petrocaribe en 2005, inicialmente con 14 socios y

---

<sup>11</sup> La diplomacia petrolera ha sido una constante en la política exterior venezolana en diferentes periodos históricos, con gobiernos autoritarios, liberales, de centroizquierda y neoliberales - los últimos tres durante la vigencia del puntofijismo.



que llegó a contar con 18 naciones de Centroamérica y el Caribe en sus filas<sup>12</sup> (LÓPEZ CANELLAS; VILANI, 2014). El formato de Petrocaribe era casi idéntico al que regía la compra de petróleo en condiciones de pago preferenciales entre Venezuela y Cuba.<sup>13</sup>

Su capacidad financiera dotó a Venezuela de capacidades económicas que le permitieron desarrollar a través del ALBA un “*soft balancing*” frente a Estados Unidos (BRICEÑO RUIZ, 2014; GRATIUS; PUENTE, 2018). El ALBA surgió como una forma de contrarrestar el objetivo estadounidense de crear el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), y luego propuso un modelo de integración que rechazaba el modelo de los Tratados de Libre Comercio que Washington deseaba expandir en la región. Venezuela ejerció fuerte influencia en la delimitación geopolítica y la construcción político-ideológica para marginar a Estados Unidos, liderando el proceso de oposición a la iniciativa del ALCA.

Inclusive, para algunos, la exclusión implicaba también a Brasil. En esta línea, ALBA habría nacido “como un mecanismo para equilibrar la creciente influencia de Brasil en América del Sur, ya sea de forma unilateral o a través del liderazgo que ejerce en el MERCOSUR” (BRICEÑO RUIZ, 2012, p.143-145). En realidad, el bloque bolivariano intentaba impulsar una suerte de equilibrio frente a Brasil, no necesariamente de competencia (BRICEÑO RUIZ, 2012). Caracas veía a UNASUR como una oportunidad de llevar adelante sus estrategias energéticas hacia Sudamérica y promover el proyecto bolivariano del Presidente Chávez de integración regional (SANAHUJA, 2012).

Al interior de UNASUR, ALBA era una fuerza relevante y las propuestas de Chávez, que suavizadas, encontraban su camino en un proceso de toma de decisiones sudamericano más amplio. Especialmente, Brasil era quien “regionalizaba” y “sudamericanizaba” las propuestas venezolanas (SANAHUJA, 2012, p.49). Brasil, mostrando “liderazgo cooperativo”, era capaz de incorporar los intereses de otros países de Sudamérica en UNASUR, aun cuando respondía al diseño geopolítico de ese país (SANAHUJA, 2016, p.44).

En síntesis, los recursos provenientes de la renta petrolera y el uso de una retórica ideologizada y antiestadounidense proveyeron a Venezuela con un conjunto de seguidores entre países pequeños de Centroamérica y el Caribe. En el Cono Sur, su influencia se sintió en estructuras regionales lideradas por

<sup>12</sup> Los 18 países eran: Antigua y Barbuda, Bahamas, Belice, Cuba, Dominica, El Salvador, Granada, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, República Dominicana, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Surinam, Venezuela. Guatemala se retiró en noviembre de 2013.

<sup>13</sup> El gobierno venezolano concedía un precio preferencial y fijo de US\$ 27 por barril pagado de la siguiente manera: el 50% de la factura a los 90 días con dos años de gracia y un plazo de 25 años. Venezuela asumía los gastos de flete y seguros por los barriles vendidos a Cuba (ROMERO, 2010 *apud* LORENZINI; CEPPI, 2013).

Brasil. Chávez reservaba las propuestas más radicales para el ALBA, pero no exigía la adhesión de Brasil a estos proyectos. Por el contrario, pidió unirse al MERCOSUR, y aceptó acuerdos más pragmáticos para viabilizar a UNASUR y el Banco del Sur (ALVES DO CARMO, 2012).

En el caso de los liderazgos regionales sudamericanos, entonces, Brasil lo ha ejercido a través del poder blando (MALAMUD, 2011), pero siempre utilizando la persuasión y la creación de consenso para perseguir intereses regionales. En cuanto a Venezuela, su liderazgo regional se ha ejercido de una manera más ideológica y reaccionaria, oponiéndose al libre mercado, y a través de la “diplomacia petrolera” (ALTMANN BORBÓN, 2009 *apud* QUILICONI; RIVERA, 2019, p.227).

Los liderazgos de estos dos países se han ido desvaneciendo, sin embargo, entre una Venezuela sumida en la crisis económica, política y social, y amenazada por el decreciente rol de su economía petrolera – aunque manteniendo su discurso y su proyección ideológicos –, y un Brasil que ha virado a la derecha y que busca abrirse, luego de fuertes vaivenes en su coyuntura doméstica a una interlocución creciente (aunque no sin contradicciones) con China, con Estados Unidos y con la Unión Europea, en una perspectiva pragmática.

## **La convergencia ideológica en el ocaso del regionalismo post-liberal**

Una década después del surgimiento de esquemas subregionales de cooperación e integración con tono progresista como ALBA y UNASUR, asistimos a fuertes movimientos en detrimento de su supervivencia. Especialmente, una nueva concepción de intereses comunes suscitada en gobiernos conservadores de varios países sudamericanos predispuso a la creciente fragilidad de los esquemas post-liberales. A medida que el signo político de los gobiernos de los países sudamericanos fue girando a la derecha, lo hicieron también sus intereses en política exterior. ALBA y UNASUR dejaron de ser importantes para las agendas exteriores de los países de la región.

UNASUR, para muchos, se transformó en una forma de mantener el legado de una izquierda que había sido derrotada en las urnas y, en el caso de Venezuela, había iniciado un camino de ruina. Un claro proceso de despolitización dio comienzo, especialmente en términos institucionales, a partir de enero de 2017, cuando la organización quedó acéfala y su funcionamiento prácticamente se redujo a lo elemental, al menos en contraste con el protagonismo



político que tuvo desde su fundación hasta 2016.<sup>14</sup> Los disensos en torno a la crisis en Venezuela, y la declinación de las prioridades de los gobiernos respecto del ordenamiento regional desgastaron su mandato y capacidad de respuesta a las tensiones y coyunturas regionales.

En abril de 2018, los gobiernos de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Perú decidieron suspender temporalmente su membresía. Esa decisión se tomó en “un contexto de creciente activismo político-diplomático de estos países desde el Grupo de Lima” para la solución de la crisis en Venezuela (SANAHUJA, 2019, p.114). Posteriormente, a lo largo del año 2019, esos gobiernos, junto con el de Ecuador, formalizaron su salida del bloque. Más aún, luego de la renuncia de Evo Morales en Bolivia, el gobierno interino tiene la intención de desvincularse también. En palabras de su canciller Karen Longaric, “En los hechos (Unasur) no existe, no opera y no nos beneficia para nada” (BOLIVIA..., 2019a).

Hoy, el colapso de la UNASUR, impensable hace diez años en muchos círculos que promovieron la institucionalización del organismo, parece inevitable. Sin embargo, y mientras siga presente una mayoría de gobiernos conservadores, el “vaciamiento” de UNASUR intenta ser disimulado con la creación de PROSUR. La convergencia de signo ideológico entre gobiernos sudamericanos dejaba de producirse en clave progresista, y se movía hacia la derecha. Este nuevo esquema, creado en marzo de 2019 por ocho países sudamericanos, se erige en torno a intereses comunes en pos de objetivos políticos concretos: aislar a Venezuela y hacer desaparecer a la UNASUR.<sup>15</sup>

Pero la creación de PROSUR, un esquema supuestamente “desideologizado”, está, contrariamente, repleto de razones ideológicas. Los gobiernos firmantes de la Declaración de Santiago comparten el interés de que se deben realizar elecciones libres, transparentes y con observadores internacionales en Venezuela, siendo que estos países consideran que el gobierno de Nicolás Maduro es ilegal e ilegítimo, y debilitar a UNASUR, organismo paradigmático de los gobiernos progresistas de Lula, Kirchner y Chávez. El propio Bolsonaro expresó que PROSUR era un nuevo espacio de diálogo e integración en Sudamérica, opuesto al “avance totalitario” observado en el continente en los últimos años con UNASUR (ROSA, 2019). Más allá de estas metas, no queda claro qué tipo

---

<sup>14</sup> Incluso el Parlamento de UNASUR nunca se creó. Paradójicamente, sin contar siquiera con un instrumento jurídico de creación, se construyó el edificio que albergaría su sede en Cochabamba, Bolivia. El establecimiento de este parlamento regional parecía más un negocio para las empresas constructoras y el gobierno boliviano que un paso hacia la democratización del proceso (ALVAREZ, 2017).

<sup>15</sup> Los ocho países firmantes de la Declaración de Santiago son: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Paraguay y Guyana.

de cooperación o integración se quiere llevar adelante. Como sostiene Frenkel (2019), reemplazar un organismo plural e inclusivo por otro limitado a gobiernos afines impide desarrollar mecanismos efectivos de resolución de conflictos y espacios plurales desde los cuales consensuar mínimos denominadores comunes.

La ideología también ha cedido en el caso del ALBA. Desde la muerte de Chávez, en marzo de 2013, el bloque mostraba una agenda menos activa y no se vislumbraba una coincidencia evidente en torno a los intereses comunes que organizaron al esquema. Más aún, para todos los Estados miembros – menos Cuba –, ALBA era sólo una de las diversas formas de integración regional que se perseguían en paralelo, y “no necesariamente la que se priorizaba” (CUSACK, 2019, p.107).

ALBA fue perdiendo miembros a medida que sus gobiernos giraban hacia la derecha. Primero fue el gobierno ecuatoriano, que anunció su retiro diez años después de su ingreso, por el manejo venezolano de la crisis migratoria.<sup>16</sup> El gobierno de Lenín Moreno – quien fue vicepresidente de Correa – se fue distanciando de la anterior administración y emprendiendo importantes virajes a pesar de sus orígenes progresistas, especialmente en política económica y política exterior.

Más recientemente ha sido el gobierno interino de Bolivia, presidido por Jeanine Áñez, el que decidió abandonar el bloque. El gobierno interino rompió relaciones con el gobierno venezolano y anunció su retiro del ALBA. Pero, a su vez, ALBA no reconoció al nuevo gobierno en Bolivia. Un día antes del anuncio del gobierno boliviano, el Consejo Político del ALBA sesionó en Nicaragua y condenó lo que definió como “golpe de Estado consumado” contra Morales “de la oligarquía boliviana” (BOLIVIA..., 2019b).

En la actualidad, las reuniones de algunos de sus consejos – especialmente el Consejo Político– y la celebración de reuniones cumbres entre Venezuela y sus (cada vez menos) aliados ideológicos como Cuba y Nicaragua<sup>17</sup> no logran disimular cierto retroceso del bloque en términos concretos de integración y cooperación, que intenta ser compensada con una retórica ideologizada cada vez más exaltada.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Asimismo, el gobierno de Lenín Moreno anunció el fin del convenio bilateral con Cuba por el que prestaban servicios alrededor de 400 médicos cubanos destinados en Ecuador (ECUADOR..., 2018).

<sup>17</sup> El gobierno nicaragüense de Ortega está fuertemente cuestionado por una crisis político – institucional iniciada en 2018. La situación ha dejado al menos 320 muertos, centenares de prisioneros, miles de exiliados y millonarias pérdidas económicas (WALLACE, 2019).

<sup>18</sup> El Salvador fue aliado de Venezuela hasta que asumió el gobierno Nayib Bukele, quien reconoció a Juan Guaidó como presidente encargado de Venezuela. En noviembre de 2019, el conflicto llegó al punto en que ambos países expulsaron a sus respectivos cuerpos diplomáticos (EL SALVADOR..., 2019).

ALBA nunca obtuvo gran influencia política o económica, ni dentro ni fuera de Sudamérica y el Caribe. Al proyecto de ALBA sólo se unieron pequeños países pobres con mínima influencia internacional. Inclusive, hasta se podría cuestionar la afinidad ideológica entre sus miembros: la mayoría de los demás países fueron más moderados en su antiamericanismo o simplemente apoyaron plenamente a Estados Unidos (CORRALES; ROMERO, 2015).

En realidad, resulta difícil no relativizar la vocación post-hegemónica del ALBA mientras uno de sus países es parte del DR-CAFTA, otro tenía el dólar como moneda oficial y el socio comercial más importante del líder del grupo es Estados Unidos (BRICEÑO RUIZ, 2014). Incluso Ecuador, que había ingresado al ALBA con el gobierno de Correa, firmó en 2016, con ese mismo gobierno, el Tratado multipartes con la Unión Europea (uniéndose a Colombia y Perú), y, finalmente, se retiró del ALBA en 2018. Bolivia, por su parte, no solo nunca abandonó la CAN, sino que solicitó ser miembro pleno de MERCOSUR (al igual que la propia Venezuela).

## **El liderazgo regional en el ocaso del regionalismo post-liberal**

El liderazgo de dos potencias medias como Brasil y Venezuela – gobernados por presidentes con vocación de liderazgo – explican, en parte, la aparición de estructuras regionales como ALBA y UNASUR. Pero el declive de las potencias regionales que pergeñaron la gobernanza regional en clave post-liberal está conectado con el debilitamiento de ese modelo de gobernanza.

En los últimos años, Brasil se ha visto inmerso en severas crisis políticas e institucionales. Los factores de carácter doméstico son los que aparecen identificados como los de mayor relevancia en la degradación del liderazgo sobre la región sudamericana de este país (CAETANO; LÓPEZ BURIAN; LUJÁN, 2019). El compromiso de Brasil como líder regional comenzó a decaer durante el gobierno de Dilma Rousseff (2011-2016), no porque no haya sido controvertido con anterioridad, sino porque aumentaron las dudas sobre la relevancia de las estructuras regionales para el país. A su vez, la presidencia de Rousseff coincidió con un empeoramiento de la situación económica, una mala gestión política, y una política exterior más retraída.

Esa combinación de crisis interna y menor proyección externa significó un claro declive de Brasil como actor regional e internacional. Ello se profundizó aún más con el proceso de *impeachment* de Rousseff y la subsecuente asunción de Michel Temer, eventos que terminaron con escasas credenciales democráticas un periodo que había establecido como prioridad política la construcción

de un liderazgo en la región (GOMES SARAIVA, 2010). Actualmente, el liderazgo regional no constituye una prioridad para el gobierno de Bolsonaro: su política exterior se estructura en términos antitéticos respecto de los gobiernos petistas. Se evita estrechar relaciones con los países vecinos, en pos de la “desamericanización”, que propone un distanciamiento de Brasil de la región (FRENKEL, 2018).

Si el gobierno de Temer suspendía la membresía de Brasil en UNASUR – en el momento en que lo hacían los gobiernos de Macri en Argentina, de Piñera en Chile, y de Duque en Colombia –, el de Bolsonaro consumó la desvinculación del bloque y acompañó entusiastamente la iniciativa chilena-colombiana de PROSUR. Ninguno de los países que impulsaron esta iniciativa, sin embargo, puede liderarla. Chile y Colombia están ensimismados en la resolución de graves problemas internos, Brasil no tiene afán ni deseo alguno en liderar este foro ni ningún otro en la región, y Argentina ha virado nuevamente a la centroizquierda con el gobierno de Alberto Fernández. Las debilidades en unos y el desinterés en otros conducen al PROSUR a un final anticipado antes de que haya levantado vuelo.

PROSUR no tiene las condiciones para consolidarse como un bloque regional sudamericano. Y es probable que sus líderes, alineados con el discurso de la integración flexible, tampoco quieran que sea un acuerdo a largo plazo. Tal vez sea posible verlo como una plataforma para enviar un mensaje a Venezuela. Desmantelando UNASUR se aisló al gobierno de Nicolás Maduro, erigiéndose como una herramienta adicional de presión contra el régimen.

En tanto, Venezuela se encuentra inmersa en una espiral negativa de crisis política, económica y social sin precedentes. Utilizando nuestro marco conceptual, resulta evidente que la dimensión que más se ha resentido en los últimos años en el liderazgo venezolano ha sido la vinculada con los recursos, no con los recursos discursivos o ideológicos sino con aquellos más tangibles vinculados a la renta petrolera y su potencialidad para cohesionar voluntades en torno de un proyecto en común.

Hacia 2012, en pleno apogeo del ALBA, ya existían dudas sobre las capacidades de Venezuela para construir los consensos que requería un proyecto de integración viable, debido a su marcada orientación ideológica. Además, se reconocía que era difícil de sostener a partir del voluntarismo político de alianzas y de los recursos que Venezuela desplegaba en apoyo de ese proyecto, en particular, la posibilidad de extender el modelo rentista petrolero al conjunto de la región (SERBIN, 2011; SANAHUJA, 2012).

Algunos han señalado que ALBA se asemejaba a un mero proyecto propagandístico cuyo futuro y capacidad de recuperación estaba condicionado a la presencia de Chávez y más significativamente a los ingresos del petróleo. En realidad, los más optimistas se equivocaron al afirmar que, a diferencia de otros proyectos regionales en América, la importancia del ALBA y su resiliencia estaban dadas por el impacto de los proyectos y redes regionales de solidaridad, “incluso más allá de Chávez” (RIGGIROZZI, 2012b, p.435).

Especialmente desde la asunción de Maduro, no se vislumbra un liderazgo evidente en torno a los principios que organizaron al mecanismo. El modelo funcionó durante un tiempo, pero tenía una debilidad: su dependencia financiera de Venezuela. Este país era el *paymaster* que permitía que el modelo del ALBA haya funcionado durante unos años y, en Petrocaribe, era quien entregaba el petróleo en condiciones especiales (BRICEÑO RUIZ, 2014). Era claro que la política estratégica de alianzas dependía de los vaivenes económicos de la Venezuela post-chavista. El descalabro de la economía venezolana ha sido determinante en este relativo fracaso, porque acota las posibilidades de usar el petróleo en las acciones de política exterior.

No solo el ALBA ha perdido miembros sino que, además, comparado con sus ambiciosos objetivos, los resultados del esquema son modestos. Entre ellos: el canal mediático Telesur, Petrocaribe, Misión Milagros y las Casas Culturales ALBA. Las demás iniciativas, incluyendo el Banco ALBA, el Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos (SUCRE), cadenas complementarias de producción o una mayor autonomía alimentaria, están estancadas o no se han realizado (GRATIUS; PUENTE, 2018, p.242).

Guatemala se retiró de Petrocaribe en 2014 y Belice en 2017, debido a la brusca caída de la producción petrolera venezolana, que no permitía respetar los acuerdos. Finalmente, en junio de 2018, Venezuela anunció la suspensión de sus envíos a Antigua y Barbuda, Dominica, El Salvador, Nicaragua, San Vicente y las Granadinas, San Cristóbal y Nieves y Haití. En cuanto a los resultados de esta iniciativa, no se han visto mejoras significativas en las sociedades y en muchos casos ha financiado la corrupción gubernamental (ANTONIN, 2018),<sup>19</sup> como trágicamente se manifestó en Haití, donde las protestas contra el gobierno por corrupción y malversación de fondos de Petrocaribe dejaron numerosos muertos.

---

<sup>19</sup> De todas maneras, es difícil conocer en qué estado se encuentran realmente estos procesos ya que la ausencia de un sistema de monitoreo y la escasa presencia de actores de la sociedad civil no permiten un seguimiento regular de sus actividades y decisiones (GRATIUS; PUENTE, 2018).

Cuando los precios del petróleo se desplomaron en 2014, los efectos sobre la ya deteriorada economía venezolana fueron catastróficos, con una inflación desenfrenada y la escasez de alimentos y medicamentos. El fracaso público del socialismo del siglo XXI no sólo extinguió el antiguo faro de ideas post-liberales de Venezuela, sino que también limitó severamente la capacidad del país para actuar como *paymaster* de los proyectos regionales, ya que la financiación discrecional ha sido redirigida hacia el ámbito nacional (CUSACK, 2019).

## **Conclusiones**

En este trabajo nos propusimos analizar de qué manera elementos como la convergencia ideológica entre los ejecutivos nacionales y el liderazgo regional de un país asumen cierta capacidad explicativa a la hora de dilucidar los patrones y vaivenes de los esquemas regionales en América Latina.

A la hora de dar cuenta de la conformación de un bloque regional o explicar el logro de consensos a nivel regional, la afinidad política entre gobiernos es una variable para considerar en el análisis. A medida que el signo político de las presidencias de los países sudamericanos fue girando a la derecha, lo hicieron también las agendas de política exterior. En esas agendas, UNASUR y ALBA dejaron de ser importantes. Para muchos, esos esquemas se transformaron en una forma de mantener el legado de una izquierda que, en el mejor de los casos, había sido derrotada en las urnas y, en el peor, había iniciado un camino de colapso y derrumbe, como en Venezuela.

Parece indiscutible que, al haber sido capaz de impulsar instituciones como UNASUR, Brasil desempeñó un papel importante en la promoción de la gobernanza regional, respondiendo en buena medida a su habilidad para integrar dentro de la misma organización países con políticas económicas y exteriores diferentes. Sin embargo, en un contexto menos halagüeño que el de la década anterior, el gobierno de Rousseff tuvo dificultades para mantener los logros y las responsabilidades del liderazgo brasileño. Estos inconvenientes, sumados a la destitución de Dilma y la llegada de un gobierno liberal-conservador, modificaron las prioridades en política exterior y debilitaron las pretensiones de liderazgo. El gobierno de Bolsonaro, a su vez, ha ratificado el rumbo de una política exterior alejada de preferencias y dinámicas regionales.

UNASUR se desmanteló a partir de las decisiones de más de la mitad de los gobiernos de abandonar el bloque, como hemos comentado. Durante su época de oro, fue la divergencia de preferencias lo que caracterizó a la organización, y, a su vez, fue el liderazgo brasileño el factor aglutinador. El

debilitamiento del esquema estuvo más vinculado a la falta de interés por parte de Brasil que a cualquier otro elemento, especialmente frente a la divergencia de posiciones generadas por la crisis en Venezuela.

En el caso de ALBA, el declive del líder significó el inicio de su decadencia. Consecuentemente con el descalabro político, económico y social de Venezuela, y un descenso abrupto en la renta petrolera de ese país, el esquema se debilitó. Es cierto que hay una gran cantidad de discurso ideológico y simbolismo en la conformación del ALBA. Pero el esquema era contingente al ciclo político y al voluntarismo político que comportaba el liderazgo de Venezuela, a su vez condicionado por un modelo “rentista” que la caída de los precios del petróleo hace inviable (SERBIN, 2011). Ese es el factor fundamental a la hora de explicar el debilitamiento del bloque. Los cambios en la correlación de fuerzas domésticas y la decisión de abandonar el esquema por parte de gobiernos recientes en Ecuador y Bolivia, en realidad, son posteriores a la crisis de liderazgo de Venezuela.

La Venezuela de Hugo Chávez tenía como objetivo formular y presentar un nuevo modelo de integración regional, una “integración alternativa”, para los países sudamericanos y latinoamericanos en general. La propuesta de ALBA habría sido un paso en ese sentido, pero hoy parece claro que, entre la expectativa inicial y la realidad, ese nuevo paradigma de integración no fue alcanzado (ALVES DO CARMO, 2012).

En definitiva, las propuestas post-liberales pierden dinamismo y sustento una vez que se debilitan los liderazgos regionales que las impulsaron de la mano de la sustitución de presidentes como Lula o Chávez por mandatarios con menos vocación y/o posibilidades de liderar, y no simplemente cuando la confluencia de ideas e intereses desaparece. En este sentido, parecería manifestarse en la región un hecho fundamental: en los últimos años la decadencia del poder de Brasil y Venezuela contribuye a dar cuenta de los cambios y de las reversiones políticas en la gobernanza regional, tal como lo demuestran instancias como UNASUR y ALBA.

Subsisten aún numerosos interrogantes a ser respondidos. Resulta crucial que futuras investigaciones – que involucren una mayor cantidad de variables en el análisis – puedan ser emprendidas. Hay espacio suficiente para realizar avances en la interpretación de las fluctuantes fases del regionalismo latinoamericano en general, y sudamericano, en particular. Para desarrollar un panorama completo de este fenómeno, se necesitarán estudios adicionales que expliquen un proceso aún en movimiento.



## REFERENCIAS

ALVAREZ, M. V. La declinación del liderazgo y el regionalismo: los casos de Brasil en UNASUR y Venezuela en ALBA. *En*: LECHINI, G.; MORASSO, C. (comp.). **Auge y ocaso de los emergentes en el siglo XXI**: ¿Cambios sistémicos, domésticos o cosméticos?. Rosario: UNR Editora, 2020. p. 30-54.

ALVAREZ, M.V. La representación política en espacios transnacionales: una comparación de los parlamentos regionales en América Latina, **Cuadernos del CIESAL**, Rosario, Argentina, v.14, n.16, p. 49-76, 2017.

ALVES DO CARMO, C. O projeto integracionista bolivariano de Hugo Chávez e o pragmatismo da política externa brasileira. *En*: SERBIN, A.; MARTÍNEZ, L.; RAMANZINI JÚNIOR, H. (coord.). **Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012**. Buenos Aires: CRIES, 2012. p. 301-320.

ANTONIN, A. ¿Dónde está el dinero de Petrocaribe? Las protestas anticorrupción que acorralan al gobierno haitiano, **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, diciembre 2018. Disponible en: <http://nuso.org/articulo/haiti-corrupcion-petrocaribe-venezuela/>. Acceso en: 12 ene. 2021.

BOLIVIA deja la ALBA-TCP y estudia su salida de la Unasur. **La Razón**, 15 nov. 2019a. Disponible en: <https://www.la-razon.com/nacional/2019/11/15/bolivia-deja-la-alba-tcp-y-estudia-su-salida-de-la-unasur/>. Acceso en: 13 ene. 2021.

BOLIVIA rompe relaciones con Venezuela y se retira de la Alianza Bolivariana ALBA. **Deutsche Welle**, Bonn, Alemania, 15 nov. 2019b. Disponible en: <https://www.dw.com/es/bolivia-rompe-relaciones-con-venezuela-y-se-retira-de-la-alianza-bolivariana-alba/a-51271927>. Acceso en: 15 ene. 2021.

BRICEÑO RUIZ, J. El ALBA: una discusión de su modelo, sus resultados y sus perspectivas. *En*: SERBIN, A.; MARTÍNEZ, L.; RAMANZINI JÚNIOR, H. (coord.). **Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe**. Buenos Aires: CRIES, 2014. p. 151-178.

BRICEÑO RUÍZ, J. La Alianza del Pacífico: la viabilidad de un naciente bloque regional. *En*: ARDILA, M. (ed.). **El Pacífico latinoamericano y su inserción internacional**. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2012. p. 135-158.

BURGES, S. W. **Brazilian Foreign Policy after the Cold War**, Gainesville: University Press of Florida, 2009.

CAETANO, G.; LÓPEZ BURIAN, C.; LUJÁN, C. Liderazgos y regionalismos en las relaciones internacionales latinoamericanas, **Revista CIDOB d'Afers Internacionals**, Barcelona, n.121, p. 181-207, 2019.



COMINI, N.; FRENKEL, A. Una Unasur de baja intensidad: Modelos en pugna y desaceleración del proceso de integración en América del Sur, **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, n.250, p. 58-77, marzo-abril 2014.

CORRALES, J.; ROMERO, C. A. Venezuela's foreign policy, 1920s–2010s. *En: DOMÍNGUEZ, J. I.; COVARRUBIAS, A. (ed.). Routledge Handbook of Latin America in the World*. Londres: Routledge, 2015. p. 153-168.

CUSACK, A. K. **Venezuela, ALBA, and the Limits of Post-neoliberal Regionalism in Latin America and the Caribbean**. Nueva York: Palgrave Macmillan, 2019.

DABÈNE, O. **The politics of regional integration in Latin America: Theoretical and Comparative Explorations**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2009.

DA MOTTA, P.; RÍOS, S. **O Regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas**. Santiago de Chile: CEPAL, 2007. (Serie Comercio Internacional, 62).

ECUADOR anuncia su salida del ALBA para presionar a Venezuela por el éxodo masivo de sus ciudadanos. **El País**, Madrid, 24 ag. 2018. Disponible en: [https://elpais.com/internacional/2018/08/24/america/1535066311\\_810891.html](https://elpais.com/internacional/2018/08/24/america/1535066311_810891.html). Acceso en: 5 ene. 2021.

EL SALVADOR y Venezuela expulsan a sus respectivos cuerpos diplomáticos. **Telam**, Buenos Aires, 3 nov. 2019. Disponible en: <https://www.telam.com.ar/notas/201911/405474-el-salvador-y-venezuela-expulsan-a-sus-respectivos-cuerpos-diplomaticos.html>. Acceso en: 10 ene. 2021.

FLEMES, D.; WOJCZEWSKI, T. Contested leadership in international relations: power politics in South America, South Asia and Sub-Saharan Africa. **GIGA Working Papers**, Hamburg, Germany, n.121, p. 1-35, 2010.

FRENKEL, A. PROSUR: el último Frankenstein de la integración sudamericana. **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, jun. 2019. Disponible en: <https://nuso.org/articulo/prosur-integracion-america-latina-derecha-alianza/>. Acceso en: 5 ene. 2021.

FRENKEL, A. El mundo según Bolsonaro: La nueva política exterior de Brasil. **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, nov. 2018. Disponible en: <https://nuso.org/articulo/el-mundo-segun-bolsonaro/>. Acceso en: 5 ene. 2021.

GILPIN, R. **U.S. Power and the Multinational Corporation**. Nueva York: Basic Books, 1975.

GOMES SARAIVA, M. Procesos de integración de América del Sur y el papel de Brasil: los casos del MERCOSUR y la UNASUR. **Revista CIDOB d'afers internacionals**, Barcelona, n.97-98, p. 87-100, 2012.

GOMES SARAIVA, M. Brazilian foreign policy towards South America during the Lula Administration: caught between South America and MERCOSUR. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v.53, ed. esp., p. 151-168, 2010.

GRATIUS, S.; PUENTE, J. M. ¿Fin del proyecto alternativo ALBA?: Una perspectiva política y económica, **Revista de Estudios Políticos**, Madrid, n.180, p. 229-252, 2018.

HAAS, E. B. **The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950–1957**. 2. ed. Stanford, CA: Stanford University Press, 1968.

HAAS, E. B. **The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces: 1950–1957**. Stanford, CA: Stanford University Press, 1958.

HERRERA SANTANA, D. Hegemonía y Relaciones Internacionales: Un estado del arte. **Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM**, Ciudad de Mexico, n.127, p. 11-47, 2017.

KNORR, K. **The Power of Nations: The Political Economy of International Relations**. Nueva York: Basic Books, 1975.

KRASNER, S. D. State Power and the Structure of International Trade. **World Politics**, New York, v.28, n.3, p. 317-347, 1976.

LEGLER, T. Post-hegemonic regionalism and sovereignty in Latin America: optimists, skeptics, and an emerging research agenda. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v.35, n.2, p. 325-352, 2013.

LÓPEZ CANELLAS, M. F.; VILANI, D. El acuerdo Petrocaribe en el marco de la Cooperación Sur: Sur y su relevancia política y económica. En: SERBIN, A.; MARTÍNEZ, L.; RAMANZINI JÚNIOR, H. (coord.). **Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe**. Buenos Aires: CRIES, 2014. p. 179-206.

LORENZINI, M.E.; CEPPI, N. Bolivia y Venezuela como PRM's: Un análisis comparativo en torno a la cooperación internacional. En: COLACRAI, M. (comp.). **La Cooperación Internacional desde la visión de los PRM: discusiones conceptuales, diseños de políticas y prácticas sudamericanas**. Rosario: UNR Editora, 2013. p. 189-224.

MALAMUD, A. Presidentialist decision making in Latin American foreign policy. Examples from Regional Integration Processes. En: DOMINGUEZ J.I.; COVARRUBIAS, A. (ed.). **Routledge Handbook of Latin America in the World**. Londres: Routledge, 2015. p. 112-123.

- MALAMUD, A. A Leader Without Followers?: The Growing Divergence Between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy. **Latin American Politics and Society**, Cambridge, UK, v.53, n.3, p. 1-24, 2011.
- MALAMUD, A. Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional. *En: CONGRESO LATINOAMERICANO DE CIENCIA POLÍTICA (ALACIP)*, 5., Buenos Aires. **Anales [...]**, Buenos Aires, 28-30 jul. 2010. p.1-23.
- MALAMUD, A.; GARDINI, G. L. Has Regionalism Peaked?: The Latin American Quagmire and its Lessons. **The International Spectator: Italian Journal of International Affairs**, Roma, v.47, n.1, p. 116–133, 2012.
- MATTLI, W. **The logic of Regional Integration: Europe and Beyond**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- MORAVCSIK, A. **The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht**. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1998.
- MOURÓN, F.; ONUKI, J. ¿Brasil es un líder en América del Sur?: El papel brasileiro através del concepto de liderazgo situacional. **Estudos Internacionais**, Belo Horizonte, v.3, n.1, p. 9-25, 2015.
- NOLTE, D. Potencias regionales en la política internacional: conceptos y enfoques de análisis. **GIGA Working Papers**, Hamburg, Germany, n.30, 2006. Disponible en: [https://www.researchgate.net/publication/5080737\\_Potencias\\_regionales\\_en\\_la\\_politica\\_internacional\\_conceptos\\_y\\_enfoques\\_de\\_analisis](https://www.researchgate.net/publication/5080737_Potencias_regionales_en_la_politica_internacional_conceptos_y_enfoques_de_analisis). Acceso en: 5 ene. 2021.
- PETERSEN, M.; SCHULZ, C.-A. Setting the Regional Agenda: A Critique of Posthegemonic Regionalism. **Latin American Politics and Society**, Cambridge, UK, v.60, n.1, p.102-127, 2018.
- QUILICONI, C.; RIVERA, R. Ideología y liderazgo en la cooperación regional: los casos del Consejo Suramericano de Defensa y el Consejo Suramericano sobre el problema mundial de las Drogas en UNASUR. **Revista Uruguay de Ciencia Política**, Montevideo, Uruguay, v.28, n.1, p. 219-248, 2019.
- QUILICONI, C.; SALGADO ESPINOZA, R. Latin American Integration: Regionalism à la Carte in a Multipolar World?. **Colombia Internacional**, Bogota, v.92, p. 15-41, 2017.
- RABY, D. Venezuelan Foreign Policy under Chávez, 1999–2010: The Pragmatic Success of Revolutionary Ideology?. *En: GARDINI, G. L.; LAMBERT, P.* **Latin American Foreign Policies Between Ideology and Pragmatism**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011. p. 159-177.

RIGGIROZZI, P. Re-territorializando consensos: Hacia un regionalismo post-hegemónico en América Latina. *En*: SERBIN, A.; MARTÍNEZ, L.; RAMANZINI JÚNIOR, H. (coord.). **Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012**. Buenos Aires: CRIES, 2012a. p. 129-151.

RIGGIROZZI, P. Region, Regionness and Regionalism in Latin America: Towards a New Synthesis, **New Political Economy**, London, v.17, n.4, p. 421-443, 2012b.

RIGGIROZZI, P.; TUSSIE, D. **The Rise of Post-hegemonic Regionalism: The Case of Latin America**. London: Springer, 2012.

RIVAROLA PUNTIGLIANO, A.; BRICEÑO-RUIZ, J. **Resilience of Regionalism in Latin America and the Caribbean**. Nueva York: Palgrave Macmillan, 2013.

ROSA, A. B. Prosul: Entenda como deve funcionar novo bloco de países sul-americanos. **Huffpost Brasil**, 23 mar. 2019.

SANAHUJA, J.A. La crisis de integración y el regionalismo en América Latina: giro liberal-conservador y contestación normativa. *En*: MESA, M. (coord.). **Ascenso del nacionalismo y el autoritarismo en el sistema internacional Anuario 2018-2019**. Madrid: CEIPAZ, 2019. p. 107-126.

SANAHUJA, J.A. Regionalismo e integración en América Latina: de la fractura Atlántico-Pacífico a los retos de una globalización en crisis. **Pensamiento Propio**, Madrid, v.44, n.21, p. 29-75, 2016.

SANAHUJA, J.A. Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR. *En*: SERBIN, A.; MARTÍNEZ, L.; RAMANZINI JÚNIOR, H. (coord.). **Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012**. Buenos Aires: CRIES, 2012. p. 19-71.

SANAHUJA, J.A. La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal. *En*: CIENFUEGOS, M.; SANAHUJA, J. A. **Una región en construcción: UNASUR y la Integración de América del Sur**. Barcelona: CIDOB, 2010. p. 87-134.

SERBIN, A. Déficit democrático y participación ciudadana en el marco del regionalismo post-liberal. *En*: SERBIN, A.; MARTÍNEZ, L.; RAMANZINI JÚNIOR, H. (coord.). **Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012**. Buenos Aires: CRIES, 2012. p. 73-127.

SERBIN, A. Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: los nuevos desafíos. *En: ROJAS ARAVENA, F. (ed.). América Latina y el Caribe: multilateralismo vs. Soberanía. La construcción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños.* Buenos Aires: Teseo/FLACSO, 2011. p. 49-98.

WALLACE, A. Crisis en Nicaragua, a un año del inicio de las protestas: ‘Ortega solo va a ceder cuando la presión nacional e internacional lo pongan en una situación extrema’. **BBC Mundo**. 18 abr. 2019. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-47964275> Acceso en: 20 nov. 2019.

Recibido em: 25 de agosto de 2020

Aprovado em: 03 de outubro de 2020



# RÉQUIEM PARA UMA INICIATIVA DE REGIONALISMO SUL-AMERICANO: IDEOLOGIA VS. PRAGMATISMO NO OCASO DA UNASUL

Lucas GUERRA<sup>1</sup>  
Gustavo FRISSE<sup>2</sup>

**RESUMO:** O artigo apresenta uma análise do recente desmantelamento da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) sob os governos do giro liberal-conservador recentemente vivenciado na América do Sul. Através da mobilização de trechos de discursos de Chefes de Estado da região, é possível notar que o caráter alegadamente “ideológico” da UNASUL é apresentado como justificativa principal para a saída da instituição. Diante disso, o objetivo geral do artigo é apresentar um questionamento a essas narrativas sobre o caráter “ideológico” da UNASUL. Para tanto, parte-se de uma revisão de literatura sobre regionalismo, pragmatismo e ideologia. Argumenta-se, em primeiro lugar, que pragmatismo e ideologia no regionalismo não são conceitos dicotômicos, mas complementares. Assim, em que pese elementos ideológicos da UNASUL, a organização representa uma série de alinhamentos e fatores pragmáticos em sua institucionalização e atuação. Finalmente, argumenta-se que as propostas de “des-ideologização” e “realinhamento pragmático” do regionalismo das novas direitas na América do Sul é, efetivamente, mais ideológico do que pragmático como se propõe.

**PALAVRAS-CHAVE:** UNASUL. Regionalismo. América do Sul. Onda rosa. Novas direitas.

<sup>1</sup> Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), Instituto de Relações Internacionais, Rio de Janeiro – RJ – Brasil. Doutorando. Pesquisador no “Grupo SEED – Segurança e Desenvolvimento no Sul Global” (BRICS Policy Center). Membro do Grupo de Pesquisa “Descolonizando as RI” (UNILA). O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2248-2544>. [lucaspguerra@gmail.com](mailto:lucaspguerra@gmail.com).

<sup>2</sup> Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), Instituto de Relações Internacionais, Rio de Janeiro – RJ – Brasil. Mestrando. O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1756-7965>. [gustavoluizfrisso@hotmail.com](mailto:gustavoluizfrisso@hotmail.com).

## RÉQUIEM FOR A REGIONAL INTEGRATION INITIATIVE IN SOUTH AMERICA: IDEOLOGY VS. PRAGMATISM IN THE DECLINE OF UNASUR

**ABSTRACT:** *The article presents an analysis of the recent dismantling of the Union of South-American Nations (UNASUR) under the governments of the liberal-conservative turn recently experienced in South America. Through the mobilization of excerpts from speeches by Heads of State in the region, it is possible to note that the allegedly “ideological” character of UNASUR is presented as the main justification for leaving the institution. Having that in mind, the main objective of the article is to interrogate narratives about the ‘ideological’ character of UNASUR. For that, the article presents a literature review on regionalism, pragmatism and ideology to challenge this narrative. It is argued, first, that pragmatism and ideology in regionalism are not dichotomous, but complementary concepts. Moreover, despite UNASUR’s ideological elements, the organization represents a series of alignments and pragmatic factors in its institutionalization and performance. Finally, it is argued that the proposals for “de-ideologization” and “pragmatic realignment” of the regionalism of the new rights in South America are, in fact, more ideological than pragmatic as they claim.*

**KEYWORDS:** UNASUR. Regionalism. South America. Pink wave. New rights.

### Introdução

No presente artigo, temos o objetivo de apresentar uma análise sobre o recente desmantelamento da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), uma das mais proeminentes iniciativas do chamado regionalismo “pós-hegemônico” ou “pós-liberal” na América do Sul (BRICEÑO RUIZ; RIBEIRO HOFFMANN, 2015; SANAHUJA, 2009). Nesse sentido, é importante notar que o abandono da UNASUL por parte de governos sul-americanos é um processo inscrito no recente “giro liberal-conservador” atravessado pela região, tendo por marca a ascensão de lideranças à direita e extrema-direita no espectro político-ideológico (SANAHUJA; COMINI, 2018). Nesse cenário, a justificativa generalizada para o abandono da UNASUL é o alegado “enviesamento ideológico” da organização, apontada pelos governos de turno como conivente com práticas alegadamente corruptas e autoritárias de governos de esquerda e centro-esquerda da “onda rosa”<sup>3</sup>, que fundaram a organização (SANAHUJA, 2019). O que se verifica, portanto, são discursos que justificam a saída da UNASUL como

<sup>3</sup> Termo utilizado para se referir justamente à ascensão democráticas de governos de alinhamento político-ideológico à esquerda e centro-esquerda na América Latina nos primeiros anos do século XXI (WEBBER, 2017).



uma “des-ideologização” das políticas externas e das iniciativas de regionalismo na América do Sul.

Portanto, há no cerne do ocaso da UNASUL uma tensão entre ideologia e pragmatismo nas políticas externas dos países sul-americanos e no formato das iniciativas de regionalismo na região. A narrativa política ora dominante é a de que as políticas exteriores e os regionalismos do ciclo político progressista na América do Sul são ideologicamente enviesados, logo ineficientes, cabendo aos governos liberal-conservadores atuais a missão de restaurar o pragmatismo e superar a ideologização na região. Aqui, temos a intenção de desafiar essa narrativa. Argumentamos, portanto, que o perfil político-ideológico da UNASUL – e das políticas exteriores que levaram à sua construção – esteve também pautado por uma série de considerações pragmáticas sobre a conjuntura internacional e regional do momento de instituição desta iniciativa. De outro lado, apesar de se apresentar como processo de “des-ideologização” e “pragmatismo”, o atual desmantelamento da UNASUL é um processo carregado de ideologia (liberal-conservadora), e que nos parece desvinculado de considerações pragmáticas sobre a atual conjuntura global e da própria região.

Para avançar nosso argumento, nos baseamos em uma metodologia essencialmente qualitativa, pautada sobremaneira na revisão de literatura. A essa revisão bibliográfica, somamos trechos dos discursos de governantes sul-americanos justificando suas respectivas saídas da UNASUL. Em termos de estrutura, o artigo está dividido em três seções principais, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira, apresentamos uma breve discussão sobre regionalismo, política externa, ideologia e pragmatismo na América do Sul, preparando o terreno conceitual-analítico para a análise que se segue nas seguintes seções. Na segunda seção, introduzimos a UNASUL, suas principais características e alguns elementos do contexto em que esta iniciativa surgiu, considerando tanto elementos ideológicos quanto pragmáticos naquela conjuntura internacional e regional. Na terceira seção, discutimos o recente ocaso da UNASUL, apresentando os discursos governamentais justificando o abandono da organização e tecendo uma análise sobre a carga ideológica e as possíveis consequências pragmáticas desse processo.

## **Ideologia e Pragmatismo: Inflexões sobre o Regionalismo na América do Sul**

Antes de adentrar em uma discussão mais detalhada a respeito da UNASUL, nos cabe apresentar alguns dos conceitos e chaves analíticas que

orientam a nossa discussão. Nesse sentido, um conceito fundamental é o de *regionalismo*. Uma primeira conceitualização do termo pode se dar a partir da sua distinção com a “integração regional”. Grosso modo, esta última se refere majoritariamente a processos de liberalização econômica entre países que constituem uma determinada região, visando constituir nela um mercado comum (CELLI JUNIOR, 2006; HURRELL, 1993). O regionalismo, por sua vez, se distinguiria ao extrapolar essa dimensão em certa medida mais técnica e etapista que constitui a integração econômica (HURRELL, 1993; SÖDERBAUM, 2015). Aponta, nesse sentido, para a construção de uma região como um *espaço de articulação política* entre os países que a compõem, para além do viés estritamente econômico geralmente atribuído à integração regional (BENZI; NAREA, 2018).

Assim, o *regionalismo* é um processo político que remonta à edificação da ordem internacional pós-Guerra Fria (HURRELL, 1993). Naquele período, face a dissolução dos blocos Leste/Oeste e ascensão de uma globalização neoliberal capitaneada pelos EUA, as regiões se tornaram espaços fundamentais tanto para pautar a inserção econômica dos países como para reforçar plataformas de diálogo e concertação política para além das opções limitadas que vigeram durante a ordem bipolar (FRANCO; ROBLES, 1995; HURRELL, 1993). Nesse cenário, o regionalismo aparece como oportunidade para a construção majoritariamente interestatal de um marco político comum para o diálogo e mediação entre a “região” e o “mundo” (ou outras regiões) (SÖDERBAUM, 2015). Assim, nas palavras de Andrew Hurrell (1993, p. 3), o regionalismo pode ser entendido como:

[...] o conjunto de políticas de um ou mais Estados destinadas a promover a emergência de uma sólida unidade regional, a qual desempenha um papel definidor nas relações entre os Estados dessa região e o resto do mundo, bem como constitui a base organizativa para políticas no interior da região, numa ampla gama de temas.

Desse modo, ao falarmos em regionalismo, é importante ter em consideração fatores políticos, sociais e econômicos referentes às dimensões internacional, regional e nacional dos atores envolvidos (HURRELL, 1993; SANAHUJA, 2009; SÖDERBAUM, 2015; SOUZA, 2012). Para fazermos considerações sobre o regionalismo na América do Sul, por exemplo, é necessário ter em mente aspectos estruturais na dimensão internacional que geralmente servem como oportunidades ou constrangimentos para a região, e.g. a presença hegemônica dos Estados Unidos e o preço das *commodities* no mercado internacional

(BENZI; NAREA, 2018; SANAHUJA, 2009; SOUZA, 2012). Igualmente, é preciso considerar aspectos semelhantes no âmbito regional, tais como as complementariedades entre cadeias produtivas, a presença de conflitos e tensões intraestatais e afinidades ideológicas entre governos da região (BENZI; NAREA, 2018; SANAHUJA, 2009; SOUZA, 2012).

Sendo assim, o perfil assumido pelas iniciativas de regionalismo e integração regional é sobremaneira pautado pela política externa dos Estados que compõem uma determinada região (SANAHUJA, 2019; SOUZA, 2012). Se considerarmos o caráter “interméstico” da política externa – isto é, determinado tanto por fatores domésticos quanto internacionais (PINHEIRO, 2004) – temos no fator regional um importante espaço de articulação entre ambos os fatores (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2018). Posto de outro modo, os processos de regionalismo podem servir como plataformas de projeção de pautas domésticas comuns entre Estados de uma determinada região em suas estratégias de inserção internacional (SÖDERBAUM, 2015). Os regionalismos, portanto, são também atravessados por uma das tensões fundamentais da política exterior: aquela entre posturas ideológicas e pragmáticas (GARDINI, 2011a).

Conforme coloca Gian Luca Gardini (2011a), muitos dos debates teórico-analíticos sobre política externa são caracterizados por uma dicotomia entre *pragmatismo* – visto como processo ideal, pautado por situações políticas concretas – e *ideologia*, geralmente conceitualizada de modo pejorativo, como excessivamente normativa e descolada da realidade. Contra esse tipo de enquadramento, Gardini (2011a) sugere que pragmatismo e ideologia não são elementos dicotômicos na política externa, mas sim *complementares*. Nas palavras do autor:

A relação dicotômica entre visões ideológicas da política, de um lado, e abordagens pragmáticas e neutras, de outro lado, é na melhor das hipóteses mal concebida. Valores são um elemento chave para qualquer entendimento de atividades sociais [...]. Não só as doutrinas políticas revolucionárias ou radicais são ideológicas, mas também o são o conservadorismo e o liberalismo. Em certa medida, nem o próprio pragmatismo escapa dessa lógica, posto que seus pressupostos e julgamentos são guiados por preferências orientadas por valores (GARDINI, 2011a, p. 15, tradução nossa<sup>4</sup>).

<sup>4</sup> No original: “The dichotomous relationship between ideological views of politics or policies on the one hand, and “pragmatic,” value-free approaches to them, on the other, is at best misconceived. Values are key to any understanding of all social activities [...]. Not only are revolutionary or radical political doctrines ideological, but so are conservatism and liberalism. To a degree, not even pragmatism itself escapes this logic in that its assumptions and judgments are guided by value-oriented preferences”. (GARDINI, 2011a, p. 15).

No entanto, ainda seguindo Gardini (2011a), é possível estabelecer uma distinção entre políticas exteriores ditas mais “ideológicas” e aquelas ditas mais “pragmáticas”. Tal distinção, para o autor, seguiria os seguintes critérios:

Uma **política externa pragmática** é baseada no princípio de que a utilidade, funcionalidade e praticidade das ideias, políticas e propostas são o critério de seu mérito. [...] Uma forte ênfase é dada à avaliação das ações de acordo com suas consequências práticas. Uma política externa pragmática pode ser caracterizada pelo planejamento de médio-prazo e pela política de Estado, mais que de governo.

Uma **política externa ideológica** enfatiza princípios e soluções doutrinários, em vez da adaptabilidade e das consequências práticas de assertivas e ações. [...] prioriza posições e remédios preconcebidos sobre sua real viabilidade e utilidade. Uma política externa ideológica pode ser associada e caracterizada pelo planejamento de relativamente curto-prazo e por uma visão personalizada das relações internacionais relacionadas a um líder ou governo específico, mais que a um interesse nacional consistente (GARDINI, 2011a, p. 17, tradução nossa, grifo do autor<sup>5</sup>).

Temos, até o momento, que as políticas externas dos países que compõem uma região são um fator determinante para os rumos do regionalismo; são elas que dão substância e orientação à região enquanto espaço de articulação política (GARDINI, 2011b; SANAHUJA, 2019). Sendo assim, a composição dos regionalismos é também atravessada por processos políticos ora percebidos como mais ideológicos, ora como mais pragmáticos (GARDINI, 2011b). Novamente com Gardini (2011a), é importante ressaltar o caráter complementar desses elementos. Assim, uma determinada configuração de regionalismo é composta por fatores pragmáticos e ideológicos, de acordo com a conjuntura regional e internacional na qual se insere.

---

<sup>5</sup> No original: “A **pragmatic foreign policy** is a foreign policy based on the principle that the usefulness, workability, and practicality of ideas, policies, and proposals are the criteria of their merit. [...] Strong emphasis is placed on evaluation of assertions and actions according to their practical consequences. A pragmatic foreign policy may be associated with and characterized by medium-term planning and state, rather than government, policy. An **ideological foreign policy** emphasizes principles and doctrinaire solutions over adaptability and the practical consequences of assertions and actions. [...] prioritizes preconceived positions and remedies over their actual viability and usefulness. An ideological foreign policy may be associated with and characterized by relatively short-term planning and a personalized vision of international relations related to a specific leader or administration rather than to a consistent national interest.” (GARDINI, 2011a, p. 17).

Gardini (2011a) estabelece uma estrutura de análise para compreender as interações entre elementos ideológicos e pragmáticos em política externa, estendendo-a também para a análise da projeção externa de blocos regionais intergovernamentais, notadamente os presentes na América do Sul (GARDINI, 2011b). Segundo o modelo do autor, há cinco fatores que devem ser levados em consideração para pensar nos encontros entre pragmatismo e ideologia. Em primeiro lugar, temos os *fins e propósitos*, isto é, os objetivos que se pretende alcançar e suas implicações estratégicas. Em segundo lugar, os *meios disponíveis* para se alcançar esses objetivos, em termos de capacidades materiais e imateriais. O terceiro fator é a *agência* de líderes políticos, especialmente relevante dado o caráter presidencialista dos sistemas políticos latino-americanos. O quarto diz respeito ao próprio *processo* de desenho e implementação de políticas externas, de acordo com as rotinas burocráticas e barganhas políticas nele envolvidas. Finalmente, o quinto fator é o *contexto político e histórico* do cenário regional e internacional para o qual a política externa se direciona.

Levando em consideração esses elementos, nas seções que seguem apresentaremos uma análise de elementos pragmáticos e ideológicos presentes tanto no processo de criação da UNASUL quanto no de sua recente dissolução.

## **A “Onda Rosa” e o Regionalismo Sul-Americano: As Origens da UNASUL**

Como mencionamos na seção anterior, a compreensão e análise de mecanismos e iniciativas de regionalismo e integração regional exige a consideração tanto de elementos estruturais do cenário internacional quanto de conjunturas específicas no interior da região em questão, incluindo também considerações sobre os seus Estados-membros (SANAHUJA, 2009). Ambos os fatores apresentam tanto a estruturas de oportunidades e desafios frente às quais os regionalismos se posicionam, quanto as configurações assumidas pelas regiões em seus esforços conjuntos de inserção internacional (SANAHUJA, 2009).

Nesse sentido, começaremos a nossa apresentação da UNASUL a partir de algumas breves considerações sobre a conjuntura *internacional* que se apresentava no contexto de criação da organização, em meados da primeira década do século XXI. Um fator importante, nessa linha, foi um certo afastamento da presença hegemônica dos Estados Unidos na região. Fatores como o rechaço à proposta de Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), somado a uma ênfase da política externa estadunidense na Guerra ao Terror no Oriente Médio, abriu um espaço de certo ‘respiro’ para a articulação de forças políticas mais auto-

nomistas – algumas abertamente anti-imperialismo estadunidense – na região (WEBBER, 2017).

A isso se acrescenta ainda a crise financeira de 2008, que atingiu especialmente os EUA e em grande medida teve impactos minoritários na América Latina. Enquanto os EUA e demais países no Norte Global se concentravam em programas de recuperação da crise, abriram-se janelas de oportunidades para que países no Sul buscassem novas estratégias e plataformas de inserção econômica internacional (vide a formação dos BRICS e posteriormente de seu Banco de Desenvolvimento, ou as próprias propostas de criação do Banco do Sul junto à UNASUL) (TOUSSAINT, 2008). Ainda em termos de fatores na economia mundial, é preciso mencionar a vertiginosa ascensão da China como potência econômica global, acompanhada de uma notável aproximação comercial do gigante asiático com a América Latina (GASPERIN; GUERRA, 2019; SLIPAK, 2014). Nos primeiros anos do século XXI, a China se tornou o principal parceiro econômico da maioria dos países latino-americanos, inaugurando o *boom das commodities* que financiou o novo ciclo político nacional-desenvolvimentista vivenciado na região (MORENO, 2015).

Em termos da *região*, temos uma mudança de ciclo político – e, por extensão, de projetos de regionalismo – de grandes proporções. Ao longo da década de 1990, prevaleceram na América Latina governos de alinhamento político-ideológico neoliberal, com políticas externas pautadas sobremaneira pelo Consenso de Washington<sup>6</sup>. Assim, vigorou nesse período o que a literatura convencionou chamar de “regionalismo aberto”: um modelo baseado por uma integração sobretudo econômica, nos moldes da liberalização financeira e comercial, atração de capitais e empresas transnacionais e inserção da América Latina na globalização neoliberal (HURRELL, 1993; NERY, 2016; SANAHUJA, 2009). Contudo, o fim da década de 1990 e início dos anos 2000 assistiu a uma erosão desse modelo: graves crises econômicas, políticas e sociais atravessaram de modo generalizado a região (HURRELL, 1993; NERY, 2016; SANAHUJA, 2009).

Desse modo, o início do século XXI foi marcado na América Latina pela formação de um novo ciclo político e econômico, caracterizado sobremaneira pelo abandono do consenso neoliberal (GARCIA, 2008; WEBBER, 2017). Com grande respaldo de movimentos sociais que protagonizaram as lutas anti-neoliberais na região, emergiram governos comprometidos com modelos de governança pautados por um maior controle estatal sobre a economia, fortes

---

<sup>6</sup> Pacote de ajustes estruturais de cunho neoliberal formulado pelo Departamento de Estado dos EUA, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial e outorgado à América Latina como pré-requisito para a concessão de novos empréstimos à região (WEBBER, 2017).

programas de redistribuição de renda e assistência social e intensificação da participação política de grupos marginalizados (GARCIA, 2008; WEBBER, 2017). A esse conjunto de novos governos na região – que abarca experiências tão diversas quanto os neodesenvolvimentismos (Argentina, Brasil, Uruguai) e as propostas de “Bem Viver” e “Socialismo do século XXI” (Bolívia, Equador, Venezuela) – convencionou-se chamar de *onda rosa* (WEBBER, 2017). Em linhas gerais, o termo se refere à consolidação de um ciclo político de governos democráticos de alinhamento ideológico à esquerda e centro-esquerda na região.

Dentre as características marcantes dos governos de *onda rosa*, em que pese as diferenças políticas existentes entre eles, uma que aqui merece especial atenção é o seu comprometimento com a integração regional. Posto que grande parte da força política que impulsionou a ascensão democrática dos novos governos na região foi de rechaço às políticas neoliberais<sup>7</sup> – largamente percebidas como associadas à atuação dos EUA e de instituições financeiras como o FMI e o Banco Mundial – a afirmação da *autonomia e desenvolvimento* regional se tornou uma importante plataforma das políticas externas dos novos governos e, por extensão, da projeção internacional da região (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2018). A *integração latino-americana*, em um cenário de forte afinidade político-ideológica e espírito cooperativo entre as principais lideranças da região, se tornou uma característica prioritária da *onda rosa* (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2018). Nesse sentido, são dignos de nota fatores como a expansão social das agendas do MERCOSUL (bem como a inclusão da Bolívia e Venezuela no interior do bloco<sup>8</sup>), e a criação de novos blocos regionais, como a Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA), a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) e a própria União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) (NERY, 2016; SOUZA, 2012).

---

<sup>7</sup> Uma certa superação do ‘paradigma neoliberal’ é uma característica ressaltada por um conjunto de autores em suas análises da “onda rosa” na América Latina, em especial em termos de política externa – ver, por exemplo, Cerro (2008). Sustenta-se em posturas de não-subserviência à hegemonia estadunidense e às ‘regras de mercado’ indiscriminadamente avançadas por organizações internacionais e instituições financeiras internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização Mundial do Comércio (OMC), além da retomada de uma participação mais ativa do Estado na gestão da economia e políticas de redistribuição social (WEBBER, 2017). Contudo, é importante lembrar que grande parte dos Estados latino-americanos manteve-se fiel ao “tripé macroeconômico” consolidado no período neoliberal, priorizando uma inserção na economia internacional pautada pelas regras de competitividade de mercado – veja-se Côte e Souza (2020). Nos termos desse artigo, a convivência entre posturas discursivas e políticas desafiadoras ao consenso neoliberal e a manutenção de princípios de política econômica herdados do neoliberalismo denota justamente a dimensão de coexistência e complementariedade entre “ideologia” e “pragmatismo” destacada por Gardini (2011a).

<sup>8</sup> A adesão da Bolívia até a presente data não foi ratificada por todos os Estados-membros, e a Venezuela se encontra suspensa do bloco.



Trazendo a discussão especificamente para o caso da UNASUL, é importante considerar também aspectos da política externa de alguns dos Estados-membros do que viria a ser a organização. Nessa linha, ressalta-se o protagonismo do Brasil, sendo a criação da UNASUL parte de décadas de esforços da política exterior do país para consolidar um regionalismo especificamente *sul-americano*, onde poderia projetar uma hegemonia regional sem a competição representada pelo México no regionalismo latino-americano mais amplo (GALVÃO, 2009; RIGGIROZZI; TUSSIE, 2018). Assim, os esforços rumo à construção de um regionalismo da América do Sul remontam ainda a governos brasileiros do período neoliberal – notadamente os de Itamar Franco e FHC – que estabeleceram as bases para pensar em uma Área de Livre Comércio na América do Sul, bem como na consolidação de uma “zona de paz” na região (BRICEÑO RUIZ; RIBEIRO HOFFMANN, 2015).

Nesse sentido, ainda durante o governo FHC foi criada a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), como plataforma para promover uma integração – em termos de liberalização econômica – entre o MERCOSUL e a Comunidade Andina (CAN) (NERY, 2016; SOUZA, 2012). Contudo, com a referida virada à esquerda na região, esse projeto de regionalismo passou a ser disputado por países do eixo “bolivariano”, com protagonismo da Venezuela (SANAHUJA, 2009). Tais países – aos quais se somou a Argentina – rechaçaram a atribuição de um caráter de livre comércio à progressão da CASA (BRICEÑO RUIZ; RIBEIRO HOFFMANN, 2015; TORRES, 2011). Desse modo, a transformação do fórum de coordenação CASA na organização internacional UNASUL, efetivada em tratado constitutivo de 2008 – o Tratado de Brasília – se deu sem nenhuma menção ao “livre comércio” como parte dos objetivos da organização (BRICEÑO RUIZ; RIBEIRO HOFFMANN, 2015; TORRES, 2011).

Assim, a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) pode ser melhor compreendida como uma organização de coordenação política entre os Estados da América do Sul. Um objetivo central da nova instituição é fazer um contraponto à hegemonia hemisférica exercida pelos Estados Unidos, constituindo um espaço autônomo para a deliberação de questões políticas, econômicas, sociais e securitárias (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2018; SANAHUJA, 2009). Há, nesse sentido, um esforço de construção de um regionalismo para muito além da pauta econômica. Efetivamente, o foco da UNASUL é na concertação política entre Estados, solução intrarregional de litígios e eventuais crises nos e entre os países-membros, coordenação de políticas sociais (cobrindo áreas como meio ambiente, saúde e educação) e, em termos econômicos, promoção de projetos de



infraestrutura integrando a região (BRICEÑO RUIZ; RIBEIRO HOFFMANN, 2015; PASCUAL, 2013; SOUZA, 2012).

Alguns desses elementos ficam evidentes no próprio tratado constitutivo da UNASUL, assinado e ratificado por todos os 12 países que compõem a região<sup>9</sup>. O Tratado de Brasília, assinado em 23 de maio de 2008 na capital brasileira, estabelece como estrutura institucional da organização os seguintes órgãos: Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo; Conselho de Ministras e Ministros de Relações Exteriores; Conselho de Delegadas e Delegados e Secretaria-Geral, além da Presidência Pro Tempore (FIGUEIREDO, 2014). A estes, se somam Conselhos Ministeriais Setoriais e eventuais Grupos de Trabalho (FIGUEIREDO, 2014). Nessa estrutura, já fica evidente uma importante característica da UNASUL: seu caráter intergovernamental, que reflete ainda o notório presidencialismo sul-americano, com suas principais instâncias compostas por altos funcionários do Poder Executivo dos Estados-membros. Destaca-se, ainda, a regra da unanimidade, de modo que o processo decisório da organização prioriza o consenso (SANAHUJA, 2009).

Ainda como parte da estrutura institucional da UNASUL, entre 2008 e 2012 foram criados uma série de Conselhos setoriais para orientação das atividades de governança da organização (NERY, 2016). Temos, nesse sentido, os seguintes departamentos: Conselho Sul-Americano de Defesa (CDS); Conselho Sul-Americano de Saúde (CSS); Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial das Drogas (CSPDM), Conselho Sul-Americano de Desenvolvimento Social (CSDS); Conselho Sul-Americano de Educação (CSE); Conselho Sul-Americano de Cultura (CSC); Conselho Sul-Americano de Ciência, Tecnologia e Inovação (COSUCTI); Conselho Sul-Americano de Economia e Finanças (CSEF); Conselho Sul-Americano de Segurança Cidadã contra a Delinquência Organizada Transnacional (CSDOT); e Conselho Sul-Americano Eleitoral (CEU) e Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN). Esse último teve grande projeção, assimilando a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) e implementando importantes projetos infraestruturais na região<sup>10</sup>. Tal abrangência de áreas de atuação demonstra o caráter multidimensional e a prevalência de elementos políticos e sociais sobre os econômicos do projeto da UNASUL.

<sup>9</sup> Sendo eles: América do Sul: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela.

<sup>10</sup> Para uma exposição mais detalhada sobre os projetos e eixos de atuação da IIRSA, sugerimos a leitura de Honório (2013).

Além dos projetos de infraestrutura realizados no seio do COSIPLAN, outro importante marco de atuação da UNASUL foi a mediação de crises políticas e tensões interestatais que emergiram na região. Um exemplo, logo no início da institucionalização da UNASUL, foi a mediação da crise de *Media Luna* entre governos subnacionais rebeldes e o governo nacional na Bolívia<sup>11</sup> (PASCUAL, 2013). Em 2009, a organização foi fundamental na mediação de tensões entre Venezuela e Colômbia, devido ao aceite desta última à implementação de bases militares estadunidenses em seu território (PASCUAL, 2013). A UNASUL atuou ainda na mitigação de uma tentativa de golpe de Estado conduzida por forças policiais no Equador (PASCUAL, 2013; ROCHA, 2018).

Com essa breve introdução e contextualização da UNASUL, nos cabe agora analisá-la em termos de posicionamentos ideológicos e pragmáticos, conforme os entendimentos apresentados na seção anterior. Nesse sentido, é importante ressaltar a complementariedade existente entre pragmatismo e ideologia em políticas exteriores e projetos de regionalismo (GARDINI, 2011a, 2011b). Para fins analíticos, ainda assumindo a caracterização de Gardini (2011a), uma postura majoritariamente ideológica seria pautada por discursos doutrinários, de pouca aplicabilidade prática e mais voltada ao curto prazo. Uma postura majoritariamente pragmática, por outro lado, focaria mais nas consequências práticas de determinadas ações, visando interesses consistentes e de médio-prazo.

No caso da UNASUL, o elemento ideológico é bastante evidente, dada a já mencionada conjuntura regional da qual a organização nasceu. Não obstante, considerando os fatores de análise estabelecidos por Gardini (2011a, 2011b), é notório também o perfil pragmático assumido pela instituição. Em termos de *fins e propósitos*, a consolidação de uma instância de posicionamento político coordenado da América do Sul frente ao restante do mundo é sobretudo ideológica. Mas os *meios disponíveis* – ou melhor, tornados disponíveis – para tal fim apresentaram um caráter fortemente pragmático: a institucionalização por tratado, consequente atribuição de personalidade jurídica internacional à iniciativa, somada de uma estrutura institucional conforme com objetivos de médio e mesmo longo prazo. A *agência* dos líderes políticos, pautada por afinidade ideológica, se deu também a partir de critérios pragmáticos de superação da onda neoliberal e afirmação nacional, regional e internacional da *onda rosa* na região. Quanto ao *processo* de criação da UNASUL, nota-se também que diferenças ideológicas foram negociadas e superadas em prol do interesse pragmático de institucionalização da organização. Por fim, mas não menos importante, temos um *contexto*

<sup>11</sup> Para mais sobre a crise de Media Luna, ver Zabolotsky (2017).

*político e histórico* regional e internacional marcado por posturas ideológicas da *onda rosa*, mas que abriram janelas de oportunidade para a consolidação pragmática de projetos regionalistas de autonomia e desenvolvimento na região.

Mesmo em termo das políticas externas individuais dos Estados-membros, Gian Luca Gardini (2011b) nota que, em que pese as posturas inevitavelmente ideológicas da UNASUL, havia interesses e oportunidades bastante pragmáticos em jogo:

Com a UNASUL, o Brasil tem acesso a mais mercados, suprimento energético e acesso ao Pacífico, bem como a consolidação de uma plataforma para apoiar suas aspirações globais. O Chile encontra novos mercados, acesso a recursos energéticos e um meio para adereçar fricções com seus vizinhos. A Bolívia encontra novos mercados para o seu gás e um acesso mais fácil a estruturas portuárias. O Peru fortalece seu papel como um portal para a Ásia e lucra com a integração energética. A Colômbia pode regionalizar seus problemas internos e dissipar tensões com seus vizinhos, e a Venezuela viu uma oportunidade para avançar sua agenda bolivariana em nível regional, enquanto todos os outros membros também viram vantagens e oportunidades (GARDINI, 2011b, p. 245, tradução nossa<sup>12</sup>).

Outrossim, José Sanahuja (2017) sustenta que o “regionalismo pós-liberal” na América Latina (no qual destaca a UNASUL) não foi pautado somente pela ideologia. Por mais que uma repolitização ideológica de agendas de desenvolvimento, política externa e integração regional seja um marco dos governos da onda rosa, havia interesses bastante pragmáticos orientando os novos processos de regionalismo na região. Países com forte perfil agroexportador, como Brasil, Argentina e Uruguai, por exemplo, não poderiam aceitar as condições subjugadoras de tratados de livre-comércio impostos pela União Europeia e os EUA (SANAHUJA, 2017). Ademais, a consolidação de projetos políticos questionadores de interesses estadunidenses e de demais potências do Norte Global exigia uma plataforma conjunta de apresentação de perspectivas e mitigação de represálias. Além disso, uma iniciativa forte de coordenação polí-

---

<sup>12</sup> No original: “*Within UNASUR Brazil would acquire enlarged markets, energy supply, and access to the Pacific, as well as a platform to support its global aspirations. Chile sought new markets, access to energy resources and a venue to address frictions with its neighbors. Bolivia would find new markets for its gas and easier access to port facilities. Peru would strengthen its role as a gate to Asia and profit from energy integration. Colombia could regionalize its internal problems and diffuse tensions with neighbors, and Venezuela saw an opportunity to advance its Bolivarian agenda at the regional level, while all other members saw some advantages and opportunities*”. (GARDINI, 2011b, p. 245).

tica, como a UNASUL, ajudaria a mitigar crises internas nos novos governos da região, como de fato aconteceu nos casos da Bolívia e Equador (ROCHA, 2018; SANAHUJA, 2017).

## **O Giro Liberal-Conservador e o Desmantelamento da UNASUL: Uma questão de ideologia?**

Evidentemente, os pontos levantados na seção anterior não significam que a UNASUL é isenta de uma série de elementos problemáticos em sua instituição e atuação. Posturas ambíguas com relação à crise na Venezuela, por exemplo, serviram de substrato para críticas potentes à organização (COMINI; FRENKEL, 2014). Além disso, a UNASUL – notadamente no âmbito do COSIPLAN – serviu de instância legitimadora para projetos de desenvolvimento agressivos a comunidades tradicionais<sup>13</sup>, como no notório caso TIPNIS, na Bolívia<sup>14</sup> (PORTO-GONÇALVES; QUENTAL, 2012). Ainda no âmbito da COSIPLAN e seus projetos de infraestrutura, há vertentes de críticas que apontam para o enriquecimento de empresas público-privadas brasileiras envolvidas com a realização dos projetos, além da corrupção generalizada nos processos de licitação (HONÓRIO, 2019; SEBEN, 2015).

Apesar desse conjunto de críticas bastante legítimas à UNASUL, foi de outro teor o calvário que levou à sua dissolução. É importante notar que já no início da segunda década do século XXI, tanto o regionalismo da onda rosa quanto os governos desse ciclo começaram a passar por importantes turbulências. Novamente, consideramos importante ressaltar alguns elementos do cenário internacional e regional para entender essa mudança de conjuntura.

No plano internacional, nota-se um retorno de atenções da política externa estadunidense para a América Latina, agora inserindo parte da região em projetos de integração regional via acordos de livre comércio, como o Tratado Trans-Pacífico (TPP) (SANAHUJA, 2017). As oportunidades de inserção internacional via liberalização econômica que se abriram com o TPP para parte da região – notadamente Chile, Colômbia, México e Peru – trouxeram tensões, fragmentações e divergências quanto ao rumo dos mecanismos e estratégias de

---

<sup>13</sup> Segundo levantamento do Laboratório de Estudos de Movimentos Sociais e Territorialidades da Universidade Federal Fluminense (UFF), há mais de 900 comunidades tradicionais (indígenas, camponesas, quilombolas etc.) que coexistem em territórios atravessados pelos planejamentos de integração infraestrutural da IIRSA/COSIPLAN (PORTO-GONÇALVES; QUENTAL, 2012).

<sup>14</sup> Para mais sobre a controvérsia de TIPNIS, envolvendo um conflito entre o Estado boliviano e comunidades indígenas amazônicas em torno da construção de uma rodovia parte da carteira da IIRSA/COSIPLAN, sugerimos a leitura de Delgado (2018) e Sólón (2018).

regionalismo então vigentes (SANAHUJA, 2017). Outro fator importante foi o desaceleramento planejado do crescimento econômico chinês, resultando em uma baixa no preço internacional das *commodities* que afetou negativamente a bonança de crescimento econômico vivenciada pela região no início do século (GASPERIN; GUERRA, 2019; MORENO, 2015; SLIPAK, 2014).

No plano regional, havia também uma série de desafios para os novos regionalismos sul-americanos. Grande parte dos países da região passaram por mudanças de governo, de modo que importantes lideranças comprometidas com a região se afastaram de posições de decisão (SANAHUJA; COMINI, 2018). São notórias, nesse sentido, as mortes de Néstor Kirchner (ex-presidente da Argentina e primeiro Secretário-Geral da UNASUL) e de Hugo Chávez, além da mudança do governo de Lula para o de Dilma, apontado por Saraiva e Gomes (2016) como menos comprometido com a integração da América do Sul. Além disso, os governos da onda rosa passaram por períodos de turbulência interna e contestação popular, vide as jornadas de junho de 2013 no Brasil (WEBBER, 2017).

Ainda no plano regional, as crescentes controvérsias envolvendo o regime de Nicolás Maduro na Venezuela geraram importantes tensões entre posicionamentos de lideranças da região, algumas aliadas de Maduro, outras favoráveis a uma mudança de regime no país (COMINI; FRENKEL, 2014). Finalmente, diante das oportunidades e investidas neoliberais dos EUA, um novo bloco de integração regional surgiu na América Latina: a Aliança do Pacífico (AP), reunindo Chile, Colômbia, México e Peru em uma plataforma de negociações para a inserção liberal na economia mundial (SANAHUJA, 2017). Esse fator também levou a tensões entre defensores do suposto “pragmatismo” da AP e o que passou a se notar como excesso de “ideologia” das iniciativas de regionalismo “pós-liberal” (SANAHUJA; COMINI, 2018).

É diante desse cenário complexo que toma lugar uma nova reconfiguração de ciclo político na América do Sul. Face a campanhas de deslegitimação e rechaço aos governos progressistas, as sociedades sul-americanas alcançaram altíssimo grau de polarização política, culminando na ascensão respaldada por voto popular<sup>15</sup> de novos governos de direita e mesmo extrema-direita em grande parte da região (SANAHUJA; COMINI, 2018; SVAMPA, 2019). Em linhas gerais, governos alinhados a um perfil “liberal-conservador” – isto é, ao mesmo tempo apoiadores de um modelo econômico neoliberal e com o rechaço a pautas

<sup>15</sup> Uma exceção aqui seria o Brasil, onde a transição para o ciclo liberal-conservador alinhado à direita se deu a partir de uma ruptura democrática via golpe parlamentar (BASTOS, 2017). De todo modo, as eleições de 2018 confirmaram a guinada à direita do país, com a vitória de Jair Bolsonaro.

sociais progressistas (feminismo, direitos LGBTQIA+, combate ao racismo etc.) – chegaram ao poder em importantes países da América do Sul, a exemplo de Mauricio Macri na Argentina, Jair Bolsonaro no Brasil, Sebastián Piñera no Chile, Iván Duque na Colômbia e Lenin Moreno no Equador (SANAHUJA; COMINI, 2018; SVAMPA, 2019).

De um lado, diante do referido cenário de grande polarização política, esses novos governos têm buscado se afirmar a partir do desmantelamento, ataque e rechaço a políticas públicas que foram símbolo das gestões anteriores, principalmente em termos de mecanismos de intervenção estatal na economia e políticas robustas de assistência social (SVAMPA, 2019; SVAMPA; MODONESI, 2017). De outro lado, mas como parte do mesmo processo, essas iniciativas das “novas direitas” na região se direcionam também a um desmantelamento das políticas exteriores dos governos da onda rosa, que passam a ser caracterizadas como excessivamente ideológicas e desprovidas de qualquer vínculo com o “interesse nacional” (SANAHUJA; COMINI, 2018). Agora, entram em voga políticas externas de realinhamento às diretrizes de Washington, busca por participar de iniciativas e blocos do Norte Global – notadamente a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) – e ataque aos redutos sobreviventes de governos ditos ‘bolivarianos’ na região: notadamente a Venezuela (SANAHUJA, 2017).

É diante desse cenário de giro liberal-conservador nos governos sul-americanos e em suas políticas externas que a UNASUL passa a ser gradativamente dilapidada. É certo que desde 2014 a organização passava por paralisações e problemas devido a desentendimentos quanto à substituição de presidência *pro tempore* e de divergências entre membros sobre como adereçar a crise venezuelana (COMINI; FRENKEL, 2014). Contudo, é a partir de 2018 que a UNASUL passa a ser alvo do fogo-cruzado das novas direitas sul-americanas e suas tentativas de reorientar o regionalismo aos moldes econômicos neoliberais (SANAHUJA; COMINI, 2018). Começando pela Colômbia em meados de 2018, seguida de uma debandada coletiva de Argentina, Brasil, Chile, Equador, Paraguai, Peru e Uruguai em 2019, a maioria dos Estados-membros da UNASUL denunciaram o Tratado de Brasília, efetivando assim suas respectivas saídas da organização (SANAHUJA; COMINI, 2018).

O que nos chama especial atenção, aqui, é o teor dos discursos das lideranças regionais em suas justificativas para a saída da UNASUL<sup>16</sup>. Em linhas

---

<sup>16</sup> Por uma questão de escopo do artigo, priorizamos exclusivamente discursos no âmbito de governos do recente giro liberal-conservador justificando a saída da UNASUL. Um possível encaminhamento para futuras investigações seria trazer também uma análise de discursos dos governos da “onda rosa” justificando a criação da instituição.



gerais, na maioria dos posicionamentos oficiais esteve presente uma crítica ao caráter “ideológico” assumido pela UNASUL, que teria inviabilizado a efetividade da organização. Nesse sentido, Iván Duque declarou em discurso à população colombiana que “a UNASUL é uma instituição que foi criada para fraturar o sistema interamericano. Uma instituição que serviu aos propósitos de uma ditadura [...] não podemos seguir sendo parte de uma instituição que foi a maior cúmplice da ditadura da Venezuela”<sup>17</sup>. Aqui, a mensagem implícita é que o caráter ideológico da UNASUL – “fraturador” do sistema interamericano (que inclui os EUA) – teria feito a organização conivente com arbitrariedades cometidas sob o regime venezuelano, caracterizado por Duque como “ditadura”.

Em linhas semelhantes, o presidente argentino Mauricio Macri afirmou que “a UNASUL é o último erro, onde prevaleceu a ideologia e os preconceitos em vez das necessidades do povo. Sobretudo, não pôs um limite ao que hoje está sofrendo o povo venezuelano”<sup>18</sup>. Já Lenin Moreno, presidente do Equador, apresentou a seguinte crítica: “alguns mandatários irresponsáveis tiveram o capricho de nomear seus amigos para a secretaria da organização, replicando os piores vício do socialismo do século XXI”<sup>19</sup>. Com essa declaração, o presidente equatoriano reivindicou de volta o edifício que servia de sede para a organização<sup>20</sup>. Diante disso, o governo uruguaio de Lacalle Pou divulgou um comunicado anunciando a saída do Uruguai da UNASUL, caracterizada como “um organismo regional baseado em alinhamentos político-ideológicos e que, de fato, deixou de funcionar: já não conta com sede e carece de secretaria geral operativa”<sup>21</sup>. Já o Chanceler paraguaio Luis Castiglioni, ao anunciar a saída do

<sup>17</sup> Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=39PBWy7O8Sc&feature=emb\\_title](https://www.youtube.com/watch?v=39PBWy7O8Sc&feature=emb_title). Acesso em: 12 set. 2020. No original: “*Unasur es una institución que fue creada para fracturar el sistema interamericano. Una institución que sirvió de comodín para los propósitos de una dictadura. [...] no podemos seguir siendo parte de una institución que ha sido el más grande cómplice de la dictadura de Venezuela*”.

<sup>18</sup> Disponível em: [https://www.clarin.com/politica/mauricio-macri-firmo-acta-defuncion-unasur-creacion-nuevo-bloque\\_0\\_ajH0TcdUL6.html](https://www.clarin.com/politica/mauricio-macri-firmo-acta-defuncion-unasur-creacion-nuevo-bloque_0_ajH0TcdUL6.html). Acesso em: 12 set. 2020. No original: “*La Unasur es el último error, donde prevaleció la ideología y los prejuicios en vez de las necesidades de la gente. Y sobre todo por no haber puesto un límite a tiempo de lo que hoy está sufriendo el pueblo venezolano*”.

<sup>19</sup> Disponível em: <https://www.france24.com/es/20190314-unasur-lenin-latioamerica-ecuador-kirchner>. Acesso em: 12 jun. 2020. No original: “*Algunos mandatarios irresponsables se encapricharon en nombrar a sus amigos a la Secretaría de la organización replicando los peores vicios del socialismo del siglo XXI*”.

<sup>20</sup> Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/equador-se-retira-da-unasul-pede-devolucao-do-predio-que-sedia-organismo-23521027>. Acesso em: 12 set. 2020.

<sup>21</sup> Disponível em: <https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/uruguay-abandona-unasur-nid2341906>. Acesso em: 12 set. 2020. No original: “*Se trata de un organismo regional, basado en alineamientos político ideológicos y que, en los hechos, ha dejado de funcionar: ya no cuenta con sede y carece de secretaria general operativa*”.

Paraguai, afirmou que “a UNASUL fracassou rotundamente pela ideologização a que foi submetida”<sup>22</sup>.

De especial relevância, são as declarações do governo de Sebastián Piñera, no Chile, sobre a UNASUL. Tais declarações foram proferidas durante uma cúpula de Chefes de Estado em Santiago, na qual se anunciou uma iniciativa substituta da UNASUL, o Fórum para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul (PROSUR). Na ocasião, Piñera afirmou que “a UNASUL fracassou por excesso de ideologismo e burocracia”<sup>23</sup>. Ainda segundo o mandatário, o PROSUR – iniciativa puxada pela liderança política chilena – se apresentaria como “um fórum sem ideologia nem burocracia, para que todos os países democráticos da América do Sul possamos dialogar, nos coordenar, colaborar e fazer ouvir a nossa voz”<sup>24</sup>. A isso, o chanceler chileno Roberto Ampuero acrescentou que o PROSUR “tem como critério central que se trate de uma integração concreta e pragmática”<sup>25</sup>, isto é, um caráter contrário àquele “ideológico” que teria prevalecido na UNASUL.

Finalmente, o Brasil, cujo apoio à criação da UNASUL foi um dos baluartes da estratégia de projeção de poder regional e global dos governos anteriores, acatou sem reticências ao novo projeto de regionalismo liderado pelo Chile. Segundo nota do Itamaraty:

Em 22 de março último, Brasil, Argentina, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai e Peru assinaram documento por meio do qual indicaram sua vontade de constituir o Foro para o Progresso da América do Sul (PROSUL), em substituição à UNASUL. O novo foro terá estrutura leve e flexível, com regras de funcionamento claras e mecanismo ágil de tomada de decisões. Terá, ainda, a plena vigência da democracia e o respeito aos direitos humanos como requisitos essenciais para os seus membros<sup>26</sup>.

<sup>22</sup> Disponível em: <https://www.ip.gov.py/ip/paraguay-abandona-unasur-y-propondra-otra-plataforma-de-integracion/>. Acesso em: 12 set. 2020. No original: “*Creemos que el Unasur ha fracasado rotundamente por la ideologización a la que se sometió*”.

<sup>23</sup> Disponível em: <https://www.efe.com/efe/america/politica/pinera-asegura-que-la-unasur-fracaso-por-exceso-de-ideologismo-y-burocracia/20000035-3926846>. Acesso em: 12 set. 2020. No original: “*Unasur fracasó por exceso de ideologismo y burocracia*”.

<sup>24</sup> No original: “*un foro sin ideología ni burocracia, para que todos los países democráticos de América del Sur, podamos dialogar, coordinarnos, colaborar y hacer escuchar nuestra voz*”.

<sup>25</sup> No original: “*tiene como criterio central que se trate de una integración concreta y pragmática*”.

<sup>26</sup> Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/04/15/itamaraty-diz-ter-formalizado-saida-do-brasil-da-unasul.ghtml>. Acesso em: 12. set 2020.



À declaração, somaram-se os notórios *tweets* do mandatário brasileiro Jair Bolsonaro. Em suas redes sociais, o presidente celebrou o abandono da UNASUL e a entrada do Brasil na PROSUR, sem deixar de enfatizar a relação entre UNASUL e os governos da onda rosa na região: “A Unasul nasceu em 2008 como um projeto do então presidente da Venezuela, Hugo Chávez, sendo apoiado por Lula”<sup>27</sup>. Ainda sobre a substituição da UNASUL, pela PROSUR, o presidente postou em suas redes que “Os principais pilares serão a democracia, a prosperidade e o respeito às soberanias, opostos ao avanço totalitário observado no continente nos últimos anos com a UNASUL”<sup>28</sup>.

Diante dessas declarações, o que se nota é que o ocaso e abandono da UNASUL foi justificado pelo suposto caráter excessivamente “ideológico” da organização, que seria então substituído e corrigido pelo caráter eminentemente “pragmático” da PROSUR, que surgiu no lugar da organização. O elemento problemático nesse tipo de construção discursiva, é que o abandono da UNASUL e o realinhamento econômico neoliberal do regionalismo sul-americano aparece como desprovido de ideologia; ou mesmo como “desideologizador” da região (SANAHUJA, 2019). Nesse sentido, é importante lembrar com Gardini (2011a) que tanto o conservadorismo quanto o liberalismo são também espectros políticos e ideológicos. Como coloca José Sanahuja (2019, p. 115, tradução nossa<sup>29</sup>):

Não obstante, esses argumentos [sobre des-ideologização da região] tem formado parte de discursos de mobilização e coesão política mais amplos, assumidos pelos governos das “novas direitas”. Discursos funcionais ao giro conservador e à deslegitimação do adversário na arena política interna, vinculando-o a posições e atores “bolivarianos”, em momentos em que há uma visível erosão de sua popularidade e respaldo social. [...] Tudo isso desmente o caráter pretensamente “pragmático” e “desideologizado” dessas políticas exteriores, e que elas servem realmente a propósitos de política exterior, e não a exigências eleitorais da política interna.

<sup>27</sup> Disponível em: <https://twitter.com/jairbolsonaro/status/1118101835057963008>. Acesso em: 12 set. 2020.

<sup>28</sup> Disponível em: <https://twitter.com/jairbolsonaro/status/1109408486578941952>. Acesso em: 12 set. 2020.

<sup>29</sup> No original: “*Sin embargo, esos argumentos han sido parte de discursos de movilización y cohesión política más amplia, asumidos por los gobiernos de las “nuevas derechas”. Discursos funcionales al giro conservador y a la deslegitimación del adversario en la arena política interna, al que se vincula con posiciones y actores “bolivarianos”, en momentos en los que se ha producido una visible erosión de su popularidad y respaldo social. [...] A la postre, todo ello desmiente el carácter pretendidamente “pragmático” y “desideologizado” de esas políticas exteriores, y que estas sirvan realmente a propósitos de política exterior, y no a exigencias electorales y de política interna*” (SANAHUJA, 2019, p. 115).

Ainda seguindo o modelo de Gardini (2011a), é possível tecer uma breve análise sobre a relação pragmatismo/ideologia no perfil de regionalismo assumido com o giro liberal-conservador e subida ao poder das “novas direitas” na América do Sul. Em termos de *fins e propósitos*, seguimos Sanahuja (2019) na percepção de que o desmantelamento da UNASUL e proposição da PROSUR diz muito mais respeito à necessidade de as novas forças políticas se afirmarem como opostas às anteriores (da onda rosa) do que a objetivos concretos de política externa e projeção internacional da região (ausentes tanto nos discursos quanto no tratado constitutivo da PROSUR). Prevalece, então, um caráter sobretudo ideológico, mais que “pragmático”. Em termos de *meios disponíveis*, ao se apresentar como “não-burocrática”, a PROSUR opta por não constituir estrutura institucional, tampouco adotar um processo decisório rígido. Não há, pois, nenhuma garantia ou previsão de que as decisões ali tomadas sejam levadas a longo-prazo, prevalecendo novamente, de acordo com os critérios de Gardini (2011a), uma postura sobremaneira ideológica.

Quanto à *agência* dos líderes políticos, também se aplicam as observações de Sanahuja (2019) que mobilizamos sobre os *fins e propósitos*: foram pautadas mais por posturas ideológicas de afastamento dos governos anteriores e contração a um ‘fantasma’ do bolivarianismo do que por pautas concretas para o novo modelo de regionalismo proposto. Quanto ao *processo*, pela ausência de burocracia e institucionalização, pode-se argumentar que o modelo de regionalismo representado pelo PROSUR não tem nada de pragmático no sentido apresentado por Gardini (2011a), ou seja, de previsão de resultados concretos para além do curto-prazo. Finalmente, com relação à inserção no atual *contexto político e histórico*, compartilhamos com Sanahuja (2017, 2019) e Sanahuja e Comini (2018) uma percepção de inadequação pragmática. Ao apostar em um retorno à inserção econômica neoliberal e abrir mão da concertação política institucionalizada, os atuais governos sul-americanos se põem em situação de vulnerabilidade e descompasso com relação a posicionamentos crescentemente protecionistas dos principais parceiros econômicos da região (EUA e China), fragilizando também as possibilidades de respostas contra-cíclicas mediante eventuais novas crises na economia mundial.

## **Considerações Finais**

Em anos recentes, a América do Sul tem passado por uma reconfiguração de ciclo político. Enquanto nas décadas anteriores prevaleceu uma “onda rosa” de governos de esquerda e centro-esquerda no espectro político-ideológico, atu-

almente nota-se um giro liberal-conservador protagonizado por “novas direitas” na região. Os governos da onda rosa se comprometeram com o regionalismo sul-americano, atribuindo-lhe uma nova configuração, avessa às diretrizes neo-liberais que até então prevaleciam na região. Uma organização exemplar desse novo regionalismo foi a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), voltada sobremaneira para o diálogo e mediação política, projetos infraestruturais e coordenação multidimensional de políticas sociais entre os Estados-membros. Com o giro liberal-conservador, esse modelo de regionalismo foi colocado em questão, em um processo que paulatinamente levou ao dismantelamento da UNASUL e sua substituição por um novo fórum de diálogo, mais alinhado ao perfil ideológico dos governos de turno, o PROSUR.

Conforme argumentamos ao longo do artigo, o cerne das justificativas para o abandono da UNASUL foi a atribuição discursiva de um caráter excessivamente ideológico à organização, vide as falas de Chefes de Estado apresentadas na terceira seção. Nesse sentido, os governos de turno apresentam suas próprias políticas exteriores – e a proposta de regionalismo centrado no PROSUR – como livres de ideologia e sobremaneira “pragmáticas”. Contra essa perspectiva, mobilizamos o esquema analítico de Gian Luca Gardini (2011a, 2011b) para fazer três argumentos principais. O primeiro deles, que não é possível estabelecer uma relação dicotômica entre pragmatismo e ideologia no regionalismo e na política externa: ambos são elementos complementares. Em segundo lugar, nessa mesma linha, argumentamos que em que pese o caráter confessadamente ideológico da UNASUL, sua institucionalização e atuação esteve pautada por uma série de objetivos e ações de cunho bastante pragmático. Finalmente, argumentamos também que as políticas externas e as propostas de regionalismo dos governos do giro liberal-conservador, ao contrário do que afirmam, não estão livres de ideologia. Pelo contrário, ainda nos termos analíticos propostos por Gardini (2011a), as posturas dos governos de turno nos parecem muito mais ideológicas e doutrinárias do que efetivamente pragmáticas em suas proposições.

Por fim, essa percepção analítica não exime a UNASUL de críticas a respeito de sua forma de institucionalização e atuação, que poderiam ser melhor exploradas em termos de “lições aprendidas” em um trabalho posterior. Por hora, gostaríamos de sinalizar a importância do regionalismo para uma inserção assertiva da América do Sul – historicamente vilipendiada pela dependência política e econômica internacional – no cenário político mundial. Nesse sentido, a UNASUL foi uma importante experiência de busca por autonomia e desenvolvimento da região, de afirmação de um projeto político *próprio* frente a diretrizes internacionais, de ampliação da cooperação intrarregional para muito além do

viés econômico e de construção incipiente de um sentido de identidade para a América do Sul. Que descanse em paz.

## REFERÊNCIAS

BASTOS, P. P. Z. Ascensão e crise do governo Dilma Rousseff e o golpe de 2016: poder estrutural, contradição e ideologia. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 2, 2017. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S1415-98482017000200209&lng=en&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1415-98482017000200209&lng=en&nrm=iso&tlng=pt). Acesso em: 13 set. 2020.

BENZI, D.; NAREA, M. El regionalismo latinoamericano, más allá de los «pos». **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, n. 275, p. 15, 2018.

BRICEÑO-RUIZ, J.; RIBEIRO HOFFMANN, A. R. Post-hegemonic regionalism, UNASUR, and the reconfiguration of regional cooperation in South America. **Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies / Revue canadienne des études latino-américaines et caraïbes**, Toronto, v. 40, n. 1, p. 48–62, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/08263663.2015.1031475>. Acesso em: 13 set. 2020.

CELLI JUNIOR, U. Teoria Geral da Integração: em busca de um modelo alternativo. *In*: MERCADANTE, A. de A.; CELLI JUNIOR, U.; ARAÚJO, L. R. de (org.). **Blocos Econômicos e Integração na América Latina, África e Ásia**. Curitiba: Juruá, 2006. p. 19-38.

CERVO, A. L. Conceitos em Relações Internacionais. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 51, n. 2, p. 8-25, 2008. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-73292008000200002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292008000200002&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 04 nov. 2020.

COMINI, N.; FRENKEL, A. Una Unasur de baja intensidad. **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, v. 250, p. 20, 2014.

CÔRTE, C.; SOUZA, L. Políticas econômicas incrementais: o caso do tripé macroeconômico na Argentina, Bolívia, Brasil e México. **Revista de Economia**, Curitiba, v. 41, n. 74, 2020. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/economia/article/view/66735/40242>. Acesso em: 04 nov. 2020.

DELGADO, A. C. T. Suma Qamaña as a strategy of power: politicizing the Pluriverse. **Carta Internacional**, Belo Horizonte, v. 13, n. 3, 2018. Disponível em: <https://www.cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/818>. Acesso em: 16 ago. 2019.

FIGUEIREDO, A. G. de B. A União de Nações Sul-Americanas: Institucionalidades e Desafios. **Cadernos Prolam/USP**, São Paulo, v. 13, n. 24, p. 137-152, 2014.

FRANCO, A.; ROBLES, F. Integración: Un marco teórico. **Colombia Internacional**, Bogotá, n. 30, p. 18-23, 1995.

GALVÃO, T. G. South America: construction through reinvention (2000 - 2008). **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 52, n. 2, p. 63-80, 2009. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S0034-73292009000200004&lng=en&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0034-73292009000200004&lng=en&nrm=iso&tlng=pt). Acesso em: 13 set. 2020.

GARCIA, M. A. Nuevos gobiernos en América del Sur: Del destino a la construcción de un futuro. **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, v. 217, p. 118-126, 2008.

GARDINI, G. L. Latin American Foreign Policies between Ideology and Pragmatism: A Framework for Analysis. In: GARDINI, G. L.; LAMBERT, P. (org.). **Latin American foreign policies: between ideology and pragmatism**. New York: Palgrave Macmillan, 2011a. p. 13-35.

GARDINI, G. L. Unity and Diversity in Latin American Visions of Regional Integration. In: GARDINI, G. L.; LAMBERT, P. (org.). **Latin American foreign policies: between ideology and pragmatism**. New York: Palgrave Macmillan, 2011b. p. 235-255.

GASPERIN, H.; GUERRA, L. The Dragon and the Condor: China's Rise and Latin America's Developmental Anxieties. **Ante Portas**, Ostrowiec, Polonia, v. 25, 2019. Disponível em: [http://anteportas.pl/wp-content/uploads/2019/12/AP.XII\\_Gasperin-Guerra.pdf](http://anteportas.pl/wp-content/uploads/2019/12/AP.XII_Gasperin-Guerra.pdf). Acesso em: 11 maio 2020.

HONORIO, K. dos S. Política regional e projeção de interesses privados. **Carta Internacional**, Belo Horizonte, v. 14, n. 3, 2019. Disponível em: <https://www.cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/968>. Acesso em: 13 set. 2020.

HONORIO, K. dos S. **O significado da iniciativa para a integração da infraestrutura regional Sul-Americana (IIRSA) no regionalismo Sul-Americano (2000-2012): um estudo sobre a iniciativa e a participação do Brasil**. 2013. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais San Tiago Dantas), UNESP/UNICAMP/PUC-SP, São Paulo, 2013.

HURRELL, A. Os Blocos Regionais nas Américas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, n. 22, 1993. Tradução: José Roberto Martins Filho. Disponível em: [http://www.anpocs.com/images/stories/RBCS/22/rbcs22\\_06.pdf](http://www.anpocs.com/images/stories/RBCS/22/rbcs22_06.pdf). Acesso em: 13 set. 2020.

MORENO, C. **O Brasil Made in China**: para pensar as reconfigurações do capitalismo contemporâneo. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, 2015.

NERY, T. UNASUL: a dimensão política do novo regionalismo sul-americano. **Caderno CRH**, Salvador, v. 29, n. esp. 3, p. 59–75, 2016. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-49792016000600059&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792016000600059&lng=pt&tlng=pt). Acesso em: 13 set. 2020.

PASCUAL, R. UNASUR: La constitución de un soporte regional del poder soberano estatal. *In*: KAN, J.; PASCUAL, R. **Integrados (?)**: Debates sobre las relaciones internacionales y la integración regional latinoamericana y europea. Argentina: Imago Mundi, 2013. p. 219-300.

PINHEIRO, L. A. **Política externa brasileira**. Rio de Janeiro: Zahar, 2004.

PORTO-GONÇALVES, C. W.; QUENTAL, P. Colonialidade do poder e os desafios da integração regional na América Latina. **Polis**, Santiago, v. 11, n. 31, p. 295–332, 2012. Disponível em: [http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-65682012000100017&lng=en&nrm=iso&tlng=en](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-65682012000100017&lng=en&nrm=iso&tlng=en). Acesso em: 13 set. 2020.

RIGGIROZZI, P.; TUSSIE, D. Claves para leer al regionalismo sudamericano: fortaleciendo el estado, regulando el mercado, gestionando autonomía. **Perspectivas Revista de Ciencias Sociales**, Rosario, Argentina, n.5, 2018. Disponível em: <http://rephip.unr.edu.ar/xmlui/handle/2133/11498>. Acesso em: 13 set. 2020.

ROCHA, P. D. A Unasul, o Conselho de Defesa Sul-Americano e a prevenção de conflitos na América do Sul. **Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 9, n. 47, p. 62–82, 2018. Disponível em: <https://www.seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/view/83100>. Acesso em: 13 set. 2020.

SANAHUJA, J. A. La crisis de integración y el regionalismo en América Latina: giro liberal-conservador y contestación normativa. *In*: MESA, M. (coord.). **Ascenso del nacionalismo y el autoritarismo en el sistema internacional**: Anuario CEIPAZ 2018-2019. Madrid: CEIPAZ, 2019. p. 107–127.

SANAHUJA, J. A. Regionalismo e integración en América Latina: de la fractura Atlántico-Pacífico a los retos de una globalización en crisis. **Pensamiento Proprio**, Managua, v. 44, p. 29–76, 2017.

SANAHUJA, J. A. Del “regionalismo abierto” al regionalismo post-liberal: Crisis y cambio en la integración regional en América Latina y el Caribe. *In*: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales [CRIES]. **Anuario de la integración de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009**. Buenos Aires: CRIES,

2009. p. 11–54. Disponível em: <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2010/05/anuario-integracion-2008-2009.pdf>. Acesso em: 7 jan. 2021.

SANAHUJA, J. A.; COMINI, N. Las nuevas derechas latinoamericanas frente a una globalización en crisis. **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, v. 275, p. 15, 2018.

SARAIVA, M. G.; GOMES, Z. B. Os limites da Política Externa de Dilma Rousseff para a América do Sul. **Relaciones Internacionales**, La Plata, v. 25, n. 50, 2016. Disponível em: <https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/2677>. Acesso em: 13 set. 2020.

SEBBEN, F. **Infraestrutura e desenvolvimento**: estudo de caso sobre IIRSA e COSIPLAN. 2015. Tese (Doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

SLIPAK, A. América Latina y China: ¿cooperación Sur-Sur o “Consenso de Beijing”? **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, v. 250, p. 102–113, 2014.

SÖDERBAUM, F. **Early, Old, New and Comparative Regionalism**: The Scholarly Development of the Field. Rochester, NY: Social Science Research Network, 2015. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/abstract=2687942>. Acesso em: 13 set. 2020.

SOLÓN, P. Algumas reflexões, autocríticas e propostas sobre o processo de mudança na Bolívia. In: LEITE, J. C.; UEMURA, J.; SIQUEIRA, F. (org.). **O eclipse do progressismo**: a esquerda latino-americana em debate. São Paulo: Elefante, 2018. p. 61–78.

SOUZA, N. A. de. América Latina: as ondas da integração. **Oikos**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, p. 87-126, 2012.

SVAMPA, M. Posprogresismos, polarización y democracia en Argentina y Brasil. **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, v. 282, p. 121–134, 2019.

SVAMPA, M.; MODONESI, M. Posprogresismo y horizontes emancipatorios en América Latina. In: MODONESI, M. **Revoluciones pasivas en América**. Ciudad de México: ITACA -UAMA, 2017. p. 129-143.

TORRES, C. A. B. Mercosur y Unasur: una mirada a la integración regional a comienzos del siglo XXI. **Revista Análisis Político**, Bogotá, n. 72, p. 115-131, maio-ago. 2011.

TOUSSAINT, E. **El Banco del Sur y la nueva crisis internacional**. La Paz: Editorial Abya Yala, 2008.



WEBBER, J. **The Last Day of Oppression, and the First Day of the Same:** The Politics and Economics of the New Latin American Left. Chicago: Pluto Press, 2017.

ZABOLOTSKY, B. P. Uma nova arquitetura de segurança regional? O papel da UNASUL na Resolução da Crise da Meia Lua na Bolívia em 2008. **Conjuntura Global**, Curitiba, v. 6, n. 3, 2017. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/conjglobal/article/view/54648>. Acesso em: 13 set. 2020.

Recebido em: 02 de setembro de 2020

Aprovado em: 05 de outubro de 2020



# URUGUAY, LOS REGIONALISMOS Y LA INTEGRACIÓN REGIONAL: EL PARTIDO NACIONAL, SU NEOHERRERISMO Y LA DESVINCULACIÓN DE LA REGIÓN COMO ESTRATEGIA

Camilo LÓPEZ BURIAN<sup>1</sup>  
Diego HERNÁNDEZ NILSON<sup>2</sup>

**RESUMEN:** En 2020 se inició en Uruguay un gobierno de coalición de derecha liderado por el Partido Nacional, luego de 15 años de gobiernos frenteamplistas. Hay señales que muestran el inicio de una reorientación de la política exterior hacia una mayor apertura comercial y de captación de inversiones. Como contraparte parece haber una pérdida de la importancia relativa de la región en la política exterior uruguaya, que incluye reclamos por la apertura y la flexibilización del Mercosur y un reposicionamiento frente al regionalismo. Este cambio impulsado por el nuevo gobierno puede resultar contraintuitivo con relación a la vocación regional tradicionalmente atribuida por la literatura al Partido Nacional. Sin embargo, a través del análisis de un censo y entrevistas a legisladores, el artículo demuestra que en la última década las preferencias partidarias ya esbozan este relegamiento de la región. De esta forma, se plantea el surgimiento en el Partido Nacional de un neoherrerismo pragmático, realista y profundamente liberal, tendencia predominante en la visión internacional del gobierno.

**PALABRAS CLAVE:** Uruguay. Mercosur. Integración Regional. Partido Nacional. Análisis de Política Exterior.

<sup>1</sup> Universidad de la República (UdelaR), Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo - Uruguay. Doctor en Ciencia Política. Profesor Adjunto en el Departamento de Ciencia Política. Investigador Nivel I en el Sistema Nacional de Investigadores de Uruguay, Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII). Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-1185-854X>. [camilo.lopez@cienciassociales.edu.uy](mailto:camilo.lopez@cienciassociales.edu.uy).

<sup>2</sup> Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis - Santa Catarina - Brasil. Doctor en Sociología Política. Universidad de la República (UdelaR), Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo - Uruguay. Profesor Asistente. Candidato a investigador en el Sistema Nacional de Investigadores de Uruguay, Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII). Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-2886-8306>. [diego.hernandez@cienciassociales.edu.uy](mailto:diego.hernandez@cienciassociales.edu.uy).

URUGUAY, REGIONALISM, REGIONAL INTEGRATION: PARTIDO NACIONAL,  
NEOHERRERISMO AND REGIONAL DISENGAGEMENT AS STRATEGY

**ABSTRACT:** *In 2020, a right coalitional government leaded by the National Party started in Uruguay, after 15 years of left governments. There are signs that show the beginning of a reorientation of foreign policy towards greater trade openness and attracting investment. As a counterpart, there seems to be a loss of the relative importance of the region in Uruguayan foreign policy, which includes demands for the opening up and flexibilitation of the Mercosur and a repositioning against regionalism. This change promoted by the new government may be counterintuitive in relation to the regional vocation traditionally attributed by literature to the National Party. However, through the analysis of a census and interviews with legislators, the article shows that in the last decade party preferences have already outlined this relegation of the region. In this way, we argue that a pragmatic, realistic and deeply liberal “neoherrerismo” is emerging in the National Party, as a predominant tendency in the international vision of the government.*

**KEYWORDS:** *Uruguay. Mercosur. Regional Integration. National Party. Foreign Policy Analysis.*

## Introducción

En marzo de 2020, hubo un cambio de gobierno en Uruguay. Luis Lacalle Pou, al frente del Partido Nacional (PN) o blanco, asumió la presidencia apoyado por una amplia coalición de gobierno integrada por partidos de centro, centro derecha y derecha, autodenominada “Coalición Multicolor”. De esta forma, se puso fin a un ciclo de 15 años de gobiernos del izquierdista Frente Amplio (FA) y se inició un giro a derecha en la política uruguaya. En su primer año de gobierno, Lacalle Pou está impulsando transformaciones sectoriales en política económica, fiscal, tributaria, social, educativa, de seguridad pública y de defensa, entre otras áreas, que apuntan principalmente en tres sentidos: ajuste, desregulación y aperturismo. La pandemia de Covid-19 no ha afectado mayormente los planes ya previstos de implementación de estas transformaciones. De esta manera, parecen esbozarse algunos trazos de un posible nuevo modelo de país y de desarrollo, que relega el rol del Estado y los trabajadores en favor del mercado y el capital, en especial el capital internacional.

En correspondencia con estos cambios, también hay un giro en la política exterior y en el modelo de inserción internacional del país. El privilegio conferido al capital implica una redefinición del interés nacional, en cuanto construcción política. Se implementan políticas más agresivas de apertura comercial y de captación de inversiones (y activos en general). Estas transformaciones apuntan a insertar al país en los flujos globales de capital y buscar beneficios de una articulación directa con las potencias mundiales (EE. UU., la Unión Europea y China). La contraparte de este giro es la pérdida de importancia relativa de la región en la política exterior uruguaya. Por un lado, hay un cambio de enfoque sobre la integración regional, especialmente manifiesto en el ámbito del Mercosur. En las últimas tres décadas este se había constituido como el ámbito fundamental de proyección exterior del país y su plataforma de inserción en la economía mundial. Ahora, el nuevo gobierno reclama la apertura del bloque a acuerdos comerciales con terceros, busca aprovechar individualmente la posibilidad de implementar estos acuerdos a diferentes velocidades (previsto, por ejemplo, en el acuerdo en negociación con la Unión Europea) y exige el derecho de negociar acuerdos con terceros por fuera del bloque, al margen de la Decisión 32/00.<sup>3</sup> A ello se suma una menor disposición a cooperar con los socios, por ejemplo, en la aplicación de medidas de cooperación fiscal (que afectan los intereses de Argentina) o imponiendo controles sanitarios a la libre circulación de bienes (que afectan a los transportistas brasileños). Estas acciones pueden afectar a un proceso regional que ya venía debilitado y estancado, profundizando las crisis del mercado común y la unión aduanera. Por otro lado, el alejamiento de la región es aún más notorio con relación a la concertación regionalista que caracterizó a los gobiernos anteriores, la cual se manifestaba en la coordinación política en los ámbitos sudamericano o latinoamericano, proyectando intereses comunes e intentando alcanzar esferas de autonomía frente a las potencias (principalmente EE. UU.), limitando su influencia. Por el contrario, Lacalle privilegia la participación en ámbitos hemisféricos y la coordinación de posiciones en trato directo con EE. UU., reforzando el alineamiento hegemónico. Ello se manifiesta en algunos hechos significativos que han acontecido en los primeros meses del nuevo gobierno, como la formalización de la salida de la UNASUR, el retorno al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), algunos entredichos con la dirección de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe

<sup>3</sup> La Decisión del Consejo del Mercado Común (uno de los órganos decisorios de MERCOSUR) número 32/00 establece en su artículo 1: “Reafirmar el compromiso de los Estados Parte del MERCOSUR de negociar en forma conjunta acuerdos de naturaleza comercial con terceros países o agrupaciones de países extrazona en los cuales se otorguen preferencias arancelarias”. Disponible en: <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec3200s.asp>. Acceso en: 19 ene. 2021.

(CEPAL) sobre la evaluación de la intervención gubernamental uruguaya en el marco de la pandemia y el apoyo al candidato de EE. UU. a la presidencia del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Mauricio Claver-Carone, en detrimento de la candidatura impulsada por Argentina. Los cambios en la posición de Uruguay con relación a temas de interés regional son un efecto de la articulación directa con la potencia, sin mayor interés en profundizar el vínculo con la región (a pesar de que ello determine coincidencias de hecho con algunos países vecinos igualmente alineados con EE. UU., típicamente Brasil). Este diagnóstico nos pone frente a un escenario que merece ser analizado también en sus posibles causas. Al analizarlo con una mirada de larga duración histórica, en el sentido de Fernand Braudel (2002), este giro impreso a la política exterior uruguaya puede resultar particularmente contraintuitivo por ocurrir bajo un gobierno del Partido Nacional. Tradicionalmente se considera que esta fuerza política tiene una vocación regional. Tal idea se sustenta históricamente en la alianza de los blancos con las fuerzas federalistas durante las guerras regionales del siglo XIX, pasando por sus posturas críticas hacia las agresiones imperialistas de EE. UU. en Latinoamérica durante la primera mitad del siglo XX, hasta la adhesión de Uruguay a los procesos de integración regional más importantes que integra, la ALALC (1960) y el MERCOSUR (1991), que en ambos acontece casos durante gobiernos blancos. Sin embargo, como se verá, es impreciso y problemático asumir una identificación absoluta, directa y automática de los blancos con la región. A nivel histórico, ha habido varios ejemplos en sentido contrario. Estos se multiplican especialmente a partir de la década de 1960, cuando en la región surge un “latinoamericanismo de izquierda” y, en el contexto general de esa nueva tendencia, la izquierda uruguaya en particular empieza a matizar sus tradicionales posiciones internacionalistas con una mayor identificación con la región. A nivel ideológico, el nacionalismo de los blancos se matiza con una fuerte impronta pragmática, que puede llevar a inclinar la balanza en sentido contrario al que indicarían los valores y herencias de adscripción a una comunidad geográfica, histórica o cultural, sobre todo cuando estos aspectos pueden contraponerse a la persecución de intereses concretos.

Con el objetivo de contribuir a explicar la pérdida de valor de la región en la política exterior del nuevo gobierno, el artículo analiza los cambios recientes en la percepción de la región en la visión internacional de los blancos. A partir del análisis realizado, se afirma que en las últimas décadas los marcos ideacionales del PN se han afirmado en sus componentes pragmáticos en detrimento de sus elementos identitarios. Este ajuste es reconocido y fundamentado por parte de los actores como una respuesta de “adaptación al mundo”. Proponemos, por

lo tanto, que los blancos asocian el aperturismo a una respuesta “moderna” en clave liberal a los tiempos que corren, en detrimento a una priorización de la región que hoy perciben como un “cerco”, más que como una plataforma de proyección. Lo nacional, que antes se preservaba y se componía desde lo regional, parece hoy tener una vocación de diferenciación y proyección solitaria, desvinculada de su contexto geográfico.

Para avanzar en la discusión de este argumento, el trabajo contrapone los planteos tradicionalmente recogidos en la literatura acerca del lugar central que la región ocupa en el pensamiento internacional blanco con el análisis de datos primarios sobre este tema generados en la última década. En particular, se abordan los datos de un censo realizado a los legisladores uruguayos en 2013, en el cual se les preguntó sobre sus preferencias en política exterior, así como de una serie de entrevistas a legisladores, en las que ahondaron en sus puntos de vista y argumentos sobre política exterior. (LÓPEZ BURIAN, 2015).

Estos datos permiten una mejor comprensión de qué factores ideológicos pueden estar detrás del alejamiento de la región impulsado por el actual gobierno. Por un lado, surge del análisis que en el PN no hay una visión monolítica de la política exterior en general, así como tampoco acerca de qué tipo de relación conviene mantener con la región en particular. Con relación a esto último, es interesante observar la heterogeneidad de posiciones acerca del cuál se consideran que es la región: ¿Río de la Plata? ¿Sudamérica? ¿Latinoamérica? ¿El continente americano? Por otro lado, también es notorio cómo los enfoques ideológicos más sustantivos, asociados al destino geográfico rioplatense, la identidad latinoamericana y la herencia ibérica, son permanente matizados por el criterio pragmático, que reivindica la preeminencia del “egoísmo sagrado” del interés nacional por sobre la solidaridad regional y el compromiso integracionista.

Por supuesto, no se plantea que el importante peso de estas cuestiones agote la explicación del giro del gobierno. La particular coyuntura mundial y regional de 2020 tiene un peso importantísimo en la intención de diferenciarse del contexto regional. Pero, en cambio, los factores mencionados subyacen y explican la predisposición ideológica a imprimir tal giro a la inserción internacional del país.

El trabajo se estructura en tres secciones principales, además de la presente introducción y las conclusiones finales. A continuación, se presentan los argumentos teóricos sobre la centralidad de los partidos políticos en la política exterior uruguaya. En la segunda sección, se ofrece una breve exposición sobre el rol que históricamente la región ha jugado en la visión blanca sobre la política exterior del Uruguay. En la tercera parte, se presentan y analizan los datos

cuantitativos y cualitativos aportados por el censo a legisladores y una serie de entrevistas, que permiten visualizar algunos ajustes y giros respecto a la tradicional concepción de la región en el pensamiento internacional presentada en la segunda sección. Por último, el trabajo concluye con una breve discusión sobre el significado de estos cambios en el marco del nuevo gobierno, asociado a la posible irrupción de un “neoherrerismo” en el Partido Nacional.

## **Partidos políticos e integración regional: enfoques analíticos, selección de los métodos y datos**

Una de las discusiones más presentes entre los enfoques teóricos en Relaciones Internacionales se concentra en los factores que explican la acción de los Estados como agentes internacionales. Mientras algunos enfoques ponen énfasis en variables estructurales, otros lo hacen en la agencia, algunos concentrando las explicaciones en factores sistémicos y otros haciendo hincapié en los domésticos. El grado de desagregación de los niveles analíticos también varía, abarcando enfoques que conciben al Estado como un actor racional unificado, hasta los que lo desagregan y repiensan a los agentes en redes transnacionales o a partir de clivajes que no se limitan a las formaciones estatales.

Estas discusiones implican una definición de cómo conceptualizar la política exterior y, por ende, sobre su naturaleza. Mientras algunos enfoques la consideran dentro del marco general de las políticas públicas (INGRAM; FIEDERLEIN, 1988; LENTNER, 2006), parte de la literatura – especialmente la que abreva en algunas teorías clásicas de las Relaciones Internacionales – considera que tiene aspectos que la singularizan. Pero como bien señala Juliet Kaarbo (2015), la inclusión de factores domésticos a la hora de explicar la política exterior se encuentra presente en algunos de los planteos constructivistas, liberales y realistas neoclásicos.

Más allá de trabajos clásicos que señalan la interacción entre el nivel internacional y el doméstico, y la importancia de las preferencias en la construcción de la política internacional (PUTNAM, 1988; MORAVCSIK, 1997), el papel de los partidos políticos también ha sido subrayado por algunos trabajos en la literatura. Particularmente, Marcel Merle (1985) ha resaltado las interacciones mutuas (*linkages*) entre ambos niveles, posicionando a los partidos políticos como centros de convergencia entre la política doméstica y la exterior.

El caso aquí analizado, se enmarca en la literatura que pone el énfasis en factores domésticos y propone la política exterior como una política de partidos gobernantes e institucionalizados (LÓPEZ BURIAN, 2015; CAETANO;

LÓPEZ BURIAN; LUJÁN, 2016, entre otros). En esta interpretación de la política exterior se hace especialmente hincapié en los partidos y las variaciones de signo ideológico de los gobiernos como algunos de los principales factores que interactúan con variables sistémicas para dar lugar a la orientación de la política exterior uruguaya. La literatura global que da importancia a los actores partidarios en términos generales propone tres aspectos que, combinados o individualmente, explican su posicionamiento. Uno de estos factores puede esquemáticamente categorizarse como “intereses” al incluir aspectos como la intermediación y representación de intereses y la rendición de cuentas frente a su base electoral (*constituency*) (FORDHAM, 1998; CONLEY, 1999). Por otra parte, otros autores dan mayor importancia explicativa a aspectos institucionales como la cohesión, la unidad y la disciplina partidaria (MALLOY, 2003). Finalmente una parte de la literatura pone a los aspectos ideacionales o a la ideología como clave explicativa (THERIÉN; NOEL, 2000; MILNER; JUDKINS, 2004; MARKS; WILSON; RAY, 2002).

Desde la política comparada también se ha mostrado la asociación existente entre ideología y posicionamientos en política exterior. En materia de cooperación internacional los socialdemócratas se inclinan por realizar apuestas más decididas que los liberales (THERIÉN; NOEL, 2000), mientras que en asuntos de comercio internacional hay análisis que muestran como las izquierdas rechazan los acuerdos de libre comercio, que como correlato opuesto son impulsados por las derechas (MILNER; JUDKINS, 2004).

Es de especial interés para este trabajo no solamente reparar en la importancia de las distinciones ideológicas y el papel de los partidos en política exterior, sino también dialogar específicamente con la literatura que busca explicar el posicionamiento de los partidos políticos frente a los procesos de integración regional. Gary Marks, Carol Wilson y Leonard Ray (2002) analizan las posiciones frente a la integración regional utilizando como factores explicativos dos dimensiones, la ideológica (izquierda-derecha) y una dimensión ideacional donde contraponen: ambientalismo/liberalismo y tradicionalismo/nacionalismo. Sus hallazgos muestran la capacidad de estas dimensiones para explicar sus actitudes frente a la integración regional. La literatura sobre parlamentos regionales también subraya la centralidad de la dimensión ideológica, en términos del eje izquierda-derecha, para comprender el posicionamiento de los actores, tanto en términos de decisiones concretas (ATTINÀ, 1990; KREPPPEL; TSEBELIS, 1999; McELROY; BENOIT 2010) como en lo relativo a la formación de coaliciones (NOURY, 1999; HIX, 2002; HIX; NOURY; ROLAND, 2005a, 2005b, 2006, 2009).



Sobre la integración latinoamericana, para los casos de Brasil y Uruguay, trabajos académicos han sustentado que el clivaje izquierda-derecha tiene asociación con una priorización positiva de estos procesos por parte de los partidos de izquierda, mientras que los de derecha aparecen como cuestionadores de la integración regional y algunas formas de regionalismo (ONUKI; OLIVEIRA, 2006; SANTOS, 2006; LÓPEZ BURIAN; SILVA, 2015). Los partidos de derecha argumentan la existencia de “sesgos ideológicos” en el privilegio a la región y reclaman acciones pragmáticas, la cuales también pueden verse como posiciones ideológicas si se deconstruyen estos planteos (LÓPEZ BURIAN, 2016).

En diálogo con esta literatura, para conocer las posiciones del PN de Uruguay frente a los regionalismos y la integración regional se tomaron dos estrategias. La primera es un análisis de tipo histórico, a partir de fuentes secundarias. La segunda es el análisis de datos cuantitativos obtenidos en un censo parlamentario en 2013, que son triangulados con 19 entrevistas en profundidad a informantes calificados.<sup>4</sup>

**Tabla 1** – Cantidad y porcentaje de legisladores del Partido Nacional encuestados según cámara y fracción.\*

Fracción	Cantidad total de legisladores del PN según cámara		Senadores encuestados		Diputados encuestados		Total	
	Senadores	Diputados	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
<b>Herrerismo (H)**</b>	5	17	4	80	16	94	20	91
<b>Alianza Nacional (AN)</b>	4	13	4	100	11	85	15	88
<b>Concertación Republicana Nacional (CRN)</b>	1	0	1	100	-	-	1	100

**Fuente:** Elaboración propia a partir de encuesta realizada a legisladores uruguayos.

\* Según respuesta del legislador al momento de realización de la encuesta.

\*\* El Herrerismo compitió electoralmente en la elección de 2009 bajo la denominación Unidad Nacional.

Como puede verse en la tabla 1, se logró encuestar al 87,5% de los legisladores del PN, sin tener desbalances significativos por cámaras ni por fracciones.<sup>5</sup> Con base en la literatura que interpreta la política exterior uruguaya como una

<sup>4</sup> Tanto el censo parlamentario como las entrevistas fueron realizadas para la elaboración de la tesis doctoral de López Burian (2015).

<sup>5</sup> Se definieron considerando las listas al Senado que lograron acceder a bancas en esta cámara durante la legislatura 2010-2015.



política de partidos (LÓPEZ BURIAN, 2015; CAETANO; LÓPEZ BURIAN; LUJÁN, 2016, entre otros), proponemos que una forma de conocer sus preferencias es hacerlo a partir de construir nuestras unidades de análisis a partir de unidades de observación. Dado que los partidos uruguayos se componen de fracciones de gran visibilidad pública y con estructuras de liderazgo consolidadas que constituyen en los actores intrapartidarias más disciplinados (BUQUET; CHASQUETTI; MORAES, 1998, p. 21), presentaremos nuestro análisis por partido y por fracción, tanto en el análisis cuantitativo como en el análisis histórico, que se presenta en la próxima sección.

### **Los blancos, la región y la integración: apuntes sobre una trayectoria histórica y sus transformaciones**

Los dos partidos fundacionales de la política uruguaya, el Colorado y el Blanco, constituyen históricamente núcleos fundamentales de ideas y prácticas políticas desde dónde se han generado, en una dinámica relacional, las visiones de la política exterior uruguaya que han sido predominantes a lo largo de la mayor parte de la historia del país. En el marco de esta relación especular, indudablemente los blancos son quienes tradicionalmente han demostrado mayor interés y apego por la región como ámbito fundamental de proyección exterior del país.

En términos ideológicos, la vocación regional blanca se inscribe en un esquema general de corrientes nacionalistas latinoamericanas de signo conservador, regionalista y criollista (ODDONE, 1986), muchas veces asociadas a élites terratenientes, opuestas a las visiones liberales, modernizantes y cosmopolitas (interpretadas por aquellas otras como imposiciones foráneas). En el caso uruguayo, esta oposición ideológica se ajusta en forma cabal a la tradicional relación entre las visiones internacionales de blancos y colorados.

En un trabajo precursor del desarrollo de la política exterior como un campo de estudios específico en Uruguay (REAL DE AZÚA, 1959), ambas visiones partidarias fueron caracterizadas como las dos “tradiciones ideológicas” de la política internacional uruguaya. Por un lado, la colorada “universalista”, históricamente predominante en las posiciones de gobierno, basada en el racionalismo abstracto y más permeable a la influencia de las potencias. Por otro lado, la blanca “resistente” que abreva del nacionalismo latinoamericano para reivindicar la importancia de cuestiones identitarias sustantivas, que constituyen “lo concreto” frente a las abstracciones de la primera. De esta forma, hay una

identidad (católica, latina, hispana, rioplatense) que fundamenta la vocación regional y su resistencia al universalismo. Al decir de Real de Azúa:

[...] la posición resistente proclamó la primacía de lo tangible, de lo propio, de lo probado, de lo próximo. De la Historia, de la Geografía, de la Economía y hasta de la Biología. (...). Afirmó el valor de las afinidades de raza, de origen, de situación geográfica, de vecindad, de estilo de vida. (...). En términos nuestros, defendió entonces la solidaridad regional del Río de la Plata, de lejano abolengo artiguista, la identidad del destino sudamericano, los vínculos raciales e históricos de lo hispánico y lo continental, la persistencia de los impulsos hegemónicos de los imperialismos y muy especialmente del estadounidense. (REAL DE AZÚA, 1959, p. 8-9).

Posteriormente, esta perspectiva fue complementada por otros análisis que, apoyándose en desarrollos teóricos disciplinares, definen ideológicamente la visión internacional blanca en términos de realismo, también contraponiéndola a la colorada, en este caso valorada como idealista (RILLA, 2015). La atribución al pensamiento internacional blanco de un carácter realista no es necesariamente incongruente con la idea de una tradición resistente, pero hace mayor énfasis en la cuestión del interés por sobre la identidad sustantiva como fundamento de la visión internacional. Desde el argumento realista, la vocación regional blanca ha sido interpretada como una búsqueda de generar un equilibrio de poder en el plano continental, balanceando el exceso de poder en favor de EE. UU., la única potencia imperial del continente (GROS ESPIELL, 2001). Como componente de este enfoque realista en la visión internacional blanca, se incluye también la influencia del pragmatismo y el empirismo inglés. Sobre este aspecto hace especialmente énfasis Luis Alberto Lacalle (expresidente entre 1990 y 1995, y padre del actual presidente Lacalle Pou), quien destaca “el empirismo realista que espera encontrarse frente al problema para buscarle solución, su individual solución.” (LACALLE, 1998, p. 24) al caracterizar el pensamiento de Luis Alberto de Herrera (su abuelo y líder histórico del partido).

La vocación regional de los blancos asume diversas expresiones en diferentes épocas. Se manifiesta en forma primigenia a través de una simpatía hacia las causas federales en los países vecinos, una reivindicación nacionalista de la herencia hispánica común y una condena a las acciones imperialistas de las potencias mundiales en la región, vectores que confluyen en un proceso incipiente de construcción regional. Esta expresión de la preferencia por lo

regional se remonta al siglo XIX. Durante las guerras regionales que siguieron a las revoluciones de independencia en el Cono Sur, los blancos tendieron a posicionarse del lado de los bandos federales, desde el federalismo de Juan Manuel de Rosas, en Argentina (1835-1852), hasta la Revolución Federalista de Rio Grande del Sur, en Brasil (1893). Retomando la noción de una visión internacional constituida en forma especular frente a los colorados, la contracara de esta expresión federalista es la oposición común a las fuerzas políticas centralistas y unitarias de Brasil, Argentina y Uruguay, así como a la injerencia de las potencias imperiales europeas en alianza con las anteriores.

Posteriormente, en la primera mitad del siglo XX, ya consolidados los estados sudamericanos, y junto con la irrupción del panamericanismo y la creciente influencia estadounidense sobre Latinoamérica (así como también la influencia de los nacionalismos de derecha en España e Italia, en los cuales los blancos ven un referente latino y católico contrapuesto a la potencia del Nuevo Mundo), la visión internacional de los blancos se torna más decididamente antiimperialista y anti-intervencionista en relación a EE. UU. Luis Alberto de Herrera, líder del partido durante el período, bisabuelo del actual presidente y principal teórico del pensamiento internacional blanco, se refiere al Corolario Roosevelt como “una nueva dilatación de la histórica doctrina Monroe, que va aumentando en volumen a medida que multiplica sus fuerzas la colosal y maravillosa república del Norte, ahora francamente imperialista” (HERRERA, 1905 *apud* VELÁZQUEZ, 1968, p. 43).

Desde la oposición a los gobiernos colorados (que mantenían una inserción internacional “insular”, respaldada en EE. UU. y ajena a lo que sucedía en el resto de Latinoamérica), la mayoría de los sectores blancos se posicionan críticamente frente a acontecimientos que marcaron a la región en el período. Éstos van desde la política del Gran Garrote hasta la férrea oposición a los proyectos de los gobiernos colorados de instalar bases militares estadounidenses en territorio uruguayo durante la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, sectores minoritarios del Partido Nacional (en particular, los “Blancos Independientes”, opuestos al herrerismo) formaron parte de los gobiernos colorados y adhirieron activamente al alineamiento panamericanista. Al respecto, se destaca la figura del canciller Eduardo Rodríguez Larreta (1945-1947), quien promovió la idea de una “Doctrina de la Intervención Multilateral” (1945) como parte del Sistema Interamericano, también conocida como “Doctrina Larreta” (CERRANO, 2019).

La vocación regional de los blancos asume una nueva naturaleza a partir de la década de 1960, coincidiendo con el retorno del Partido Nacional al

gobierno entre 1958 y 1966, luego de más de 90 años relegado al rol opositor. Las complejidades resultantes del cambio de rol político son especificadas por el particular escenario continental de la época, marcado por la inestabilidad política en el Cono Sur, las tensiones resultantes del triunfo de la Revolución Cubana y el reforzamiento del intervencionismo estadounidense. Dos ejemplos de cómo se inscribe la política exterior de los gobiernos blancos en este complejo escenario (y las contradicciones a las que se ve sujeta) son, por un lado, el rompimiento de relaciones con Cuba en 1964 ante las presiones de Estados Unidos (NAHUM *et al.*, 2011); y, por otro lado, la dura intervención del representante uruguayo ante el Consejo de Seguridad de la ONU, el herrerista Carlos María Velázquez, en ocasión de la invasión de República Dominicana, en 1965. Al respecto, Clemente señala que “El último gesto de independencia [de la política exterior uruguaya en el siglo XX] lo representó el voto de Uruguay en Naciones Unidas para condenar la invasión de los Estados Unidos a República Dominicana” (CLEMENTE, 2005, p. 33), aunque a la postre Velázquez será relevado del cargo por el gobierno blanco.

Esas tensiones van a incidir profundamente en el Partido Nacional, dando lugar a desprendimientos hacia la izquierda de visiones identificadas con el denominado “tercerismo”. En este desprendimiento, la cuestión regional asume un nuevo significado, al irrumpir el latinoamericanismo, en detrimento de la noción de Hispanoamérica, tradicionalmente privilegiada por los blancos.

Por otra parte, durante estos gobiernos blancos el país adhiere al primer gran ensayo de integración regional latinoamericana, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), en la que además asume un rol protagónico en la suscripción del Tratado de Montevideo, de 1960. El compromiso de los blancos con este proyecto está asociado a la creciente influencia ejercida por la CEPAL y la idea de planificación del desarrollo, reflejada a nivel nacional en la conformación de la CIDE (Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico). A ello hay que agregar la suscripción del Tratado de Roma (1957), que dio lugar a la Comunidad Económica Europea y fue visto como una amenaza por los países latinoamericanos, cuyas canastas exportadoras se centraban en la venta de bienes del sector primario al viejo continente (sector exportador afín al Partido Nacional). Por más que los logros alcanzados por este primer proceso integracionista hayan sido muy modestos, su significación radica en que aquí comienza un ciclo largo de integración latinoamericana, que dura hasta la actualidad.

Desde entonces, de la mano con las transformaciones del sistema internacional, la región comienza lentamente a tener un papel cada vez más importante

en la inserción internacional de Uruguay, superando la insularidad que caracterizó a la primera mitad del siglo XX. Tal tendencia que se acelera durante la última transición democrática, en la década de 1980, cuando la apuesta regional parece mantenerse independientemente de la alternancia entre partidos de gobierno y tipos de régimen político. Por ejemplo, en la última dictadura cívico-militar (1973-1985) se negocian acuerdos con Argentina y Brasil que anteceden al MERCOSUR, y se finaliza el proyecto de la represa hidroeléctrica binacional de Salto Grande.

A nivel político, el primer gobierno democrático luego de la dictadura, encabezado por el Partido Colorado (PC) (1985-1990), adhiere al proceso latinoamericano de concertación política regional, que intenta acompañar el proceso de redemocratización del Cono Sur, con modestos avances en la construcción de esferas de autonomía frente a EE. UU. Ejemplo de ello es la conformación del Grupo de Apoyo a Contadora (1985), junto con Argentina, Brasil y Perú, que luego pasa a constituir el Grupo de los Ocho y desemboca en el Grupo de Río (1990). Durante este período previo al surgimiento del MERCOSUR el gran líder nacionalista de la época, Wilson Ferreira Aldunate, reafirma la apuesta integradora de los blancos “El Uruguay tiene una tradición artiguista que le impone una voluntad integradora, sin la cual ningún camino de futuro está abierto” (GONZÁLEZ GUYER, 2019, p. 107).

Finalmente, en la última década del siglo XX la apuesta regional se profundiza a través de la creación del MERCOSUR, con lo cual se inicia un nuevo período en la política exterior uruguaya. Bajo la presidencia de Luis Alberto Lacalle (padre del actual presidente), Uruguay suscribe el Tratado de Asunción, que da lugar al Mercosur (1991). Desde entonces, del bloque regional pasa a ser un elemento fundamental en la inserción internacional del país. Como efecto inicial del cambio de régimen se genera una expansión acelerada del comercio intrabloque, que dura al menos hasta las graves crisis económicas que afectaron a los socios del bloque entre 1998 y 2002, durante el período denominado del “Mercosur fenicio” (CAETANO, 2011). Las exportaciones uruguayas de mayor valor agregado van destinadas al bloque, al que se apuesta para suavizar el impacto de la apertura de la economía y desde el cual se intenta negociar acuerdos comerciales con las potencias, como el fallido 4+1 con EE. UU. de la década de 1990 y las dilatada negociación de un acuerdo comercial con la UE (1999-2020). Todo esto es apoyado por Partido Nacional, ya sea como partido de gobierno (1990-1995) o como socio de la coalición de gobierno (1995-2002).

Pero esta situación cambia en el siglo XXI, en el marco de transformaciones más amplias, asociadas al giro a la izquierda latinoamericano, y el surgimiento del denominado regionalismo post-liberal (SANAHUJA, 2008) o post-hegemónico (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012). Por un lado, el bloque se transforma, dando lugar a lo que Caetano (2011) denomina el “Mercosur social” (2003-2015), en el marco del cual los avances son fundamentalmente políticos y sociales, mientras los estancamientos de la agenda comercial externa y de la convergencia arancelaria se vuelven norma. Por otro lado, el Partido Nacional pasa a integrar la oposición por un largo período de quince años (2005-2020), algo que no sucedía desde la primera mitad del siglo XX.

En este contexto, hay un cambio en las posiciones internacionales de los blancos. A nivel de la concertación regional, se abandona la retórica herrerista anti-intervencionista de otrora, como se observa por ejemplo frente a la crisis política en Venezuela. Con relación al proceso de integración, se rechaza la nueva naturaleza del MERCOSUR y se asume una postura aperturista en la dimensión económica, sustentada en el pragmatismo, como evidencia el apoyo a la búsqueda de un Tratado de Libre Comercio con EE. UU. al margen del MERCOSUR en 2006. En este sentido, el giro en la inserción internacional impulsado por el actual gobierno no sólo pone fin a un modelo de país forjado por los gobiernos de izquierda durante los últimos quince años (como sucede en otros ámbitos de política doméstica), sino que también parece poner fin a un ciclo largo de más de cincuenta años de apuesta a la región, cuyos principales impulsos fueron iniciados por los anteriores gobiernos blancos.

Sin embargo, antes de finalizar esta sección, debe subrayarse que la idea predominante sobre el compromiso imperturbable de los blancos con lo regional, frecuentemente asumida en forma simplista, debe ser relativizada en varios sentidos. A modo de ejemplo, se mencionan tres elementos a considerar. Primero, a nivel ideológico, la preferencia de los blancos por la región, asociada a una visión realista de las relaciones internacionales debe ser matizada por una fuerte impronta pragmática, que en varias ocasiones ha llevado a distanciarse del “vecindario” cuando se estima que la persecución del interés nacional así lo determina, como tal vez lo ejemplifica el rompimiento de relaciones con Cuba en 1964. Segundo, el alineamiento hemisférico de Uruguay impulsado por los gobiernos colorados durante la mayor parte del Siglo XX frecuentemente contó con el apoyo sostenido de fracciones blancas (minoritarias, pero igualmente importantes). Tercero, al menos desde la Revolución Cubana y el surgimiento en Uruguay de una izquierda latinoamericanista, los blancos se alejaron crecientemente de la dimensión política de su compromiso con la región frente

a las potencias (que durante la primera mitad del siglo XX se manifestó como antiimperialismo), para enfocar cada vez con mayor énfasis en su sentido económico-comercial.

En resumen, si bien históricamente los blancos (y, en particular, los blancos herreristas) parecen tener una preferencia por la región, de todos modos las posiciones del Partido Nacional en relación al tema son oscilantes y muchas veces sujetas a contradicciones. En el siglo XXI, los blancos tienden a inclinarse en favor de una visión pragmática y comercialista, que muestra cierta impaciencia en relación al estancamiento del MERCOSUR y gran expectativa sobre las posibilidades de liberalización del comercio mundial. Ello determina que no necesariamente se privilegie el vínculo con la región por sobre las opciones de relacionamiento con el resto del mundo. Todo este recorrido, resultante de un relato necesariamente surgido de interpretaciones históricas, a continuación, es contrastado con los datos concretos acerca de las opiniones expresadas por los legisladores blancos en 2013, cuyo análisis se alimenta de la perspectiva histórica hasta aquí presentada.

### **Los blancos: una mirada sobre sus preferencias sobre la política exterior, la inserción internacional y los procesos regionales**

El análisis de las preferencias del PN en materia exterior convenientemente debe comenzar con una referencia comparada con los otros dos partidos con mayor número de bancas en la legislatura en la que se recogieron los datos (2010-2015), el FA y el PC. En ese momento se consultó a los parlamentarios sobre qué foco territorial debía priorizarse por parte de la política exterior uruguaya: teniendo como opciones la región o el mundo, pero también se registró una respuesta espontánea: ambas.

Analizados como un único grupo, los legisladores priorizaron la apertura al mundo (44,8%) por sobre la región (30,4%), mientras que un 24,4% subrayó su preferencia sobre el equilibrio entre la región y el mundo. En términos agregados, las opciones que incluyen a la región de alguna manera fueron mayoritarias.

En la tabla 2, se presentan los datos segmentados por partido de pertenencia de los legisladores. Los pertenecientes al FA muestran una mayor inclinación por priorizar la región en diferentes formas. El 47% la prioriza y el 28,8% prefiere el equilibrio entre la región y el mundo (28,8%), mientras que solamente el 26,2% se inclina por una visión aperturista. Tanto el PN como el PC tienen como orientación predominante la apertura al mundo, siendo más marcada en el PC (76,2%). En el PN, predomina la visión aperturista (63,9%),



seguida por un 22,2% que se manifiesta a favor del equilibrio entre la región y el mundo, mientras que solamente el 13,9% presenta preferencias de priorización únicamente de la región.

A la luz de los planteos históricos realizados en la sección anterior de este trabajo, la tradición universalista colorada parece reflejarse bien en estas preferencias. Por su parte, en los blancos aparece más marcada la preferencia por el aperturismo que por algún tipo de priorización de la región. Este hallazgo es la puerta de entrada para a continuación analizar en profundidad los posicionamientos del PN en relación con lo regional, haciendo dialogar los datos del censo con las entrevistas realizadas y la reconstrucción histórica propuesta.

**Tabla 2** – Foco territorial prioritario de la política exterior, por partido

Partido	Región		Mundo		Ambas		Total
	Frecuencia	%	Frecuencia	%	Frecuencia	%	Frecuencia
FA	31	47,0	16	24,2	19	28,8	66
PN	5	13,9	23	63,9	8	22,2	36
PC	2	9,5	16	76,2	3	14,3	21
PI	-	-	1	50,0	1	50,0	2

Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta realizada a legisladores uruguayos.

La tabla 3 contribuye a comprender cuál es la región que está presente en sus preferencias (como foco territorial priorizado o en equilibrio con la apertura al mundo). Esto se recogió mediante una pregunta abierta, por lo tanto, no aparece una categoría residual “otros”.

**Tabla 3** – Región a la priorizada en política exterior por los legisladores del PN

Partido			Frec.	%	% válido
PN	Válidos	Río de la Plata	2	5,6	15,4
		Mercosur	6	16,7	46,2
		Sudamérica	1	2,8	7,7
		Hispanoamérica	1	2,8	7,7
		Latinoamérica	1	2,8	7,7
		Las Américas	2	5,6	15,4
		Total	13	36,1	100,0
Perdidos	No corresponde que respondan		23	63,9	
Total			36	100,0	

Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta realizada a legisladores uruguayos.



La región que está presente mayoritariamente en los blancos que manifiestan preferencias de este tipo es el MERCOSUR. Las Américas y el Río de la Plata comparten el segundo lugar en las preferencias. Esta última referencia regional se vincula con lo hispanocriollo y la tradición resistente en política exterior, pero como se ve es tanto en términos absolutos como relativos, muy menor en el marco del 36,1% del total de los legisladores blancos que manifiestan algún tipo de preferencia sobre la región.

**Tabla 4** – Institución aproximada a la idea de región a la priorizada en política exterior por los legisladores del PN

Partido			Frec.	%	% válido
PN	Válidos	MERCOSUR	8	22,2	61,5
		UNASUR	1	2,8	7,7
		OEA	4	11,1	30,8
		Total	13	36,1	100,0
	Perdidos	No corresponde que respondan	23	63,9	
Total			36	100,0	

**Fuente:** Elaboración propia a partir de encuesta realizada a legisladores uruguayos.

Esta tendencia se ve reforzada por los datos presentados en la tabla 4, donde se les pide a los legisladores blancos que señalen cuál institución se aproxima más a su idea de región priorizada en política exterior. La mayoría se inclina por el MERCOSUR. El espacio sudamericano, representado por UNASUR, recibe solamente una mención y el latinoamericano, representado por la CELAC, ninguna. Por su parte, la OEA como espacio panamericano recibe la mitad de las menciones que tiene MERCOSUR. Esto hace visible un cambio importante que puede estar mostrando las transformaciones señaladas a partir del análisis en perspectiva histórica, que propusimos en el apartado anterior.

Como se ha señalado en la primera sección de este trabajo, la literatura muestra que la integración regional es un punto de disenso entre partidos posicionados de forma diferente en el eje ideológico izquierda-derecha. En el caso del Mercosur, mientras en el plano económico-comercial la flexibilización del bloque es el norte para los partidos de centro derecha y derecha, en la dimensión política argumentan la existencia de un sesgo ideológico hacia la izquierda y, por lo tanto, rechazan profundizar estos aspectos del proceso de integración regional.

La tabla 5 busca dar una mirada interpartidaria sobre dos cuestiones claves de la integración regional que afectan la soberanía, al referirse a arreglos

institucionales supranacionales o intergubernamentales. Para los legisladores del izquierdista FA la aceptación de arreglos institucionales supranacionales es mayoritaria. En cambio, el PN muestra una mayoría en desacuerdo con esta idea, pudiendo esto ser fundamentado con los argumentos presentados en la sección anterior de este trabajo, donde se mostraba el “*egoísmo sagrado*” del nacionalismo soberanista estructurante de la tradición resistente y de la concepción realista del interés nacional. Dentro del PC, se visibiliza una mayoría contraria a la supranacionalidad también. De esta forma, el eje izquierda-derecha parece ordenar bien la distribución de estas posiciones, más aún si se ve que el centrista Partido Independiente (PI) queda ubicado en medio de las posturas del FA por una parte y de blancos y colorados por otra.

**Tabla 5** – Percepciones de los legisladores uruguayos en torno a la soberanía, la supranacionalidad y la intergubernamentalidad en procesos de integración regional

Partido	Los procesos que construyen supranacionalidad fortalecen a los Estados Partes al generar una nueva soberanía ampliada y compartida			Las instituciones intergubernamentales del MERCOSUR son las que mejor preservan la soberanía nacional		
	Acuerdo	Desacuerdo	NS/NC	Acuerdo	Desacuerdo	NS/NC
FA	62	2	2	26	31	9
PN	10	25	1	6	27	3
PC	8	10	3	5	13	3
PI	1	1	0	0	2	0

**Fuente:** Elaboración propia a partir de encuesta realizada a legisladores uruguayos.

La triangulación de los datos cuantitativos, provenientes del censo, con los cualitativos obtenidos de las entrevistas en profundidad, permiten proponer que el cuestionamiento al MERCOSUR presente en los blancos, pero también en el PC, es bidimensional. La primera dimensión es portadora de una crítica que parte de una mirada normativa que concibe al libre comercio como la mejor vía de crecimiento. La segunda se concentra en el cuestionamiento de acuerdos supranacionales que se perciben como vulneradores de la soberanía nacional. Sin embargo, estas posiciones de cuestionamiento al Mercosur no afectan la percepción sobre su relevancia e influencia en la política exterior uruguayana.

Para dar una mirada a la interna del PN, dado el carácter fraccionalizado de los partidos uruguayos y la estructura bipolar de su competencia interna, pueden agruparse sus fracciones a partir de dos alas, una izquierda y una derecha. El criterio utilizado para hacer este agrupamiento de fracciones fue

considerar dentro del ala derecha o izquierda del PN a las fracciones según su posición en relación con la media que resulta de la autoidentificación de los miembros de cada partido e imputando la ubicación de cada fracción a partir de la media de la autoidentificación de sus miembros. Debe aclararse que este es un posicionamiento relativo a la interna partidaria. Por tanto, no debe interpretarse que hay blancos de derecha y blancos de izquierda, sino que hay dos alas dentro de un partido, el cual se ubica a la centro derecha y derecha. El ala izquierda del PN quedó compuesta por Alianza Nacional (AN) y la Concertación Republicana Nacional (CRN) mientras que en el ala derecha quedó situado el Herrerismo (H).

**Tabla 6** – Región a la priorizada en política exterior por los legisladores del PN (respuestas segmentadas por ala de partido)

Ala			Frec.	%	% válido
<b>Ala izquierda PN</b>	Válidos	Río de la Plata	1	6,3	14,3
		Mercosur	3	18,8	42,9
		Sudamérica	1	6,3	14,3
		Las Américas	2	12,5	28,6
		Total	7	43,8	100,0
	Perdidos	No corresponde que respondan	9	56,3	
	Total	16	100,0		
<b>Ala derecha PN</b>	Válidos	Río de la Plata	1	5,0	16,7
		Mercosur	3	15,0	50,0
		Hispanoamérica	1	5,0	16,7
		Latinoamérica	1	5,0	16,7
		Total	6	30,0	100,0
	Perdidos	No corresponde que respondan	14	70,0	
	Total	20	100,0		

**Fuente:** Elaboración propia a partir de encuesta realizada a legisladores uruguayos.

La tabla 6 segmenta por alas de partido las respuestas presentadas en la tabla 3 sobre la región a la que refieren los legisladores blancos en sus referencias. Una mirada a estos datos permite pensar y analizarlos a la luz de la trayectoria histórica las tradiciones partidarias. Ambas alas ven al MERCOSUR como la región, pero el Herrerismo en el ala derecha del partido presenta una serie de respuestas vinculables con lo hispanocriollo (que caracteriza al pensamiento

de Herrera), mientras que el ala izquierda – no herrerista – se inclina por las Américas, posición que podría recordar a los planteos de la “Doctrina Larreta”.

La lectura de las entrevistas y los datos del censo muestran que el PN presenta dos tendencias internas. Una prioriza la visión instrumental de lo regional, como plataforma de apertura comercial en clave liberal. La otra incluye en la dimensión regional elementos políticos, atribuyéndole significados que van más allá de la mera base de proyección y negociación comercial. Sin embargo, estas tendencias atraviesan las fracciones y hay percepciones que las colocan como relevantes mientras otras las minimizan. Por ejemplo, al ser entrevistado, un senador subrayaba los acuerdos de esta manera:

En este tema ha habido consensos. Si interpretamos que Alianza Nacional y el Herrerismo vendrían a ser la prolongación de las dos corrientes históricas que el Partido Nacional tuvo en el siglo pasado [XX] creo que hay muchos puntos de acercamiento y no hay puntos de discrepancia esenciales. (LÓPEZ BURIAN, 2015, p.249-250).

Sobre este comentario deben hacerse algunas observaciones analíticas. La mirada aquí presentada simplifica complejidades históricas y no problematiza relecturas de las tradiciones que los actores fueron realizando como parte de la construcción de sus posiciones políticas. Por otra parte, fruto de la competencia interna, los políticos del PN tienen una dinámica de realineamiento que hace porosos los límites entre filas herreristas y no herreristas, y viceversa, a partir de incentivos y estrategias de tipo electoral. Sin embargo, también se registraron en las entrevistas posiciones marcadamente ideológicas que señalan la transformación del herrerismo en la década de 1990. Un senador no herrerista sostuvo sobre estas transformaciones:

La ruptura de la década del noventa con sus raíces y su matriz provocó esto. El Partido Nacional proviene de una matriz ideológica [...], los blancos somos antimperialistas, federales, rosistas [...]. Me identifico con Oribe. Soy anti imperialista. Para mí la nación es América Latina. [...] El herrerismo tiene una mirada más nacionalista, más encerrada y ve las alianzas por la vía del comercio. Eso yo no lo comparto. [...] El herrerismo se quedó en el neoliberalismo de los noventa. Para mí el quiebre del partido estuvo ahí, porque el Partido se transformó por la necesidad de ganar el gobierno. Fue influenciado exteriormente por el Consenso de Washington, que penetró en el modelo económico. El modelo de Wilson

Ferreira murió con él en 1989. El Partido gobernó, bastante bien en muchas cosas, pero lejos del wilsonismo. En lo que tiene que ver con la integración nada que ver, el partido gobernó como un partido liberal. Para mí ahí quebró el partido [...], ahí se separó de sus raíces. Se aproximó al Partido Colorado, liberal y unitario. Para ganar una elección hicieron la reforma de 1996. Para ganar una elección formaron el “partido rosado” y terminaron entreverados, sin saber quiénes son ni respetar sus matrices. (LÓPEZ BURIAN, 2015, p.192).

En el mismo sentido, también desde el ala no herrerista, la crítica al herrerismo se da a partir de resaltar sus aspectos soberanistas y la falta de relevancia sustantiva de la región:

El liderazgo herrerista desde hace unos años ha ignorado lo regional, porque es claro que para un país chico como Uruguay, la integración le da una dimensión nacional mayor. Están convencidos de ser nacionalistas, pero han perdido la posibilidad de comprender que la integración es la mejor forma de crecer en lo nacional. Y quedan rodeados de una serie de prejuicios ideológicos que creen que ceder espacios de soberanía, como han tenido que hacer los europeos en la Unión Europea, es malo. Espacios que no son de soberanía porque no lesionan la nación. (LÓPEZ BURIAN, 2015, p.250).

Este clivaje, entre una visión herrerista y una no herrerista de la política exterior, está presente a la interna del PN. El herrerismo explicita de forma pragmática su mirada sobre la región, como podemos verlo en las palabras de un senador de este sector: “La región es instrumental. Creo en un MERCOSUR que sea un trampolín y no un fin en sí mismo.” El propio expresidente Luis Alberto Lacalle ha reivindicado el papel económico-comercial del Mercosur, criticando el fortalecimiento de la dimensión política de la integración. En 2012 Lacalle señalaba:

Yo no reconozco este Mercosur como mi hijo. Con los otros tres padres que fundamos dijimos que el objetivo era el comercio libre, inversiones, más trabajo, pero no para un club político y menos para un club político de izquierda. Mercosur se volvió una especie de liga de políticos de izquierda (NO RECONOZCO..., 2012).

El énfasis comercialista, aperturista en clave liberal, parece haberse instalado como la mirada predominante en el PN (aunque con algunos cuestionamientos). Esta posición instrumentaliza la región o incluso, al verla como una traba, prescinde de ella. Un senador herrerista señaló al ser entrevistado que: “El ideal es el comercio libre y absoluto”. En el mismo sentido, otro senador herrerista afirmó que: “El interés nacional es el desarrollo de su pueblo. Para un país netamente exportador como Uruguay, esto es, conseguir clientes en el mundo. Vencer el proteccionismo”. Concluyendo con la siguiente idea: “Nuestros aliados son nuestros clientes y están afuera de la región”. (LÓPEZ BURIAN, 2015, p.297).

La apertura comercial como norte estratégico condiciona la mirada sobre la integración y la cuestiona. El “egoísmo sagrado” y el pragmatismo presente en los herreristas alejan a Uruguay de la región. Un diputado de este sector sostenía: “Los estados no tienen ni amigos permanentes ni enemigos permanentes, tienen intereses permanentes. El interés nacional no se puede confundir con el interés latinoamericano. Puede confluír a veces” (LÓPEZ BURIAN, 2015, p.298). Para luego sostener la importancia de flexibilizar el relacionamiento de Uruguay con sus socios del Mercosur. Otro senador herrerista subrayaba la vocación comercialista que debería tener, a su juicio, la política exterior uruguaya, enfatizando esto también en las funciones de la diplomacia del país:

¿Qué hacemos con los cuarenta y cinco embajadores? El que está en Washington tiene un alto contenido político. Los que están en Buenos Aires o Brasilia también. Los demás tienen que ser vendedores. [...] Los embajadores uruguayos tienen que andar como los visitantes médicos, con la valija vendiendo. (LÓPEZ BURIAN, 2015, p.298).

Los blancos desde las décadas de 1990 comenzaron un proceso de acentuación del pragmatismo en clave liberal en lo económico y realista en lo político, retomando ideas que vienen de su tradición política, en la que se fueron diluyendo los aspectos identitarios de corte regionalista. Así lo sintetizaba un senador herrerista al ser entrevistado: “Clientes de todos, amigos de muchos, aliados de quienes nos convenga, parecidos a algunos, iguales a nadie. [...] No hay ni amigos ni aliados, hay intereses”. (LÓPEZ BURIAN, 2015, p.298).

## Comentarios finales

La postura del Partido Nacional en materia de política exterior y, en particular, con respecto al relacionamiento con la región, ha cambiado en el siglo XXI. Ese cambio ha sido principalmente impulsado por los cambios en la posición del herrerismo, sector predominante al interior del partido y heredero de las concepciones más originales y características del pensamiento internacional blanco durante el siglo XX.

El énfasis comercialista y pragmático parece marcar un nuevo rumbo hacia un neoherrerismo que hoy es central en la mirada de los blancos. Realismo y pragmatismo se transforman en los ejes de la política exterior de los blancos de hoy, que doctrinariamente son liberales en lo económico y por ello ven a la región como una traba para el relacionamiento externo del país. Tanto herreristas como no herreristas convergen en esta retórica.

Al discutir en el Senado en 2006 la posibilidad de un Tratado de Libre Comercio (TLC) con EE. UU., el senador herrerista Luis Alberto Heber, señalaba sobre los acuerdos de libre comercio bilaterales: “Me refiero a las instrumentaciones y adecuaciones que ha puesto en práctica a lo que es hoy un mundo pragmático, comercial y globalizado. Los que no se prepararon para esos cambios sumieron a sus pueblos en la pobreza y en la miseria; eso es muy claro.” (URUGUAY, 2006). Y en el mismo sentido señalaba, Jorge Larrañaga, el principal líder del ala no herrerista del partido:

El Partido Nacional cree en el Mercosur, pero no en éste de la hipocresía, de la pequeñez, de la estridencia, de los discursos populistas [...]. El Mercosur es un proyecto comercial [...] abierto que le permita al país insertarse en la región [...] que nos posibilite abrirnos al resto del mundo. [...] el Mercosur tiene que ser una oportunidad, pero no puede ser una trampa. [...] los fines y objetivos [...] son esencialmente comerciales y se resumen en la constitución de un mercado común. (URUGUAY, 2006).

Para esta visión el MERCOSUR es un bloque que opera como cerco y no como plataforma de proyección, mientras el regionalismo es una concertación política sesgada ideológicamente. La solución aparece inspirada en el aperturismo liberal, discursivamente fundamentada como la única alternativa pragmática posible, ineluctable y libre de todo atisbo ideológico. Así lo señalaba Larrañaga cuando era senador en 2006: “[...] se reconoce a los acuerdos de libre comercio como la mejor alternativa legal para, efectivamente, lograr ventajas arancelarias

en el comercio de bienes y servicios en el marco de la OMC. No existe otra alternativa viable: es TLC o nada.” (URUGUAY, 2006).

En 2020 el PN inició un nuevo gobierno de coalición luego de 15 años de gobiernos frenteamplistas. Las señales muestran que se está reorientando la política exterior y el modelo de inserción internacional del país. El Uruguay de la Coalición Multicolor parece querer insertarse al país en los flujos globales de capital y buscar beneficios de una articulación directa con las potencias mundiales (EE. UU., la Unión Europea y China). Mucho de esto es aún retórica y si bien las preferencias entre el PN y el PC (cuando estaban en la oposición) parecen converger en este punto, otros actores de la coalición pueden generar escollos.<sup>6</sup> Aún resta ver cuánto el gobierno intentará y podrá avanzar efectivamente en tal sentido.

De todos modos, más allá de la incertidumbre, algo es claro: hay una pérdida de importancia relativa de la región en la política exterior uruguaya impulsada por el gobierno de Lacalle Pou. El reclamo por la apertura y la flexibilización del MERCOSUR y su reposicionamiento frente al regionalismo muestra este movimiento, que incluso implica un acercamiento a EE. UU. y a la concertación hemisférica en detrimento de los espacios sudamericanos y latinoamericanos.

En pocos meses Uruguay formalizó su salida de la UNASUR, retornó al TIAR y apoyó al candidato de EE. UU. al BID y no al candidato argentino. La búsqueda de tener una articulación directa con la potencia y no profundizar el vínculo con la región emerge como acción. Esto, conjugado con el aperturismo liberalizante, es coherente con algunas transformaciones que los marcos ideacionales blancos parecen haber registrado en las últimas décadas, como hemos intentado mostrar aquí. El herrerismo, otrora regionalista y antimperialista por identitario, pragmático y realista, fue mutando. Lo identitario y regionalista se fue diluyendo en el marco de su marco ideacional partidario. Un neoherrerismo pragmático y realista, pero, sobre todo, profundamente liberal gobierna hoy. La dinámica política partidocrática y partidocéntrica del Uruguay en el marco de un gobierno de coalición podría cambiar la orientación de la política exterior (LÓPEZ BURIAN, 2015) en consonancia con las preferencias del PN y probablemente las de sus socios de coalición. La política doméstica condicionará el juego, pero las dinámicas globales y regionales determinarán los márgenes de maniobra y el horizonte de lo posible.

---

<sup>6</sup> El conservador y derechista partido Cabildo Abierto (CA) es un nuevo actor del que aún sabemos poco. CA tiene una retórica antiglobalista como el resto de las derechas neopatriotas (SANAHUJA, 2019), pero podría tener una perspectiva liberalizante en el comercio internacional, como lo tienen el Brasil, de Jair Bolsonaro, dados también los vínculos con la producción agropecuaria en sus bases sociales de apoyo.



## BIBLIOGRAFIA

ATTINÀ, F. The voting behaviour of the European Parliament members and the problem of the Europarties. **European Journal of Political Research**, Amsterdam, v.18, p. 551-579, 1990.

BRAUDEL, F. La larga duración. *In*: BRAUDEL, F. **Las Ambiciones de la Historia**. Barcelona: Crítica. 2002. p. 147-177.

BUQUET, D.; CHASQUETTI, D.; MORAES, J. **Fragmentación política y gobierno en Uruguay: ¿un enfermo imaginario?**. Montevideo: ICP – CSIC, 1998.

CAETANO, G. Breve historia del MERCOSUR en sus 20 años. Coyunturas e instituciones (1991-2011). *In*: CAETANO, G. (coord.). **MERCOSUR 20 años**. Montevideo: CEFIR, 2011. p. 21-74.

CAETANO, G.; LÓPEZ BURIAN, C.; LUJÁN, C. La política exterior uruguaya entre Vázquez y Vázquez (2010-2015). *In*: BUSQUETS, J.; BENTANCUR, N. (coord.). **El decenio progresista: Las políticas públicas de Vázquez a Mujica**. Montevideo: Fin de Siglo, 2016. p. 279-300.

CERRANO, C. El impacto de la doctrina Larreta en la política interna uruguaya: la Argentina peronista en la mira (1945-1946). **Revista de la Facultad de Derecho**, Montevideo, Uruguay, n.47, jul-dic. 2019.

CLEMENTE, I. **Política exterior de Uruguay, 1830–1985: tendencias, problemas, actores y agenda**. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, 2005. (Documentos de Trabajo, 69).

CONLEY, R. Dreading Presidential Fast-Track Authority: The Impact of Constituency Pressures and Political Ideology on Trade Policy in Congress. **Political Research Quarterly**, Thousand Oaks, CA, v.52, n.4, p. 785-799, 1999.

FORDHAM, B. Economic Interests, Party and Ideology in Early Cold War Era U.S. Foreign Policy. **International Organization**, New York, v.52, n.2, p.359-396, 1998.

GONZÁLEZ GUYER, F. Wilson y el nacionalismo latinoamericanista. *In*: CAETANO, G.; CORBO, D. **Wilson. Libertad, desarrollo y nación**. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 2019. p.93-109.

GROS ESPIELL, H. **Temas internacionales**. Madrid: Melibea Ediciones, 2001.

HIX, S. Parliamentary Behavior with Two Principals: Preferences, Parties, and Voting in the European Parliament. **American Journal of Political Science**, Charlottesville, VA, v.46, n.3, p. 688-698, 2002.

HIX, S.; NOURY, A; ROLAND, N. Voting patterns and alliance formation in the European Parliament. **Philosophical Transactions of the Royal Society**, London, v.364, p. 821-831, 2009.

HIX, S.; NOURY, A; ROLAND, N. Dimensions of Politics in the European Parliament. **American Journal of Political Science**, Charlottesville, VA, v.50, n.2. p. 494-511, 2006.

HIX, S.; NOURY, A; ROLAND, N. **Democracy in the European Parliament**. 2005a. First draft. Disponible en: [https://www.researchgate.net/publication/265099430\\_Democracy\\_in\\_the\\_European\\_Parliament](https://www.researchgate.net/publication/265099430_Democracy_in_the_European_Parliament). Acceso en: 19 ene. 2021.

HIX, S.; NOURY, A; ROLAND, N. Power to the Parties: Cohesion and Competition in the European Parliament 1979-2001. **British Journal of Political Science**, New York, v.35, n.2. p. 209- 234, 2005b.

INGRAM, H.; FIEDERLEIN, S. Traversing Boundaries: A Public Policy Approach to the Analysis of Foreign Policy. **The Western Political Quarterly**, Salt, Lake City, UT, v.41, n.4, p. 725-745, 1988.

KAARBO, J. A Foreign Policy Analysis Perspective on the Domestic Politics Turn in IR Theory. **International Studies Review**, Oxford, v.17, n.2, p. 189-216, 2015.

KREPPPEL, A.; TSEBELIS, G. Coalition Formation in the European Parliament. **Comparative Political Studies**, Beverly Hills, v.32, p. 933-967, 1999.

LACALLE, L. **Herrera, un nacionalismo oriental**. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 1998.

LENTNER, H. Public Policy and Foreign Policy: Divergences, Intersections, Exchange. **Review of Policy Research**, Knoxville, TN, v.23, n.1, p. 169-181, 2006.

LÓPEZ BURIAN, C. El pragmatismo como ideología: José Serra y la política exterior brasileña. **Observatorio de Política Exterior Uruguay**, Montevideo, v.8, p. 5-13, 2016.

LÓPEZ BURIAN, C. **Partidos políticos y política exterior en Uruguay (1985-2015)**: La importancia de las instituciones, las ideas y los intereses de los actores. 2015. 406p. Orientador: Carlos Luján. Tesis (Doctorado en Ciencia Política) - Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo, 2015.

LÓPEZ BURIAN, C.; SILVA, R. El discurso político partidario sobre la política exterior en Brasil y Uruguay (2003-2014). **Revista Uruguay de Ciencia Política**, Montevideo v.24, n.2, p. 67-84, 2015.

MALLOY, J. High Discipline, Low Cohesion? :The Uncertain Patterns of Canadian Parliamentary Party Groups. **Journal of Legislative Studies**, London, v.9, n.4. p. 116–129, 2003.

MARKS, G.; WILSON, C.; RAY, L. National Political Parties and European Integration. **American Journal of Political Science**, Charlottesville, VA, v.46, n.3, p. 585-594, 2002.

McELROY, G.; BENOIT, K. **Policy positioning in the European Parliament**. Conferencia Piredeu. Bruselas, 18 y 19 nov. 2010.

MERLE, M. **Politique intérieure et politique extérieure: Forces et enjeux dans les relations internationales**. París: Economica, 1985.

MILNER, H.; JUDKINS, B. Partisanship, Trade Policy, and Globalization: Is There a Left-Right Divide on Trade Policy? **International Studies Quarterly**, Oxford, v.48, p. 95-119, 2004.

MORAVCSIK, A. Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics. **International Organization**, New York, v.51, p.538-541, 1997.

NAHUM, B.; FREGA, A.; MARONNA, M.; TROCHON, Y. **El fin del Uruguay liberal (1959-1973)**. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 2011.

NO RECONOZCO este Mercosur como mi hijo. **Portal 180**, Montevideo, 1 jul. 2012. Disponible en: [http://www.180.com.uy/articulo/27192\\_No-reconozco-este-Mercosur-como-mi-hijo](http://www.180.com.uy/articulo/27192_No-reconozco-este-Mercosur-como-mi-hijo). Acceso en: 19 ene. 2021.

NOURY, A. Ideology, Nationality and Euro-Parliamentarians. **European Union Politics**, New York, v.3, n.1, p. 33-58, 1999.

ODDONE, J. A. Regionalismo y nacionalismo. *In*: ZEA, L. **América Latina en sus ideas**. México D. F.: UNESCO, 1986. p. 201-238.

ONUJI, J.; OLIVEIRA, A. de. Eleições, Política Externa e Integração Regional. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v.27, p. 13-29, 2006.

PUTNAM, R. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. **International Organization**, New York, v.42, p. 427-460, 1988.

REAL DE AZÚA, C. Política internacional e ideologías en el Uruguay. **Marcha**, v. 20, n. 966, 1959. Disponible en: [http://www.autoresdeluruguay.uy/biblioteca/Carlos\\_Real\\_De\\_Azua/lib/exe/fetch.php?media=politica\\_internaciona.pdf](http://www.autoresdeluruguay.uy/biblioteca/Carlos_Real_De_Azua/lib/exe/fetch.php?media=politica_internaciona.pdf). Acceso en: 19 ene. 2021.

RIGGIROZZI, P.; TUSSIE, D. **The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America**. London: Springer, 2012.

RILLA, J. Prólogo. In: METHOL FERRÉ, A. **El Uruguay como problema**. Montevideo: HUM, 2015. p. 7-17.

SANAHUJA, J. Crisis de la globalización, el regionalismo y el orden liberal: el ascenso mundial del nacionalismo y la extrema derecha. **Revista Uruguaya de Ciencia Política**, Montevideo, v.28, n.1, p. 59-94, 2019.

SANAHUJA, J. A. Del regionalismo abierto al regionalismo posliberal. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina. In: MARTÍNEZ, L.; PEÑA, L.; VÁZQUEZ, M. (ed.). **Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009**. Buenos Aires: Cries, 2008. p. 11-54.

SANTOS, F. Integração regional e as eleições presidenciais de 2006 no Brasil. **Análise de Conjuntura**, Rio de Janeiro, n. 2, 2006.

THÉRIEN, J.; NOEL, A. Political Parties and Foreign Aid. **The American Political Science Review**, Cambridge, v.94, n.1, p. 151-162, 2000.

VELÁZQUEZ, C. **La política internacional en el pensamiento de Luis Alberto de Herrera**. Shrewsbury: Wilding and Son, 1968.

URUGUAY. Diario de Sesiones de la Cámara De Senadores. **Sesiones de los días 22-23/08/2006**. Montevideo, 2006. Disponible en: <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/documentos/diarios-de-sesion>. Acceso en: 19 jan. 2021.

Recebido em: 13 de setembro de 2020

Aprovado em: 15 de outubro de 2020

# ARGENTINA EN EL MUNDO: ¿IDAS Y VUELTAS?

Alejandro SIMONOFF<sup>1</sup>

**RESUMEN:** El artículo trata de encontrar por un lado los motivos por los cuales la política exterior argentina se muestra como oscilante, pensando fundamentalmente en el último recambio institucional, y explorar algunas claves para explicar dicho fenómeno. La política exterior argentina ha pasado por distintas etapas y las últimas elecciones presidenciales han mostrado potenciales cambios en relación al futuro de esta agenda. El artículo comienza con una breve reseña de la política exterior implementada en el gobierno de Mauricio Macri, basada en un alineamiento con Estados Unidos, Europa Occidental y Japón como potencias mundiales. La siguiente sección presenta perspectivas analíticas para las agendas de política exterior. Posteriormente, el artículo presenta un análisis de los notables movimientos del gobierno de Mauricio Macri en política exterior.

**PALABRAS CLAVES:** Política Exterior Argentina. Alberto Fernández. Mauricio Macri. Historia Contemporánea. Autonomía.

## ARGENTINA IN THE WORLD: GOING BACK AND FORTH?

**ABSTRACT:** *The article seeks to find the reasons why Argentina's foreign policy is shown to be oscillating, fundamentally thinking about the latest institutional change, and to explore some of the keys aspects of this event. Argentina's foreign policy has gone through different stages and the last presidential elections have shown potential changes regarding the future of this agenda. The article begins with a brief review of the foreign policy implemented in the government of Mauricio Macri, based on an alignment with the United States, Western*

---

<sup>1</sup> Universidad Nacional de La Plata (UNLP), Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, La Plata – Argentina. Doctor en Relaciones Internacionales. Profesor Titular Ordinario de Historia General. Investigador del Instituto de Investigaciones en Ciencias Humana y Sociales. Universidad Católica de La Plata (UCALP), La Plata – Argentina. Profesor Titular de Política Exterior. ORCID: 0000-0003-4125-0535. asimonoff2010@gmail.com.

*Europe and Japan as world powers. The next section presents analytical perspectives for foreign policy agendas. Subsequently, the article presents an analysis of the notable movements of the government of Mauricio Macri in foreign policy.*

**KEYWORDS:** *Argentinas's Foreign Policy. Alberto Fernández. Mauricio Macri. Contemporary History. Autonomy.*

## Introducción

La llegada de Alberto Fernández a la Presidencia de la Nación puso nuevamente sobre el tapete la cuestión referida a una oscilación de nuestro relacionamiento externo. Para confirmar esto bastaría observar como este mandatario y su antecesor han definido la inserción internacional del país, Mauricio Macri definió en su visita a las Naciones Unidas en 2016, como a la tarea de “adaptarnos a las nuevas realidades de la interdependencia mundial” (MACRI, 2016).

Producto de esa perspectiva existió una externalización de lo que se consideró intereses propios, ellos se constituyen por lo que el “mundo” espera de la Argentina, y no al revés, llevado a su escasa o nula determinación<sup>2</sup>. Como apuntó Cervo, las políticas globalistas como las de Macri:

[...] los intereses nacionales se diluyen en el orden creado por el multilateralismo de las relaciones internacionales, la llamada gobernanza global. La política exterior se convirtió en concepto fuera de moda, mero adorno de la acción del Estado, ya que no se le asignaba más la realización de intereses concretos. (CERVO, 2003, p. 18).

Además, aquella percepción de Cambiemos de la “interdependencia mundial” estuvo marcada por ver al mundo como homogéneo y liderado por una tríada Estados Unidos, junto a Europa Occidental y Japón, e ignorando la bifurcación existente a partir del crecimiento chino (ARRIGHI, 2007).

En cambio, para Alberto Fernández:

[...] Una Argentina inserta en la globalización, pero con raíces en nuestros intereses nacionales. Ni más ni menos lo que hacen todos los países desa-

<sup>2</sup> Como indicó Juan Carlos Puig, tanto la infravaloración como la sobrevaloración de los márgenes reales de autonomía, llevan a costos en la búsqueda del bienestar de la población (PUIG, 1984).

rollados que promueven el bienestar de sus habitantes (FERNÁNDEZ, 2019).

Esta definición se acerca más a las realizadas por los autores autonomistas, como por ejemplo Helio Jaguaribe, quien definió a la construcción de política exterior como: “[...] una ecuación de optimización, en el ámbito internacional, de los principales intereses de un país, teniendo en cuenta sus condiciones internas y externas y los medios de acción de que dispone” (JAGUARIBE, 1974, p. 104).

## **Autonomía y dependencia en la política exterior**

Nos quedarnos en la contraposición de opiniones sería un análisis superficial, lo que debemos hacer, como lo señaló Juan Carlos Puig, es adoptar cuadros conceptuales que permitan:

[...] comprender estructuralmente mediante la selección de variables relevantes y significativas, [y también que] permiten por lo menos delinear tendencias profundas y apreciar errores y aciertos en función de logros de una mayor autonomía para el país (PUIG, 1984, p. 91).

Siguiéndolo podemos tener en cuenta a la Autonomía como concepto central para volver inteligible el proceso, ya que:

[...] surge una correlación heurística que permite explicar con cierta coherencia los pretendidos vaivenes de la política exterior argentina y, en todo caso, las razones que fundamentan su aproximación a o su alejamiento del respectivo margen de autonomía potencial. (PUIG, 1984, p. 93).

Los gobiernos que ejecutaron la autonomía heterodoxa en la Guerra Fría (los de Perón, Frondizi, Illia, Cámpora y Alfonsín) se caracterizaron por impulsar una estrategia centrada en la prioridad regional y poseer un modelo económico que podía o no coincidir con las expectativas de la metrópoli. Sin embargo, no cruzaban los lineamientos estratégicos del bloque y separaban cuando estaban en juego los intereses de este último con los de la potencia hegemónica. En cambio, los de dependencia racionalizada consideraron que el país no contaba

con márgenes de maniobra suficientes y por lo tanto debía plegarse a la agenda de la cabeza del bloque<sup>3</sup>.

Mientras para algunos autores el modelo puigiano ya no explicaría la política exterior argentina (ESCUDE, 2009; RUSSELL; TOKATLIÁN, 2010; RAPOPORT, 2013), aunque los dos últimos buscaron redefinir la Autonomía (Russell y Tokatlíán a través de la llamada Relacional y Rapoport con la Regional) y para muchos otros que si lo hacía, pero abrieron el paso a nuevas formas de ella (Bernal Meza, Bologna y Figari -neoestructuralistas-, Dallanegra Pedraza -neorealista-, y Colacrai -constructivista) (SIMONOFF, 2016a).

Este fenómeno no fue exclusivo de la Argentina. América Latina la abandonó en los noventa, con el ascenso del discurso globalista, marcado por la renuncia voluntaria de sus márgenes de maniobra por parte de los actores políticos<sup>4</sup>.

Pero, en los comienzos del nuevo milenio la crisis del discurso globalista en relaciones internacionales y de la hegemonía neoliberal en términos más generales produjo el fin de un momento paradigmático en el campo disciplinar de los países del Cono Sur<sup>5</sup>. No obstante, las tendencias marginadas en la Posguerra Fría, volvieron a ocupar un lugar destacado, como ocurrió con las versiones autonomistas o latinoamericanistas neoestructuralistas y críticas, éstos no lograron desplazar a aquel discurso dominante, aunque hoy el campo se encuentra fragmentado y sin hegemonía paradigmática.

Mientras el globalismo ha seguido por varios caminos, su versión más ortodoxa<sup>6</sup>, el benigno perdió a su principal referente teórico en un intento por salvar a su Realismo Periférico, lo que llevó al resto a volver a formas críticas más tradicionales, como a la categoría de aislamiento (SIMONOFF, 2016b).

El latinoamericanismo renovado continuó reflexionando y planteó un rescate de la autonomía, la redefinición de la construcción del poder, un nuevo rol a la integración entre otros elementos, que lo alejaron de las dificultades de su versión clásica, sin alterar lo central, es decir, la búsqueda de márgenes de maniobra.

---

<sup>3</sup> Generalmente, los gobiernos de facto eran más propensos a esta estrategia.

<sup>4</sup> Tras el fin del mundo bipolar, los occidentalistas que promocionaban un alineamiento irrestricto con Washington en la Guerra Fría, se transformaron en globalistas, quienes, como apuntó Amado Cerro, “deducen de la práctica, de extraer conceptos a veces elaborados por hombres de Estado, a veces implícitas en su práctica” (CERVO, 2003, p. 6).

<sup>5</sup> A los fines de este trabajo utilizaremos el término globalista para identificar a las políticas exteriores que autores como Puig (1984) llaman de Dependencia Racionalizada y Russell y Tokatlíán (2013) como de aquiescencia.

<sup>6</sup> Existen dos formas de globalismo, una la benigna, que acepta la globalización y sus reglas, sin la más mínima confrontación con ella, y otra asimétrica, la cual, a pesar de reconocer sus dificultades, busca participar de las instituciones para influenciar en las normas que emergen y lograr ciertos objetivos (CERVO, 2003).



Sin embargo, volviendo a la explicación en torno al concepto de autonomía que fue predominante durante la Guerra Fría, como señalaron Russell y Tokatlián (2013), la oscilación continuó. Por lo tanto, puede seguir siéndonos útil para comprender el escenario actual. Las políticas exteriores del país desde la última posguerra estuvieron marcadas por esa puja, donde sus sentidos, o equilibrios como dijera Guillermo Figari, marcaron las diferencias entre los diversos gobiernos que tuvieron lugar desde la restauración democrática (FIGARI, 1997). No menos cierto es que esas ideas y vueltas nunca fueron a foja cero, sino que los modelos se adaptaron a diversas circunstancias, constituyendo un tiempo lineal y cíclico al mismo tiempo.

Si bien nos encontramos bajo una tensión dialéctica entre diseños autonomistas y otros globalistas, la visión puigiana nos otorga una perspectiva para poder explicar la política exterior argentina.

Además, desde los años ochenta hasta los comienzos de la primera década del nuevo milenio se había constituido una estructura triangular (Argentina-Brasil-Estados Unidos). Esta estructura, desde el inicio del nuevo milenio, mostró tensiones, tanto con respecto a Washington - por el impacto de su agenda de seguridad, tras el 11 de septiembre -, como con Brasilia - debido a su reposicionamiento internacional -. Tras la crisis de 2008 y el ascenso de China, este triángulo fue cediendo su lugar a un campo de juego romboidal que lo reemplazó (BUSSO; ACTIS; NOVELLO, 2017).

El colapso de la convertibilidad en diciembre de 2001 tuvo también un impacto en la política exterior de los gobiernos posteriores a la crisis dando cierta regularidad en temas de agenda como la securitización de la agenda internacional, la prioridad regional y la inserción económica internacional que perduró hasta la llegada de Macri en 2015.

Mientras en la securitización de la agenda internacional, los gobiernos argentinos desde 2002 evitaron compromisos directos con la política de Washington, aspirando a mecanismos de carácter multilateral, mantener y reforzar misiones de paz (Minustah), buscar ciertos *linkages* con la lucha contra el terrorismo (por los atentados a la Embajada de Israel y la AMIA en los noventa), y fijando cierta distancia del unipolarismo. Pero desde 2008, con la llegada de Barak Obama, comenzaron a aparecer algunos cambios, como por ejemplo la firma del Memorándum con Irán, que indicaron un cambio de rumbo en este tema con la etapa iniciada en 2002.

## La política exterior del gobierno Mauricio Macri

En 2015, con la llegada de Macri se asumieron varios compromisos tanto a nivel global (por ejemplo en la caracterización de Hezbollah como organización terrorista), regional (apoyar la política destituyente contra el régimen de Maduro en Venezuela) y local (diluyendo la diferencia entre seguridad y defensa para habilitar la participación de las fuerzas armadas en temas como el narcotráfico y el terrorismo internacional). Hasta el momento, el gobierno de Alberto Fernández tuvo una respuesta variada en esa agenda, como lo demostró el primer viaje internacional del Presidente a Israel, en lo cual existe una continuidad en algunos lineamientos de seguridad internacional. Este lineamiento no cambió la caracterización de Hezbollah como una organización terrorista, acorde a los deseos no solo de Netanyahu sino también de Trump: “No vamos a hacer ningún cambio que traiga a la Argentina ningún problema, tenemos demasiados” afirmó el Canciller Felipe Solá (EL GOBIERNO..., 2019, p.14).

Sin embargo, en otros planos se ha mostrado menos dispuestos a seguir esos lineamientos como en el regional, donde si bien continuó en el llamado “Grupo Lima” (NIEBISKIKWIAT, 2019). Ha mostrado cierta independencia de criterios frente a la crisis venezolana que no significó un apoyo a Caracas<sup>7</sup>, lo mismo puede decirse del gobierno que derrocó a Evo Morales en Bolivia y su asilo en el país<sup>8</sup>.

Incluso en otro punto de la agenda de seguridad internacional si ha marcado una diferencia, al afirmar que su gobierno reafirmó “no involucramiento de las FFAA en cuestiones de seguridad interior” (FERNÁNDEZ, 2020).

La prioridad regional fue un signo distintivo de las políticas que inauguraron el nuevo milenio y dentro de la cual el Mercosur fue su principal instrumento de inserción internacional. En el caso del macrismo la estrategia hacia la región se encontró atravesada por otra prioridad: las relaciones con las potencias tradicionales (Estados Unidos y la Unión Europea) y cierto desdén, para llamarlo de algún modo, por los poderes emergentes (China, Rusia, los BRICS). Como producto de ello, el Mercosur estuvo reducido inicialmente a ser la puerta de acceso a la Unión Europea y a la Alianza del Pacífico - estaciones intermedias para llegar a los acuerdos transatlántico y transpacíficos -. Pero el

<sup>7</sup> Como ejemplo, véase el informe 005/20 reclamando por el fin del hostigamiento a opositores, pero también afirmando el derecho de no intervención y una amplia participación internacional (ARGENTINA, 2020).

<sup>8</sup> Según la agencia Bloomberg, el gobierno de Trump habría reclamado al argentino por estas dos cuestiones y haciendo saber que podría “retacear” el apoyo norteamericano en el FMI para la negociación de la deuda (ADVIERTEN..., 2020, p. 19).

nuevo rumbo internacional con la llegada de Trump llevó a constituir las en terminales en sí mismas.

Las urgencias electorales de Macri y sus coincidencias con Jair Bolsonaro, a entender el mercado regional como un puente hacia la hiperglobalización<sup>9</sup>, permitió la firma del Acuerdo con la Unión Europea. Aquí las señales del nuevo gobierno han sido escasas, Alberto Fernández al respecto, como destacó la agencia EFE y con motivo del lanzamiento del “Plan Estratégico Automotor 2030”, señaló: “Nosotros no tenemos problema que junto al Mercosur vayamos a unirnos a la Unión Europea, eso en la medida que esa decisión no afecte a nuestra industria” y consideró el Mercosur como un “espacio común desde donde enfrentar a la globalización”, que debe ser asumida como un “hecho irreversible” que se debe asumir con “inteligencia” (EFE, 2019).

La expresión del presidente Fernández fue ambigua, ya que podría interpretarse un aval al instrumento negociado o su rechazo, creemos que la respuesta a este interrogante podría mostrar cuales son los límites del pragmatismo del nuevo gobierno argentino.

Otro de los nudos representa la relación con China, la decisión de firmar la Asociación Estratégica Integral (AEI). Aunque no exenta de contradicciones<sup>10</sup>, resultó en el cambio más significativo de nuestro relacionamiento externo desde 1983, ya que Beijing se constituyó en una variable significativa, del mismo modo que Brasilia y Washington.

La decisión inicial de revisar la AEI por parte del macrismo puso de cabeza sus lineamientos más ideológicos de la política externa argentina, ya que existió una contradicción entre los lineamientos fijados para el acceso al mundo y las bases materiales de ella, debido a qué estas últimas lo llevan a acercarse a Beijing y no a la tríada occidental. Con el nuevo gobierno este tema representa aún una incógnita, si bien fue resaltado en sus discursos, la pregunta que nos hacemos, ¿esta relación va a estar sujeta a los mismos condicionamientos que observamos en otras áreas? No es un dato menor el retorno de la Doctrina Monroe que propone Trump para alejar al gigante asiático. Las relaciones con Beijing son importantes si se buscan inversiones “sin condicionalidades”, e incluso pueden ser más importantes que las que puede aportar Occidente, como pudimos observar en los años de Macri, quien no las valorizó y debió corregir su propuesta original frente a esta realidad.

<sup>9</sup> Entendiéndola como lo hizo Dani Rodrik, a “la integración internacional de los mercados de bienes de capital (pero no de mano de obra) - se convirtió en un fin en sí mismo, eclipsando a las políticas nacionales” (RODRIK, 2011, p. 96).

<sup>10</sup> El discurso industrialista de los gobiernos kirchneristas con la firma de este acuerdo chocó con el rol de proveedor de materias primas y los límites que esta relación le impuso a aquellos deseos.

Desde el fin de la convertibilidad, la Argentina se fue alejando del paradigma económico neoliberal por otro más heterodoxo, que algunos lo denominan neodesarrollista (ARGENTINA, 2005)<sup>11</sup>. Gracias a un tipo de cambio competitivo, la utilización de la capacidad ociosa y los precios de los commodities se pudo entrar en una fase de crecimiento económico. La falta de acceso a los mercados internacionales, producto del default, fue suplida tanto por la recuperación de las instalaciones industriales, como por el doble superávit en materia fiscal y en los intercambios comerciales con el mundo.

Pero la llegada al tope de la capacidad ociosa, la caída de los precios internacionales de los commodities, sumada a la crisis de 2008, afectaron al modelo que comenzó a virar hacia otro de características más autárquicas. El cambio en este ámbito se observó en temas como el de la deuda externa con el aumento, las estrategias de administración del comercio exterior, entre otros que indicaron un cambio de rumbo con la etapa iniciada en 2002.

Con Macri en 2015 llegó un retorno de un modelo de acumulación financiera, como en la dictadura de los setenta y ochenta y el menemismo de los noventa<sup>12</sup>, cuyo resultado fue el aumento del endeudamiento y la destrucción de la capacidad productiva industrial. La llegada del nuevo gobierno argentino con la designación de economistas neokeynesianos podría estar reorientando el modelo nuevamente hacia una forma neodesarrollista industrial<sup>13</sup>.

## **Conclusión**

La idea de una Argentina oscilante en su relación con el mundo responde a un modo de verla superficial. Si lo hacemos desde un punto fijo, la capacidad de generar, o no, márgenes de maniobra el cuadro se vuelve más claro y permite reconocer virtudes y defectos de los distintos gobiernos argentinos.

El reciente breve periodo conservador de Macri tendrá consecuencias profundas, y será un gran desafío para Alberto Fernández quien ha marcado un rumbo claro, pero con movimientos pragmáticos, será revertirlas para afianzar la Autonomía que toda Nación necesita para consolidar los intereses de la sociedad que la conforma.

---

<sup>11</sup> Este modelo se apartó del promocionado desde los centros de poder mundial, precisamente esta cuestión hace al tercer elemento de la caracterización de la Autonomía Heterodoxa. (PUIG, 1984, p. 68).

<sup>12</sup> Según Mario Rapoport (2009), el modelo de acumulación rentístico financiero se caracteriza por restablecer la hegemonía del mercado en la asignación de recursos, restringir la participación del Estado y abrir la competencia de los productos nacionales con los extranjeros. De este modelo se beneficiaron las elites agropecuarias, los grandes grupos económicos y financieros locales, y los intermediarios de las finanzas y el comercio internacionales.

<sup>13</sup> La designación de economistas heterodoxos como Martín Guzmán en Economía y Matías Kulfas en Desarrollo Productiva fueron una señal en ese sentido.

## BIBLIOGRAFÍA

ADVIERTEN que Trump podría retacear su apoyo a la Argentina en la negociación con el FMI. **Clarín**, Buenos Aires, p. 19, 4 ene. 2020.

ARGENTINA. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. **Informe para para la Prensa N°: 005/20, 5 de enero de 2020**. La Argentina hace un llamado a recuperar la normalidad democrática en Venezuela. Buenos Aires, 2020. Disponible en: <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/la-argentina-hace-un-llamado-recuperar-la-normalidad-democratica-en-venezuela>. Acceso en: 25 ene. 2021.

ARGENTINA. Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. Ministerio de Educación. **Bases de un Plan Estratégico de mediano plazo en Ciencia, Tecnología e Innovación: 2005-2015**. Buenos Aires: Imprenta Oficial, 2005.

ARRIGHI, G. **Adam Smith en Pekín: Orígenes y fundamentos del Siglo XXI**. Madrid, España: Akal, 2007.

BUSSO, A.; ACTIS, E.; NOVELLO, M. R. La geometría de la Política Exterior Argentina (1989-2015): Fin del diseño triangular e irrupción de un nuevo vértice: las relaciones con Estados Unidos, Brasil y China. *In*: BUSSO, A. (coord.). **Modelos de desarrollo e inserción internacional: aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización: 1983-2011**. Rosario, Argentina: UNR Editora, 2017. Tomo 2. p. 11-51.

CERVO, A. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v.46, n.2, p. 5-25, 2003.

EFE. **Fernández avala el acuerdo Mercosur-UE si “no afecta” a la industria argentina**. Buenos Aires: Agencia EFE, 17 dic. 2019. Disponible en: <https://www.efe.com/efe/america/economia/fernandez-avala-el-acuerdo-mercosur-ue-si-no-afecta-a-la-industria-argentina/20000011-4134547>. Acceso en: 25 ene. 2021.

EL GOBIERNO mantendrá a Hezbollah en el listado de grupos terroristas. **Clarín**, Buenos Aires, p. 14, 13 dic. 2019.

ESCUDE, C. **Realismo periférico: una filosofía de política exterior para estados débiles**. Buenos Aires: Universidad del CEMA, 2009.

FERNÁNDEZ, A. **Discurso del presidente de la Nación, Alberto Fernández, en la apertura del 138° período de sesiones ordinarias del Congreso de la Nación**. Buenos Aires: Casa Rosada, 2020. Disponible en: <https://www.casarosada.gob.ar/>

informacion/discursos/46746-discurso-del-presidente-alberto-fernandez-al-encabezar-la-apertura-del-periodo-138-de-sesiones-ordinarias-del-congreso-de-la-nacion. Acceso en: 25 ene. 2021.

FERNÁNDEZ, A. Asunción Alberto Fernández: discurso completo del nuevo presidente. **Clarín**, Buenos Aires, 2019. Disponible en: [https://www.clarin.com/politica/asuncion-alberto-fernandez-discurso-completo-nuevo-presidente\\_0\\_fxJxjVYE.html](https://www.clarin.com/politica/asuncion-alberto-fernandez-discurso-completo-nuevo-presidente_0_fxJxjVYE.html). Acceso en: 25 ene. 2021.

FIGARI, G. **De Alfonsín a Menem**: política exterior y globalización. Buenos Aires: Memphis, 1997.

JAGUARIBE, H. **Desarrollo económico y político**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1974.

MACRI, M. Discurso completo de Mauricio Macri en la ONU. **Clarín**, Buenos Aires, 2016. Disponible en: [http://www.clarin.com/politica/Discurso-completo-Mauricio-Macri-ONU\\_0\\_1654034706.html](http://www.clarin.com/politica/Discurso-completo-Mauricio-Macri-ONU_0_1654034706.html). Acceso en: 25 ene. 2021.

NIEBISKIKWIAT, N. Luego del traspaso de mando, la Argentina no se irá del Grupo de Lima. **Clarín**, p. 14, 30 nov. 2019.

PUIG, J. C. **América Latina**: políticas exteriores comparadas. Buenos Aires: GEL, 1984.

RAPOPORT, M. Prólogo. *In*: MIGUEZ, M. C. **Los partidos políticos y la política exterior argentina**. Buenos Aires: Ariel, 2013. p. 13-20.

RAPOPORT, M. Argentina: economía y política internacional. Los procesos históricos. **Diplomacia, Estrategia, Política**, Brasilia, n. 10, p. 26-50, oct./dic. 2009.

RODRIG, D. **La paradoja de la globalización**: Democracia y futuro de la economía mundial. Barcelona: Antoni Bosch, 2011.

RUSSELL, R.; TOKATLIÁN, J. G. América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía. **Revista CIDOB d'Afers Internacionals**, Barcelona, n.104, p. 157-180, 2013.

RUSSELL, R.; TOKATLIÁN, J. G. **Autonomía y Neutralidad en la globalización**: Una readaptación contemporánea. Buenos Aires: Capital Intelectual, 2010.

SIMONOFF, A. Los nuevos senderos de las discusiones teóricas conosureñas: globalistas, neoestructuralistas y lecturas críticas. **Relaciones Internacionales**, La Plata, Año 25, n.50, p. 185-208, 2016a.

SIMONOFF, A. El aislamiento como concepto de la política externa argentina. *In: CONGRESO DE RELACIONES INTERNACIONALES DEL IRI*, 8., La Plata, Argentina. **Anales [...]**, La Plata: IRI, 2016b. Disponible en: [http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/57854/Documento\\_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/57854/Documento_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1). Acceso en: 25 ene. 2021.

Recibido em: 03 de setembro de 2020

Aprovado em: 08 de outubro de 2020





# O ACORDO CONTINENTAL AFRICANO DE LIVRE COMÉRCIO: ESPERANÇAS E DESAFIOS

Conrado Ottoboni BAGGIO<sup>1</sup>

**RESUMO:** A assinatura do Acordo Continental Africano de Livre-Comércio (AfCFTA), em 2018, pode ser considerado um feito histórico tanto pela quantidade de países participantes quanto pelo número de pessoas e recursos abrangidos por ele. No entanto, problemas históricos referentes ao continente africano como um todo, somado às questões internas dos países membros e a própria magnitude do acordo, trazem desafios consideráveis ao seu cumprimento efetivo. Assim, o objetivo deste artigo é apresentar o processo de criação do AfCFTA, bem como apontar os diversos obstáculos políticos e econômicos que podem afetar negativamente a sua implementação.

**PALAVRAS-CHAVE:** África. AfCFTA. Regionalismo.

## THE AFRICAN CONTINENTAL FREE TRADE AGREEMENT: HOPES AND CHALLENGES

**ABSTRACT:** *The signing of the Continental African Free Trade Agreement (AfCFTA), in 2018, can be considered a historic feat both in terms of the number of participating countries and the number of people and resources covered by it. However, historical problems regarding the African continent as a whole, added to the internal issues of member countries and the very magnitude of the agreement, pose considerable challenges to its effective compliance. Thus, the purpose of this article is to present the process of creating the AfCFTA, as well as to point out the various political and economic obstacles that can negatively affect its implementation.*

**KEYWORDS:** *Africa. AfCFTA. Regionalism.*

<sup>1</sup> Universidade de São Paulo (USP), Instituto de Relações Internacionais, São Paulo – SP – Brasil. Doutorando em Relações Internacionais. ORCID: 0000-0003-2330-4405. cobaggio@usp.br.

## **Introdução**

Os últimos dez anos não têm se mostrado propícios para os projetos de integração regional. Na América do Sul, o Mercosul permanece estagnado por dificuldades econômicas e desacordos ideológicos e políticos. No Sudeste Asiático, a ASEAN está lidando com diversas disparidades econômicas e disputas territoriais. Mesmo a União Europeia – vista como o modelo de integração econômica mais bem-sucedido – teve o seu futuro posto em dúvida após o processo do Brexit e a saída do Reino Unido do bloco.

Apesar desse contexto internacional desfavorável, o continente africano demonstrou recentemente que parece estar caminhando na direção contrária do resto do mundo. Em março de 2018, os países da África se reuniram para a assinatura do maior acordo comercial da história desde a criação da Organização Mundial do Comércio, em 1995: o Acordo Continental Africano de Livre-Comércio (AfCFTA, na sigla em inglês).

O acordo representou um marco na história da África. Apenas dois anos depois, em 2020, o AfCFTA já contava com a participação de 54 dos 55 países membros da União Africana (UA), contabilizando um PIB de US\$3,4 trilhões e abarcando 1.3 bilhão de pessoas. Nos próximos anos, se for implementado plenamente, as reduções tarifárias previstas pelo acordo teriam o potencial de aumentar a renda dos africanos e retirar milhões de indivíduos da pobreza extrema, além de gerar empregos e diminuir a desigualdade de gênero no continente.

Além dos seus benefícios econômicos, o AfCFTA também possui um mérito político. Durante décadas, o Pan-africanismo – a proposta de unir os povos de origem africana ao redor do mundo, com o objetivo de combater o racismo e torná-los mais fortes contra a dominação política e econômica – foi uma das ideologias mais influentes do continente, especialmente após os processos de independência.<sup>2</sup> Nesse sentido, um acordo como o AfCFTA também representa um passo adiante para os adeptos do Pan-africanismo e a crença de que a união pode ser uma estratégia eficaz contra a competição econômica e a interferência de potências estrangeiras.

No entanto, o próprio contexto africano ainda impõe uma série de obstáculos para o processo de implementação do AfCFTA. A África possui algumas

---

<sup>2</sup> Apesar de possuir vertentes e definições diferentes, de forma abrangente, o Pan-africanismo pode ser entendido como a defesa da integração internacional em prol da união econômica, política e social dos diferentes povos de origem africana ao redor do mundo. O movimento surgiu nas duas primeiras décadas do século XX, a partir das ideias de diversos intelectuais e ativistas afro-americanos e afro-caribenhos, como o norte-americano, W. E. B. Du Bois, George Padmore, de Trinidad e Tobago e o jamaicano Marcus Garvey (MARTIN, 2012).

das economias com a maior taxa de crescimento do planeta – quatro dos cinco países que mais crescem no mundo são africanos – mas diversos casos de extremismo político, guerras civis, golpes de Estado, pobreza extrema e corrupção persistem em muitos países e prejudicam a estabilidade e desenvolvimento do continente.<sup>3</sup>

Assim, o objetivo deste artigo é apresentar o Acordo de Livre-Comércio Continental Africano (AfCFTA), bem como apontar os diversos fatores políticos e econômicos que podem prejudicar a sua efetividade. Defende-se aqui a ideia de que, apesar da criação da AfCFTA por si só representar um grande marco no processo de integração africano, o continente ainda possui instabilidades políticas e econômicas que podem comprometer a implementação do acordo, em um cenário a curto e médio prazo.

Em um primeiro momento será feita uma breve apresentação dos termos e conceitos referentes ao tema amplo do Regionalismo e quais definições serão aplicadas para o caso apresentado. Em seguida será apresentado um histórico do pensamento a respeito da integração do continente africano, com destaque para o papel do Pan-africanismo nesse processo. Depois, será observado o atual contexto continental africano, assim como as negociações que levaram à criação do AfCFTA. Por fim, analisaremos algumas das dificuldades envolvidas na implementação do acordo.

## **Teoria do Regionalismo e o caso da AfCFTA**

Antes de prosseguir com a descrição do processo de integração africana representado pelo AfCFTA, é necessária uma breve descrição do que “regionalismo” significa e como ele se aplica ao caso apresentado neste artigo.

Os estudos sobre Integração Regional ou Regionalismo desenvolveram-se dentro do contexto do processo de integração do continente europeu, a partir da criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço em 1952, e ganhou ímpeto dentro da comunidade acadêmica durante as décadas de 1960 e 1970. Partindo da Teoria Funcionalista de David Mitrany, o tema foi subsequentemente abordado por outros autores como Ernst Haas e Joseph Nye, adquirindo diversas vertentes, cada uma com suas próprias variáveis e objetivos e, inclusive, sendo objeto de análise de diversas disciplinas e tornando difícil a adoção de uma só definição.

---

<sup>3</sup> De acordo com o FMI, os quatro países que mais cresceram em 2019, foram: Sudão do Sul (11,3%), Ruanda (10,1%), Líbia (9,9%) e Etiópia (9,0%) (FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL, 2019).

Por essa razão, tendo em vista o grande volume de debates sobre o tema, uma definição ampla, como a apresentada por Andrew Hurrel, parece ser a mais didática e correta. Para o autor (HURREL, 1995, p.333, tradução nossa):

Regionalismo era comumente analisado em termos de coesão social (etnicidade, raça, idioma, religião, cultura, história, consciência de uma herança comum), coesão econômica (padrões de comércio, complementaridade econômica), coesão política (tipo de regime, ideologia) e coesão organizacional (existência de instituições regionais formais).<sup>4</sup>

Uma dessas vertentes é a Teoria Intergovernamentalista. Criada por Stanley Hoffman ainda na década de 1960, a corrente Intergovernamentalista foi posteriormente desenvolvida por Andrew Moravcsik (1998) e atribui o protagonismo dos processos de integração aos governos e Estados envolvidos enquanto relega a relevância de uma possível autoridade supranacional, caso ela exista, a de um mero reforço de decisões previamente estabelecidas.

Esse pensamento se aplica ao atual cenário africano referente ao AfCFTA. Embora muitas das discussões e negociações tenham sido feitas dentro dos encontros da União Africana, as decisões a respeito da adesão ou não ao acordo foram tomadas exclusivamente pelos governos dos Estados envolvidos.

Outro tema debatido dentro da área de Integração Regional diz respeito às suas causas e consequências. Uma vez que grande parte dos trabalhos a respeito do tema são formulados por economistas, diversos autores tendem a considerar fatores econômicos como incentivadores dos processos de integração regional. No entanto, pesquisadores como Edward Mansfield e Etel Solingen (2010) ressaltam o caráter político por trás das iniciativas de integração.

Nesse caso, ainda que o AfCFTA seja um acordo de livre-comércio, a sua proposição, assim como a de diversas outras iniciativas de integração africanas, devem ser analisadas levando em consideração o histórico de movimentos políticos no continente, como o Pan-africanismo e o desejo de se construir uma África mais unida diante dos desafios impostos pelo legado colonial e a competição do restante do mundo.

Por fim, é necessário fazer uma distinção clara entre “Regionalismo” e “Regionalização”. Para John Ravenhill (2016), “Regionalismo” descreve uma

---

<sup>4</sup> “Regionalism was often analyzed in terms of social cohesiveness (ethnicity, race, language, religion, culture, history, consciousness of a common heritage), economic cohesive ness (trade patterns, economic complementarity), political cohesiveness (regime type, ideology) and organizational cohesiveness (existence of formal regional institutions)” (HURREL, 1995, p.333).

colaboração intergovernamental direta, dentro de uma escala geográfica restrita, em assuntos específicos, como é o caso das negociações que levaram ao AfCFTA. Já a “Regionalização” refere-se a processos conduzidos por atores não estatais, que podem eventualmente optar por colaborar em uma determinada área.

## A Construção do Ideal de Integração Regional no Continente Africano

Apesar de diversas iniciativas frustradas ao longo das décadas, a ideia de integração regional no continente africano esteve presente desde o período da dominação colonial europeia, inclusive com algumas das estruturas criadas na época desempenhando um papel no atual processo de integração e podendo ser encontradas até os dias de hoje.

O império português, por exemplo, já possuía o sonho de unir por terra suas colônias na África, criando uma grande “faixa cor de rosa” ligando por terra o oceano Atlântico ao Índico. Posteriormente, a expansão das ambições coloniais portuguesas foi contida pelos interesses britânicos na região e seus próprios projetos de integração, como o desejo de construir uma ferrovia ligando as extremidades norte e sul do continente, da Cidade do Cabo, na África do Sul, ao Cairo, no Egito (MOREIRA, 1947).

Outro exemplo mais discreto, porém, mais duradouro do legado colonial nos processos de integração da África, é a União Aduaneira da África Austral (UAAA). Considerada a união aduaneira mais antiga do mundo, a UAAA foi criada pelos britânicos, em 1910, e possui suas origens na integração entre as províncias do Cabo e do Estado Livre de Orange, em 1889. Posteriormente, a União passou a incluir os demais territórios da União Sul-Africana (atual África do Sul), a Basutolândia (Lesoto), Suazilândia (reino de Essuatíni), Bechunalândia (Botswana) e atualmente, a Namíbia (SACU, 2020). De forma similar, a atual Comunidade da África Oriental, criada em 1967, é resultado da União Aduaneira da África Oriental de 1922 e, segundo as palavras de um de seus secretários gerais: “[...] extraiu lições significativas dessas estruturas coloniais” (MWAPACHU, 2010, p.10, tradução nossa).<sup>5</sup>

No caso das antigas possessões francesas na África Ocidental e Central, a influência das estruturas coloniais se mostra ainda mais presente. O franco CFA – moeda imposta pela França às suas colônias africanas desde 1945 e atrelada ao franco (posteriormente ao euro) – foi mantido mesmo após o período das independências dos países da região. No caso da União Econômica

<sup>5</sup> “[...] drew significant lessons from these colonial structures.” (MWAPACHU, 2010, p.10).

e Monetária do Oeste Africano (UEMOA), o franco CFA só foi substituído em maio de 2020, enquanto a Comunidade Econômica e Monetária da África Central (CEMAC) continua a adotar a moeda.

Se antes as iniciativas de integração dos europeus na África visavam otimizar o escoamento da produção dos territórios dominados pelos impérios coloniais europeus – do interior para os portos e dali para o restante do mundo, seguindo uma lógica extrativista do domínio colonial – a partir do início dos anos 1960, com a aceleração dos processos de independência, a ideia de integração africana tornou-se um atrativo para os próprios líderes do continente.

O desejo de uma África unida passou a ser visto como uma estratégia para lidar com muitas das desvantagens do continente. A busca por alguns sonhos, como a formação de um “Estados Unidos da África”, tentava compensar o fato de que o continente havia se tornado fragmentado e composto por países pequenos e de potencial econômico limitado. Porém, mais do que isso, a ideia de uma África unida servia para contrabalancear os fortes resquícios do imperialismo que perduravam no continente, como o racismo (especialmente nos regimes segregacionistas na África do Sul e Rodésia, atual Zimbábue), o colonialismo (como no caso da persistência do domínio português sobre Angola, Moçambique e Guiné-Bissau), além das crescentes pressões impostas pelas superpotências, durante a Guerra Fria.

Para alguns autores, elementos como o racismo e o colonialismo, quando combinados de forma duradoura durante séculos, contribuíram para a construção de uma identidade cultural pan-africana que, diferentemente da maioria dos demais países em desenvolvimento, evoluiu mais como uma expressão de uma identidade negra e africana, do que simplesmente sob uma ótica de integração política ou econômica (MCCARTHY, 1995 *apud* MARINOV, 2014).

Foi sob a luz dessas ideias que, em maio de 1963, os líderes de trinta e três países africanos recém independentes se reuniram na capital da Etiópia, Adis Abeba, para a cerimônia de inauguração da Organização da Unidade Africana (OUA). Na véspera, Kwame Nkrumah, presidente da República de Gana, liderança do movimento de independência do país e um dos principais defensores do Pan-africanismo, declarou:

Somente a partir de uma base continental nós seremos capazes de planejar apropriadamente a utilização de todos os nossos recursos para o completo desenvolvimento de nosso continente. De que outra maneira nós iremos reter nosso próprio capital e nosso desenvolvimento? De que outra forma nós iremos estabelecer um mercado interno para nossas próprias indús-

trias? Ao pertencermos a diferentes zonas econômicas, como nós iremos romper as barreiras monetárias e comerciais entre os Estados africanos e como os mais economicamente fortes entre nós serão capazes de ajudar os Estados mais fracos e menos desenvolvidos? (AFRICAN UNION, 1963, tradução nossa).<sup>6</sup>

Nas décadas seguintes, a OUA desempenhou o papel de principal instituição incentivadora do processo de integração, agindo como um fórum de coordenação política – apoiando esforços contra o colonialismo e *apartheid* – mas também de desenvolvimento econômico, promovendo a cooperação entre os países do continente.<sup>7</sup>

No entanto, a partir dos anos 1970, a África se encontrava em um contexto diverso daquele caracterizado pela década de 1960. O otimismo dos anos imediatos aos processos de independência havia dado lugar a uma sucessão de crises políticas. No plano econômico, a situação da maioria dos países também apresentava problemas. A estratégia de desenvolvimento por meio do modelo de substituição de importações não ofereceu os resultados esperados. Os países da África Subsaariana, durante as décadas de 1970 e início dos anos 1980, continuaram a apresentar uma taxa de crescimento *per capita* menor do que a média mundial e, inclusive, em relação ao próprio desempenho quando comparado à década anterior. Outros elementos, como corrupção e as crises do petróleo, em 1973 e 1979, contribuíram para piorar o desempenho econômico e aumentar a dívida externa (ODI, 1982).

No campo político, o sonho de uma África próspera e unida parecia ter ficado mais distante à medida em que alguns dos problemas comumente identificados com a realidade política africana tornaram-se mais comuns. Diversas lideranças associadas com o Pan-africanismo foram gradualmente removidas, geralmente com o apoio dos interesses coloniais que tanto buscavam combater. Kwame Nkrumah sofreu um golpe militar em 1966; Patrice Lumumba, do Zaire (atual República Democrática do Congo, RDC), foi deposto e assassinado em 1960; e o imperador Haile Selassie, da Etiópia, foi deposto em 1974.

Ao mesmo tempo, os desafios inerentes à formação de um Estado-nação foram tornando-se evidentes. A Nigéria entrou em uma guerra civil (1967-

---

<sup>6</sup> “Only on a continental basis shall we be able to plan the proper utilisation of all our resources for the full development of our continent. How else will we retain our own capital for own development? How else will we establish an internal market for our own industries? By belonging to different economic zones, how will we break down the currency and trading barriers between African states, and how will the economically stronger amongst us be able to assist the weaker and less developed states?” (AFRICAN UNION, 1963).

<sup>7</sup> A OUA foi substituída pela União Africana (UA) em 09 de julho de 2002.



1970), após a tentativa de secessão da província de Biafra, assim como Chade (1965-1979) e o Sudão (1955-1972). Além disso, entre julho de 1977 e março de 1978, Somália e a Etiópia travaram uma guerra pela região de Ogaden.

Apesar de todo esse contexto conturbado, alguns importantes acordos de integração regional foram assinados no período. Em abril de 1980, cinquenta países assinaram o chamado Plano de Ação de Lagos, cujo objetivo era estabelecer uma ação conjunta do continente africano nas áreas de desenvolvimento, autossuficiência e integração econômica, bem como promover a diminuição da dependência dos países ocidentais nos mais diferentes setores, como agricultura, indústria, ciência e tecnologia, energia e meio-ambiente.

Havia o reconhecimento de que a situação do continente se encontrava muito aquém do cenário projetado, no entanto, também havia a noção de que o contexto era agravado pela contínua vulnerabilidade da África em relação aos países desenvolvidos. Esse cenário já podia ser percebido desde o parágrafo primeiro do preâmbulo (AFRICAN UNION, 1980, tradução nossa):

O efeito de promessas não cumpridas das estratégias de desenvolvimento global tem sido sentido de forma mais aguda na África do que em qualquer outro continente do mundo. De fato, ao invés de resultar em uma melhora da situação econômica do continente, estratégias sucessivas o fizeram estagnar e tornar-se mais suscetível do que outras regiões às crises econômicas e sociais sofridas pelos países industrializados.<sup>8</sup>

Logo depois, no parágrafo terceiro, diante da percepção de que somente a união entre os povos africanos seria capaz de garantir alguma vantagem frente aos desmandos e à competição por parte dos países de fora do continente, os países africanos declararam: “nós nos comprometemos, individualmente e coletivamente, em nome dos nossos governos e povos, a promover a integração econômica da região africana, com o objetivo de facilitar e reforçar trocas sociais e econômicas”(AFRICAN UNION, 1980, tradução nossa).<sup>9</sup>

Uma das principais consequências do Plano de Ação de Lagos foi a criação, ao longo das décadas de 1980 e 1990, das chamadas Comunidades Econômicas

<sup>8</sup> “*The effect of unfulfilled promises of global development strategies has been more sharply felt in Africa than in the other continents of the world. Indeed, rather than result in an improvement in the economic situation of the continent, successive strategies have made it stagnate and become more susceptible than other regions to the economic and social crises suffered by the industrialised countries*” (AFRICAN UNION, 1980).

<sup>9</sup> “*We commit ourselves, individually and collectively, on behalf of our governments and peoples, to promote the economic integration of the African region in order to facilitate and reinforce social and economic intercourse*”. (AFRICAN UNION, 1980).



Regionais (CERs), em sua grande maioria mantendo uma organização que tomava por base os agrupamentos geográficos elaborados pelas potências colonizadoras.

Como complemento às CERs, a OUA também deu prosseguimento aos seus esforços de unificação do continente. Em junho de 1991, onze anos após o Plano de Ação de Lagos, os membros da OUA assinaram o tratado de Abuja, na Nigéria, que formalizou as medidas adotadas pelo Plano e estabelecia o projeto para a criação de uma Comunidade Econômica Africana (CEA)<sup>10</sup>. Entre seus objetivos, o ponto que mais se destaca é o apelo dos membros em prol da criação de um Mercado Comum Africano, desenvolvido em estágios e que inicialmente incluiria a criação de uma zona de livre-comércio e a abolição de tarifas alfandegárias, chegando eventualmente à posterior criação de um Banco Central Africano e uma união monetária. Todo esse processo seria construído a partir do fortalecimento das CERs (AFRICAN UNION, 1991).

Ainda assim, o processo de organização das CERs demorou anos para se concretizar. Outros subgrupos específicos foram criados dentro das organizações já existentes, e, de forma geral, cada Estado membro ou CER estabelecia suas próprias datas e parâmetros de implementação de seus objetivos. Outro problema comum eram os casos de sobreposição, com países integrando duas ou até mesmo três CERs simultaneamente. Para Hartzenberg (2011, p.1, tradução própria): “como resultado, os governos africanos concluíram um grande número de acordos de integração regional, vários dos quais têm significativos problemas de sobreposição. Ainda que caracterizados por objetivos ambiciosos, ele tem um péssimo histórico de implementação”.<sup>11</sup>

No entanto, como veremos a seguir, apesar desses diversos contratemplos e falhas em cumprir uma agenda de implementação, os avanços dos projetos de integração no continente africano não ficaram totalmente estagnados ao longo dos anos.

## O Acordo Continental Africano de Livre-Comércio

Em janeiro de 2012, durante a 18ª Reunião de Chefes de Estado e Governo da União Africana, em Adis Abeba, os líderes africanos concordaram

<sup>10</sup> Apesar do Plano de Ação de Lagos (1980) ter formalizado o desejo pela criação de uma Comunidade Econômica Africana (CEA), documentos anteriores, como a Declaração de Kinshasa (1976) e a Declaração de Monróvia (1979) já demonstravam essa ambição.

<sup>11</sup> “As a result, African governments have concluded a very large number of regional integration arrangements, several of which have significant membership overlap. While characterized by ambitious targets, they have a dismally poor implementation Record” (HARTZENBERG, 2011, p.1).

em criar uma zona de livre comércio entre os países do continente, até o ano de 2017. O objetivo seria aumentar o comércio entre os países africanos, assim como cumprir uma primeira etapa em direção à criação de um mercado comum no continente. Durante a reunião do ano seguinte, em 2013, os líderes da UA reforçaram o desejo da criação de uma área de livre comércio, durante o lançamento da Agenda 2063 (AFRICAN UNION, 2013).

As negociações efetuadas durante diversas outras reuniões especiais atrasaram o cronograma inicialmente estipulado em mais de um ano, porém, no dia 21 de março de 2018, os países membros da União Africana se reuniram em Kigali, capital de Ruanda, para a 10ª Sessão Extraordinária da Assembleia da União Africana (UA) sobre o AfCFTA, para a assinatura de três acordos históricos para a África e um marco para os processos de integração em todo o mundo. Na ocasião, o então presidente da UA, líder de Ruanda e anfitrião da reunião, Paul Kagame, declarou: “Este é um pacto histórico que está sendo preparado há quase 40 anos e representa um grande avanço para a integração africana e sua união.” (AFRICAN UNION, 2018, tradução livre).<sup>12</sup>

O primeiro deles, o Protocolo sobre a Livre Circulação de Pessoas, tem como objetivo principal resolver a dificuldade dos africanos em viajar dentro do próprio continente. De acordo com o *Africa Visa Openness Index*<sup>13</sup>, em 2019, 75% dos países da África requeriam vistos de cidadãos de outros países africanos. Embora esse número ainda seja alto e a adesão dos países em relação a esse acordo em específico tenha sido baixa (apenas 27 dos 55 países da UA optaram por assiná-lo), o Protocolo foi um passo adiante em direção ao projeto de criação de um Passaporte da União Africana e a facilitação da circulação de pessoas dentro do continente.

Os outros dois acordos – a Declaração de Kigali e o AfCFTA – trataram da criação de uma zona de livre-comércio, com os países membros se comprometendo a eliminar as tarifas de 90% dos bens, serviços e produtos negociados no continente, dentro dos cinco anos seguintes após o acordo entrar em vigor, promovendo o livre trânsito de pessoas e capitais, facilitando investimentos e tendo, como objetivo final, a meta de estabelecer uma união aduaneira no continente.

De acordo com relatório do Banco Mundial (WORLD BANK, 2020), uma vez que o AfCFTA fosse implementado, os benefícios potenciais para os países e as pessoas do continente seriam enormes e diversos. Até 2035, o acordo

---

<sup>12</sup> “This is a historic pact which has been nearly 40 years in the making, and it represents a major advance for African integration and Unity” (AFRICAN UNION, 2018).

<sup>13</sup> Disponível em: <https://www.visaopenness.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/visa-openness-2019.pdf>. Acesso em: 28 de ago. 2020.

possui o potencial de retirar 30 milhões de africanos da pobreza extrema e outros 68 milhões da pobreza moderada (aproximadamente 8,1% da população atual)<sup>14</sup>. O PIB total do continente poderia aumentar em US\$ 212 bilhões e o crescimento da renda regional chegaria a uma média de 7,0%. No caso do comércio, o intercâmbio intracontinental poderia crescer 81%, enquanto as trocas com países de fora do continente poderiam subir 19%.

Dentre os 55 países membros da UA, 44 assinaram o AfCFTA durante a reunião de Kigali, em março de 2018. Em julho do mesmo ano, durante a 31ª Cúpula da União Africana, em Nouakchott, na Mauritânia, cinco outros países assinaram o AfCFTA: Serra Leoa, Namíbia, Lesoto, Essuatíni e África do Sul, cuja posição como potência africana e segunda maior economia do continente representou uma adição importante. Em seguida, em fevereiro de 2019, Guiné Bissau, Zâmbia e Botswana aderiram, seguidos pelo Benin e a Nigéria, em julho daquele mesmo ano.

De fato, o processo de adesão da Nigéria ao AfCFTA merece destaque. Sendo o país mais populoso da África (aproximadamente 202 milhões de habitantes), e a maior economia (com um PIB de US\$410 bilhões, em 2019) – correspondendo a 18,13% do PIB do continente – a cautela da Nigéria em assinar o AfCFTA representava uma ausência vital que poderia muito bem comprometer a credibilidade do acordo. Na época, o presidente da Nigéria, Muhammadu Buhari justificou a recusa inicial do país em assinar o AfCFTA, alegando a necessidade de consultar setores domésticos antes de tomar uma decisão.

A questão era particularmente sensível para algumas áreas da economia, como o setor manufatureiro que, temeroso que o acordo acabasse gerando a prática de *dumping* no país, pedia que o governo realizasse mais estudos sobre seus possíveis impactos. Por outro lado, o medo das consequências advindas da adesão ao acordo convivia com os temores de que a Nigéria, apesar da relevância de sua economia, ficasse isolada dentro do continente. Na época, o presidente da Associação de Fabricantes da Nigéria (MAN, na sigla em inglês), Frank Udemba Jacobs (MAN, 2018), demonstrou esse dilema em uma coletiva de imprensa:

Para evitar dúvidas, nós, novamente, pedimos que o Sr. Presidente não assine o acordo até que as conclusões de um estudo confiável assim o indique, mas que graciosamente permita que a delegação da nação retome sua participação no processo de negociação APENAS para garantir que o país esteja a par de seus desenvolvimentos. Isto certamente não colocará

<sup>14</sup> De acordo com o Banco Mundial, as categorias de pobreza extrema e pobreza moderada referem-se, respectivamente, aos indivíduos que recebem menos de US\$ 1,50 por dia e menos de US\$ 5,50 ao dia.

em risco ou impedirá a nossa posição caso nós, eventualmente, decidamos que o Acordo não está, definitivamente, a nosso favor. Irá apenas significar que, enquanto mantemos nossos olhos no que se passa, nós podemos continuar com o nosso muito necessário e soberano caminho para determinar se devemos assinar ou não.<sup>15</sup> (MAN, 2018).

Em meio a dúvidas e debates acerca do tema, em dezembro de 2018, Buhari aprovou a criação um Comitê Nacional de Ação para a Implementação do AfCFTA, com o objetivo de julgar as possíveis consequências – positivas e negativas – do acordo para o país (NIGERIA, 2019). No dia 07 de julho de 2019, após um parecer positivo por parte do comitê, a Nigéria (junto com o Benin) assinaram o AfCFTA durante a abertura da 12<sup>o</sup> Sessão Extraordinária da UA sobre o tema, em Niamey, capital do Níger.

No entanto, mesmo com a adesão tardia da Nigéria, o AfCFTA já havia sido consolidado meses antes, quando a Gâmbia se tornou o 22<sup>o</sup> membro a ratificar o tratado, o que, pelo artigo 23<sup>o</sup> do acordo, tornava os seus dispositivos válidos trinta dias após o depósito do instrumento de ratificação. Assim, no dia 30 de maio de 2019, o AfCFTA entrava em vigor (AFRICAN UNION, 2019).

Por fim, o único país que não assinou o AfCFTA até o momento, foi a Eritreia. Muitas vezes visto como Estado “pária”, o país localizado no leste da África vive uma realidade turbulenta, dentro e fora de suas fronteiras. No plano interno, a Frente Popular para a Democracia e Justiça (FPDJ), controlada pelo presidente Isaias Afewerki, está no poder desde a independência do país, em 1993, após uma guerra de trinta anos contra a Etiópia, sendo seu governo constantemente acusado por violações de direitos humanos e medidas antidemocráticas.

No plano internacional, a Eritreia envolveu-se novamente em mais uma guerra com a Etiópia (1998-2000), além de possuir tensões fronteiriças com a Somália. Em 2007, o país suspendeu a sua participação na organização regional de países do chifre da África, a Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (IGAD, na sigla em inglês) e não foi mais aceita na organização, mesmo quando desejou retornar, em 2011 (WEBER, 2015). No entanto, segundo o Comissário do Comércio e Indústria da UA, Albert Muchanga

---

<sup>15</sup> “*For the avoidance of doubt, we again request that Mr President should not sign the AfCFTA agreement until the outcome of a credible study so indicate, but graciously allow the nation’s team to resume participation in the negotiation processes ONLY to ensure that the country is abreast of developments. This will certainly not jeopardise or constrain the reservation of our assent, should we eventually decide that the Agreement is definitely not in our favour. It will only mean that, whilst keeping our eyes on the goings-on, we can continue with our much needed and sovereign path to determine whether we should sign-on or not*” (MAN, 2018).

(2019), a ausência da Eritreia ocorreu devido à falta, na época, de um acordo de paz com a Etiópia. Porém, uma vez que a Cúpula Eritreia-Etiópia, de 2018, selou formalmente a paz entre os dois países, o governo eritreu do presidente Afewerki poderia estar mais disposto a assinar o AfCFTA em um futuro próximo.

## **Desafios ao Avanço da AfCFTA**

A África possui, simultaneamente, um enorme potencial e grandes dificuldades a serem superadas. O legado do colonialismo gerou efeitos nocivos na política, economia e sociedade africanas, muitos dos quais permaneceram no período posterior às independências nacionais, como a persistência de instituições políticas autoritárias e corruptas, em alguns países, práticas econômicas apenas voltadas para o escoamento da produção para o mercado internacional e uma infraestrutura que não atende às demandas das populações locais.

De maneira geral, muitas dessas dificuldades dizem respeito à própria diversidade africana. O continente africano é o segundo maior do mundo, tanto em extensão territorial quanto em população. Além disso, além de ser também o maior do mundo em número de países (54 Estados reconhecidos pela ONU), em cada um deles podemos encontrar dezenas de idiomas e etnias diferentes, diversos modelos de Estado e governo, assim como de tamanho de economias e distribuição de recursos naturais. Toda essa pluralidade torna a África riquíssima em diversidade cultural, política, econômica e geográfica, mas também torna o seu processo de integração mais complexo e desafiador.

Fatores como a relutância dos governos em ceder parte de sua autonomia em relação às tarifas comerciais; a persistência da violência política no continente; as dificuldades geradas por uma sobreposição de acordos comerciais pré-existentes e, finalmente, as disparidades econômicas entre os países africanos, serão apresentados a seguir.

## **Relutância dos Governos**

Apesar de representar apenas um passo inicial dentro das etapas de integração econômica entre os países, convencer qualquer governo a abrir mão de medidas tradicionalmente identificadas como sendo parte de prerrogativas nacionais e, em nome de projetos cujos resultados positivos podem demorar anos para apresentarem resultados, pode representar um dilema difícil para os líderes africanos que, como quaisquer outros governantes, têm de levar em consideração a pressão de forças internas sobre as suas decisões.

A relutância da Nigéria em assinar o AfCFTA é um exemplo disso. A posição do presidente nigeriano, Muhammadu Buhari, foi cautelosa em relação ao acordo, tendo inicialmente se recusado a assiná-lo devido à pressão contrária dos setores manufatureiros do país. Foi apenas depois de sua reeleição, em fevereiro de 2019, que Buhari concordou em aderir ao acordo.

Se, em um país relativamente democrático como a Nigéria, com eleições regulares e alguma alternância de poder, o compromisso de aderir a um acordo internacional como o AfCFTA pode ser difícil devido aos múltiplos interesses internos da sociedade, em outros casos, como o da Eritreia, o autoritarismo político também pode representar dificuldades e gerar inseguranças. Em novembro de 1994, o governo eritreu divulgou um relatório contendo a análise e os objetivos macroeconômicos do país, que incluíam:

Apoiar regimes internos e externos de liberalização comercial com limitadas intervenções, que não contradigam os preceitos do livre comércio. Isso significa, entre outras coisas, liberalizar e simplificar os regimes de licença e reduzir e eliminar barreiras tarifárias e não tarifárias. (ERITREA, 1994, p.32, tradução nossa).<sup>16</sup>

Apesar do relatório defender exatamente a agenda proposta pelo AfCFTA, a política da Eritreia desde a sua independência tem sido errática. Atualmente, o país é dominado por um regime de partido único, autoritário, extremamente militarizado e uma economia baseada em um mercado paralelo, dominado pelo próprio governo e que conseqüentemente teria pouco interesse em adequar-se à transparência necessária para esse tipo de acordo (REISEN; SABA, 2019). Ao analisarmos o histórico de interação da Eritreia, não só dentro da África Oriental, mas também em todo o continente, os esforços de um governo autoritário para manter o país isolado, tanto politicamente quanto economicamente, oferecem uma hipótese para o porquê do país poder optar por voluntariamente permanecer excluído do AfCFTA. Nas palavras diretas do jornalista, Henry Nzekwe (2019, tradução nossa) “Por que a Eritreia não assinou o acordo da AfCFTA? Basicamente por repressão”.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> “The government will foster liberal internal and external trade regimes with limited interventions that would not contradict the tenets of free trade. This will mean, among other things, liberalizing and simplifying the licensing regime and reducing and eliminating tariff and non-tariff barriers”. (ERITREA, 1994, p.32).

<sup>17</sup> “Why Eritrea has not signed the AfCFTA agreement? It’s mostly down to repression”. (NZEKWE, 2019).

A Eritreia pode representar um caso extremo dentro da África, no entanto, o seu exemplo serve como uma amostra das dificuldades que um acordo de liberalização de comércio pode encontrar em regimes politicamente pouco liberais em outras partes do continente e do quão instável uma posição adotada dentro de um regime autoritário pode vir a ser.

## Violência Política

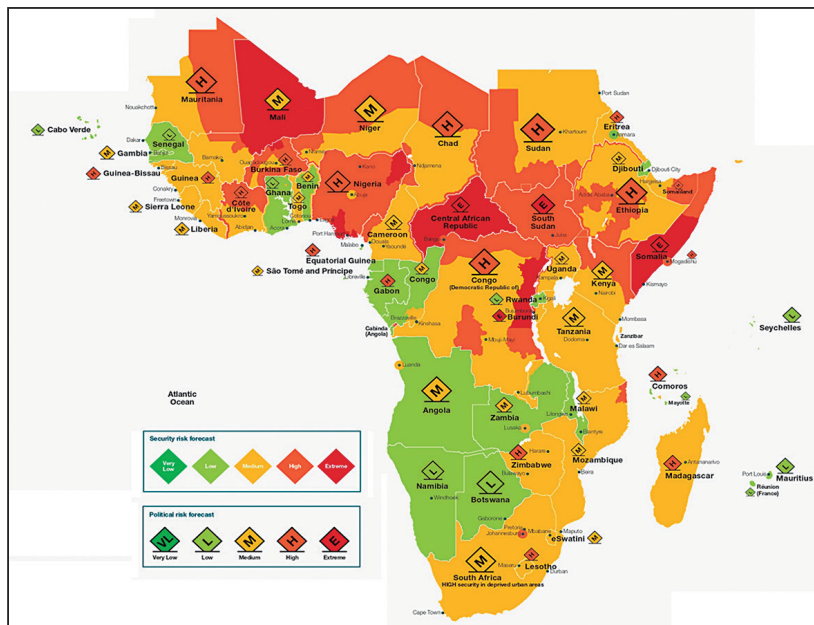
Outro grande problema é a persistência de conflitos armados e golpes de Estado no continente. Segundo o relatório *Annual Risk of Coup Report*, 2019, desde 1950 até 2018, a África Subsaariana foi palco de um total de 186 golpes de Estado (71% de todos os golpes de Estado ocorridos no mundo), 50 deles ocorridos depois do ano 2000 (OEF RESEARCH, 2019).

Desde então, outros golpes (bem-sucedidos ou fracassados), como no Gabão (janeiro de 2019), Sudão (abril de 2019), Etiópia (junho de 2019) e recentemente no Mali (agosto de 2020), demonstraram que a transmissão de poder dentro de muitos países do continente ainda ocorre de forma violenta. Isso sem contar a persistência de conflitos civis, como na Líbia, Somália e Sudão do Sul, ou a presença de grupos extremistas, como na Nigéria, Uganda e RDC.

Esse cenário de intensa instabilidade – típico de países onde a atividade política é vista como um jogo do tipo “o vencedor leva tudo” – também gera uma insegurança institucional capaz de prejudicar acordos previamente estabelecidos, inclusive compromissos referentes ao AfCFTA. A figura 1, abaixo, apresenta a atual situação de violência na África.



Figura 1 – Conflitos e Instabilidades Políticas na África Subsaariana (2020)



Fonte: Control Risks<sup>18</sup>.

## Sobreposição das agendas das CERs

Um outro desafio típico do continente africano está na questão das Comunidades Econômicas Regionais (CERs). Anteriormente, vimos como maioria das CERs foram constituídas durante os anos 1980 e 1990, como parte da estratégia de promover a união continental dos países africanos, primeiro, por meio da seleção e integração dos mais de cinquenta países africanos em algumas poucas CERs, para depois - quando o processo estivesse em um estágio mais avançado -, prosseguir em direção à união continental.

Assim, em um curto período de tempo foram criadas oito principais Comunidades Econômicas Regionais, cada uma com uma agenda, objetivos e processos decisórios distintos uma das outras: a Comunidade dos Estados Sahel-saarianos (CEN-SAD), em 1998; o Mercado Comum da África Oriental e Austral (COMESA), em 1994; a Comunidade da África Oriental (EAC),

<sup>18</sup> Disponível em: <https://www.controlrisks.com/-/media/corporate/files/riskmap/maps/riskmap-2020-map-regions-africa-a3-hr.pdf>. Acesso em: 28 de ago. 2020.

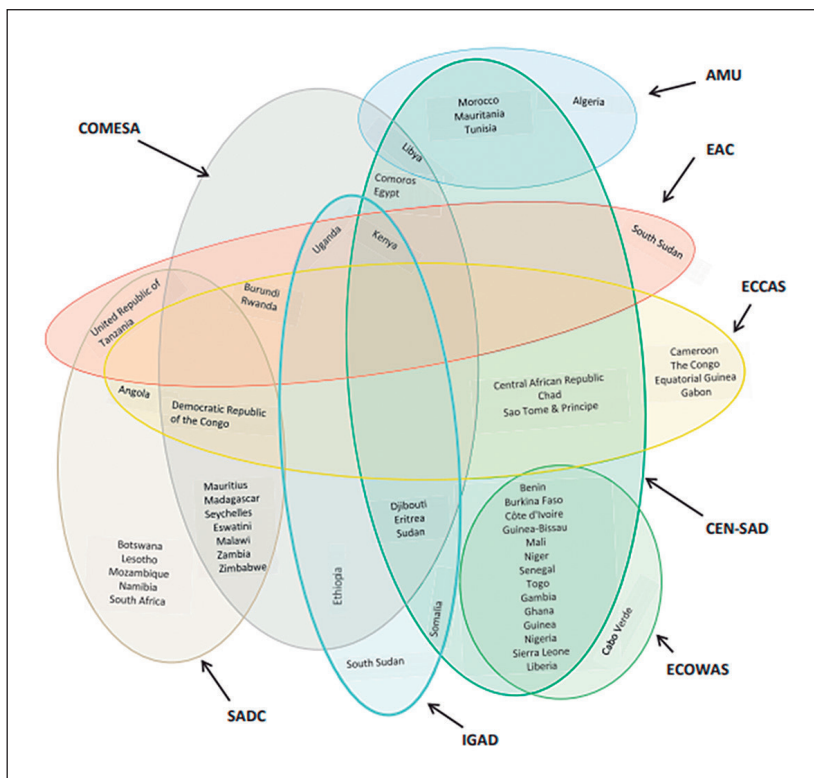


em 1991; a Comunidade Econômica dos Estados da África Central (ECCAS/ CEEAC), em 1985; Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), em 1975; a União Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (IGAD), em 1986; a Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC), em 1980; e a União Árabe do Magrebe (UAM), em 1989.

Como já vimos, apesar das vantagens envolvidas em participar de um bloco regional, a medida também exige de um governo a decisão de se adequar às práticas e ritmos de trabalho do grupo. No entanto, diversos países optaram por juntar-se a mais de uma CER (em alguns casos, até três ou quatro) como uma estratégia para aumentar o seu poder de decisão dentro dos blocos e optando pelo cronograma de trabalhos ou processo decisório das Comunidades que melhor atenderem aos seus objetivos individuais em determinado momento. Como consequência disso, de acordo com relatório da Comissão Econômica das Nações Unidas para a África, 95% dos membros de uma CER também são membros de outra comunidade, com países como o Quênia e o Burundi participando de quatro CERs diferentes e a DRC, de cinco (AFRICAN UNION, 2006).

O resultado prático disso foi prejudicial aos avanços do processo de integração do continente. O baixo nível de cumprimento dos programas de integração, a implementação de agendas conflituosas, pagamentos e contribuições insuficientes e até pouco comparecimento às reuniões, podem ser citados como consequências negativas da transformação das CERs em meros instrumentos de políticas nacionais ao invés de mecanismos de integração regional. A figura 2, logo abaixo, demonstra as diversas CERs e os países que fazem parte delas.

Figura 2 – Diagrama com os países africanos e as CERs às quais eles fazem parte



Fonte: UNCTAD (2019a, p.8).

## Disparidades Econômicas

A pobreza e a desigualdade ainda são elementos que assolam o continente africano. Países como a República Centro-Africana, Burundi e a RDC sempre estão inclusos nas listas dos dez países mais pobres do mundo. De fato, dos 47 Estados considerados Países Menos Desenvolvidos (PMD) pela Conferência das Nações Unidas para Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, na sigla em inglês), em 2019, 33 são africanos.<sup>19</sup>

Dessa forma, a desigualdade econômica na África representa um desafio extra à implementação do AfCFTA. Uma potência econômica, como a Nigéria,

<sup>19</sup> Segundo a UNCTAD, os países são: Libéria, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritânia, Moçambique, Níger, Ruanda, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa, Somália, Sudão do Sul, Sudão, Togo, Uganda, Tanzânia e Zâmbia (UNCTAD, 2019c).

tem que adequar ao ritmo de um vizinho pequeno, como o Benin, enquanto uma economia extremamente dependente de um só recurso, como a Angola (no caso, o petróleo) tem que se adaptar em relação às importações de países com uma economia mais diversificada, como a da África do Sul.

Além disso, a maioria dos países ainda possui economias altamente dependentes da exportação de matérias-primas, inseridas de maneira periférica dentro das cadeias de suprimento global. Essa realidade se reflete diretamente nos números das trocas comerciais entre os países do continente. Segundo o relatório *Economic Development in Africa* (UNCTAD, 2019b), em 2017 as exportações dos países africanos para outros destinos dentro do continente somaram 16,6% do total. A taxa representa um grande avanço quando levamos em consideração que ela era de apenas 9,0% no ano 2000, porém, ela ainda permanece baixa, quando comparada a de outros continentes<sup>20</sup>. Se levarmos em consideração o fluxo comercial total (soma dos valores das importações e exportações), o número é menor ainda, chegando a apenas 2,0%.

A desigualdade entre os países africanos não é a única disparidade a ser superada. No intervalo entre 2000 e 2017, 70% dos produtos importados pela África consistiam em manufaturados, maquinário e produtos químicos. Ao mesmo tempo, 60% das exportações africanas para fora do continente foram de matérias-primas, como petróleo e minerais (ABREGO *et al.*, 2020). Os números acima revelam um problema constante dos países africanos em ter grande parte de suas receitas atreladas à exportação de *commodities* e todas as consequências relacionadas à dependência de produtos com valores instáveis e cuja queda no mercado internacional pode ser um fator desestabilizador para as economias do continente.

## Considerações Finais

A integração do continente africano é um sonho compartilhado por diversos intelectuais e personalidades políticas desde o período colonial e que se estende até os dias de hoje. Entretanto, à medida em que os africanos foram conquistando sua independência, ficou claro que a realidade imposta à África seria a de um continente fragmentado em pequenos países, muito diferentes entre si em relação aos seus territórios, populações e tamanho das economias.

Ironicamente, o surgimento dos Estados africanos, em sua maioria, entre as décadas de 1950 e 1960, deu-se em uma época em que, na Europa (principal

<sup>20</sup> Em 2017, os países europeus exportaram 68,1% de seus produtos para destinos dentro do próprio continente; na Ásia, o valor foi de 59,4%, na América, 55,0% e na Oceania, 7,0%.

modelo para a construção dos Estados africanos), o conceito de soberania perdia parte de sua condição absoluta e cedia espaço às ideias e práticas que tornariam possível a formação da União Europeia, algumas décadas depois.

A passagem do tempo, marcado pelas dificuldades inerentes ao desafio de se construir Estados nações – a partir de indivíduos e territórios onde a tradicional noção europeia de Estados ou nação não existiam – logo cobraram seu preço. Atualmente, a África tem que lidar com tragédias econômicas e sociais, violência política e interferências estrangeiras, resultado do difícil processo de formação de Estados com antecedentes coloniais.

Apesar disso, quando levamos em consideração as complexidades do cenário político, econômico e histórico da África, a criação de uma área de livre comércio, de dimensões continentais e que engloba cinquenta e quatro países diferentes, como o AfCFTA, representa um marco não só para os processos de integração na África, mas também em todo o mundo.

Ainda assim, é preciso olhar para o AfCFTA com alguma cautela. Os mesmos elementos que dificultam e tornam o acordo um feito tão notável para a política de integração são os mesmos que podem impedi-lo de progredir. Quando lembramos que o estabelecimento de uma área de livre comércio na África representa apenas um primeiro passo dentro dos compromissos assumidos pelos países, o final parece distante e, provavelmente, terá seu avanço marcado por contratempos.

## REFERÊNCIAS

ABREGO, L. *et al.* **The African Continental Free Trade Area: Potential Economic Impact and Challenges.** Washington: IMF, 2020. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/Staff-Discussion-Notes/Issues/2020/05/13/The-African-Continental-Free-Trade-Area-Potential-Economic-Impact-and-Challenges-46235#:~:text=Once%20fully%20implemented%2C%20the%20AfCFTA,of%20about%20US%242.2%20trillion.&text=In%20addition%20to%20increased%20trade,economic%20benefits%20for%20African%20countries>. Acesso em: 11 de set. 2020.

AFRICAN UNION. **Agreement Establishing The African Continental Free Trade Area.** 2019. Disponível em: [https://au.int/sites/default/files/treaties/36437-treaty-consolidated\\_text\\_on\\_cfta\\_-\\_en.pdf](https://au.int/sites/default/files/treaties/36437-treaty-consolidated_text_on_cfta_-_en.pdf). Acesso em: 30 ago. 2019.

AFRICAN UNION. **Rwanda to Host the Extraordinary Summit on the AfCFTA:** Directorate of Information and Communication. 2018. Disponível: <https://au.int/>

sites/default/files/newsevents/mediaadvisories/33975-ma-media\_advisory\_rwanda\_to\_host\_extraordinary\_summit\_on\_the\_cfta.pdf. Acesso em: 29 ago. 2020.

AFRICAN UNION. **Agenda 2063: The Africa We Want**. 2013. Disponível em: <https://www.un.org/en/africa/osaa/pdf/au/agenda2063-first10yearimplementation.pdf>. Acesso em: 11 set. 2020.

AFRICAN UNION. **Assessing Regional Integration in Africa II: Rationalizing Regional Economic Communities**. Addis Ababa: Economic Commission for Africa, 2006.

AFRICAN UNION. **Treaty Establishing the African Economic Community**. 1991. Disponível em: [https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/treaties/en/aec/trt\\_aec.pdf](https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/treaties/en/aec/trt_aec.pdf). Acesso em: 28 ago. 2020.

AFRICAN UNION. **Lagos plan of action for the economic development of Africa 1980-2000**. Addis Ababa, 1980. Disponível em: <https://www.resakss.org/sites/default/files/OAU%201980%20Lagos%20Plan%20of%20Action%20for%20the%20Economic%20Development%20of%20Africa.pdf>. Acesso em: 28 de ago. 2020.

AFRICAN UNION. His Excellency Kwame Nkrumah: President of the Republic of Ghana. *In*: AFRICAN UNION. **Speeches & Statements made at the first Organization of African Unity (O.A.U.) Summit**. 1963. Disponível em: [https://au.int/sites/default/files/speeches/38523-sp-oau\\_summit\\_may\\_1963\\_speeches.pdf](https://au.int/sites/default/files/speeches/38523-sp-oau_summit_may_1963_speeches.pdf). Acesso em: 23 ago. 2020.

ERITREA. **Macro-Policy**. 1994. Available at: <http://www.eritreadigest.com/wp-content/uploads/2018/03/Eritrea-macro-policy.pdf>. Access on: 11 Sept. 2020.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **Real GDP growth**. 2019. Disponível em: [https://www.imf.org/external/datamapper/NGDP\\_RPCH@WEO/ADVEC/WEOWORLD/OEMDC/AFQ](https://www.imf.org/external/datamapper/NGDP_RPCH@WEO/ADVEC/WEOWORLD/OEMDC/AFQ). Acesso em: 26 de ago. 2020.

HARTZENBERG, T. Regional Integration in Africa. **Staff Working Paper**, Geneva, n.ERSD-2011-14, 2011. Available at: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/57595/1/669412368.pdf>. Access on: 11 Feb. 2021.

HURREL, A. Explaining the Resurgence of Regionalism in World Politics. **Review of International Studies**, Cambridge, v.21, n.4, p. 331-358, 1995.

MANSFIELD, E. D; SOLINGEN, E. 'Regionalism'. **Annual Review of Political Science**, Palo Alto, v.13, n.1, p.145-63, 2010.

MANUFACTURERS ASSOCIATION OF NIGERIA [MAN]. **Press Release On AfCFTA**. Ikeja, 2018. Available at: <https://www.manufacturersnigeria.org/PressRelease?Pid=9>. Access on: 30 Aug. 2020.

MARINOV, E. The History of African Integration: a Gradual Shift from Political to Economic Goals. **Journal of Global Economic**, Brussels, v.6, n.4, p.74-86, 2014.

MARTIN, G. **African Political Thought**. New York: Palgrave Macmillan, 2012.

MORAVCSIK, A. **The Choice for Europe Social Purpose & State Power From Messina to Maastricht**. New York: Cornell University, 1998.

MOREIRA, E. Portuguese Colonial Policy. **Africa: Journal of the International African Institute**, Cambridge, v.17, n.3, p.181-191, 1947.

MUCHANGA, A. Nigeria signs African free trade area agreement. **BBC News**, 2019. Available at: <https://www.bbc.com/news/world-africa-48899701>. Access on: 3 Aug. 2020.

MWAPACHU, J. **EAC: past, present and future**. Official Publication of the East African Community. 2010. Available at: <http://firstforum.org/Publishing/SpecialistPublishingDetail.aspx?SpecialistPublicationId=24>. Access on: 27 Aug. 2020.

NIGERIA. **AfCFTA: President Buhari Approves Establishment of National Action Committee (NAC)**. 2019. Available at: <https://statehouse.gov.ng/news/afcfta-president-buhari-approves-establishment-of-national-action-committee-nac/>. Access on: 30 Aug. 2018.

NZEKWE, H. **54 Of 55 African Countries Have Signed The New Free Trade Agreement: Here's Why Eritrea Refuses To Okay The Deal**. 2019. Available at: <https://weetracker.com/2019/07/08/eritrea-refuses-to-sign-new-free-trade-agreement/>. Access on: 30 Aug. 2020.

OEF RESEARCH. **Annual Risk of Coup Report**. 2019. Available at: [https://oefresearch.org/sites/default/files/documents/publications/Risk\\_of\\_Coup\\_Report\\_2019.pdf](https://oefresearch.org/sites/default/files/documents/publications/Risk_of_Coup_Report_2019.pdf). Access on: 10 Sept. 2020.

OVERSEAS DEVELOPMENT INSTITUTE [ODI]. **Africa's Economic Crisis. Briefing Paper**, London, n.2, Sept. 1982.

RAVENHILL, J. Regional Integration in Africa: Theory and Practice. *In*: LEVINE, D. H.; NAGAR, D. (ed.). **Region-Building in Africa: Political and Economic Challenges**. New York: Palgrave Macmillan, 2016. p.37-52.

REISEN, M.; SABA, M. Sons of Isaias': Slavery and Indefinite National Service in Eritrea. *In*: REISEN, M.; SABA, M. **Mobile Africa: Human Trafficking and the Digital Divide**. Bamenda: Langa Research & Publishing, 2019. p.115-158.

SOUTHERN AFRICA CUSTOMS UNION [SACU]. **History of SACU**. Available at: <http://www.sacu.int/show.php?id=394>. Access on: 26 Aug. 2020.

UNCTAD. **Key Statistics and Trends in Regional Trade in Africa**. New York, 2019a. Available at: [https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ditctab2019d3\\_en.pdf](https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ditctab2019d3_en.pdf). Access on: 11 Sept. 2020.

UNCTAD. **Economic Development in Africa Report**. New York, 2019b. Available at: [https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/aldcafrica2019\\_en.pdf](https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/aldcafrica2019_en.pdf). Access on: 11 Sept. 2020.

UNCTAD. **UN list of Least Developed Countries**. New York, 2019c. Available at: <https://unctad.org/en/pages/aldc/Least%20Developed%20Countries/UN-list-of-Least-Developed-Countries.aspx>. Access on: 11 Sept. 2020.

WEBER, A. Eritrea: Paths Out of Isolation. **SWP Comment**, Berlin, 2015/C 37, July 2015. Available at: [https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2015C37\\_web.pdf](https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2015C37_web.pdf). Access on: 11 Sept. 2020.

WORLD BANK. **The African Continental Free Trade Area: Economic and Distributional Effects**. Washington: World Bank Group, 2020. Available at: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/34139/9781464815591.pdf>. Access on: 11 Sept. 2020.

Recebido em: 13 de setembro de 2020

Aprovado em: 15 de outubro de 2020





RESENHA



# RESEÑA DEL LIBRO RELACIONES INTERNACIONALES. UNA TEORÍA CRÍTICA DESDE LA PERIFERIA SUDAMERICANA

GULLO, M. **Relaciones Internacionales**: una teoría crítica desde la periferia sudamericana. Buenos Aires: Editorial Biblos, 2018

Gustavo MARINI<sup>1</sup>

El autor del libro, Marcelo Gullo, posee una destacada formación académica en el área de las ciencias sociales. Es doctor en Ciencia Política de la Universidad del Salvador, ha obtenido Maestría en Relaciones Internacionales en el Instituto Universitario de Altos Estudios Internacionales de la Universidad de Ginebra, es Graduado en Estudios Internacionales en la Escuela Diplomática de Madrid y Licenciado en Ciencia Política en la Universidad Nacional de Rosario.

Con base en esta amplia formación académica ha desarrollado una amplia producción en la publicación de libros, tales como: “Argentina-Brasil: la gran oportunidad”, “La insubordinación fundante: breve historia de la construcción del poder de las naciones”, “Insubordinación y desarrollo: las claves del éxito y el fracaso de las naciones”, “La historia oculta: la lucha del pueblo argentino por su independencia del imperio inglés”.

Esta obra en particular, “Relaciones Internacionales: una teoría crítica desde la perspectiva de la periferia sudamericana” constituye un aporte genuino del pensamiento latinoamericano a la teoría de las relaciones internacionales. Además, llena un vacío dejado por una generación de grandes pensadores de nuestro continente que en tiempos actuales no ha encontrado sustitutos en la actualidad y rompe una tendencia de simple comentarista de ideas producidas en los países centrales que poco aportan a la comprensión de la realidad

---

<sup>1</sup> Universidad Nacional de Rosario (UNR), Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Rosario – Argentina. Decano. Profesor de Economía Internacional. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-2813-0096>. [decano@fepolit.unr.edu.ar](mailto:decano@fepolit.unr.edu.ar).

latinoamericana. Desde este punto de partida, el autor propone un conjunto de ideas originales con el objetivo de elaborar conceptos, hipótesis y conclusiones situadas en función de nuestra realidad, particularidades y necesidades.

El autor, en una ambiciosa tarea intelectual, propone un modelo explicativo para toda la realidad internacional y para todos los tiempos, apelando a un pensamiento ecléctico que le permite abrevarse de las principales tradiciones de la teoría de las relaciones internacionales y a la vez aportar ideas originales a la comprensión de nuestros tiempos.

Dos interrogantes surgen al inicio de su lectura: ¿por qué una teoría crítica? y ¿existe un camino propio en la elaboración teórica en relaciones internacionales? Sin duda arroja un desafío para la mayoría de los autores y de los estudios que solo reproducen teorías elaboradas en los países centrales sin aportar nada significativo, ni asumir definitivamente que todo pensamiento conlleva una intencionalidad motivada por preferencias ideológicas e intereses políticos y económicos. Es una obra sincera y honesta, que reivindica y supera la contradicción entre la objetividad y su vocación de pensamiento situado allí donde muchos la esconden o niegan.

En este sentido, el libro en su primer capítulo nos advierte sobre el hecho histórico del doble nacimiento de la disciplina. En su origen, el pensamiento acerca de las relaciones internacionales puede rastrearse a Tucídides y Polibio y luego hasta los geopolíticos más modernos como Ratzel, Mahan, Mac Kinder, Haushofer, así como a pensadores latinoamericanos como Rodó, Vasconcelos, Ugarte, José Ingenieros y Methol Ferré. Es en Gran Bretaña, precisamente en Gales en 1919, posteriormente Oxford y luego en el *London School of Economics* donde aparecen los primeros cursos disciplinares, y es en Ginebra donde se crea tempranamente el Instituto Universitario de Altos Estudios Internacionales.

Es digno de destacarse que es en el año 1920 que se crea en Rosario, la Licenciatura en Diplomacia en la Facultad de Ciencias Económicas, Comerciales y Políticas y posteriormente el Doctorado en Diplomacia. Es entonces, en esta ciudad, en Argentina donde surgen los primeros estudios sobre relaciones internacionales en América Latina.

En cambio, su segundo nacimiento se produce en los Estados Unidos, a partir de la hegemonía académica, intelectual e ideológica luego de la victoria en la Segunda Guerra Mundial.

Con Hoffman el desarrollo teórico se sitúa en lo moderno y se aleja del pasado adoleciendo de historicidad. A su vez, se centra en los intereses de la superpotencia, desatendiendo el hecho de la jerarquía de los estados y de los problemas de los menos desarrollados, limitando el estudio de la realidad

internacional a la confrontación este-oeste y presentando la estabilidad como *status quo* rechazando el cambio. Aparece aquí el dilema encubierto de producir conocimiento para el estado y su principal consecuencia: la preminencia del molde anglosajón norteamericano en el desarrollo teórico de las relaciones internacionales.

A partir de esta hegemonía académica surgen otros problemas dignos de mención que en la obra son tratados con solvencia: el problema de la nominación, la delimitación del objeto de estudio, las tres dimensiones de la única realidad internacional, la identificación de los actores, el problema de la definición y finalmente, la esencia de la historia de las relaciones internacionales.

De todos ellos, uno de los aportes originales más significativos de la obra se refiere a la identificación de los actores. El autor crea dos nuevos conceptos para reunir y denominar un vasto conjunto de actores tradicionales y modernos que operan en la realidad internacional.

**UPCAT:** unidades políticas organizadas con dominio efectivo sobre un territorio: desde los primeros tiempos luchan por el dominio y la liberación. El concepto amplio nos permite abarcar desde las polis griegas hasta el imperio chino, persa, romano, bizantino, maya o cualquier estado moderno.

Son entes políticos que pueden desagregarse hasta llegar a las personas que efectivamente determinan el comportamiento de las UPCAT. Ninguna de ellas es realmente existente, no se les pueden atribuir acciones, pensamientos o decisiones fuera de los elementos que la componen, es decir de las personas.

Tienen como impulso biológico, según Morgenthau, la lucha por el poder, la seguridad y la gloria. El instinto de poder es presentado como constante o tendencia histórica universal. Y si bien siempre existirá una unidad política que quiera imponer su voluntad sobre las demás, el autor distingue entre imperio (dominación benévola) e imperialismo dominación esclavizante y explotadora.

Para su conocimiento se rescata el análisis de las fuerzas profundas, las cuales tienden a condicionar, no determinar, la acción (Renouvin, Duroselle) de los estadistas. Al sentimiento patriótico lo impulsan tres imperativos: garantizar seguridad al pueblo, salvaguardar el espacio físico y preservar la lengua, tradiciones, cultura, valores que hacen “al ser”. Las fuerzas profundas influyen explícita o implícitamente a los estadistas y son aplicables a todos los pueblos del mundo.

**UPSAT:** individuo o grupo de individuos, organizados formal o informalmente que sin poseer o interesarle el dominio efectivo formal sobre un territorio, intentan cualesquiera que sean sus fines (religiosos, económicos, etc.) imponer su voluntad a las UPCAT.

Comprende instituciones, organizaciones, individuos etc. cuyo poder varía en la historia, son los actores indirectos. Influyen a través de las UPCAT.

Son ejemplos destacables de estas: las ONG las cuales realizan actividad internacional de interés general: ayuda humanitaria, defensa del medio ambiente, promoción de los derechos humanos y asistencia al desarrollo. Existen fuertes vínculos entre las ONGs y otros actores tales como los medios de comunicación y las empresas transnacionales; los actores gubernamentales no centrales (gobiernos municipales), las grandes organizaciones delictivas, las empresas transnacionales, las cuales con la globalización han perdido nacionalidad de origen, la burguesía mundial cosmopolita, la burguesía financiera mundial y la oligarquía financiera mundial. Esta última, denominada como ultra imperialismo, la constituye la nueva burguesía mundial cosmopolita que diluye los antiguos enfrentamientos de las burguesías nacionales y es identificada por el autor como el actor más importante del sistema internacional moderno.

Un aspecto interesante considerado por el autor en el libro, es la inclusión de una mirada sistémica y no solo en término de actores individuales. La definición, la descripción de sus características, la relación entre sistema e interdependencia y su historicidad le permiten incorporar la mejor de las tradiciones sistémicas al análisis internacional.

No puede dejar de mencionarse la influencia realista en el pensamiento del autor. En este caso, la identificación del poder como concepto central del abordaje de la realidad nos remite a aspectos tales como la ficción de la igualdad jurídica de los estados, la subordinación como cuestión económica y política, la integración como fenómeno satelizante, la dispersión del poder vs. la concentración del poder mundial y la importancia de los micropoderes.

Para ello el estudio de la estructura y superestructura en el sistema internacional nos permite identificar mecanismos de subordinación y dominación y el papel de los estados periféricos con su doble subordinación: la general del poder financiero y la específica de la potencia dominante. En nuestros tiempos, la última ola de globalización se caracteriza por la subordinación del capital productivo al financiero: neoliberalismo Thatcher, Reagan y la deslocalización industrial de Europa y EEUU a Asia y el surgimiento de la burguesía industrial cosmopolita.

Citado en el libro, Morgenthau nos remite a la diferencia entre poder político y militar, entre poder y fuerza. El político es esencialmente psicológico, poder sobre la mente de los hombres. La lucha por el poder es universal en el tiempo y en el espacio y su conocimiento surge de la experiencia. El mismo contiene elementos tangibles e intangibles, siendo más importantes los segundos, reconociendo factores estáticos y dinámicos. Resulta significativa la explicitación

de la diferencia entre riqueza, desarrollo y poder. El autor aclara y ejemplifica lo erróneo del argumento de que es más importante la riqueza nacional a la construcción de poder.

Según el autor, los atributos intangibles son más importantes: la moral y el carácter nacional y, por supuesto, la fe como elemento fundante del poder de las naciones. Esta supremacía no es posible sin la fe por su carácter fundante.

Como particularidad de los tiempos modernos, Gullo nos advierte que es en la revolución tecnológica donde se libra la lucha por el poder moderno. Existe una necesidad de producir conocimiento a con el objeto de incrementar el poder y de resaltar la relación entre poder político, capacidad tecnológica y espacio geográfico. En este sentido es difícil que un estado se convierta en una potencia mundial si no es grande. El tamaño importa para la competencia interna, las economías de escala y el desarrollo tecnológico.

Una segunda incorporación original importante, es el concepto de impulso estatal. El mismo es definido como las acciones llevadas a cabo por toda unidad política tendientes a animar, incitar, inducir o estimular el desarrollo de cualquiera de los elementos que integran el poder nacional. En el caso de la periferia a superar la subordinación y subdesarrollo.

Son de destacar los conceptos de umbral de resistencia y umbral de poder. El umbral de resistencia es definido como capacidad de una unidad política para determinar lo que hace en su territorio. Los que están debajo, están sometidos. Es el quantum de poder mínimo por debajo del cual cesa la capacidad autonómica.

En cambio, el umbral de poder es considerado como la capacidad de un estado para participar de la construcción del orden internacional. Es el poder para sentarse en la mesa de los grandes.

El autor cita en este caso al pensador uruguayo Methol Ferre quien define cuatro tipos ideales de umbrales de poder o niveles: ciudad estado, estado nación, estado nación industrial y estado continental industrial, proponiendo como ejemplos a España o Francia como estados nación; a Gran Bretaña como estado nación industrial y a Estados Unidos, Rusia y la República Popular de China como estados nación continental industrial.

Un capítulo aparte le merece al autor la consideración del poder de las ideas. En este sentido se considera el peligro de las ideas dominantes cuando se adoptan axiomas de manera dogmática. Citando a Weber, el privilegio necesita ser legitimado y su reproducción requiere de la violencia simbólica perpetrada con el consentimiento. Todo esto solo es posible con la complicidad de la élite intelectual. El establishment (a cambio de riqueza, hoy internacional) determina lo políticamente correcto y forma el pensamiento único.

Para este tipo de análisis el autor analiza el concepto de subordinación ideológica cultural siendo pertinente la diferenciación entre interdependencia y subordinación. Esta subordinación ideológica surge de la divulgación de falsas verdades, se conforma una superestructura cultural. La insubordinación ideológica requiere de intelectuales que rechacen ideas, principios y teorías importadas como herramientas de subordinación. Las superpotencias igualmente pueden estar subordinadas a la oligarquía internacional. Este concepto fue analizado por Mongenthau, Brzezinski, Joseph Nye, Hernández Arregui, Abelardo Ramos, Jauretche etc.

La subordinación vista desde la periferia implica la destrucción no solo de las mentes sino del ser nacional. Aparece aquí la importancia de los medios masivos de comunicación en la construcción de la revolución anestésica y de una sociedad teledirigida, producto del uso del biopoder entendido como nueva forma de dominación que regula la vida desde su interior y que abarca cada pliegue de la vida. La insubordinación fundante debe partir del rechazo de la ideología de la dominación.

En el presente, el autor cita el ejemplo de la oligarquía financiera internacional y el biopoder. Citando a Foucault quien nos habla de la transición de la sociedad disciplinaria a la sociedad del control a través de los medios que abarcan el trabajo, el imaginario y la vida. Poco a poco se va convirtiendo al ciudadano en consumidor y al pueblo (sujeto político activo) en gente (sujeto mediático pasivo).

Para el pasado se citan los ejemplos de Gran Bretaña y la subordinación ideológica fruto de la exportación del iluminismo y del libre comercio y la evolución de la misma desde Manchester a Chicago y su aplicación a los países en desarrollo con la superestructura institucional actual: FMI, el BM y la OMC.

Aparece la falsificación de la historia como herramienta y el ocultamiento histórico de la senda del desarrollo de los países industriales actuales a partir del proteccionismo. Modernamente, aparece la visión fundamentalista de la globalización como herramienta y la falacia de un mundo sin fronteras gobernado por fuerzas fuera del control del estado convirtiendo al credo neoliberal como ideología triunfante.

Los capítulos finales presentan el estudio de las relaciones entre teoría de las relaciones internacionales y política exterior. Pensar las relaciones internacionales desde la periferia implica generar ideas, hipótesis y conceptos que den cuenta de nuestra realidad y de nuestros problemas de inserción. Pensar desde la periferia para salir de la periferia.



La misma es definida como el conjunto de las acciones con finalidad política llevada a cabo por los estados fuera de los límites de su territorio, constituyendo un conjunto de relaciones esencialmente políticas de un estado con el mundo exterior. Se parte de la hipótesis sobre las que reposan las relaciones internacionales: el mundo está conformado por unidades políticas que intentan imponer su voluntad a otras unidades y esto determina la ubicación de los estados en el sistema internacional. Es decir, son las condiciones reales de poder las que determinan la ubicación de los estados en el sistema.

Existe pues una necesidad existencial para los países de la periferia de distinguir entre el Realismo colaboracionista vs Realismo liberacionista, aquel al que conduce a la subordinación y el que conduce a la liberación.

El realismo colaboracionista entiende que la política exterior es solo un atributo de las grandes potencias. Si bien formalmente todos los estados tienen política exterior, solo las potencias desarrollan estrategias de poder mundial. En la práctica se promueve la división interna y la fragmentación territorial de los estados periféricos a través de la generación de ideologías, formación de élites y difusión ideológica de la subordinación. Como ejemplo puede citarse la difusión de modelos económicos liberales como forma de dominación.

Comporta entonces la necesidad de entender la subordinación y sus formas como paso previo a los procesos de independencia de los estados periféricos entendiendo la misma como un choque de voluntades: sumisión, subordinación o resistencia e insubordinación.

Aparece aquí el tercer aporte teórico importante del autor en esta obra: la elaboración y conceptualización de los tipos ideales de políticas exteriores y sus posibles orientaciones y consecuencias. Estas están principalmente determinadas por la correlación de fuerzas tanto internas como externas, del margen de maniobra internacional y principalmente de la voluntad política de la élite.

En primer lugar, aparece la subordinación pasiva: esta es la renuncia a la capacidad de decisión propia conservando algunos aspectos no relevantes resultados de la aplicación de un modelo económico colonial. En segundo lugar, la subordinación activa: producto de las presiones de la potencia dominante se renuncia solo parcialmente a la capacidad de decisión. En este caso la subordinación es tolerada pero no aceptada. En tercer lugar, la insubordinación pragmática: hay una recuperación de la capacidad de decisión sin un desafío sistemático a la potencia hegemónica. Y finalmente en cuarto lugar, la insubordinación revisionista que se da cuando una unidad política se opone a la potencia y le disputa las zonas de influencia.

*Reseña del libro Relaciones Internacionales.  
Una teoría crítica desde la periferia sudamericana*

Como conclusión es un libro con destacados aportes conceptuales, teóricos y empíricos al estudio de la teoría de las relaciones internacionales desde la periferia, que merece ser leído y tenido en cuenta en los programas de estudio de relaciones internacionales.

Recibido em: 08 de agosto de 2020

Aprovado em: 27 de agosto de 2020

# SEÇÃO LIVRE



# METALINGUAGEM NO MUSEU AFRO BRASIL: PONTES ENTRE CURADORIA E O FAZER ARTÍSTICO

Carla Brito Sousa RIBEIRO<sup>1</sup>

**RESUMO:** Proponho que a exposição do acervo do Museu Afro Brasil (SP) possui características muito representativas da interseção entre os ofícios de criação e curadoria de arte e sobre o trato da memória institucional, através de práticas pouco convencionais de exercício da expografia. À vista disso, busco refletir sobre uma interpenetração entre curadoria, fazer artístico e expografia, e trazer aportes das análises sobre curadoria, criação artística e arranjos metalinguísticos no museu estudado. Apresento a exposição como memorial institucional – com base em conversas e entrevistas com colaboradores, do “diálogo ausente” com o curador-diretor-artista e da análise de material bibliográfico e obras do acervo – por compreender a exposição como um imaginário composto por montagens de imagens criadas por Emanuel Araújo. Para comunicar a singularidade da exposição, trago uma perspectiva dos objetos em exibição possibilitada pelos registros de campo e as análises a partir dele, em diálogo com teóricos das artes e humanidades sobre práticas curatoriais, polissemia da imagem e o papel da cenografia. Discuto o fazer artístico da curadoria e o ofício de curador-artista calcado na figura de Emanuel Araújo, que toma como base *A Mão Afro-Brasileira*. Por fim, tenciono a relação texto-imagem-público, ao passo que, apesar de não haver consenso sobre as possibilidades criativas do fazer curatorial, afirmo que Emanuel Araújo e equipe ultrapassam o usual esperado desta prática, posto que os limites sobre a topografia dos objetos dispostos e os recursos sensoriais da cenografia são extrapolados.

**PALAVRAS-CHAVE:** Museu Afro Brasil. Curadoria. Emanuel Araújo. Metalinguagem. Expografia.

---

<sup>1</sup> Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis – SC – Brasil. Mestre em Antropologia Social. Desenvolveu a pesquisa que deu origem à dissertação de Mestrado com financiamento pelo CNPq. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7199-6253>. [cbsribeiro@yahoo.com.br](mailto:cbsribeiro@yahoo.com.br).

## METALANGUAGE AT AFRO BRASIL MUSEUM: BRIDGES BETWEEN CURATORIAL WORK AND ART MAKING

**ABSTRACT:** *I propound that the collection exhibition of Afro Brasil Museum located in São Paulo, Brazil, features characteristics that well represent intersections between art creation and curatorial work, besides its dealt with institutional memory through less conventional exhibit designs. Thus, I seek a reflection about the interchange between curatorial work, art making and metalanguage arrangements within this museum. I introduce this exhibition as an institutional memorial – based on conversations and interviews with the museum staff, “absent dialogues” with its curator-director-artist and by the analysis of bibliographic material, so as the collection itself – due to my understanding of the exhibition as an imagery formed by composite images set by Emanuel Araújo. In order to communicate the singularity of this exhibition I bring a perspective of the objects exhibited, by means of the registers of fieldnotes and on, undertaking a dialogue with scholars from arts and humanities about curatorial work, the polysemy of image and the role of scenography. I discuss the art making of curatorial work and Emanuel Araújo’s métier as curator artist, supported by his concept A Mão Afro-Brasileira (The Afro-Brazilian Hand). In conclusion, I stress the relation text-image-public in order to communicate the singular aspects of its exhibition. Whilst the absence of consensus toward creativity and art agency while designing exhibitions, I assert that Araújo and his team strain the usual expectations on curatorial practice hence the limits of topographic arrangements and scenography schemes as a sensorial tool are extrapolated.*

**KEYWORDS:** *Afro Brasil Museum. Curatorial work. Emanuel Araújo. Metalanguage. Exhibit design.*

### Introdução

As particularidades que circundam a constituição do Museu Afro Brasil, a partir da coleção inicial de Emanuel Araújo – artista visual multifacetado, principal curador das exposições e, até o momento, único diretor do Museu –, possibilitam a reflexão sobre o fazer curatorial e os entremeios envolvendo seus ofícios como artista e curador. Além das interseções entre curadoria e criação artística, este texto também aborda expressões de metalinguagem percebidas nas exposições do Afro Brasil, que possuem fortes características autorais do trabalho de seu curador, agente central desse processo metalinguístico, além do elo que conecta o presente, o passado e a construção da memória institucional para o futuro do Museu. Isso posto, busco elaborar sobre duas dimensões dessas expressões de metalinguagem:

1. A exposição do acervo como memorial institucional; e
2. O fazer do artista curador ou curador artista.

Efeitos da prática curatorial e expográfica, essas dimensões confundem-se e retroalimentam-se, de maneira semelhante ao processo criativo notado no interior do Museu. Aproximar o olhar sobre estes aspectos possibilita a reflexão sobre os meandros da cenografia e arte instalação, sobre os poderes de criação da curadoria, e sobre o cerne do objeto museológico, o fato museal, que segundo Waldisa Rússio C. Guarnieri (2010, p. 123), “é a relação profunda entre o homem – sujeito conhecedor -, e o objeto, parte da realidade sobre a qual o homem igualmente atua e pode agir”.

As reflexões que seguirão foram inspiradas pela abordagem etnográfica do Museu Afro Brasil no ano de 2017, no qual ao longo de quase cinco meses realizei pesquisa de campo para elaboração da dissertação de Mestrado *Que “Afro” é esse no Afro Brasil?* (RIBEIRO, 2018). Frequentando o Museu ao menos quatro vezes por semana, entrevistei colaboradores e acessei os processos curatoriais, bem como acompanhei as reações e elaborações dos visitantes sobre as mostras. No texto da dissertação, narro em detalhes a escolha metodológica complementar à etnografia como “diálogo ausente” que empreitei com Emanuel Araújo (2010). A ausência física se deu pelo posicionamento do autor com relação à pesquisa, que acabou por direcioná-la a registros já existentes. Tive acesso a um vasto conteúdo de entrevistas concedidas a outros pesquisadores e jornalistas, bem como a catálogos, exposições em cartaz e registros biográficos. Ademais, todas as experiências e encontros realizados, as longas horas na biblioteca do museu e o acompanhamento das visitas do setor educativo foram devidamente registrados nos cadernos de campo. Por meio destas aproximações, pude perceber aspectos peculiares da curadoria deste Museu que, desde 2004, sustenta um projeto político de comunicação e educação; examinar o conceito que vem se aprimorando através de sua existência pode ajudar a potencializar a fruição deste espaço de memória coletiva, e evidenciar a sofisticada tessitura de ideias nos objetos de suas coleções. O discurso institucional, comunicado especialmente por suas exposições, representa valiosa contribuição para áreas como a dos estudos étnico-raciais e de relações interétnicas. As questões suscitadas fomentam o debate sobre diversidade na historiografia brasileira, nas artes, na antropologia e nas ciências sociais em geral. Analisar o discurso curatorial no Museu Afro Brasil também pode despertar reflexões na área da museologia, no tocante à curadoria, ao colecionismo, e às práticas de museografia e expografia.

O Museu Afro Brasil é uma instituição que não cabe em uma só categoria. A depender de como e por quem é observado, pode ser considerado um museu

de história, de temática etnográfica, voltado às artes, ou mesmo um museu afro-brasileiro. A pluralidade de seu acervo o torna capaz de representar quaisquer das categorias expostas, porém, não é possível limitar o seu escopo a apenas uma delas. Localizado no interior do Parque Ibirapuera, na capital do Estado de São Paulo, aloca-se no Pavilhão Padre Manoel da Nóbrega, com vastos 11 mil m<sup>2</sup>. A instituição aborda as relações profundas entre África e Brasil, e para tanto, versa sobre o que faz do Brasil, Brasil, além de abarcar expressões africanas e as de um Brasil Afro-Brasileiro.

O que venho chamando de práticas de metalinguagem no Afro Brasil não são ações deliberadas e organizadas por sua equipe. Não há delimitação essencialmente processual nas práticas observadas, e, por vezes, o desenrolar do processo não se dá de maneira consciente por parte de seus autores. É fato que a ausência de sistematização acrescenta um grau de dificuldade à construção deste texto, tendo em vista a necessidade de elaborar uma lógica para comunicar as percepções sobre as práticas e processos desenvolvidos no Museu Afro Brasil. Acrescenta-se ainda a noção de que as escolhas curatoriais aqui estudadas são, em grande medida, opções iconográficas que fogem à escrita alfabética e à comunicação textual, sobre as quais me deterei melhor mais adiante. Cabe dizer que existe uma lacuna entre a expografia do Afro Brasil, revelada majoritariamente através de imagens, e a escrita deste artigo, que comunica este processo por meio textual. Sobre essa lacuna pretendo construir pontes que contribuam para o destaque da complexidade, abrangência e relevância dos temas abordados pelo Museu Afro Brasil. Por ora, vale mencionar que o que entendo por imagem está em consonância com Jacques Aumont (2011, p. 272), a saber:

Insistimos até agora no fato de que a imagem se define como um objeto produzido pela mão do homem, em um determinado dispositivo, e sempre para transmitir a seu espectador, sob forma simbolizada, um discurso sobre o mundo real.

Usadas como meio de transmissão de um discurso, as imagens no Museu pesquisado foram observadas enquanto conjunto, capaz de revelar as práticas de metalinguagem. É necessário observar que o conceito de metalinguagem precisou ser expandido para além da linguística, sendo ora empregado por metonímia, ora por metáfora. Pesquisar o museu, que possui entre suas razões de existir a pesquisa, pode ser considerado aqui como ato de dimensão metalinguística. Sobretudo quando a pesquisa serve ao propósito de reflexão museológica. No mesmo sentido, a produção acadêmica sobre o Museu Afro Brasil é também



elaboração de memória textual sobre a instituição – local de memória por definição –, testemunhos possíveis da trajetória criativa nos entremeios das identidades afro-brasileiras.

É comum que dicionários e manuais técnicos, especialmente na área da linguística e gramática sejam as principais fontes que usamos para exemplificar o que é a metalinguagem. De modo extremamente sucinto, pode-se dizer que operações de metalinguagem ocorrem quando se utiliza a linguagem para se referir à própria linguagem. Nesse sentido é possível entender as imagens criadas para a exposição do acervo no Museu Afro Brasil enquanto a linguagem examinada para pensar a expressão metalinguística. Em suma, o que trato por práticas de metalinguagem no exercício curatorial e expográfico do Museu são ações observadas empiricamente, que possuem uma dimensão reflexiva (no sentido de reflexo, espelhamento) de sua própria constituição. Estes atos se materializam em suportes semanticamente expansíveis e podem ajudar a pensar curadoria e criação artística. Não intenciono propor uma ruptura com os sentidos tradicionalmente utilizados para metalinguagem na linguística, ou no cinema; mesmo que as reflexões a seguir venham a expandir o seu sentido, devo reconhecer que a construção de terminologias é condição inerente ao exercício científico, e que, quanto mais específica é a delimitação terminológica, e quanto mais especializada a linguagem, mais aparatos para a defesa de legitimidade e emancipação a área possui. Inevitável, no entanto, é romper com os “socioletos” (PORTELA, 2012, p. 5), que refletem a adoção de um léxico restritivo, ainda que sirvam aos propósitos de constituir identidade e corpo teórico para o campo científico que delimitam.

## O memorial de si

O que outrora no campo museológico denominava-se exposição permanente é preferivelmente chamada *exposição de longa duração*, que evidencia a necessidade de revisão constante dos objetos expostos, tanto por fatores de conservação e salvaguarda, quanto a fim de dinamizar o conceito e aumentar a participação do público. A partir de como será recebida a exposição, bem como o resultado das pesquisas com o público, espera-se a reconstrução da narrativa, a fim da democratização dos espaços museais.

No caso da exposição do acervo do Afro Brasil, embora nunca tenha sido completamente reformulada, passou ao longo de sua existência por revisões e acréscimos cotidianos que mudaram consideravelmente a proposta inicial, ao menos visualmente. Quando de sua concepção, a curadoria da exposição de

longa duração do Museu Afro Brasil foi pensada por uma equipe multidisciplinar, composta por profissionais das áreas da antropologia e museologia, por especialistas em arte e história africana, artistas visuais, entre outros. Emanuel Araújo, seu diretor, possuía papel de destaque na formação do Museu, pois além de sua experiência de criação em arte afro-brasileira, e do período de gestão de museus como o Museu de Arte da Bahia (1981-1983) e da Pinacoteca do Estado de São Paulo (1992-2002), esteve à frente da curadoria de exposições como *A Mão Afro-Brasileira* (1988), *Vozes da Diáspora* (1993), *Herdeiros da Noite: fragmentos do imaginário negro* (1994), *Negro de Corpo e Alma* (2000), e *Para Nunca Esquecer: Negras Memórias/ Memórias de Negros* (2002). Todas exposições que buscaram, com poucos antecedentes, destacar a contribuição da população afro-brasileira na história da construção nacional em diversos âmbitos, na contramão do ocultamento do povo negro no arranjo do imaginário nacional. O discurso dessas e outras exposições progressas trazia a ênfase da afrodescendência nas artes, na técnica, na criação e no trabalho, para além do lugar do sofrimento provocado pela escravização.

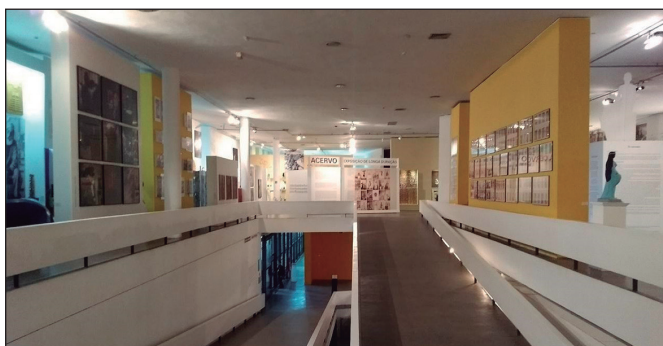
O ofício de curador e pesquisador impulsionou ainda mais o tino colecionista de Araújo, que vinha realizando aquisições desde os anos 1980 para incorporar a seu acervo pessoal. Com o aumento das curadorias que realizou, passou a negociar a compra de obras expostas nas mostras, tanto para sua coleção particular, quanto para os museus que dirigiu, tendo aumentado consideravelmente o rol de artistas negros nas coleções da Pinacoteca de São Paulo. Sua coleção privada foi o aporte inicial para os núcleos conceituais da primeira exposição do Museu Afro Brasil, que ainda estruturam as grandes temáticas abordadas. Os temas escolhidos pela equipe de curadoria inicialmente foram: História e Memória; Arte Africana; Trabalho e Escravidão, e Festas e Religiosidade. Divididos em núcleos, estavam delimitados por cores e a volumetria usada não possuía a densidade que caracteriza a exposição atualmente. À frente do Museu, Emanuel Araújo realizou outras diversas aquisições para o acervo, incorporando alguns conceitos de exposições de curta duração, bem como parte expressiva dos objetos que as compunham.

**Figura 1** – Vista da exposição do acervo em 2010



**Fonte:** Museu Afro Brasil.

**Figura 2** – Vista da exposição do acervo em 2017



**Fonte:** Elaboração própria.

Através do comparativo entre as figuras 1 e 2, pode-se perceber, em especial, a expansão da altura das paredes que dão suporte às obras e o uso de iluminação artificial em detrimento da luz natural, como consequência. Porém, as imagens não são capazes de tornar evidente o processo de adensamento dos objetos em exposição ao longo dos anos. Trata-se de um processo constante em que são desmontadas exposições de curta duração e, negociadas aquisições de obras ou objetos expostos, que por sua vez são inseridos à exposição. Por vezes também são reaproveitados painéis com plotagem de fotografias, gravuras, poesias, e em alguns casos, textos. O que Ana Lúcia Lopes, então Coordenadora de Planejamento Curatorial, chamou de “retroalimentação” ocorre cotidianamente

no Museu. Por exemplo: um visitante frequente pode notar que objetos anteriormente expostos na exposição *Bijagós* (2008), doados pelo povo de mesmo nome, residente na Guiné Bissau, compõem uma sessão da exposição de longa duração, ou que obras da produção artística popular na exposição *Entreolhares: poéticas d'alma brasileira* (2016) foram inseridas nos corredores laterais da exposição do acervo.

Deste modo, parte importante da narrativa predominantemente visual que se desenvolve na exposição de longa duração é oriunda de exposições de curta duração. É algo que, levado ao contexto de produção acadêmica, remete-nos à autocitação, ou, como figura de linguagem, à metalinguagem, na qual a linguagem da exposição retoma recortes de criações imagéticas pregressas que se encaixam na construção de uma narrativa única para a grande exposição de longa duração. A metalinguagem desvela o museu como uma sorte de memorial de si. É a exposição do acervo revelando a sua própria constituição, falando sobre o museu e sobre as criações discursivas que por ali passaram. No entanto, este memorial não é auto evidente, é necessário ter conhecido as exposições anteriores do Museu, talvez ter sido visitante assíduo, ou mesmo leitor dos catálogos disponíveis na Biblioteca Carolina Maria de Jesus. Folhear as páginas dos catálogos de exposições produzidas ao longo dos 15 anos de existência do Museu Afro Brasil é como estar em uma escavação arqueológica, durante a qual descobrimos a genealogia de ideias que embasaram núcleos expositivos, notamos que obras emprestadas temporariamente para a realização de mostras foram adquiridas para a coleção, e retomamos conceitos originais em profundidade. Neste sentido, ainda que não seja formalmente reconhecida como um memorial de sua própria trajetória, a exposição do acervo do Museu Afro Brasil utiliza de recursos de sua própria história na construção de seu cartão de visitas principal.

Outro exemplo de como os conceitos da exposição de longa duração foram se desenvolvendo, e este mais propício para ressaltar como os conceitos iniciais tomaram forma e foram aprimorados, é a instalação *Navio Negroiro*, um dos pontos altos da exposição do acervo. Alocada em um ambiente de luz baixa, cercado por paredes móveis, de onde periodicamente se projeta um canto feminino profundo e o barulho das águas, o centro da instalação é a carcaça de uma embarcação em madeira rústica. A iluminação direta sobre o barco e a criação de um ambiente distinto do externo são recursos que reforçam a ambientação. As paredes que o cercam, tomadas por gravuras e mapas, ora retomam a localização dos principais portos em África, de onde saíam as embarcações a serviço do tráfico de pessoas escravizadas, ora servem de suporte a objetos utilizados para torturar os cativos. São muitas as informações e estímulos neste espaço, inclusive

textuais: poemas como o *Navio Negroiro* de Castro Alves e trechos de citação do trabalho de Fernando Henrique Cardoso, que enfatiza a persistência do racismo no país. O canto supracitado advém de um vídeo que justifica o barulho das águas que se pode ouvir do lado externo; traz imagens do alto-mar, a percepção de seu balanço e outro conjunto iconográfico que faz par às imagens das paredes ao redor: são desenhos e fotografias em preto e branco não datadas, que retratam mulheres e homens negros em uma perspectiva de passividade, representados enquanto trabalham, por diversos ângulos. São retratos que exploram condições de desigualdade e que hoje conhecemos como a iconografia icônica do período escravocrata.

**Figura 3** – Instalação Navio Negroiro em 2010



Fonte: Museu Afro Brasil.

**Figura 4** – Instalação Navio Negroiro em 2017



Fonte: Elaboração própria.



A versão anterior da instalação apresentava o conceito de uma embarcação, reproduzida com painéis e o que parece ter sido um tecido transparente. De acordo com interlocutores do setor educativo da instituição, Emanuel Araújo soube de um naufrágio na costa baiana, e pediu para que reservassem as madeiras da embarcação, que teriam sido trazidas por uma equipe para integrar o acervo do Museu. Ao longo dos anos os recursos se aprimoraram e a execução do conceito da instalação passou a tomar forma mais dramática, chegando a incorporar painéis oriundos de exposições de curta duração e novas aquisições de objetos. Plotagens, textos e recursos de cenografia foram inseridos à narrativa de modo a fazer surgir uma nova instalação.

## **A Metalinguagem da Mão Afro-Brasileira**

Saindo do espaço destinado à instalação *Navio Negroiro*, outros objetos em exposição no Museu Afro Brasil também incitam a pensar sobre períodos de nossa história. De maneira sincrônica, estão em exposição retratos da corte portuguesa e membros da alta sociedade imperial, junto a pertences e mobiliário que remetem a esta distinta parcela do Brasil oitocentista. A presença deste agrupamento de objetos na narrativa da exposição retoma signos do *apartheid* à brasileira. Ao redor deles, os anônimos e nomeados retratados são unanimemente brancos, e seus pertences, feitos em metais nobres. Enquanto estes sujeitos estão distanciados de quaisquer ideias ligadas a ofícios e trabalhos manuais, ao lado, é possível avistar utensílios domésticos em madeira e ferro, fôrmas de pão de açúcar, tachos para produzir melado e outros derivados da cana-de-açúcar, ferramentas ligadas ao engenho e objetos do ciclo açucareiro. Este é o universo simbólico que se cristalizou como espaço de memória visual que associamos à população africana e afro-brasileira, uma redução limitada que não permite que estes indivíduos sejam percebidos para além de sua força de trabalho escravizada.

Devo ressaltar que nenhuma dessas associações é incitada através de elementos textuais. Esta é uma leitura particular dos objetos expostos, confirmada pelos porta-vozes da instituição, com os quais estive em diálogo. Distintos elementos revelam e reforçam os abismos sociais através da mostra, seja por meio das cores escolhidas, da propriedade dos objetos ou da cenografia. Como nas fotografias das amas de leite – mulheres escravizadas que eram responsáveis pelos filhos dos senhores – em imagens impactantes nas quais seus olhares dizem muito. Dizem sobre a continuidade da servidão, sobre o cuidado, uma atribuição de mulheres negras, a ausência de escolha. A desigualdade em sua complexidade também pode ser percebida através das liteiras expostas, uma

delas objeto, vazio, sem referência aos modos de uso; a outra, reprodução da fotografia de 1860: *Lady in litter with two slaves, BA. Brazil*. De autoria desconhecida, a imagem mostra uma mulher não branca sentada na liteira com seu vestido de densas camadas, enquanto dois homens negros, bem trajados, porém descalços – portanto escravizados – a observam de perto, enquanto a fotografia é realizada. Expressão da permeabilidade da escravidão e da nada simples sociedade colonial, com “pessoas livres de cor” e “libertos”, que eventualmente detinham escravizados (CUNHA, 2012). Outros exemplos perceptíveis estão também nas imagens de Canudos devastada após o massacre, nas joias de crioula, nos alicerces do racismo estrutural que, arraigado socialmente, não nos permite associar prataria, porcelana e liteiras à população de origem ou descendência africana.

Mais à frente, no percurso da exposição do acervo, somos surpreendidos por mais um desafio à lógica binária entre os dois patamares aqui postos. Uma série de objetos de estética colonial, barroca, e mesmo rococó, fazem parte da exposição. Em grande maioria são esculturas, algumas atribuídas a Aleijadinho, talvez o artista que se consagrou como um dos maiores expoentes do Barroco brasileiro. Consta em exposição um painel com a reprodução da pintura do forro da nave central na Igreja de São Francisco de Assis, construída no século XVIII em Ouro Preto, Minas Gerais. De autoria de Manoel da Costa Ataíde, a obra é uma glorificação a Nossa Senhora da Porciúncula. Vista de perto, Nossa Senhora projetada por Ataíde escapa dos padrões estéticos associados a uma mulher branca. Seus traços, portanto, são mais fiéis ao retrato da diversidade e mestiçagem presente no Brasil colonial. Exercendo sua autonomia enquanto artista criador, Ataíde desviou da norma majoritária de seu tempo, e rompeu com a cópia de modelos dos missais importados da Europa para retratar uma mulher que lhe parecesse mais próxima à realidade brasileira.

A chave para entender a presença expressiva de objetos produzidos durante o período colonial nas exposições do Afro Brasil está em um conceito desenvolvido por Emanuel Araújo na década de 1980. Os objetos, tenham sido elaborados com pretensão estética ou não, possuem a manufatura como forma majoritária de criação. As mãos através deste trabalho: mãos negras. Mãos africanas e afro-descendentes. Em suma, é este o conceito de *A Mão Afro-Brasileira*<sup>2</sup> e é este, a meu ver, o aspecto central para a compreensão das imagens criadas no Museu Afro Brasil.

---

<sup>2</sup> *A Mão Afro-Brasileira: significado da contribuição artística e histórica* (1988), foi, antes de tudo, um projeto de natureza documental, com o intuito de levantar a produção artística e a relevância histórica de personalidades afro-brasileiras. A extensa pesquisa, coordenada por Emanuel Araújo, gerou um catálogo que se tornou referência, e resultou em uma exposição. A segunda edição, revista e ampliada, foi publicada em 2010.

Se o trabalho manual era percebido como indigno e, assim, exclusivo à população não-branca, se faz necessário entender os ofícios e tarefas nas quais eram empregadas as mãos como produções africanas, afro-brasileiras e indígenas. Da construção civil ao acabamento das fachadas, da criação das telhas de barro ao molde das paredes em taipa. Da pintura policromada das naves centrais das igrejas coloniais, às esculturas dos roliços anjos barrocos.<sup>3</sup> *A Mão Afro-Brasileira* é, portanto, conceito que funciona como premissa geral para a elaboração da narrativa imagética no Museu Afro-Brasil: a partir da delegação do trabalho a uma parcela da população, a ornamentação (que não era pensada pura e simplesmente por sua finalidade artística) não era vista enquanto ofício nobre, ou relacionado à arte, tal como hoje a percebemos, era também uma atribuição majoritariamente à população negra. Muito do que foi criado e desenvolvido, do design de utensílios e objetos usados na prática do trabalho cotidiano, na cozinha, na roça, no trabalho doméstico, até mesmo o urbanismo dos chafarizes públicos e das fachadas ornamentais coloniais, só existe como testemunho pela obra de mãos afro-brasileiras. Elas estão por trás das pinturas, esculturas e desenvolvimento do país. A atividade da população afrodescendente no Brasil é muito mais premente do que fazem crer as linhas gerais da história oficial. Sabendo da relevância desta linha argumentativa, Emanuel Araújo pincela aspectos fundamentais da obra de 1988 na curadoria do Museu Afro Brasil, quer seja nas exposições de curta ou longa duração.

Do conceito surgem instalações que extrapolam os limites da cenografia e o uso do design como ferramenta auxiliar. São arte-instalações, desdobramentos artísticos. A manifestação da mão afro-brasileira – neste caso, as mãos do próprio artista negro, Emanuel Araújo – é notória na diagramação dos objetos, na densidade escolhida, e na expressividade que provoca. A dimensão metalinguística está no artista afro-brasileiro atuando enquanto curador e gestor de um Museu que representa importante vitrine para a arte e história afro-brasileira.

Elcio Rossini (2012) traz uma importante definição para o conceito de cenografia, que chega ao século XXI com efeito muito além do decorativo. Para o autor, exposições em museus caracterizam mídias em três dimensões. São criações percorráveis, pensadas para agir na percepção sensível dos visitantes. Deste modo, “cenografia traz a dimensão conceitual do espaço, propondo ritmos e atmosferas geradas pela organização do espaço, da iluminação e do som” (ROSSINI, 2012, p. 162).

---

<sup>3</sup> Para mais informações sobre o trabalho manual no Brasil colonizado, ver Silva (2007), Fonseca (2010) e Jesus (2020).



Para além da ambientação, o uso que Emanuel Araújo faz da cenografia é o de criação através de composições. Os objetos que conformam a exposição do acervo<sup>4</sup> não estão dispostos através de uma narrativa sequencial ou cronológica, como é praxe. Eles não estão distribuídos pelo espaço de modo a isolar as suas propriedades e destacar a sua individualidade, ou a individualidade de criação de seus autores. Outrossim, as obras e objetos adensam-se de modo a formar imagens. Imagens que bem poderiam ilustrar *A Mão Afro Brasileira* em uma futura edição possível. Esta composição iconográfica está atrelada ao processo de “retroalimentação” do qual Araújo é também agente.

Este processo ocorre quando o diretor decide por inserir citações a trabalhos pregressos de sua curadoria como estratégia de metalinguagem, na qual o museu, guardião da memória por excelência, insere elementos de sua história para então rememorar o seu processo de desenvolvimento. Em *Ogum Historiador*, Roberto Conduru (2009) versa sobre o trabalho de Emanuel Araújo como um “artista historiador”. Para o autor, o conceito institucional é a denúncia. Denúncia que se volta ao passado, a princípio, para mostrar protagonismo negro, invisibilizado desde a colônia. Para desvelar a cor dos sujeitos que construíram o país, africanos, afrodescendentes, os povos indígenas, os que estiveram na linha de frente, figurativa e literalmente. Conduru fala sobre a denúncia como “obra aberta”, característica do fazer curatorial, que torna públicas “obras, imagens, textos, reflexões” (CONDURU, 2009, p. 165) que possam ilustrar o discurso do Museu.

Quando Emanuel Araújo, artista afro-brasileiro, transforma a sua seleção de materiais de artistas (afro-brasileiros ou não), poetas, viajantes naturalistas, historiadores, antropólogos, fotógrafos e cientistas sociais em montagens artísticas tão perceptíveis de sua assinatura porque singulares, não estaria em certa medida tensionando as fronteiras entre arte e curadoria? Sua seleção e releitura destes materiais, compartilhada no formato de exposição, apoiando-se majoritariamente através de imagens não textuais, forma composições singulares que exploram temas sensíveis à memória afro-brasileira. Mesmo quando obras de arte contemporânea figuram em meio a este cenário, é quase impossível dissociá-las do amálgama de objetos que formam a composição.

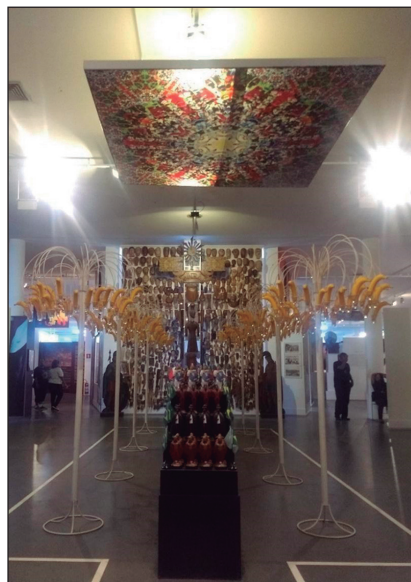
Tomemos como exemplo a obra *O Cortejo*, de Nelson Leirner, figura 5. Parte do acervo do Museu, ela reúne imagens de santos do catolicismo popular

---

<sup>4</sup> Aqui é importante ressaltar que me refiro à exposição do acervo, tendo em vista que as exposições de curta duração se diferem consideravelmente da de longa duração. É comum que as exposições temporárias reúnam assinaturas de curadores convidados, ou que, ainda que sejam assinadas por Emanuel Araújo, possuam recursos de design e cenografia mais convencionais. Elas também não passam pelo processo de “retroalimentação”.

e de entidades de cultos afro-brasileiros em semelhança a uma procissão enfileirada. Exu, Jesus Cristo, Padre Cícero, Nossa Senhora de Fátima e Maria Bonita, entre outros, estão inseridos na mesma plataforma, cercados por pedestais que terminam em bananas dentro de copos de dose. À frente da peça, uma montagem da coleção de ex-votos do Museu, expressões estéticas do catolicismo popular, que assumem formas diferentes ao redor do mundo, mas no Brasil ganham grande vulto ao redor da figura de Padre Cícero, o “Padin Ciço”. Acima da obra de Leirner há um painel com a plotagem de uma montagem digital, que transforma em uma espécie de mandala caleidoscópica, ou talvez, lisérgica, uma imagem não identificada da pintura de um forro de nave central de igreja, provavelmente dos setecentos ou oitocentos. Ao todo temos uma composição, leitura única que fala além dos trabalhos que seleciona, e, através do posicionamento das obras, versa sobre estéticas e metamorfoses do catolicismo no Brasil. Fala sobre o hibridismo das religiosidades e sobre a influência da população afro-descendente na liturgia e imaginário católico. A presença da mão afro-brasileira está ali, não apenas no passado colonizado, mas no presente que se manifesta afrodescendente. Na persistência e reinvenção das religiões de matriz africana no Brasil, e na inserção desta cosmovisão em nosso cotidiano.

**Figura 5** – O Cortejo (2009), obra de Nelson Leirner com composição de Araújo



**Fonte:** Elaboração própria, 2017.

## Considerações finais

Lançar olhar para uma prática curatorial e expográfica não convencional é ponte para a revisão de nossas categorias e falar sobre fazeres híbridos pode nos ajudar a dimensionar a diversidade das práticas curatoriais e museográficas. Se o discurso institucional é o ponto nevrálgico do Museu, ele se faz percebido em maior ênfase através das exposições; por meio dessas, pode-se fazer com que objetos de natureza distinta converseem entre si, que contem uma história textualmente construída entre eles.

No Afro Brasil, a hierarquia entre textualidade e visualidade da mostra é inexistente. Como propõe Nazareno Almeida (2018), imagens são polissêmicas, e, para além da visualidade, as noções de plasticidade e grafia podem ser ressignificadas em razão de sua etimologia. De origem grega, os termos “plástico” e “gráfico”, se referiam, respectivamente, a “moldar”, e a “marcar”, “desenhar”, ou “fazer marca” (RIBEIRO, 2018; ALMEIDA, 2018). Portanto, podemos compreender as produções imagéticas como uma fusão, que Almeida chama de “plastográfica”, da experiência no mundo.

A produção de sentido para as imagens em exposição passa pelo intermédio das práticas discursivas e textuais, no entanto, por vezes, o alfabeto torna-se demasiado diminuto para expressar a infinidade de conexões possíveis. Por isso o trabalho dos setores educativos, que dialogam com os visitantes e elaboram percursos; do mesmo modo, há os catálogos com a reunião de textos selecionados para mediar as obras escolhidas.

Em campo, percebi que a comunicação não textual como estratégia expográfica pode gerar certo incômodo no público acostumado com a mediação dos textos de parede. Talvez este costume, relacionado à oposição sociocultural entre visualidade e textualidade seja mais facilmente percebido quando aplicado à arte contemporânea, como entrave à fruição deste gênero. Em larga escala, o senso comum dita que é necessário que se tenha um conhecimento pregresso para acessar as informações das propostas artísticas. As imagens criadas por Emanuel Araújo na exposição de longa duração estariam, nesse sentido, próximas a uma obra conceitual, própria à arte contemporânea. Ao fim e ao cabo, estamos diante de um imaginário conceitual que muito nos comunica. O incômodo ou apatia frente às informações das imagens não podem ser atribuídos aos objetos, mas sim à leitura realizada, à dificuldade de acessar ao que não é usual. Uma visita ao acervo do Museu Afro Brasil pode provocar a reconsideração de conceitos relativos aos museus e suas exposições, algo que só será possível ao pensar – ou repensar – práticas museais.

Quanto às possibilidades criativas da curadoria, e em que medida se pode em nome deste ofício criar, não há consenso definitivo. Ainda que existam limites e convenções estabelecidas para diferenciar os ofícios de curador e artista, entendo que a “autonomia simbólica” (GONRING, 2015, p. 287), legada ao ofício de curador, é aqui ultrapassada por Emanuel Araújo e sua equipe de curadoria, quando a comunicação que empenham resulta em metalinguagem através das instâncias mencionadas. Concordo com Gabriel Gonring (2015) sobre práticas curatoriais, elas se inscrevem no âmbito da mediação, do desenvolvimento de uma topografia para os objetos expostos. Nesse sentido, o uso da cenografia viria como recurso sensorial, agregado à disposição dos objetos de modo a respeitar os limites do *arbiter of taste* (MEIJERS, 1996), algo como a autoridade curatorial, o que seria o excesso da autonomia simbólica mencionada por Gonring. No entanto, entendo que nos exemplos elencados acima, bem como em tantos outros que não caberiam aqui neste texto, Emanuel Araújo excede os limites entre a organização topográfica e os recursos sensoriais da cenografia: não apenas por tensionar o ideal contemporâneo de que o espaço expositivo deveria ser um local com pouca interferência, como ressaltou Rossini (2012), mas, sobretudo pela concomitância dos artifícios do autor. Afinal, por sua experiência como escultor e artista visual, haveria de se presumir que seus feitos enquanto curador extrapolariam a organização espacial dos objetos. Para além disso, ele tece imagens capazes de transmitir a noção de que a presença africana e afrodescendente está muito mais latente em todos os aspectos da nossa sociedade do que admitimos cotidianamente.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, N. E. de. Mapeando a polissemia da imagem: coisa, forma e evento enquanto modos de significação da plasticidade e da grafia. In: VACCARI, U. R. **Arte e Estética**. Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2018. p. 145-165.
- ARAUJO, E. (org.). **A mão afro-brasileira**: significado da contribuição artística e histórica. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo/Museu Afro Brasil, 2010.
- AUMONT, J. **A Imagem**. Trad. Estela dos Santos Abreu, Claudio Cesar Santoro. 16. ed. Campinas: Papirus, 2011.

CONDURU, R. Ogum historiador? Emanuel Araújo e a historiografia da arte afrodescendente no Brasil. *In: COLÓQUIO DO COMITÊ BRASILEIRO DE HISTÓRIA DA ARTE*, 29., Vitória, **Anais** [...], Vitória: Comitê Brasileiro de História da Arte, 2009. Disponível em: [http://www.cbha.art.br/pdfs/cbha\\_2009\\_conduru\\_roberto\\_art.pdf](http://www.cbha.art.br/pdfs/cbha_2009_conduru_roberto_art.pdf). Acesso em: 30 jan. 2021.

CUNHA, M. C. da. **Negros, estrangeiros: os escravos libertos e sua volta à África**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

FONSECA, S. M. **Formação para o trabalho manual no Brasil colônia**. 2010. 170 f. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010. Disponível em: [http://www.repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/251204/1/Fonseca\\_SoniaMaria\\_D.pdf](http://www.repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/251204/1/Fonseca_SoniaMaria_D.pdf). Acesso em: 30 jan. 2021.

GONRING, G. M. (O que) pode a curadoria inventar? **Galaxia**, São Paulo, n. 29, p. 276-288, jun. 2015. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1982-25532015000100276](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1982-25532015000100276). Acesso em: 30 jan. 2021.

GUARNIERI, W. R. C. A Interdisciplinaridade em Museologia. *In: BRUNO, M. C. O. (org.). Waldisa Rússio Camargo Guarnieri: textos e contextos de uma trajetória profissional*. São Paulo: Pinacoteca do Estado: Secretaria de Estado da Cultura: Comitê Brasileiro do ICOM, 2010. v.1. Disponível em: <https://www.sisemsp.org.br/download/16440/>. Acesso em: 12 fev. 2021.

JESUS, C. C. N. de. Entre escravos e taipas: o modo de fazer africano na arquitetura paulista. **História (São Paulo)**, Assis/Franca, v. 39, p. 1-34, jun. 2020. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/1980-4369e2020009>. Acesso em: 30 jan. 2021.

MEIJERS, D. J. The Museum and the 'Ahistorical' Exhibition. *In: FERGUSON, B. W.; GREENBERG, R. Thinking About Exhibitions*. London: Routledge, 1996. Chapter 1.

PORTELA, J. C. Metalinguagem Semiótica: empréstimos e redefinições. **Cadernos de Semiótica Aplicada**, Araraquara, v.10. n.2, p.1-15, dez. 2012. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/casa/article/view/5598/4402>. Acesso em: 30 jan. 2021.

RIBEIRO, C. B. S. **Que "Afro" é esse no Afro Brasil?: a concepção curatorial no Museu Afro Brasil - Parque Ibirapuera, São Paulo/SP**. 2018.185 f. il. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) - Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/189930?show=full>. Acesso em: 30 jan. 2021.

ROSSINI, E. Cenografia no teatro e nos espaços expositivos: uma abordagem além da representação. **TransInformação**, Campinas, v.24, n.3, p.157-164, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/tinf/v24n3/a01v24n3>. Acesso em: 30 jan. 2021.

SILVA, F. G. da. **Pedra e cal**: os construtores de vila rica no século XVIII (1730-1800). 2007. 192 f. Dissertação (Mestrado em História Social) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1843/VGRO-7BTH7V>. Acesso em: 30 jan. 2021.

Recebido em: 10 de setembro de 2020

Aprovado em: 15 de outubro de 2020

# O SEXO E O CORPO COMO VEÍCULOS DAS PRÁTICAS MÁGICAS NO ESOTERISMO DO SÉCULO XX: REFLEXÕES SOBRE MAGIA SEXUAL EM *THELEMA*

Beatriz PARISI<sup>1</sup>

**RESUMO:** O presente artigo tem como objetivo demonstrar a importância da magia sexual na construção de uma forma específica de corporalidade dentro das práticas esotéricas do século XX, utilizando como estudo de caso a *Thelema*, sistema mágico-religioso desenvolvido por Aleister Crowley. O corpo, através da ressignificação das práticas sexuais e de seu espaço na vida social, ganha centralidade como *locus* da experiência vivida e como potência de transformação ativa de si e do mundo. Essa nova forma de construir o corpo, positivando-o como o espaço da subjetividade e da plasticidade, está totalmente inserido nas demandas sociopolíticas do *fin-de-siècle*. Investigar-se-á essa forma de se construir o corpo com recurso a um aparato mítico-ritual que reforça, através da repetição do rito, esse novo *corpus* de valores atrelados a categorias já existentes, com ênfase ao sexo, mostrando uma outra face da dualidade discursiva fundante da modernidade: o corpo como duplo do sujeito (LE BRETON, 2002[1990]).

**PALAVRAS-CHAVE:** Magia. Esoterismo. *Thelema*. Corpo. Antropologia.

---

<sup>1</sup> Universidade Federal de São Paulo (Unifesp), Escola de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Guarulhos – SP – Brasil. Mestranda em Ciências Sociais. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8103-0767>. [biiparisi@outlook.com](mailto:biiparisi@outlook.com).

THE SEX AND THE BODY AS VEHICLES OF MAGICAL  
PRACTICES ON TWENTIETH CENTURY'S ESOTERICISM:  
REFLECTING UPON SEX MAGIC ON THELEMA

**ABSTRACT:** *This article aims to demonstrate the importance of sex magic in the construction of a specific form of corporeality within the esoteric practices of the 20th century, using Thelema, a magical-religious system developed by Aleister Crowley, as a case study. The body, through the re-signification of sexual practices and their space in social life, gains centrality as a locus of lived experience and as a potential for active transformation of itself and the world. This new way of building the body, positifying it as the space of subjectivity and plasticity, is totally inserted in the socio-political demands of the fin-de-siècle. This way of building the body will be investigated using a mythical-ritual apparatus that reinforces, through the repetition of the rite, this new corpus of values linked to already existing categories, with an emphasis on sex, showing another face of foundational discursive duality of modernity: the body as a double of the subject (LE BRETON, 2002 [1990]).*

**KEYWORDS:** *Magic. Esotericism. Thelema. Body. Anthropology.*

## Introdução

Quando se fala em Esoterismo, a imagem que geralmente nos vem à mente é aquela na qual membros de dada religiosidade vivem em comunidade com um líder messiânico e cujas práticas giram em torno de religiões orientais, como o Hinduísmo e o Budismo, e em uma postura de positividade frente à vida. Outro cenário possível é aquele em que diversas pessoas estão reunidas em um “culto satânico”, com direito à sacrifício de mulheres e animais, com roupas escuras e em um ambiente amedrontador. A questão colocada por esses estereótipos é coerente com um processo histórico de exclusão e deslegitimação da magia frente à religião e à ciência (HANEGRAFF, 2012; THOMAS, 1971) que data do século XVI, com a Reforma Protestante, por conta do processo de racionalização das esferas de ação (WEBER, 2016[1920]).

Levando em consideração que, no século XIX, novas articulações entre essas três esferas foram possibilitadas – por um lado, pelo *humus* cultural da época na Europa; por outro, pela produção de uma literatura de cunho orientalista, que voltava-se à sistematização das experiências de certos estudiosos e viajantes nas colônias imperiais europeias ao público euro-americano e à criação de um



imaginário sobre o Oriente – e o aparecimento notório de diversas religiosidades esotéricas na segunda metade desse século – conhecidas dentro do espectro dos “novos movimentos religiosos” (GUERRIERO, 2016) –, fica claro que a magia, por mais que tenha sido colocada como centro das práticas das religiões que surgem no período, não perde seu caráter social de “irracionalidade”, de uma prática assentada em “princípios absurdos” – que não condizem com a racionalidade típica de uma sociedade industrial que justifica seus feitos por meio de um discurso de progresso, calcado na ciência positivista. Assim, todas as religiosidades cujos cernes gravitam em torno da magia não são levadas a sério; são deslegitimadas e colocadas em posição marginalizada perante as religiões mais “tradicionais”. Tais práticas mal são consideradas enquanto “religiosas”, indicando que a categoria “magia” é algo maldito, ridículo, ilegítimo, primitivo.

Outra forma de se abordar a questão é através de uma peculiaridade do Esoterismo do século XX: a centralidade da magia sexual nas correntes esotéricas, principalmente àquelas denominadas ocultistas, e a consequente importância e posituação do corpo para a realização das práticas mágicas. Não se quer dizer aqui que a magia sexual não existia anteriormente ao século XX, mas ela toma contornos muito distintos neste, como será visto adiante. O que é importante apreender no momento é que o sexo como prática mágica está intimamente ligado às demandas sociais e aos discursos construídos acerca da sexualidade a partir do século XIX (FOUCAULT, 2015[1976]; URBAN, 2006), que culminam nos movimentos contraculturais na Europa e Estados Unidos a partir da década de 1960. Ademais, colocar o sexo como centro de uma prática mágica, mesmo que marginalizada socialmente, nos mostra a necessidade do corpo enquanto instância material para a realização de uma operação mágica e como *locus* de novas formas de apreensão e organização do mundo, este reorientado pelos discursos produzidos e, sobretudo, pela prática – condizentes com uma prática discursiva moderna de posituação e estetização do corpo (LE BRETON, 2002[1990]). Isso porque o Esoterismo no Ocidente se caracteriza, por um lado, por uma apropriação e ressignificação de discursos e práticas que já existiam dentro de outras religiões ou estruturas discursivas – dando ênfase à apropriação de religiões orientais (DJURDJEVIC, 2014a; URBAN, 2006) –, fazendo com que a combinação entre esses elementos destradicionalizados (HEELAS, 1993) forme um conjunto prático-discursivo distinto; por outro, há a restituição de uma “tradição esotérica única”, calcada na ideia de “sabedoria ancestral” (HANEGRAFF, 2012), que coloca todas as práticas esotéricas em um arranjo histórico no qual uma é a sucessão da outra, tendo por início, de maneira geral, Hermes Trismegisto (YATES, 1995[1964]).

Dito isso, o propósito deste artigo é refletir sobre a importância da magia sexual no Esoterismo do século XX e sua centralidade para a ressignificação de uma concepção de corpo no Ocidente, muito enraizada, por um lado, em princípios morais cristãos, que reduzem a sexualidade à questão da procriação, e no qual o corpo é construído de forma a negar a si (MARTINS *apud* CAROZZI *et al.*, 1999); por outro, em uma dualidade instaurada pelo racionalismo derivado do desenvolvimento de uma ciência mecanicista e de um discurso filosófico cartesiano que separa o homem de seu corpo, reduzindo este a uma máquina que precisa ser aperfeiçoada e silenciada em suas manifestações (LE BRETON, 2002[1990]). Para tal, utilizarei como estudo de caso *Thelema*, sistema mágico-religioso desenvolvido por Aleister Crowley em 1904, por conta de sua importância na sistematização da magia sexual e por delinear os contornos do Esoterismo no século XX. Dividirei tal reflexão em algumas partes: primeiro, tratarei de *Thelema*, explicando brevemente sua cosmologia e seu aparato teórico-prático; em segundo lugar, falarei sobre a magia sexual no Ocidente, utilizando-me de aporte antropológico-historiográfico para demonstrar a peculiaridade desta no século XX; feito isso, articularei os contornos da magia sexual no contexto em questão com a apropriação e ressignificação de práticas orientais no Ocidente, como a Yoga e o Tantra; por fim, demonstrarei a importância das práticas *thelêmicas* de alteração de consciência, que incluem magia sexual, para uma construção e ressignificação do corpo dentro de uma perspectiva antropológica. Oferecerei um caminho interpretativo a partir das ideias de crise de presença e reintegração religiosa, propostas por Ernesto de Martino (2004[1948], 2012[1956]).

Mas a indagação que proponho é esta: Qual a importância da magia sexual para o entendimento dos novos movimentos religiosos? A resposta reside na questão do corpo, na ressignificação do estar no mundo (DE MARTINO, 1977, 2004[1948], 2012[1956]; LE BRETON, 2002[1990]), que não se dá apenas no plano simbólico (LÉVI-STRAUSS, 2012), mas também no âmbito da *práxis* (STENGERS, 2008).

## ***Thelema***

Também conhecida por Corrente 93, *Thelema*<sup>2</sup> denomina o sistema filosófico-mágico-religioso desenvolvido por Aleister Crowley<sup>3</sup> (1875-1947) a

<sup>2</sup> *Thelema* é a palavra grega para “Vontade”.

<sup>3</sup> Poeta e um dos maiores nomes do Ocultismo do século XX, Crowley nasce em 1875, em uma família de protestantes, extremamente religiosa, o que lhe gerou uma relação conflituosa com o Cristianismo, que está refletida

partir de 1904, ano que demarca o “recebimento” do *Livro da Lei*<sup>4</sup> por ele, que é o livro sagrado aos *thelemitas* e que traça uma conduta específica frente à vida baseada na ideia de Vontade. Apesar de não haver uma concepção monoteísta de Deus neste sistema religioso, ou mesmo uma “ideia” de deus que seja exterior ao indivíduo, há deuses em *Thelema*, sendo os principais: Nuit, Hadit e Heru-Ra-Ha, divindades de origem egípcia que são “repensadas” neste contexto. Nuit representa o imanifesto, o infinito, sendo Hadit seu consorte, que representa a individualidade. Heru-Ra-Ha é uma entidade dual composta por Ra-hoor-khuit ou Hórus e por Hoor-paar-kraat ou Set/Harpócrates, representando os aspectos ativos e passivos do ser humano que, quando unificados, “divinizam” o homem. *Thelema* compreende uma série de outros deuses que não somente restritos ao panteão egípcio, tanto em sua formulação por Crowley quanto por outros magistas, como Kenneth Grant. Mas é importante ressaltar a importância dada, pelo menos no plano discursivo, às divindades femininas em *Thelema*, principalmente Babalon, que é a Prostituta Sagrada, manifestação “material” de Nuit, sendo o princípio feminino do Universo, em relação de complementariedade com a Besta Solar 666, que é o princípio masculino do Universo - note que esta formulação discursiva, retirada do Apocalipse bíblico e claramente ressignificada, será importante na prática mágica sexual *thelêmica*.

Como vimos acima, a narrativa *thelêmica* que justifica sua necessidade de estar no mundo está ancorada, sobretudo, em uma reinterpretação da mitologia egípcia: o tempo está dividido em *Aeons* ou Eras, cada uma correspondendo a uma divindade cujos atributos definem as características de cada *Aeon*. Essa divisão varia de acordo com qual vertente de *Thelema* estamos nos referindo, mas acreditamos que indicar a versão de Crowley seja suficiente no momento<sup>5</sup>. Os *Aeons* seguem de forma linear: o de Ísis, Osíris, Hórus e Maat. Crowley sustenta que o recebimento do *Livro da Lei* denotou uma mudança do *Aeon* de

---

em seu percurso mágico. Inicia-se, em 1898, na Ordem Hermética da Aurora Dourada, tendo um desenvolvimento notório e entrando em contato com práticas orientais, mas é expulso em 1902, entrando em um período de ceticismo mágico, que perdura até 1904, com o recebimento do Livro da Lei. Em 1907, funda a *Astrum Argentum*, ordem iniciática que serve à prática da mágica e da Lei de *Thelema* e, em 1910, entra na *Ordo Templi Orientis* (O.T.O.), ordem de origem pseudo-maçônica que é convertida à Lei de *Thelema* em 1919. Em 1920, funda a Abadia de *Thelema* em Cefalù, na Sicília, Itália, fato que causou muita controvérsia e o fez ser expulso do país em 1923. Crowley assume a liderança da O.T.O. em 1925 e continua publicando livros e instruções para seus seguidores como profeta do *Aeon* de Hórus. Morre em 1947.

<sup>4</sup> Crowley recebe tal livro durante três dias por meio de sua esposa na época, Rose Edith Kelly, que entrava em uma espécie de transe. Ele credita a transmissão a Aiwass, uma entidade extraterrestre ligada ao par Set-Hórus, fundamentais no novo *Aeon*, visto adiante.

<sup>5</sup> A ideia de *Aeon* sustentada por Kenneth Grant (1980), da vertente tifoniana de *Thelema*, não é linear. Os *Aeons* de Hórus e de Maat, este que estaria por vir, acontecem ao mesmo tempo porque estão fora do espaço-tempo. Percebe-se a influência das teorias da física quântica nos sistemas mágicos esotéricos.

Osíris – preso ao auto sacrifício e às religiões monoteístas e “opressoras” – ao *Aeon* de Hórus, que exigiria uma outra forma de se relacionar com o mundo, principalmente pela destruição das religiões “opressoras” do passado – isso, a nosso ver, toca profundamente a dimensão corporal. A Lei de *Thelema* seria o resumo desta nova postura: “Faze o que tu queres, há de ser o todo da Lei” (AL I, CROWLEY, 2017[1904], §40<sup>6</sup>).

Quando nos deparamos com a Lei de *Thelema*, fica muito clara a ideia do *Aeon* de Hórus: um momento histórico baseado na afirmação da liberdade individual e da preeminência do indivíduo frente às “amarras sociais”. Isso fica ainda mais evidente quando olhamos para outro postulado fundamental: “Todo homem e toda mulher é uma estrela” (AL I, CROWLEY, 2017[1904], §3). É a legitimação de que cada pessoa aporta um universo distinto, um conjunto específico de significados atribuídos à ação, uma subjetividade que se afirma na diferença para com o outro. Contudo, não podemos entender tais postulados se não apreendermos aquilo que as costura: a noção de Vontade. Esta é entendida como um conjunto comum a todos os indivíduos de disposições específicas a cada um deles. Em outras palavras, pode-se relacionar tal conceito com o de *self* – termo muito comum quando nos referimos às religiões de cunho esotérico, cujo enfoque se dá no aprimoramento do “Eu” a partir de práticas que, no fundo, cultuam o “Eu” (HEELAS, 1993) -, que indicaria aquele espaço no qual a subjetividade jaz intacta, para além de uma personalidade “afetada” pela sociedade, entendida por *Ego*. O objetivo do *thelemita* é entender a sua Vontade e persegui-la sem metas a serem alcançadas. De acordo com Gordan Djurdjevic (2008), o *self* é mais um verbo do que um substantivo devido à ênfase dada à dimensão da ação individual na construção deste, já que o *self* é um transformar-se sem objetivos para quem consegue encontrar sua Vontade em meio ao caos do *Ego* – da cultura.

Essa “busca para dentro” para encontro com a Vontade se dá por meio da *mágicka*, “forma de teoria e prática que envolve as tradições esotéricas ocidental e oriental através da orientação ideológica do Livro da Lei e da Lei de *Thelema*” (DJURDJEVIC, 2008, p.2, tradução nossa<sup>7</sup>). Crowley define a *mágicka* como

<sup>6</sup> Comumente se referenda *O Livro da Lei* por AL, já que é uma abreviatura de *Liber Al Vel Legis*, AL significando Deus. O livro é composto por três capítulos, cada qual sendo “narrado” por uma das divindades da Trindade Thelêmica – Nuit, Hadit e Ra-hoor-khuit (Set e Hórus). Desta maneira, coloca-se na referência o número do capítulo para que a divindade que transmitiu tais palavras seja identificada. Por fim, o número referendado não diz respeito à página, mas ao aforismo no qual tal citação está contida.

<sup>7</sup> “In Crowley’s reinterpretation, *Magick* is a form of theory and practice, which embraces both Eastern and Western esoteric traditions, infused by the dominant ideological orientation anchored in the message of *The Book of the Law* and the *Law of Thelema*.” (DJURDJEVIC, 2008, p.2).

“a ciência e a arte de causar transformações em conformidade com a Vontade” (CROWLEY, 2017, p.7, tradução nossa<sup>8</sup>). *A mágicka* será explorada na seção seguinte. Entretanto, é de importância ressaltar que *Thelema* não é um sistema “fechado”: está sempre em transformação; há sempre algo sendo adicionado, repensado, dependendo de quem se apropria dele. Por ser uma religião que se constituiu através de instruções sobretudo escritas – Crowley transmitia seu sistema via manuscritos dentro das ordens iniciáticas que comandava –, esses materiais ficaram restritos durante muito tempo aos Adeptos. Todavia, com a internet e a consequente expansão de informações, esses materiais foram divulgados e são encontrados com mais facilidade, mas alguns ainda estão circunscritos aos iniciados em *Thelema*. A isto soma-se a questão de que *Thelema* se “popularizou” após a morte de Crowley, durante o movimento da Nova Era, acredita-se pela apropriação política da figura de Crowley e mesmo pelas afinidades deste sistema com o período. Mas o perfil dos adeptos seguiu mais ou menos o mesmo: camadas médias altamente escolarizadas, com destaque aos artistas de ordem diversa.

Feita essa introdução brevíssima à cosmologia *thelêmica*, discutamos a questão da magia sexual em perspectiva histórico-antropológica a fim de apreendermos a singularidade que esta toma no século XX, novamente tomando *Thelema* como exemplo profícuo.

## **Magia sexual e sexualidade: uma perspectiva histórico-antropológica**

Como já foi dito, a magia sexual não surge no Ocidente apenas no século XX: o uso ritual do sexo foi utilizado por muitas comunidades religiosas, segundo certa historiografia sobre o tema (HANEGRRAFF; KRIPAL, 2008; URBAN, 2006). Mesmo esta sendo incipiente, podemos ter uma noção da relação entre sexo e corpo dentro do escopo da religião no Ocidente, que é importante para a nossa investigação.

O uso do sexo como instrumento para união mística com Deus ou para obtenção de gnose<sup>9</sup> é algo recorrente nas religiosidades ocidentais, mas, geralmente, há uma perspectiva negativa do corpo e da sexualidade contida nelas,

<sup>8</sup> “*Magick is the Science and Art of causing Change to occur in conformity with Will.*” (CROWLEY, 2017, p.7).

<sup>9</sup> Entendemos por gnose, em linhas generalíssimas, a tentativa de obtenção, por meios diversos, de conhecimento específico de outras formas de organizar e entender o mundo ou mesmo outras realidades possíveis, o que perpassa a dimensão corporal. É a busca por algo interno ou externo ao indivíduo, dependendo do contexto. É uma relação de alteridade. Geralmente envolve práticas de alteração de consciência, o que exige um método para obtenção de gnose. Ressaltamos que esta é uma formulação da própria autora sobre o conceito de gnose, uma vez que ela considera insuficientes as conceituações correntes sobre o termo (VAN DER BROEK *et al.*, 1998), que limitam a gnose a um conhecimento especulativo de Deus, este informado, na maioria das vezes, como entidade objetiva e transcendente. Em suma, é um ensaio de conceituação antropológica sobre o termo.

que estão em consonância com as noções de negação da vida mundana, de pecado e da separação entre corpo e alma, típicas da cosmovisão cristã e, posteriormente, de uma dualidade fundante da modernidade<sup>10</sup>, promovida pelo racionalismo científico e pelo pensamento cartesiano (LATOURE, 1994; LE BRETON, 2002[1990]). Podemos citar vários exemplos de práticas sexuais contemplativas ao longo da História ocidental, tais como: os Valentinianos, pertencentes ao Gnosticismo Cristão a partir do século IV d.C., com a prática do *Bridal Chamber*, em que os membros se casavam espiritualmente para gerar crianças superiores, mais propensas à salvação divina (DeCONICK *apud* HANEGRAAFF; KRIPAL, 2008; URBAN, 2006); ou a comunidade gnóstica dos Borboritas<sup>11</sup> (séculos IV-VI d.C.), que possuía uma visão diferenciada do corpo e da sexualidade quando relacionados à glorificação de Deus. O ato sexual era visto como uma forma de sofrimento semelhante à de Jesus quando foi crucificado. Assim, o elemento “divino” está localizado no poder de procriação e a salvação se encontra na emissão de fluidos sexuais, que são oferecidos a Deus e consumidos no rito de Eucaristia.

Fazendo uma breve digressão sobre sexualidade, na Inglaterra do século XIX, durante a Era Vitoriana- permitam-nos o salto histórico -, falava-se muito sobre sexo (FOUCAULT, 2015 [1976]), fato que remonta ao século anterior:

Entretanto, por volta do século XVIII nasce uma incitação política, econômica, técnica, a falar do sexo. E não tanto sob a forma de uma teoria geral da sexualidade, mas sob forma de análise, de contabilidade, de classificação e de especificação, através de pesquisas quantitativas ou causais. Levar ‘em conta’ o sexo, formular sobre ele um discurso que não seja unicamente o da moral, mas da racionalidade, eis uma necessidade suficientemente nova para, no início, surpreender-se consigo mesma e procurar desculpar-se (FOUCAULT, 2015 [1976], p. 26).

Logo, constrói-se um discurso científico voltado à classificação das formas de sexualidade e da patologização de suas formas aberrantes, estas aliadas a um “silêncio social” sobre o sexo. Porém, se olharmos para uma perspectiva teórica para além da proposta por Foucault (2015 [1976]), compreendendo a sexualida-

<sup>10</sup> Partilhamos da concepção de Latour (1994) sobre a modernidade, na qual ela é entendida enquanto dispositivo de classificação da realidade no Ocidente a partir do século XVII com a separação radical entre natureza e cultura, operando sempre a partir de dualidades “purificadas”.

<sup>11</sup> O termo “borborita” significa “imundo”, o que denota uma classificação pejorativa de outros perante esta comunidade, provavelmente devido às suas concepções de corpo e sexualidade, que iam à contrapelo do discurso dominante no Ocidente, o cristão. Ver Van Der Broek (*apud* HANEGRAAFF; KRIPAL, 2008).



de também como um conjunto de práticas socialmente estabelecidas (WEEKS, 2012[1981]), percebemos que essa prática discursiva sobre o sexo atinge principalmente as camadas médias da sociedade inglesa e é uma resposta institucional aos “excessos” das classes populares; é uma forma de controle e regulação da vida social por meio da sexualidade, definindo os parâmetros socialmente aceitos da conduta sexual. Assim, há uma forma de repressão à sexualidade no período em questão, mas não somente no que diz respeito a um argumento religioso: é um poder institucionalizado que cataloga, controla e regula a vida social, sendo a sexualidade uma parte central desta. Isso também reflete o contínuo esforço discursivo da modernidade de silenciar o corpo ao privilegiar o âmbito do intelecto ou da alma, dependendo dos agentes sociais que são acionados em determinado contexto, reforçando essa dualidade entre o homem e o corpo. O acionamento do corpo enquanto mal necessário, algo que causa desconforto porque lembra o homem da falibilidade da carne e que só é “sentido” em casos específicos, socialmente determinados (LE BRETON, 2002[1990]), fica claro no caso da sexualidade ocidental do século XIX.

Em meio a esse caldo cultural do século XIX, surge o primeiro sistema de magia sexual na década de 1860 nos Estados Unidos por Paschal Beverly Randolph (DEVENEY *apud* HANEGRAAFF; KRIPAL, 2008; URBAN, 2006). Para ele, o sexo era a maior força da vida humana, mas se fosse mal utilizado, levaria à ruína moral e social. O sexo também era a chave para transformação social e para o fim da opressão. O instinto sexual é identificado com o magnetismo, sendo a manipulação das forças elétricas e das leis de atração magnética cruciais para a obtenção de poder mágico, este atingido pelo orgasmo (*physical love*) com participação ativa do homem e da mulher<sup>12</sup>. Entretanto, o ato sexual deveria ser fundamentado no amor espiritual, não em luxúria. Isso porque a magia sexual era defendida somente para casais heterossexuais para fins de reprodução; caso contrário, era visto como sinal patológico e de decadência moral. Assim, esse primeiro sistema de magia sexual reafirma a perspectiva vitoriana acerca da sexualidade e do amor ligados ao casamento e o resto como patologia.

A *mágica*, sistema produzido já no século XX, pode ser colocada enquanto síntese entre a magia ocidental e o Tantra, além de outras práticas orientais<sup>13</sup>. Essas práticas são ressignificadas para formarem o sistema de magia *thelêmico*. O sexo é vital neste caso porque é visto como a maior força existente e fonte suprema de poder mágico através do uso ritual do orgasmo e dos fluidos sexuais

<sup>12</sup> É interessante ressaltar as novas articulações possíveis entre magia e religião no século XIX, influenciadas pela ideia de *Naturphilosophie*, advinda do Romantismo Alemão (HANEGRAAFF, 2012).

<sup>13</sup> Técnicas de meditação, Yoga, sistema de chakras e da Kundalini.

combinados, já que eles permitiriam a obtenção do elixir da vida<sup>14</sup> ou néctar dos deuses. São admitidas todas as formas de ato sexual, como a homossexual, heterossexual, anal, masturbatória etc. Todavia, a *mágicka* não se baseia somente em atos sexuais “explícitos”: muitas práticas utilizam fluidos sexuais ou são consideradas sexuais porque são práticas de visualização ou meditação que têm por objetivo desenvolver magicamente as forças sexuais do magista.

De acordo com Hanegraaff e Kripal (2008), toda forma de magia sexual envolve uma polaridade: negativo e positivo; feminino e masculino<sup>15</sup>. A Besta (princípio masculino) e Babalon (princípio feminino) são os “operadores” da *mágicka*, pois são representações simbólicas da orientação ideológica da *Thelema* (DJURDJEVIC, 2013). Os símbolos da Prostituta Sagrada e da Besta, que são vistos como subversivos e, de certa forma, “malignos” por conta do arcabouço simbólico cristão, imbricado na sociedade ocidental da virada do século, são resignificados e colocados como centro das práticas mágicas *thelêmicas*, lembrando-nos da ideia de carnavalesco de Bakhtin: “a condição social em que se reverte a ordem estabelecida por meio do livre exercício e da celebração do ‘estrato inferior do corpo material’” (DJURDJEVIC, 2013, p. 64, tradução nossa)<sup>16</sup>.

É importante apreender a importância da dimensão material, sintetizada no corpo, que a magia sexual compreende a partir do século XX. Apesar da magia sexual existir há vários séculos, esta não estava sistematizada nem constituía centralidade das práticas religiosas das comunidades que a adotaram, mesmo no caso dos Borboritas. O corpo, dentro da cosmologia cristã, é um *locus* de sofrimento, de provação, porque é ele que pauta o destino do fiel: sua conduta em vida é voltada à vida após a morte – salvo ou condenado? -, tornando necessária a ideia de culpa ou pecado para orientar a existência. Todavia, o corpo cristão é inviolável por ser a criação mais aperfeiçoada de Deus, já que o homem foi feito à sua imagem, e é ele que estabelece a relação da alma com o cosmos, com a criação divina. As técnicas corporais são dotadas de valores distintos dependendo dos sentidos da ação: se é para a glorificação de Deus e da criação, o corpo é tolerado; caso contrário, ele vira um receptáculo da alma que precisa ser estritamente controlado frente aos excessos da existência material para obtenção da

<sup>14</sup> A magia sexual, neste caso, é um processo alquímico e, de certa forma, científico. Assim como algum material misterioso é transformado em ouro através de uma manipulação específica do material, os fluidos sexuais são transformados em “Deus” por meio do ritual, que exige um método para sua eficácia (DJURDJEVIC, 2014b).

<sup>15</sup> Apesar dessa polaridade evidente, acredito que, em sistemas mágicos que não privilegiam somente práticas rituais heterossexuais, essa diferenciação entre feminino e masculino é borrada, haja vista as demandas das populações não-binárias, transexuais e *genderfluid* nesses sistemas.

<sup>16</sup> “[...] *the social condition brought about by reversing the established order through a free exercise and celebration of the ‘material bodily lower stratum’*” (DJURDJEVIC, 2013, p.64).



salvação. Apesar da dimensão corporal das práticas religiosas, elas tinham sentido contemplativo para tais comunidades. Já com *Thelema*, a coisa muda de figura: há uma sistematização da magia sexual, o que responde a uma tentativa de criar bases racionais, “científicas”, para a magia. É a criação de uma teoria, de um método e de um modo empírico para testá-los. A centralidade e posituação do corpo são fundamentais para os novos contornos da magia sexual, uma vez que, através das práticas mágicas de cunho sexual – sendo o sexo algo que envolve interação entre corpos, não é metafísico –, o corpo se torna “outro”. Isto porque os fluidos sexuais, em sua materialidade – isto é, quando expelidos pelo corpo durante o orgasmo –, são vistos como “Deus” (instinto sexual), antropomorfizados nas figuras de Babalon e da Besta.

Assim, a experiência resultante disso está totalmente atrelada às problemáticas sociais da virada do século XIX e XX – é intramundana, não uma fuga mística, uma vez que a reflexão sobre si a partir de uma prática mágica também traz a reflexão sobre o outro e sobre as formas pelas quais classificamos o mundo. Logo, o elemento “transgressivo” promovido por *Thelema* através da *mágicka* reflete a problemática da sexualidade<sup>17</sup>, oriunda principalmente do século XIX, em que se produz sobre sexo, mas não se fala abertamente sobre ele, este estando moralmente circunscrito ao casamento e à boa conduta cristã. Na verdade, esse posicionamento é um dispositivo de poder que controla e regula a vida social dentro de certos valores, o que nos coloca novamente a preeminência do homem enquanto pessoa metafísica (MAUSS, 2015[1950]) em detrimento da dimensão corporal – das sensações e do contato com o outro como forma de constituição de si – por meio do silenciamento, mecanização e esvaziamento dos corpos (LE BRETON, 2002[1990]). Dito de outra forma, *Thelema* é uma resignificação de elementos que já estavam presentes na sociedade ocidental a partir de novos valores, uma reinvenção da cultura (WAGNER, 2010[1975]), necessária a grupos cujo estar no mundo está em risco de se perder (DE MARTINO, 1977, 2004[1948], 2012[1956]) em razão dos significados atribuídos às categorias de classificação da experiência perderem sentido frente às novas demandas e aos posicionamentos duais ligados ao corpo e ao homem enquanto entidades independentes, mas ligadas por um infortúnio, que é a corporalidade. Mas essa resignificação de determinadas categorias, principalmente àquelas ligadas à sexualidade, só podem ser mais bem compreendidas se olharmos para as apropriações

<sup>17</sup> Elimina-se o caráter punitivo e pecaminoso da conduta individual por ser considerado restritivo à realização da Vontade. Todavia, o sexo e o prazer precisam estar “encaixados” na cosmovisão *thelêmica*, assentada na Vontade, o que resignifica um corpo antes preso à repressão do prazer sexual, permitindo uma ideia a ser construída de liberdade sexual e até mesmo do próprio indivíduo.

ocidentais feitas a partir do século XIX de discursos e práticas das religiões orientais. Façamos uma breve discussão sobre o assunto na próxima seção.

## **A importância do Oriente nos sistemas mágico-religiosos do Ocidente**

Em vistas de começarmos esta breve discussão acerca da influência do Oriente nas práticas esotéricas, é de interesse ressaltar que o Esoterismo tem como principal característica a apropriação e destraditionalização (HEELAS, 1993) de elementos provenientes de outros contextos significativos, rearticulando-os com base em novos valores e constituindo um novo conjunto prático-discursivo, utilizando-se desses elementos como forma de legitimação do que é novo. Essa tendência sincrética (DJURDJEVIC, 2014a) do Esoterismo pode ser traduzida na articulação particular feita por diversas comunidades religiosas entre o aparato prático-discursivo oriundo do Oriente e àquele do Ocidente, tendo como marco inicial a Sociedade Teosófica, fundada por Helena Blavatsky, em 1875.

Todavia, o interesse suscitado pelo Oriente tem uma amplitude social maior do que somente no escopo religioso. Durante o século XIX, principalmente devido às políticas imperialistas promovidas pelas potências europeias na África e na Ásia, houve a intensa produção de uma literatura sobre tais regiões, seja para informar aspectos políticos, econômicos e sociais destas, seja para traduzir textos locais ou para relatar as experiências de viajantes e estudiosos *in loco*. Como resultado dessa produção orientalista (SAID, 2007[1978]), uma relação de alteridade foi firmada entre Ocidente e Oriente, cuja principal problemática estava centrada, ora na exotização do outro, ora em sua degradação<sup>18</sup>. O fascínio ocidental em relação ao Oriente acentuou-se cada vez mais devido à publicação da tradução de livros provenientes da Índia, cujo conteúdo era geralmente sexualizado, além da publicação de livros demonstrando a depravação moral dos indianos e o atraso do país em relação à Europa, o que justificaria a dominação imperialista, indicando uma posição de superioridade do Ocidente frente ao Oriente.

Hugh Urban (2006) assinala que o Tantra foi alvo da apropriação orientalista a partir do século XIX justamente por conta dessa produção literária que recria o outro a partir de nossas próprias categorias de entendimento. Na pers-

<sup>18</sup> De acordo com Edward Said (2007[1978]), o Orientalismo se define como estilo de pensamento baseado na dicotomia entre Ocidente e Oriente; é um modo de abordagem do Oriente que tem como fundamento o lugar especial deste na experiência ocidental europeia; é um corpo teórico-prático dominado por relações de poder assimétricas traduzidas no Imperialismo; é uma forma de construção de si e do outro; um imaginário que não necessariamente possui realidade correspondente.

pectiva do autor, o Tantra se define enquanto tradição de textos, ritos e práticas provenientes dos hindus, budistas e comunidades Jain do leste e do sul da Ásia a partir dos séculos IV e V d.C.. O Tantra asiático e sua apropriação ocidental possuem semelhanças no sentido de que ambos são formas de transgressão via práticas sexuais. Entretanto, a diferença reside na direção da transgressão: para o Ocidente, o Tantra era uma forma de subversão da ordem social cristã do século XIX, uma forma de liberação sexual. Urban observa que o Tantra asiático é uma tradição conservadora, pois não almeja transgredir ou contestar a ordem social vigente, apesar das rupturas da moral e das leis sexuais durante o rito – ele afirma a superioridade dos homens brâmanes ao colocar as mulheres como ferramentas na prática ritual, além de ser o homem que promove a união entre *Shakti* e *Shiva*, princípios feminino e masculino, e ainda bebe o néctar divino, ou *amrita*, que seria os fluidos sexuais combinados, considerados maior fonte de poder. Ademais, é uma tradição que possui regras bem estabelecidas e não abriga a concepção de uma criança como produto da operação ritual. Já o Tantra orientalista contribui para essa relação imperialista de poder traduzida na alteridade exotizada por meio da objetificação das mulheres indianas e da afirmação da Índia como país atrasado, uma vez que há proliferação de escritos pornográficos e uma perspectiva degradante do Tantra como algo impuro e perverso. No século XX, com a ascensão dos novos movimentos religiosos, a reinterpretação do Tantra é centrada no uso ritual do sexo, este ligado a práticas que permitiriam uma maior satisfação sexual a quem as pratica, além de uma confusão da literatura tântrica com a erótica, como o caso do *Kama Sutra*.

Urban ainda reflete sobre a importância da *Ordo Templi Orientis* – Ordem iniciática de cunho maçônico que é convertida à Lei de *Thelema* a partir de 1919, sendo liderada por Crowley até sua morte, em 1947 – na sistematização entre a tradição esotérica ocidental e o aparato prático-discursivo destradicionalizado do Oriente, através de seu líder na época, Theodor Reuss. O que é importante fixar sobre essa questão é que o Tantra foi imediatamente conectado à magia sexual ocidental por se acreditar que eram comensuráveis<sup>19</sup> (DJURDJEVIC, 2014a) e isso estava profundamente ligado à sacralização do ato sexual como forma de desestabilização das atitudes repressivas da sociedade ocidental da época e da criação de uma nova sociedade com base em uma visão liberal da sexualidade<sup>20</sup> (URBAN, 2006).

<sup>19</sup> Penso na ideia de equívocidade tratada por Eduardo Viveiros de Castro (2009) na qual o compartilhamento de uma linguagem particular que explora conceitos sinônimos advindos de culturas distintas não exclui a possibilidade de que as pessoas envolvidas acreditem estar falando sobre a mesma coisa, mas trata-se de perspectivas distintas.

<sup>20</sup> É digno de nota que a concepção de sociedade liberal de Reuss admitia práticas homossexuais, mas à mulher era relegado o papel de mãe como algo a ser reverenciado. Há uma essencialização da mulher neste caso, o que revela uma postura conservadora de Reuss, diferentemente do que aparece na formulação teórica da *mágicka* de

Se pensarmos na recepção e articulação de práticas orientais por *Thelema*, percebe-se que o sistema desenvolvido por Crowley ressignifica de forma considerável o Tantra e a Yoga, além das práticas de meditação budistas. A *mágicka* é fusão entre essas práticas orientais e o sistema de magia sexual, aportado pela Árvore da Vida cabalística e seu sistema de correlações<sup>21</sup>. Como afirma Djurdjevic:

Isso demonstra que Crowley, ao reorganizar a *Golden Dawn*, se apoiou no que pode ser chamado de princípio do ‘cosmopolitanismo oculto’, que é dizer que o caminho *thelêmico* para aperfeiçoamento espiritual se baseia no amálgama de métodos de realização orientais e ocidentais. Isso foi uma inovação significativa, haja vista que as tradições espirituais orientais quase não tinham importância na *Golden Dawn* original. (DJURDJEVIC, 2014a, p.110, tradução nossa<sup>22</sup>).

Assim, na perspectiva de Crowley, o treinamento da mente, típico das práticas de Yoga, era requisito necessário para o método *mágicko*. A Yoga foi reestruturada para se encaixar no modelo da Árvore da Vida e nos conceitos esotéricos ocidentais, fazendo com que a Yoga e a *mágicka* fossem aspectos diferentes do mesmo fenômeno (DJURDJEVIC, 2014a, p. 111).

Djurdjevic (2014b) demonstra a influência da Yoga tântrica dos *Nath Siddhas* – Ordem fundada no norte da Índia no período medieval -, praticantes do *Hatha Yoga*, na formulação da *mágicka* de Crowley, apesar da última ser uma inversão da primeira. Para os *Nath Siddhas*, os fluidos sexuais masculinos estão localizados na caixa craniana, onde está o elixir da imortalidade – *amrita* – em sua forma sutil. Caso o *yogi* ejacule, esse líquido é destruído, sendo esta a principal causa da doença, do envelhecimento e da morte. Assim, uma postura antissexual se faz presente, uma vez que a ejaculação prejudica o funcionamento do

---

Crowley, em que a mulher magicamente treinada era a Prostituta Sagrada, avatar feminino dos deuses. Digo apenas na questão teórica porque havia práticas altamente misóginas em *Thelema*, em que as Mulheres Escarlate eram marcadas a ferro e abandonadas quando não tinham mais utilidade ao magista.

<sup>21</sup> Sistema de correlações no qual o Esoterismo baseia seu aparato prático-discursivo, oriundo da cabala cristã proposta por Pico della Mirandola, em 1496. Também conhecida por *Sephiroth*. Consiste em dez emanções de *Ain Soph* (princípio imanifesto e ininteligível) na cabala cristã que carregam cada qual um princípio da existência, conectadas entre si por trinta e dois caminhos, divididas entre três pilares que se equilibram entre si e contendo uma pseudoesfera, *Daäth*, que permite a conexão entre a Árvore da Vida e a da Morte ou do Conhecimento, a *Qliphoth*. É entendida como um microcosmo do Universo (YATES, 1995[1964]).

<sup>22</sup> “This shows that Crowley, in reorganizing the Golden Dawn, relied on what may be called the principle of “occult cosmopolitanism,” which is to say that the Thelemic path to spiritual perfection rested upon the amalgamation of Eastern and Western methods of achievement. This was a significant innovation, since the Eastern spiritual traditions had almost no role in the original Golden Dawn” (DJURDJEVIC, 2014a, p.110).

corpo. O autor ressalta que o celibato não é o objetivo, mas o processo de reversão do esperma (*bindu*) – ele deve sair dos órgãos genitais e voltar ao seu local de origem, o crânio. Para isso, utiliza-se a prática da Yoga, cujo objetivo é a união das duas divindades – *Shiva*, que é o princípio masculino e tem como representantes o chakra da cabeça, o esperma e a Lua; e *Shakti*, o princípio feminino, representado pelo mênstruo, pelo chakra básico e pelo Sol -, liberando o *yogi* da dualidade fundamental, causadora de sofrimento e ignorância. Se a prática de sublimação for feita corretamente, o *yogi* se torna como um deus (*godlike*), pois seu corpo se torna divino, imortal e imbuído de poderes miraculosos.

Ainda segundo o autor, em linhas gerais, a título de comparação, na *mágicka*, apesar do interesse no potencial ambrosial dos fluidos sexuais, o esperma se move para baixo, é ejaculado e utilizado como elixir em sua forma material, além de ser santificado como forma de Eucaristia através da mistura deste com os fluidos sexuais vaginais. Neste caso, há a materialização do “espiritual”, uma vez que o esperma é forma análoga à consciência divina e representa a identidade essencial da pessoa, e a Eucaristia como representação do corpo que se tornou outro. Ademais, a materialização da magia sexual também serve à criatividade artística, uma vez que a exaustão sexual enquanto método promovido pela *mágicka* engendraria estados alterados de consciência – vislumbres de uma realidade a ser construída a partir da criatividade.

Para concluirmos esta seção, gostaria de fazer um último comentário. A partir do que foi exposto acima, fica clara a importância do corpo nas práticas tântricas, mesmo que ele sirva como forma de sublimação, de fuga do mundo e da existência material. Sem a prática corporificada, o *yogi* não atinge seu objetivo porque é ela que reorienta a forma pela qual o *yogi* classifica a si, ao outro e ao que está em seu redor. Seu corpo é ressignificado; é tornado divinizado, não um mero receptáculo de Deus. Isso influencia seriamente o Esoterismo ocidental e sua preocupação com a materialidade do “sagrado” porque Deus não existe senão como representação meta-histórica do *self* ou consciência. A perspectiva monista da existência, em parte herdada pelo aparato prático-discursivo do Oriente, promove essa reorientação do corpo como algo positivo, algo necessário, já que o *self* não está separado da matéria e é através do condicionamento simbólico e prático do corpo por meio de um sistema mágico que se constroem formas de realidade que não as hegemônicas. A centralidade do sexo, não como prática contemplativa, mas como algo corporificado nos mostra a importância, no Ocidente, que o corpo toma como *locus* ordenador da experiência, dando ênfase à dimensão da *práxis* como detentora de uma capacidade de reordenação das categorias de organização do mundo (STENGERS, 2008), esta competên-

cia não ficando restrita somente ao plano simbólico, da meta-história (LÉVI-STRAUSS, 2012).

## Práticas de alteração de consciência

No Esoterismo do século XX, as práticas de alteração de consciência foram cruciais para essa percepção da corporificação da experiência e de uma reorganização do mundo a partir do corpo através de novos valores associados a ele. Silvia Mancini (2018) afirma que as práticas psicocorporais com estados alterados de consciência ocupam papel central nas tradições mágico-religiosas marginalizadas e transversais por conta de um modo particular de compreensão, concepção e manipulação da realidade, em que o problema da eficácia simbólica emerge. Os estados alterados de consciência se dão através do Eu dividido, dissociado e plural, formando o “outro” mediante psicotécnicas, e são cruciais na correção de “desordens” que afetam o corpo e o espírito dos indivíduos. Elas são importantes, de acordo com Mancini, porque a eficácia da magia se assenta em dispositivos ficcionais, que se encontram em outro regime de realidade, promovendo rupturas no estado de vigília, estimulando a imaginação e o desdobramento do Eu, este sendo o vetor real da eficácia. Isso porque os dispositivos ficcionais promovem um “fazer ativo”, isto é, obriga seus agentes a agirem para retomarem o controle sobre si e sobre o mundo.

Em *Thelema*, praticar a *mágicka* pressupõe dissociação e pluralização do Eu para que a persona mágica se manifeste (MANCINI, 2018). Esta pode ser entendida como o *self* “divinizado”, simbolizado pela Besta ou por Babalon. Cada *thelemita* possui um ou mais nomes ou personas mágicas, dependendo do direcionamento das práticas. Ademais, no caso dos *thelemitas* inseridos em ordens iniciáticas, cada um possui um nome mágico ao qual todos os outros membros se referem a ele, iniciado por *Frater*, para homens, e por *Soror*, para mulheres. A dissociação e pluralização do Eu pressupõe alteração de consciência porque, para os *thelemitas*, os deuses<sup>23</sup> se encontram na região mais profunda do ser, o *self*, que pode ser entendido como o inconsciente, já que este é visto por eles como a fonte da consciência mágica, e não pode ser acessado no estado de vigília.

Em vários rituais, essa alteração de consciência é feita através do uso de bebidas alcoólicas e de substâncias psicoativas, tais como o éter, haxixe, morfina, cocaína e heroína (GRANT, 2015 [1972]). Crowley justificava sua utilização e

<sup>23</sup> Apesar da objetivação dos deuses enquanto realidade externa, em *Thelema*, a ideia de deus representa mais aspectos do *self* que devem ser aperfeiçoados via práticas mágicas do que uma entidade transcendente. Daí a célebre frase de Crowley: “*There is no God but Man*”.

suas próprias investigações sobre o efeito dessas drogas a partir de um discurso científico a serviço da religião, já que, para ele, o domínio das substâncias poderia levar à aquisição de novos estados de consciência e a um aprofundamento da análise de caráter e de introspecção (GRANT, 2015 [1972]). As drogas, para ele, tinham relação com a Árvore da Vida, ou *Sephiroth*, em que as propriedades de determinadas substâncias condiziam com os princípios de determinada *sephira*. Todavia, o sexo tem grande importância nesse processo, uma vez que é através dele que os *thelemitas* podem experimentar outros modos de existir e de organizar a experiência: o orgasmo e os fluidos sexuais, principalmente quando consumidos, encarnam em sua materialidade “o poder dos deuses”, ou seja, o sexo é uma técnica ou ação ritual que permite o contato com formas de realidade não acessíveis no estado de vigília e o retorno “seguro” a si. Utilizam-se avatares para a realização do sexo ritual, Babalon e Besta, porque entende-se que o próprio sexo é um alterador de consciência, já que apenas os magicamente treinados podem realizar tais ritos sexuais. Para Crowley, é através da exaustão sexual, pensada enquanto método, que se chegaria aos estados mais alterados de consciência, já que o uso constante do sexo permitiria a morte do *Ego*, a despossessão de si necessária ao fazer ativo capaz de construir realidades possíveis que assegurariam a retomada de si e do mundo (MANCINI, 2018). Assim, apreende-se que, por conta da assunção dos avatares da Besta e de Babalon, haja dissolução, pluralização e mesmo certa “confusão” entre a personalidade individual e as personas mágicas encarnadas na situação ritual. Entretanto, o sucesso da operação mágica depende disso.

A Missa Gnóstica é interessante de ser pensada como exercício ortoprático e *ethopoietico*<sup>24</sup>, já que ela ressignifica todo um aparato simbólico advindo do Cristianismo. É um rito mais longo e o principal praticado na *Ordo Templi Orientis*. Consiste em uma forma de interação erótica, sobretudo, entre o Cálice e a Lança, representados, respectivamente, pela Sacerdotisa e pelo Sacerdote<sup>25</sup>. Há vários momentos na Missa, com a proclamação de trechos do *Livro da Lei* e com utilização de linguagem verbal e gestual entre as personas mágicas, além de percorrerem um trajeto específico dentro do templo. É importante perceber que, à medida que o rito avança, o Sacerdote e a Sacerdotisa entram em uma espécie de “êxtase” religioso crescente por conta da troca de palavras e de gestos e, após a Eucaristia, que consiste no consumo, com vinho, de um bolinho que con-

<sup>24</sup> Isto é, práticas que transformam ativamente o mundo e o sujeito através de técnicas que atravessam o corpo, importando um termo foucaultiano. (MANCINI, 2018).

<sup>25</sup> Há outras personagens rituais: o Diácono, as Crianças e a Congregação, cada qual com suas funções, mas foge ao escopo deste artigo especificá-las.



têm fluidos sexuais femininos e masculinos, segue-se um momento de aparente exaustão. Neste caso, a insinuação sexual, fortemente presente no texto da Missa e em seus gestuais, funciona como alterador de consciência, além da assunção dos avatares de Sacerdote e Sacerdotisa por *thelemitas* previamente selecionados. Quando o ápice do ritual acontece, com a comunhão, o corpo é ressignificado com as implicações axiológicas do que é o “sagrado” – isto é, o homem na sua corporalidade –, e o próprio rito força o participante a voltar a si, pois o objetivo ritual já foi atingido.

### Uma perspectiva demartiniana sobre magia sexual *thelêmica*

Gostaríamos de apontar para um caminho teórico-metodológico que acreditamos ser profícuo no entendimento dos novos movimentos religiosos no Ocidente a partir do final do século XIX: àquele proposto por Ernesto de Martino (1977, 2004[1948], 2012 [1956]). Apesar de não tratar especificamente sobre a ideia de corpo, reflete acerca da noção de “presença” – devedora do *Dasein* heideggeriano – e sua relação dialética para com a experiência religiosa, entendida em termos de “dispositivo mítico-ritual”. Para o antropólogo, o *ethos* humano fundamental se assenta na potência moral, que é o poder dialético em que o homem classifica a experiência e as coisas por meio de juízos de valor. A presença cultural, ideia de “estar aí”, se dá por essa “energia categorizadora” que está inserida na história e, por conseguinte, na sociedade, pois a sociedade equivale à história para o autor, ambas significando o modo de organização coletiva que visa ao domínio técnico da natureza, que se refaz *ad infinitum* por conta desse processo dialético característico da dimensão histórica. De Martino (2004 [1948]) assinala, em *El Mundo Mágico*, que, para o Ocidente, a garantia da presença no mundo – ou seja, o processo de objetivação da realidade por parte do sujeito – é algo dado *a priori*. Mas no que autor denomina como “mundo mágico”, uma instabilidade coletiva é a característica marcante da presença, causando precariedade existencial. A presença garante a manutenção do sujeito na dimensão da cultura; quando entra em risco de instabilidade, há perigo de retorno a uma condição de natureza, não-cultura. Para o autor, o mundo mágico expressa um drama cultural histórico (o “drama histórico do mundo mágico”) em que o “estar-no-mundo” é uma realidade *condenda* – que precisa ser construída –, pois está permanentemente exposta ao risco de perda de presença, de alienação do ser. Apesar de De Martino apenas assinalar o risco de “perder a presença no mundo” como problema cultural das sociedades tradicionais, em *La Fine del Mondo* (DE MARTINO, 1977), ele afirma, por meio da análise dos



apocalipses culturais, que este drama existencial é inerente à condição humana, ou seja, compreende também a sociedade ocidental. Assim, a própria noção de realidade deve ser repensada enquanto categoria classificadora, já que o mundo mágico opera em um regime de realidade distinto do ocidental.

O drama existencial mágico se constitui em duas etapas, em uma polaridade dramática: a crise da presença, cujo risco de “não estar-no-mundo” é expresso em forma de angústia porque a presença em si é frágil, e o resgate cultural da presença, que consiste na criação de formas culturais definidas, geralmente com o recurso ao dispositivo mítico-ritual, a partir da noção de “de-historificação institucionalizada”, ou seja, um “regime protegido” em que a “presença doente” é reconduzida ao mundo dos valores culturais mediante o simbolismo mítico-ritual (DE MARTINO, 2012 [1956]). O drama ocorre em momentos críticos da existência, quando se exige um esforço muito grande da presença, demandando uma reparação equilibradora. E a eficácia salvadora do resgate cultural é justamente dar ordem ao caos de forma culturalmente relevante ao impedir o ato de dissolução completa do Eu.

O caso de *Thelema* pode ser enquadrado dentro da formulação teórico-metodológica demartiniana, uma vez que o aparecimento de sistemas de magia sexual, levando em consideração a centralidade do sexo na prática *mágicka*, pode ser entendido como uma solução cultural para uma presença em crise, proporcionada pelas problemáticas oriundas da sociedade vitoriana do século XIX, àquela apoiada em um recurso ao dispositivo mítico-ritual. A existência não faz sentido a partir do sistema axiológico reproduzido socialmente e o indivíduo precisa de um espaço institucionalizado, como a religião, para resolver a crise que o assola – neste caso, a causa da sua angústia reside nas questões da virada do século – por meio de sua exacerbação. O elemento ritual transgressivo em *Thelema* pode ser entendido como forma de exacerbação de uma crise de presença, na qual a sexualidade não é aceita a não ser dentro das prescrições sociais adscritas ao casamento e à procriação, pelo menos se levarmos em consideração que o Esoterismo atinge as camadas médias da sociedade, principalmente as mais intelectualizadas, alvos desse controle. O sexo é o valor posto em jogo nesta situação. Ele é aplicado em todas as dimensões da vida do adepto, sendo este o próprio objeto de culto do *thelemita*, mas é ressignificado através da *práxis*<sup>26</sup> por meio do rito – esse espaço de-historificado no qual o sexo é levado ao extremo,

---

<sup>26</sup> Pode-se pensar aqui, extrapolando o aporte demartiniano, a partir da Antropologia Hermenêutica proposta por Clifford Geertz (1989), em que a cultura é uma teia de significações atualizada pela *práxis*, o que nos coloca a questão da elasticidade das cosmologias frente à vida prática por conta dos conflitos decorrentes entre instituições sociais, daí seu caráter de dramaticidade.

com diversas modalidades, retirado do contexto moralizante da época. O sexo é colocado como o motor da vida, como a conexão entre o homem e o “sagrado”<sup>27</sup>, que é uma dualidade aparente. Ele força o adepto a olhar para o próprio corpo, este sendo ressignificado através de um novo conjunto valorativo, que opera tanto no nível do simbólico quanto no da *práxis*.

O risco de perda do mundo, pensado por Le Breton (2002[1990]) como a desconexão no nível ontológico com o cosmos, com o tecido social, promovido pelo individualismo, força o indivíduo, reduzido a uma máquina que aporta uma subjetividade, a tratar o corpo como um duplo, um *alter ego*, no sentido de que o corpo é identificado com a pessoa e se torna a fronteira da subjetividade e da diferença. A dualidade formativa da modernidade ganha outra figura, segundo o autor, quando passa por uma mudança nos sentidos atribuídos à ação: a da positivação e da estetização do corpo, que fazem o indivíduo cuidar de si e perceber o corpo através da dimensão da experiência. Todavia, esse “dualismo personalizado” (LE BRETON (2002[1990]) reforça o caráter maquinário do corpo, pois o aperfeiçoamento deste se torna sinônimo de um aperfeiçoamento do Eu. A categoria “sexo” já existia anteriormente, mas sua articulação com um dispositivo mítico-ritual, no caso a Lei de *Thelema* e a *mágicka*, possibilita ao adepto uma nova postura frente à vida, que o permitem fazer parte de uma sociedade, desde que ele sempre mobilize tal conjunto de valores dentro do plano ritual porque é por meio da repetição do rito que aquele se cristaliza na comunidade e no indivíduo. É uma forma de se amenizar a angústia existencial proveniente de uma postura ontológica ocidental que nega outras formas de ser e de estar no mundo.

## **Considerações finais**

À guisa de conclusão, fica claro que a magia sexual no Ocidente opera no sentido de repensar uma forma de realidade que é percebida como dada por nós por meio do uso dos estados alterados de consciência, colocando o sexo como dispositivo responsável, de um lado, por dissociar o Eu e, de outro, por forçar o indivíduo a tomar o controle de si e do mundo. A realidade, por ser algo a ser construído, depende das práticas de alteração de consciência para desmembrar e rearticular o mundo dentro de categorias cujos valores são repensados, reinventados culturalmente (WAGNER, 2010[1975]) porque precisam ser constantemente afirmados através de uma prática ritual institucionalizada.

<sup>27</sup> Se o sagrado é a própria corporalidade do adepto, aquele não pode ser apreendido de forma essencialista, uma vez que, se o corpo é continuamente construído e ressignificado, os sentidos atribuídos ao sagrado também os são.

E o corpo não passa despercebido: é através dele que a reinvenção da cultura (WAGNER, 2010[1975]) é sentida porque o corpo articula sentidos e significados, e a noção de pessoa é constantemente transformada porque o corpo é performado (MALUF, 2001). Mais do que a pluralização do Eu, há a multiplicidade do corpo: ele recebe outras camadas de significação e outras formas possíveis de existência. Assim, a magia sexual no Ocidente do século XX ressalta “a centralidade da experiência corporal, o foco no corpo como valor e núcleo dramático de determinados enredos sociais e a atribuição de um tipo de agência especial ao corpo” (MALUF, 2001, p.96).

Como última reflexão, coloca-se a importância do entendimento da magia sexual no Esoterismo do século XX como produto das tensões e demandas sociopolíticas do final do século XIX – principalmente àquelas ligadas à sexualidade e aos problemas derivados do individualismo crescente, que culminam nos movimentos contraculturais da década de 1960, mobilizando figuras como o Crowley enquanto modelos de uma nova conduta frente à vida, uma transgressão necessária, e uma atenção voltada ao indivíduo e à subjetividade -, além de um esforço por parte dos novos movimentos religiosos de legitimar a magia por meio de um discurso científico, típico de um processo de racionalização das esferas de ação. Assim, a ressignificação do sexo nos planos simbólico e prático permite que uma nova concepção de corpo emergja, relativizando seu caráter punitivo e negador de si a partir do qual foi construído historicamente devido à cristalização de uma moral cristã baseada no pecado e de dualismos – mesmo aparentes- que permearam a modernidade, tal como “espírito X matéria” (LATOURET, 1994), colocando o “corpo como símbolo, veículo e lugar da nova ordem social” (MARTINS *apud* CAROZZI *et al.*, 1999). O reaparecimento de práticas, mesmo de forma marginalizada, que reinserem no âmbito público a dimensão do asqueroso, que repensam a ideia de corpo como resíduo – este agora subordinado discursivamente à dimensão da vontade e, por consequência, da autonomia individual -, fazem-nos pensar se somos tão “civilizados” quanto queremos parecer<sup>28</sup> (ELIAS, 1990). A própria marginalização e repulsa social em relação à magia sexual já demonstram a expressão de uma relação negativa de alteridade dentro da própria sociedade ocidental, mas é importantíssima para a apreensão

<sup>28</sup> Não se quer dizer aqui que a questão do autocontrole individual caiu por terra com as práticas de magia sexual, uma vez que os próprios sistemas desenvolvidos na época atendem ao problema do indivíduo – são religiosidades do *self* (HEELAS, 1993) – porque é uma forma de orientar o corpo frente a uma individualização extremada através da racionalização da magia, e isso exige autocontrole. A transgressão é ritual, existe um espaço institucionalizado para que ela aconteça. Por mais que a magia sexual tenha sido uma centelha que possibilitou as revoluções sexuais das décadas de 1960 e 1970, o sexo ainda é alvo de tabu e prescrições na sociedade ocidental, além de continuar como atividade íntima, típica da esfera privada.

contemporânea do corpo no Ocidente: o corpo-máquina borrado ritualmente e o corpo-máquina como *alter ego* do homem (LE BRETON, 2002[1990]). A magia continua sendo um problema do outro, mas, desta vez, esse “outro” não está distante no espaço-tempo – é o outro no mesmo, é tornar-se outro em si -, o que nos coloca a pluralidade de mundos possíveis a serem construídos dentro da sociedade ocidental – realidades *condendas* (DE MARTINO, 2004[1948]).

## REFERÊNCIAS

- CAROZZI, M. J. *et al.* (org.). **A Nova Era no Mercosul**. Petrópolis: Vozes, 1999.
- CROWLEY, A. **O Livro da Lei**. São Paulo: Chave, 2017 [1904].
- CROWLEY, A. *Magick in Theory and Practice*. In: CROWLEY, A. **Magick (Book IV)**. Portugal: Hermetic Library, 2017. Disponível em: [https://hermetic.com/\\_detail/pt/crowley/book-4/hermetic-sections-crowley-magick-em-teoria-e-pratica.png?id=pt%3Acrowley%3Abook-4%3Aaba3](https://hermetic.com/_detail/pt/crowley/book-4/hermetic-sections-crowley-magick-em-teoria-e-pratica.png?id=pt%3Acrowley%3Abook-4%3Aaba3). Acesso em: 20 jan. 2021.
- DE MARTINO, E. *Crisis of Presence and Religious Reintegration*. Prefaced and translated by Tobia Farnetti and Charles Stewart. **HAU: Journal of Ethnographic Theory**, London, v. 2, n. 2, p. 431-450, 2012 [1956].
- DE MARTINO, E. **El Mundo Mágico**. Buenos Aires: Libros de la Araucaria, 2004 [1948].
- DE MARTINO, E. **La Fine del Mondo**: contributo all’analisi deli apocalissi culturali. Torino: Giulio Einaudi Editore, 1977.
- DJURDJEVIC, G. **India and the Occult**: the influence of South Asian spirituality on Modern Western Occultism. New York: Palgrave Macmillan, 2014a.
- DJURDJEVIC, G. *Solve et Coagula: attitudes towards the ambrosial aspects of human seed in certain yogic traditions and in the sexual magick of Aleister Crowley*. In: DJURDJEVIC, G. **India and the Occult**: the influence of South Asian spirituality on Modern Western Occultism. New York: Palgrave Macmillan, 2014b. p.61-72.
- DJURDJEVIC, G. *Our Lady Babalon and her Cup of Fornications: approaches to a Thelemic Goddess*. **Journal Of Occult Arts, Letters And Experience**, Seattle, p. 55-65, 22 out. 2013.
- DJURDJEVIC, G. **The birth of the new aeon**: magick and mysticism of Thelema from the perspective of post-modern theology. 2008.

- ELIAS, N. **O processo civilizador: uma história dos costumes.** São Paulo: Zahar, 1990. v.1.
- FOUCAULT, M. **História da Sexualidade: Vontade de Saber.** São Paulo: Paz e Terra, 2015 [1976]. v.1.
- GEERTZ, C. Por uma descrição densa: por uma teoria interpretativa da cultura. *In*: GEERTZ, C. **A interpretação das culturas.** Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 1989. p. 13-41.
- GRANT, K. **O Renascer da Magia.** Rio de Janeiro: Penumbra Livros, 2015 [1972].
- GRANT, K. **Outside the circles of time.** Londres: Frederick Muller, 1980.
- GUERRIERO, S. *et al.* Os Componentes Constitutivos da Nova Era: A Formação de um Novo Ethos. **Rever**, São Paulo, v. 16, n. 2, p.10-30, maio 2016.
- HANEGRAAFF, W. J. **Esotericism and the Academy.** New York: Cambridge University Press, 2012.
- HANEGRAAFF, W. J.; KRIPAL, J. J. **Hidden Intercourse: eros and sexuality in the History of Western Esotericism.** Boston: Brill, 2008.
- HEELAS, P. The new age in cultural context: the premodern, the modern and the postmodern. **Religion**, Lancaster, n. 23, 1993.
- LATOURE, B. **Jamais fomos modernos.** Rio de Janeiro: Ed. 34, 1994.
- LE BRETON, D. **Antropologia del cuerpo y modernidad.** Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión, 2002[1990].
- LÉVI-STRAUSS, C. **Antropologia Estrutural.** São Paulo: Cosac & Naify, 2012. v.1.
- MALUF, S. W. Corpo e corporalidade nas culturas contemporâneas: abordagens antropológicas. **Esboços: histórias em contextos globais**, Florianópolis, v. 9, n. 9, p. 87-101, 2001.
- MANCINI, S. La religión como técnica: reflexiones histórico-religiosas sobre la eficacia de algunas prácticas psicocorporales que utilizan la disociación psíquica en contextos rituales. *In*: DI STEFANO, R.; SILVA, A. R. C. da. (org.). **História das religiões em perspectiva: desafios conceituais, diálogos interdisciplinares e questões metodológicas.** Curitiba: Prismas, 2018. p. 27-62.
- MAUSS, M. Uma categoria do Espírito humano: a noção de pessoa, a de 'Eu'. *In*: MAUSS, M. **Sociologia e Antropologia.** São Paulo: Cosac & Naify, 2015[1950]. p. 365-396.

SAID, E. **Orientalismo**: o Oriente como invenção do Ocidente. São Paulo: Companhia das Letras, 2007[1978].

STENGERS, I. Pensar a partir de la cuestión de la eficacia. *In*: MANCINI, S. (org.). **La fabricación del psiquismo**: prácticas rituales em el cruce de las ciencias humanas y las ciencias de la vida. Buenos Aires: Libros de la Araucaria, 2008. p. 269-284.

THOMAS, K. **Religion and the Decline of Magic**. London: Penguin Books, 1971.

URBAN, H. B. **Magia Sexualis**: sex, magic & liberation in modern western esotericism. Los Angeles: University of California Press, 2006.

VAN DEN BROEK, R. *et al.* **Gnosis and Hermeticism from Antiquity to Modern Times**. New York: State University of New York Press, 1998.

VIVEIROS DE CASTRO, E. **Metafísicas Canibais**. São Paulo: Ubu editora e n-1 edições, 2009.

WAGNER, R. **A invenção da cultura**. São Paulo: Cosac & Naify, 2010 [1975].

WEBER, M. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2016 [1920].

WEEKS, J. **Sex, politics and Society**: the regulation of sexuality since 1800. New York: Routledge, 2012[1981].

YATES, F. **Giordano Bruno e a Tradição Hermética**. São Paulo: Cultrix, 1995 [1964].

Recebido em: 13 de setembro de 2020

Aprovado em: 20 de outubro de 2020

# DONOS DA FALA E A NARRATIVA UNIDIMENSIONAL NO MEIO RURAL: ANÁLISE DO DISCURSO SOBRE O PROJETO “PARANÁ 12 MESES”

João Carlos Dias de OLIVEIRA<sup>1</sup>  
Luiz Alexandre Gonçalves CUNHA<sup>2</sup>

**RESUMO:** Este artigo analisa notícias publicadas sobre o ‘Paraná 12 Meses’, projeto desenvolvido para pequenos produtores rurais, com a finalidade de compreender o problema do espaço ocupado pelos atores envolvidos, já que a proposta era de construção conjunta com as comunidades. Foi feita pesquisa qualitativa a partir da análise de discurso em jornais que abrangem as três regiões históricas do território paranaense. O objetivo foi verificar se a horizontalidade daí proveniente se consolidou em matérias e *releases*, através da identificação dos protagonistas da narrativa. O artigo verifica, ainda, a relação dos investimentos com o agronegócio, possivelmente apontado como caminho irreversível para a permanência do pequeno agricultor no meio rural. Tal estudo parte do conceito de unidimensionalidade marcusiana, que acusa o mundo moderno de tentar impor um caminho único para o desenvolvimento. A pesquisa demonstrou uma verticalização da narrativa com as vozes oficiais se apresentando em defesa do agronegócio transnacional.

**PALAVRAS-CHAVE:** Pequeno produtor. Paraná 12 Meses. Discurso neoliberal. Unidimensionalidade.

---

<sup>1</sup> Centro de Ensino Superior dos Campos Gerais (Cescage), Ponta Grossa – PR - Brasil. Doutor em Ciências Sociais Aplicadas. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-5551-3055>. [diasjcoliveira@gmail.com](mailto:diasjcoliveira@gmail.com).

<sup>2</sup> Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG), Ponta Grossa – PR – Brasil. Professor associado. Doutor em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-8830-6060>. [ccunhageo@uepg.br](mailto:ccunhageo@uepg.br).

OWNERS OF SPEECH AND THE UNIDIMENSIONAL  
NARRATIVE IN THE RURAL ENVIRONMENT: DISCOURSE  
ANALYSIS ABOUT THE PROJECT “PARANÁ 12 MESES”

**ABSTRACT:** *This article analyzes published news about ‘Paraná 12 Meses’, a project developed for small rural producers, with the purpose of understanding the problem of the space occupied by the actors involved, since the proposal was for joint construction with the communities. Qualitative research was carried out based on discourse analysis in newspapers that cover the three historical regions of the territory of Paraná. The objective was to verify whether the horizontality that came from it was consolidated in articles and releases, through the identification of the protagonists of the narrative. The article also verifies the relationship between investments and agribusiness, possibly pointed out as an irreversible way for small farmers to remain in rural areas. This study is based on the concept of Marcusean one-dimensional, which accuses the modern world of trying to impose a unique path for development. The research demonstrated a verticalization of the narrative with the official voices presenting themselves in defense of transnational agribusiness.*

**KEYWORDS:** *Small producer. Paraná 12 Meses. Neoliberal discourse. One-dimensionality.*

## Introdução

No final da década de 1990, num contexto de domínio neoliberal no Brasil e, paradoxalmente, fortalecimento dos movimentos sociais, foi lançado pelo governo do Estado do Paraná o ‘Projeto Paraná 12 Meses’<sup>3</sup>, que tinha como proposta apoiar financeiramente iniciativas voltadas para o pequeno produtor rural, ou agricultor familiar, de acordo com o conceito do agronegócio adotado pelo governo. Havia a necessidade de investir no setor, que tinha sido intensamente afetado pelas políticas públicas das décadas de 1960 e 1970, e geraram empobrecimento e êxodo rural dos pequenos produtores devido aos efeitos da “revolução verde”, que tecnificou o campo, priorizando a produção de grãos em larga escala, o que podia ser bancado, com financiamento público, basicamente por grandes produtores.

‘O Projeto Paraná 12 Meses’ foi executado pelo governo Jaime Lerner em parceria com o Banco Mundial (BIRD), que defendia as causas neoliberais e exigia posição igual dos países em desenvolvimento, conforme Pereira (2017a).

<sup>3</sup> O nome do projeto faz uma referência à ideia de funcionar durante todos os meses do ano.



Como o governo do Estado adotava a mesma ideologia do banco, o discurso estava mais afinado, o que facilitou a liberação do empréstimo. A proposta era de desenvolver ações para fortalecer o pequeno estabelecimento rural, tornando-o eficiente, competitivo e lucrativo, além de melhorar habitações e saneamento básico. Para isso, foi fechado acordo de investimento de 353,5 milhões de dólares, com 50% financiados pelo Banco Mundial (PARANÁ, 1997).

Houve participação de pelo menos oito secretarias, com destaque para a Secretaria de Estado da Agricultura e do Abastecimento (SEAB), junto com suas subsidiárias: Emater-PR<sup>4</sup>, Iapar<sup>5</sup> e Codapar<sup>6</sup>. “Todos os trabalhos envolveram os profissionais de assistência técnica para a implantação das propostas” (PARANÁ, 1997, p. 20). Além dessa estrutura, havia uma proposta de decisão em conjunto de onde e como aplicar os recursos a partir de comissões regionais e conselhos municipais, que envolviam órgãos governamentais, representantes de prefeituras, ONGs, sindicatos rurais e beneficiários. Nas comunidades rurais, envolvia microbacias ou vilas rurais, com grupos formalizados de beneficiários (IPARDES, 2006). As atividades seriam executadas por instituições públicas e privadas.

O problema pesquisado parte da indagação sobre os documentos oficiais, que diziam que os beneficiários teriam um papel efetivo no desenvolvimento das propostas, que seriam, assim, concretizadas em conjunto, com o pequeno produtor sendo o protagonista principal e não apenas objeto de ações (PARANÁ, 1997). A participação dos pequenos produtores ocorreria em todas as etapas de execução, eram eles que iam decidir onde e como o dinheiro seria utilizado, claro que obedecendo aos projetos técnicos desenvolvidos pela equipe de extensionistas, composta principalmente, pela assistência técnica do Estado.

Assim, o objetivo geral deste artigo é utilizar a análise de discurso para verificar se a construção conjunta propagada aconteceu na prática narrativa. A posição dos atores e suas falas podem ser um indicativo de igualdade ou não na tomada de decisões e desenvolvimento do pequeno estabelecimento rural a partir do ‘Paraná 12 Meses’. A paridade deveria ocorrer diante de um grupo que contava com governo, técnicos e até iniciativa privada. A hipótese é de que o protagonismo do público beneficiário não transparece no discurso levado a público, que na verdade recaiu principalmente para governo e políticos. Diante disso, os objetivos específicos pretendem mostrar quais são os atores em destaque na fala; o que dizem sobre o ‘Paraná 12 Meses’; de que posição o sujeito protagonista

<sup>4</sup> Empresa Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural.

<sup>5</sup> Instituto Agrônomo do Paraná.

<sup>6</sup> Companhia Paranaense de Desenvolvimento Agropecuário.

fala, dentro do cenário estabelecido; e que papel coube, enquanto emissor, ao pequeno produtor e ao trabalhador rural.

A justificativa para o desenvolvimento do artigo é levantar o debate sobre o fato de que muitas vezes governos podem desenvolver políticas públicas de posicionamento unidimensional (MARCUSE, 1969, 1973, 1975, 1998) em favor do sistema produtivo do modelo agroindustrial e, ao mesmo tempo, se apropriar de discursos inclusivos e horizontais, sem que isso se confirme na prática. A partir de um estudo de caso do ‘Paraná 12 Meses’, projeto desenvolvido antes da popularização da internet, pode ser possível verificar que mesmo as políticas voltadas para, pretensamente, resgatar o campesinato, estão sujeitas a uma narrativa real de modelo único. Nesse caso analisado, a propagação discursiva se valia dos principais veículos de comunicação, especialmente os impressos.

O ‘Paraná 12 Meses’ teve início em 1998, no segundo mandato do governador Jaime Lerner (PFL), aliado político do governo Fernando Henrique Cardoso. Até por isso, defendia as mesmas ideias neoliberais, do estado mínimo e de privatização de empresas e serviços. O projeto continuou no governo seguinte, mas o recorte deste trabalho foi fechado em 2002, com o fim do período Lerner. Até porque, o governo seguinte, de Roberto Requião (PMDB) era antagonico ao discurso neoliberal “lernista”, propagado ainda que os personagens políticos envolvidos tivessem um perfil muito mais patrimonialista do que liberal.

## **Formação rural e agrária paranaense**

Para compreender melhor quem é o ator em questão, alvo do ‘Projeto Paraná 12 Meses’, é importante destacar suas origens, que não são únicas, uma vez que o Estado passou por três grandes frentes de ocupação em diferentes períodos, que originaram pequenos estabelecimentos e produtores rurais. A partir do século XVII começou a ocupação do chamado ‘Paraná Tradicional’, que povoou do litoral até as áreas de campo. Só mais tarde, entre os séculos XIX e XX, foram colonizadas as regiões Norte e Sudoeste, processo concluído apenas na década de 1960. Nesse contexto foi construído o espaço rural e surgiu o camponês, ou agricultor familiar.

Garimpeiros paulistas chegaram ao litoral paranaense no final do século XVI, em busca de ouro de aluvião (PADIZ, 2006). A atividade ajudou a desenvolver vilas e pequenos roçados de subsistência. Com o fim da aventura garimpeira e a descoberta do metal precioso no Planalto Central do País, muitos partiram para Minas Gerais, Goiás e Mato Grosso. Aqueles que ficaram subiram a serra até os campos de Curitiba onde tiveram pouco sucesso na mineração

(MACHADO, 1962), que foi então substituída por outras atividades econômicas, como a pecuária extensiva, tropeirismo, extração da erva-mate e de madeira (SERRA, 1992). Toda a região formava o chamado ‘Paraná Tradicional’.

A atividade historicamente mais marcante no processo de ocupação dos campos paranaenses foi o tropeirismo que, a partir do início do ciclo do ouro, em Minas Gerais e Planalto Central do Brasil, teve impacto na região graças à localização, já que o futuro Estado do Paraná estava no caminho das tropas vindas do Sul (PADIZ, 2006). Os tropeiros levavam muares do Rio Grande do Sul para a grande feira de Sorocaba-SP, atravessando os planaltos paranaenses, o que movimentava a economia local e fazia surgir vilas no caminho.

Nesse território, composto principalmente de grandes sesmarias, vivia não apenas o fazendeiro, mas também o caboclo, o agregado e o ex-escravo, que formaram a primeira geração de pequenos produtores rurais do Estado. Machado (1962) explica que essa gente estava sujeita ao sistema de mandonismo local. Em geral, a população pobre se ocupava principalmente das terras aparentemente sem dono, onde construíam pequenas casas e ali viviam até que algum proprietário de sesmaria requisitasse a posse (SERRA, 1992).

A partir do século XIX começaram a chegar imigrantes europeus ao Paraná. Eles se somaram aos que aqui já viviam como formadores do universo camponês local. A chegada de estrangeiros se deu a partir de políticas migratórias criadas para ocupar as terras e tentar resolver o desabastecimento de alimentos, comum na época (MACHADO, 1962).

## **Ocupação da fronteira norte**

A Região Norte, composta de matas fechadas, começou a ser ocupada no século XIX pelo Norte Pioneiro, mas de forma insipiente. O grande crescimento regional se deu no século XX (PADIZ, 2006), quando projetos de colonização foram instalados, atraindo milhares de famílias dispostas a adquirir um pedaço de terra roxa para o cultivo agrícola. A forma de colonização capitalista fez surgir um tipo de pequeno produtor no Norte do Estado diferente do camponês do Paraná Tradicional, já que além da subsistência, ele produzia café, principal cultura do país na primeira metade do século passado.

A cafeicultura avançou do Norte para o Noroeste, no que é considerado o maior investimento imobiliário privado já visto (FAJARDO, 2007). Segundo o autor, o baixo preço da terra e facilidades para pagar atraíram colonos de São Paulo, Minas Gerais e do Nordeste. O auge desse movimento aconteceu entre as décadas de 1930 e 1950.

## **Colonização do Sudoeste**

A última região do Paraná a ser alvo de projetos de colonização foi a Sudoeste. Até os anos 1940 não havia uma grande procura por aquelas terras. Segundo Padiz (2006), tinha ocorrido apenas um movimento ligado à economia madeireira, estruturada por grandes propriedades, já que o objetivo era a posse e derrubada das reservas de pinhais. Uma pecuária extensiva acontecia de forma complementar nos campos da região.

Na década de 1940 começaram a chegar agricultores catarinenses e gaúchos, somando-se à expansão das lavouras de café, vindas do Norte, o que Padiz (2006) considera como o segundo movimento de colonização do Sudoeste. Os pequenos agricultores gaúchos e catarinenses sofriam com o problema do minifúndio gerado por divisão das poucas terras entre herdeiros. Para eles, terras em abundância e a preços aceitáveis faziam com que muitos migrassem em busca dessas áreas (PADIZ, 2006). Os novos camponeses deram uma configuração diferente para a região, que passou a contar com maior número de pequenos estabelecimentos (FAJARDO, 2007).

A história da ocupação demonstra que o surgimento do pequeno produtor rural aconteceu sem uma transformação na estrutura fundiária paranaense. Os novos colonos, estrangeiros e nacionais passaram a conviver com o latifúndio tradicional e com novos grandes proprietários que também se instalaram nas fronteiras do Norte e Sudoeste.

## **Revolução verde e crise camponesa**

A partir da década de 1960 o meio rural paranaense experimentou mais uma transformação, com a inserção das novas tecnologias da chamada “modernização” da agricultura, ou “revolução verde”. Nesse período, as áreas agrícolas começaram a integrar tais tecnologias, com o uso de insumos, defensivos químicos e mecanização, voltados principalmente para o cultivo de produtos agrícolas pré-definidos, de interesse da agroindústria. As unidades produtivas autossuficientes em quase todas as necessidades foram trocadas por um modelo totalmente atrelado ao que queriam os industriais.

A “revolução verde” iniciou pelo Norte do Paraná. Depois se estendeu para as outras regiões, de acordo com as condições de adaptação tecnológica (CUNHA, 2015). O capital financeiro, articulado com a produção agroindustrial, passou a beneficiar os grandes produtores, que tinham condições de obter crédito rural dos programas de governo. O interesse oficial em apoiar a produção

de soja no País encontrou boas condições no Norte do Paraná, onde a cafeicultura estava em crise (PADIZ, 2006). Além da olericultura, trigo e milho passaram a ocupar áreas onde os cafezais foram erradicados (ROLIM, 1995). As lavouras tecnificadas, em substituição ao café, que ocupava mais mão de obra, gerou 290 mil desempregados no campo (SERRA, 2015).

## Concentração fundiária e êxodo rural

A concentração fundiária aumentou em todo Estado, principalmente no Norte, a partir da década de 1960. Foram criadas políticas públicas para incentivar a sojicultura com créditos generosos, o que fez aumentar muito a produção da oleaginosa na década de 1970, elevando junto o cultivo de trigo. Serra (2015) diz que alguns pequenos produtores decidiram tentar a mecanização e produção de soja, mas a maioria não deu conta de pagar as dívidas e acabou perdendo a propriedade, que já era pequena.

De acordo com relatório do Codesul<sup>7</sup>, publicado em 1978, entre as décadas de 1960 e 1970 houve um incremento sensível no número de estabelecimentos rurais no Paraná, ainda resultante dos processos recentes de colonização do Oeste/Sudoeste e Norte do Estado. Já a partir da década de 1970 foi registrada redução de mais de 100 mil estabelecimentos, todos de pequenos produtores rurais. O período em questão coincide com a consolidação da chamada revolução verde e da agroindustrialização paranaense, que vai até o final da década de 1980. Na época, foi registrado um crescimento constante de grandes propriedades (acima de 100 hectares), segundo o relatório. Em termos de área, entre as décadas de 1960 e 1970 desapareceram 24,2% dos estabelecimentos com menos de 20 hectares, enquanto grandes fazendas, com mais de 500 hectares tiveram incremento de 43,8% (CODESUL, 1978).

**Tabela 1** – Área dos estabelecimentos rurais do Paraná entre as décadas de 1960 e 1980

ESTABELECIMENTOS	1960	1970	1975	1980
Até 50 ha	3.727.421 ha	6.111.565 ha	5.468.288 ha	5.217.961 ha
De 50 a 100 ha	1.537.852 há	1.560.825 ha	1.673.543 ha	1.758.795 ha
Mais de 100 ha	6.119.661ha	6.953.139 ha	8.636.905 ha	9.403.570 ha

**Fonte:** Relatório Codesul (1978).

<sup>7</sup> Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul.

A própria extensão rural do Estado<sup>8</sup>, de acordo com Sepulcri (2005), na época, deu prioridade aos agricultores com maior capacidade de inserção ao modelo de produção de grãos de forma mecanizada, ou seja, os mais capitalizados. O crédito rural era a principal alavanca de recursos para a extensão rural difundir pacotes tecnológicos das multinacionais do setor (SEPULCRI, 2005). Isso mostra que o governo estava completamente alinhado aos interesses da agroindústria.

A tabela 1 mostra o movimento de redução de pequenos estabelecimentos e o crescimento das grandes e médias propriedades no período de 1970 a 1980, o que comprova a forte concentração da terra que se observava no Paraná (SILVA, 1996). O resultado foi o êxodo rural e aquisição de terras por grandes produtores de grãos ou pecuaristas.

Em 10 anos, o meio rural paranaense perdeu 1.268.565 habitantes (FERREIRA, 1987). Ao chegar à década de 1980, a “modernização” da agricultura estava consolidada no Paraná. Por outro lado, o processo de exclusão causou danos sociais que aprofundaram as distâncias entre grandes e pequenos produtores. Balsan (2006) diz que os agricultores que permaneceram no campo foram subordinados às cadeias especializadas, desde latifundiários até pequenos produtores familiares. O homem do campo foi confrontado com o próprio trabalho, que passou a ser reificado, independente dele, como diz Lukács (2003).

## **Políticas públicas para a pequena propriedade**

O quadro resultante do processo anterior influenciou as políticas públicas posteriores para a agricultura familiar. Os pequenos produtores foram, portanto, impactados diretamente pela chamada ‘modernização’, que tecnificou propriedades – principalmente grandes fazendas – e levou à ruína e ao êxodo rural muitas famílias que não conseguiram acompanhar as mudanças do agronegócio, consolidado nos anos seguintes. Anos depois, programas e projetos como o ‘Paraná 12 Meses’ surgiram, não para restabelecer o espaço da pequena produção ou fazer uma reforma fundiária, mas para inserir na mesma proposta os pequenos agricultores que continuavam no campo, transformados conceitualmente em ‘agricultores familiares’.

---

<sup>8</sup> A extensão rural e assistência técnica aos agricultores, no Paraná, iniciou em 1956 com a instalação do Escritório Técnico de Agricultura (ETA) que foi substituído pela Associação de Crédito e Assistência Rural do Paraná (Acarpa) em 1959. Posteriormente, em 1978, a Acarpa foi substituída pela Empresa Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater-PR) (SEPULCRI, 2005), hoje, transformado em instituto, mas com a mesma sigla.

A partir do final dos anos 1970, os governos paranaenses começaram a desenvolver políticas públicas para recuperação do pequeno estabelecimento rural. O primeiro foi o ‘Programa de Apoio ao Pequeno Produtor’ (PAPP), que serviu de base para o ‘Projeto Integrado de Apoio ao Pequeno Produtor Rural’ (Pro-Rural), iniciado em 1981 e financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), segundo Sepulcri (2005). Na sequência, em 1984, foi implantado o ‘Programa de Manejo Integrado de Solos e Água’ (PMISA), voltado para microbacias hidrográficas (PARANÁ, 1997). Em 1989 foi lançado o ‘Projeto Paraná Rural’, que aplicou 148 milhões de dólares do BID e do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD). O objetivo era resolver problemas ocasionados pela mecanização agrícola, especialmente a erosão e degradação do solo (BANCO MUNDIAL, 1997).

O ‘Paraná Rural’ durou até 1997, quando foi substituído pelo ‘Paraná 12 Meses’, projeto foco deste estudo. O destaque central era o combate à pobreza no meio rural, com ações que fortalecessem o pequeno estabelecimento rural dentro de conceitos neoliberais, como eficiência, competitividade e lucratividade.

## **O Banco Mundial e propostas neoliberais**

Em 1995, executivos do Banco Mundial (BIRD) procuraram a Secretaria de Estado do Planejamento com o objetivo de propor um projeto para o meio rural (IPARDES, 2006). Nesse período a instituição financeira atuava alinhada às causas neoliberais e, assim, exigia ditames do mercado e ajustes estruturais às condições da economia e política de tal pensamento (PEREIRA, 2017a). O banco propunha controle da inflação e estabilização a partir de medidas como redução do consumo interno, abertura do comércio e privatização de empresas públicas (PEREIRA, 2017b).

Foi dentro desse contexto que o Banco Mundial voltou a dar crédito para projetos e programas agrários, segundo Pereira (2017b). Na visão da direção do BIRD, com o fim da Guerra Fria, a questão fundiária já podia ser tratada sem ideologia (PEREIRA, 2017b), o que significava a manutenção das estruturas como estavam e, assim, dar segurança para o chamado setor produtivo, com regras que beneficiassem o capital. Dessa forma é que a aplicação dos recursos era submetida aos interesses do agronegócio.

O público a ser atendido, de acordo com a proposta, era do produtor familiar, em que a família fosse a responsável principal pelas atividades diárias da produção. O conceito da unidade familiar abrangia as categorias de ‘Produtor de Subsistência’, ‘Produtor Simples de Mercadorias’ e ‘Empresário Familiar’.



Os projetos deveriam ser desenvolvidos a partir de demandas elaboradas no município, via escritório local da Emater. Isso depois que o Conselho Municipal definisse os itens a serem apoiados (PARANÁ, 1997).

## **Conceito de agricultura familiar**

Ainda que não apareça de forma totalmente clara no discurso, a coordenação do ‘Projeto’ optou pelo conceito de agricultura familiar na narrativa do ‘Paraná 12 Meses’. O uso de camponês ou agricultor familiar depende da posição ideológica de quem o adota. Altafin (2005) lembra que os movimentos sociais adotam o termo ‘camponês’ em oposição ao latifúndio, denominação usada para se referir à grande propriedade. Entre o final dos anos 1970 e início dos anos 1980, segundo a autora, o setor do agronegócio passou a usar de forma mais consistente o termo “agricultura familiar” para se opor à ideia de campesinato dos movimentos sociais, por isso o termo teria se tornado ideológico. Nos clássicos escritos de José de Souza Martins (1986) essas são expressões políticas, já que definem posicionamento frente às formas de produção capitalistas.

Wilkson (2000) também atribui ao setor agroindustrial as distinções entre os dois conceitos. Assim, a discussão se tornou cada vez mais política, com base em maior integração ou exclusão ao modelo capitalista. Fernandes (2004) nota que quem adota o conceito de ‘agricultura familiar’ não usa o termo camponês. Para o autor, a integração ao agronegócio, incentivado por políticas públicas, levou à adoção, por parte de muitos pequenos produtores, de tecnologias modernas e atrelamento ao mercado agroindustrial.

Os governos adotaram também definições normativas sobre o tema. No Paraná, na década de 1990, a Secretaria de Estado da Agricultura e do Abastecimento (SEAB) considerava agricultor familiar aquele com área inferior a 50 hectares e renda, prioritariamente, das atividades econômicas vinculadas à terra, com a mão de obra sendo essencialmente da família (PARANÁ, 1996).

## **Público do Projeto Paraná 12 Meses**

Com os pequenos produtores já conceitualmente definidos como agricultores familiares, as divisões seguiram mesmo os critérios técnicos. Os beneficiários foram divididos em categorias específicas. Assim, para efeito do projeto, foram classificados em ‘Produtores de Subsistência’ (PS), ‘Produtores Simples de Mercadorias’ (PSM), ‘Empresário Familiar’ (EF) e ‘Empresário Rural’ (ER). Os PSM foram subdivididos de acordo com tamanho do estabelecimento e capital



em três diferentes faixas, com área de até 50 hectares e percentual de mão de obra familiar variando de 50% a 80%.

De acordo com o projeto, ‘produtores de subsistência’ são aqueles com a produção voltada preferencialmente para o consumo e venda apenas do excedente. Nesse caso, uma parte da renda pode vir do trabalho fora do estabelecimento. A diferença para o chamado ‘produtor simples de mercadorias’, é que este tem pelo menos um produto cultivado para o mercado. Ambos devem usar prioritariamente mão de obra familiar. O ‘empresário familiar’ trabalha voltado para o mercado, com forte participação da mão de obra própria, mas também podendo usar, em alguns momentos, trabalho contratado. Já o ‘empresário rural’ atua exclusivamente para o agronegócio, com empregados. Candidatos a beneficiários precisavam se enquadrar nos critérios definidos de área, renda, estrutura e ocupação. O público a ser atendido incluía todos os produtores rurais, de forma indireta, mas apenas os ‘Produtores de Subsistência’ e ‘Produtores Simples de Mercadoria’ contariam com financiamento. Outra categoria era dos ‘trabalhadores rurais volantes’, atendidos através do ‘Programa Vilas Rurais’<sup>9</sup>, iniciado em 1995 e que passou a compor o ‘Paraná 12 Meses’ em 1997.

O documento síntese do projeto trazia como proposta, a participação dos beneficiários nas discussões de forma horizontal, sendo assim, protagonistas principais no desenvolvimento e não objetos passivos do que chamavam de ações paternalistas/assistencialistas. A opção por um modelo neoliberal se destacava no documento, quando dizia que o objetivo era

[...] apoiar mecanismos de aumento de ingressos de renda na unidade produtiva, aqueles que propiciam maior capacidade de competição frente a abertura de mercado e a redução da participação do Estado no processo econômico. (PARANÁ, 1997, p. 14).

A justificativa de cunho neoliberal criticava os programas rurais anteriores, que teriam sido marcados por protecionismo intenso e elevados investimentos públicos. Isso teria criado, na visão do ‘Projeto’, um cenário econômico artificial que levou à redução de crédito de longo prazo, aumento da inflação e marginalização de boa parte da população, segundo a visão do governo (PARANÁ, 1997).

---

<sup>9</sup> O Programa Vilas Rurais, criado 2 anos antes, financiava núcleos rurais com áreas de 5 mil metros quadrados com casas de 40 metros quadrados para trabalhadores rurais. O objetivo era oferecer moradia e possibilidade de produção para o consumo e venda do excedente. O programa causou controvérsia por ser apresentado como “reforma agrária sem violência”, muitas vezes, pelo governo, políticos de direita e agropecuaristas. O conceito não cabia porque as áreas eram muito inferiores à uma pequena propriedade rural.

## **Metodologia de pesquisa**

A pesquisa foi realizada a partir de notícias sobre o projeto publicadas, na época, em jornais. Foram levantados matérias e *releases* do governo do Estado veiculados por três veículos de comunicação que representam as divisões histórico/geográficas do Paraná: o Paraná Tradicional, Norte e Sudoeste/Oeste. Assim, foram pesquisadas edições do ‘Diário da Manhã’ (Ponta Grossa-Paraná Tradicional), ‘Folha de Londrina’ (Londrina-Norte) e ‘O Paraná’ (Cascavel-Sudoeste/Oeste). O objetivo foi obter uma análise que envolvesse o Estado da forma mais abrangente possível. Foram pesquisadas quase 4 mil edições e encontrados 326 textos, entre *releases*, matérias feitas por equipes dos próprios veículos e artigos.

Os três jornais analisados eram empresas privadas, com um proprietário específico. A ‘Folha de Londrina’, à época, pertencia ao banqueiro José Eduardo de Andrade Vieira, que fora ministro dos governos Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso. Ele era filiado ao PTB, partido de situação ao governo Lerner. Já o ‘Diário da Manhã’ (extinto) pertencia ao jornalista provisionado Adail Inglês, que também era militante de direita na política local. Por fim, ‘O Paraná’, pertencia a André Costi, que tinha apenas negócios em comunicação. O jornal se diz, ainda hoje, “grande defensor das causas do Oeste do Paraná”. Tal aspecto empresarial/capitalista aponta para uma relação de simpatia dos proprietários de tais negócios com o governo que se dizia neoliberal e era privatista.

De acordo com a pesquisa realizada, percebe-se que as matérias tiveram como origem três fontes principais: prefeitura, governo do Estado, núcleos regionais e municipais de secretarias estaduais e empresas públicas. Com os *releases* não foi muito diferente: alguns partiram de assessorias dos núcleos e escritórios regionais dos órgãos públicos estaduais e prefeituras, mas a maioria saiu da Agência Estadual de Notícias (AEN).

A AEN é um órgão oficial do governo do Estado do Paraná e pode ser acessada no endereço <http://www.aen.pr.gov.br/>. A reprodução pode ser feita em partes ou integralmente, sem custos. A utilização de tal material já denota uma clara parcialidade da informação pendendo para a narrativa governamental. Fanini, Souza e Pereira (2015) dizem, em relação ao fluxo da notícia a partir da AEN, que há um firme controle da informação, apresentado pelos governantes e os veículos de comunicação publicam o que é de interesse dos governos em troca de cotas publicitárias.

## **Análise da objetividade e imparcialidade**

As avaliações sobre fontes de matérias jornalísticas e *releases* já apresentam um indicativo sobre o lado para o qual pende a narrativa do Projeto Paraná 12 Meses. Segundo Duarte (2012), as empresas de comunicação têm seus próprios critérios de veiculação, muitas vezes comprometidos com determinados interesses, o que pode ter ocorrido com os três veículos estudados.

Além do atrelamento natural ao discurso governamental, as fontes estão relacionadas ao que Traquina (2012) chama de “rotinização”, que faz com que os jornalistas recorram a poucas fontes de informação e desenvolvam certo relacionamento com elas, o que traz facilidade para o profissional e publicização para as fontes, principalmente as oficiais. Mafei (2012) considera que inexperiência, pressa ou necessidade de dar maior destaque ao fato levam a uma falsa objetividade ou imparcialidade.

O agendamento, como o percebido a partir das fontes das matérias e dos *releases*, projetam os atores e assuntos. O reconhecimento do que acontece no mundo real se dá pela divulgação dos fatos e daí se projeta consenso ou negação de propostas (CAMILOTTO; CRHISPIN; LOPES FILHO, 2015). Tais posições colocam em xeque a imparcialidade e objetividade jornalística, que não é totalmente possível ou mesmo desejável, segundo Barros Filho (2003), para quem a objetividade se apresenta impossível porque ao observador (entrevistado ou narrador) cabem limitações, história e preferências. Ao jornalismo também se opõem espaço, tempo e escolha das fontes.

## **Pesquisa documental**

Para a compreensão do ‘Projeto’, foram pesquisados, também, os documentos do ‘Paraná 12 Meses’: ‘Projeto Paraná 12 Meses – Síntese’ (PARANÁ, 1997); Site da Secretaria de Estado da Agricultura e do Abastecimento (SEAB)<sup>10</sup> e Manual de Campo (PARANÁ, 1996). Os documentos foram trabalhados a partir da análise qualitativa dos elementos discursivos presentes nos textos. Para destacar os conceitos elaborados, foram feitos levantamentos quantitativos, mas apenas para dimensionar a importância e relevância do aspecto estudado dentro do discurso. Toda análise foi feita manualmente, tendo como elementos chaves, palavras, frases, ideias e lugar de fala dos personagens.

<sup>10</sup> Disponível em: <http://www.simep.seab.pr.gov.br/pr12meses/index.html>. Acesso em: 12 fev. 2021.

Realizou-se análise de discurso dos materiais partir dos conceitos de Carvalho (2013), Charaudeau (2010, 2016), Pêcheux (2006) e Orlandi (2007, 2008), esta última, autora que diz que a análise de discurso deve se valer da palavra em movimento e de saber como o texto significa. Por isso interessa a observação de como os atores aparecem no cenário (SOUZA, 1984) das matérias e *releases*, se sujeitos ou objetos da ação e, assim, refletir sobre a horizontalidade proposta no 'Projeto Paraná 12 Meses'.

A análise de discurso se apresenta como uma tentativa semiológica de interpretar a sociedade a partir dos processos de comunicação (CARVALHO, 2013). Para Pêcheux (2006), a pesquisa deve questionar a existência do real, já que sempre há outro conhecimento ou intensão diferentes do que foi exposto. Charaudeau (2016) destaca que a partir do século XX, governos e mídia passaram a usar a propaganda para instrumentalizar a sociedade civil. Os *releases* funcionam como porta-vozes das mensagens oficiais. Dessa forma, os meios de comunicação fornecem espaço para a análise do discurso revelar elementos não explícitos (CARVALHO, 2013). O autor lembra que o texto jornalístico é apresentado como sendo objetivo, mas esconde posições e ideologias.

Orlandi (2007) explica que a análise de discurso apresenta a linguagem como mediadora entre o homem, a realidade e a sociedade. Com isso, a posição imaginária ganha relevância. Por exemplo, não é o agricultor real que o receptor vai conhecer, mas aquele imaginado a partir de determinada posição ideológica produzida pelo emissor.

Constitui nesse confronto do simbólico com o político e processos que ligam discursos e instituições. Desse modo é que acreditamos que o sujeito na posição do professor de esquerda fale X enquanto um de direita fale Y. (...) Os sentidos não estão nas palavras, nelas mesmas, estão aquém e além delas. (ORLANDI, 2007, p.42).

O emissor atua dentro de uma conjuntura, com posições determinadas conforme a posição de onde se enuncia e de onde se recebe a mensagem. A ideologia pode, então, ser compreendida como um instrumento de dominação. Charaudeau (2016) observa que a presença de autoridades na produção do discurso legitima conceitos e propostas.

## Análise do discurso e os atores centrais

Durante os quatro anos do ‘Paraná 12 Meses’ dentro do governo Jaime Lerner, o projeto teve espaço nos jornais do Estado via publicação de *releases*, matérias produzidas pelos veículos e artigos. Das mais de 4 mil edições pesquisadas do ‘Diário da Manhã’, ‘Folha de Londrina’ e ‘O Paraná’ foram então selecionados os 326 textos para análise, divididos conforme a tabela 2.

**Tabela 2** – Publicações sobre o Paraná 12 Meses publicados de 1998 a 2002

	<i>Releases/ Artigos</i>	Matérias do jornal	Publicações
Diário da Manhã	99	62	161
Folha de Londrina	12	35	48
O Paraná	83	34	117
TOTAL	189	133	326

**Fonte:** Elaboração própria com base na análise dos jornais consultados na pesquisa.

Para efeito deste artigo, foram verificadas discursividades sobre o projeto neoliberal que mostrariam se havia defesa do estado mínimo e aumento da participação da iniciativa privada, defesa do capital, da globalização, do agronegócio, e do mercado, o que demonstraria a unidimensionalidade da proposta. Além disso, buscou-se identificar os atores protagonistas, o que diziam sobre o ‘Paraná 12 Meses’, em que cenário e de que posição o sujeito falava. Também foi analisado qual era o papel do pequeno produtor enquanto emissor.

## A narrativa da construção conjunta

Havia uma afirmação recorrente da construção do projeto com a participação do pequeno produtor, como pode ser visto no quadro 1. A ideia de que a elaboração das propostas seria em conjunto com as comunidades esteve presente em diversas matérias que reafirmaram a participação direta do beneficiário. Mas vale ressaltar que o assunto sempre partiu de autoridades e não dos produtores, o que demonstra uma hierarquização da narrativa a partir dos órgãos e representantes oficiais, contrariando o que era propagado.

**Quadro 1** – Textos indicativos da participação dos produtores beneficiados

<p><b>Fomento: Poloni quer ajuda das cooperativas para execução do PR 12 Meses</b> “Dessa vez não é o governo que vai dizer o que deve ser feito, mas a comunidade que vai discutir o que fazer” – <i>Secretário de Estado da Agricultura, Antônio Leonel Poloni.</i> Folha de Londrina 04/03/1998</p>
<p><b>Governo investiu milhões na agricultura</b> “É a comunidade que decide de que forma aplicar os recursos, optando sempre pelas áreas mais carentes e de maior potencial de mercado, com a assessoria de nossos técnicos” – <i>Humberto Malucelli Neto, gerente do Paraná 12 Meses.</i> Diário da Manhã 30/08/1999</p>
<p><b>Agricultura: Rusch entrega recursos do Paraná 12 Meses</b> “O mais importante é que o Paraná 12 Meses não empurra de cima para baixo. É no próprio município que as prioridades são eleitas e definido o tipo de projeto em que o dinheiro será aplicado”. – <i>Deputado estadual Élio Lino Rusch (PFL, partido do governador Jaime Lerner)</i> O Paraná 03/01/2002</p>

**Fonte:** Elaboração própria com base na análise dos jornais consultados na pesquisa.

A fala de Humberto Malucelli Neto, gerente do Paraná 12 Meses (EMATER..., 1999) destaca que as opções se davam por propostas de maior potencial de mercado e teriam assessoria dos técnicos envolvidos. Por si só, tal narrativa também demonstra uma condução na tomada de decisões, imprimindo uma atuação subentendida de cima para baixo.

## Defesa do agronegócio e da iniciativa privada

De uma forma aberta ou não, praticamente todos os textos analisados se mostraram favoráveis, também, a conceitos de tecnologia do agronegócio e atendimento às exigências de mercado. Do material pesquisado, 100 fazem alusão direta a tal proposta, dos quais 58 são *releases* do governo do Estado e/ou prefeituras, todos os demais também são decorrência de fonte oficial e com posicionamento unidimensional.

O discurso corrente nos textos apresentava o ‘Paraná 12 Meses’ como o projeto que iria transformar o campo, ou seja, uma ‘mudança sem mudar’, favorável ao agronegócio. O secretário de Estado da Agricultura e do Abastecimento, Antônio Leonel Poloni, dizia na edição do dia 03/02/1998 do ‘Diário da Manhã’ que o mercado era mais exigente depois da abertura econômica e por isso a ati-

vidade do pequeno produtor deveria se adequar. Na Edição do dia 28/07/1999, a ‘Folha de Londrina’ publicou o artigo “Agente de transformação”, de autoria do secretário, onde ele foi ainda mais incisivo, afirmando que na atualidade não havia mais espaço para paternalismos no meio rural. Dizia ainda que o governo iria trabalhar em parceria com a iniciativa privada e organizações não governamentais (ONGs), personagens muito presentes nos governos neoliberais de então.

Ainda relativo à iniciativa privada, foram frequentes as notícias sobre parcerias com empresas e instituições. O governo buscava apoio, por exemplo, de cooperativas, para mudar a mentalidade dos pequenos agricultores cooperados, o que significava a aceitação do modelo do agronegócio. A opção pela iniciativa privada em detrimento do Estado aparece também nas notícias sobre as vilas rurais, como de parcerias para desenvolvimento de atividades produtivas entre os moradores. Nesse sentido, surgem textos sobre acordos realizados com frigoríficos, cooperativas e empresas privadas. Em nenhum momento o pequeno produtor foi ouvido a respeito para dizer o que pensava do tema, como mostra o quadro 2.

**Quadro 2** – Matérias com posição favorável à participação da iniciativa privada

<p><b>SEAB difunde Paraná 12 Meses entre cooperativas</b> Governo tentou inserir cooperativas no Projeto indicando cooperados com menos de 50 hectares, ajudando a elaborar projetos e dar assistência. <i>Diário da Manhã 13/11/98</i></p>
<p><b>Estímulo ao café: Lerner recebe projeto do PR 12 Meses na Copramil</b> Matéria diz que cooperativa desenvolveu projeto café, ou seja, participação da iniciativa privada. <i>Folha de Londrina 11/09/98</i></p>
<p><b>Café: Ribeirão Claro inaugura laboratório do café</b> Trata de inauguração do laboratório instalado com recursos do Paraná 12 Meses e participação do Sindicato Rural Patronal, SEAB e Emater. <i>Folha de Londrina 27/09/2001</i></p>

**Fonte:** Elaboração própria com base na análise dos jornais consultados na pesquisa.

As práticas tradicionais de trabalho na lavoura, usadas pelos pequenos agricultores, apareciam no discurso como representantes do atraso e do antiquado, já o agronegócio neoliberal era o moderno e transformador. A iniciativa privada, segundo as fontes oficiais, traria o desenvolvimento, como destacava o secretário Antônio Leonel Poloni. O secretário também criticava outros projetos, como o

‘Paraná Rural’ (anterior ao ‘Paraná 12 Meses’), que considerava como exemplo errado por conta da forte presença do Estado. Dizia que dos 140 milhões de dólares investidos na época, metade tinha sido usado para a “manutenção da máquina pública”, como declarou à ‘Folha de Londrina’ de 10/02/1998, na matéria ‘Paraná 12 Meses já está no campo’. No texto, Poloni criticava que 50% dos recursos do programa anterior foram usados para custeio técnico estatal e dizia que no ‘Paraná 12 Meses’ o dinheiro iria todo para o campo, mas com apoio da iniciativa privada. Em entrevista para a ‘Folha de Londrina’, o governador Jaime Lerner também fazia questão de defender a participação da iniciativa privada no ‘Paraná 12 Meses’: “É desta forma, dividindo responsabilidades com a iniciativa privada e com a sociedade civil organizada que, no Paraná, estamos conseguindo avançar, desenvolvendo ações que vão contribuir para que, em pouco tempo, tenhamos no campo um novo agricultor” (LERNER..., 1999), dizia o governador.

Nesse contexto, que ganhou força na época, aumentou também a discussão sobre a necessidade de “modernizar” o serviço de extensão rural, o que, na prática, significava enxugar investimentos na Emater Paraná. A empresa incrementou a exigência junto às prefeituras no sentido de fechar convênios para realização de serviços em seus territórios. Ou seja, a prefeitura deveria ajudar a manter a estrutura da extensão rural estadual. A intenção era dividir responsabilidades e reduzir custos em uma estrutura que já se encontrava defasada. De 1980 a 2000 a empresa perdeu 400 funcionários, caindo de 1981 para 1542 o quadro de efetivos, segundo Sepulcri (2005). Em substituição, o governo de viés neoliberal terceirizava serviços, como era o caso da assistência social para atender moradores das vilas rurais. Dois *releases* do governo do Estado demonstram essa situação. Um deles foi ‘Emater reformula e moderniza política para melhorar atendimento ao agricultor’ (EMATER..., 1999). O texto tratava de convênios fechados com prefeituras que deveria pagar um valor para a realização de atividades da empresa de extensão estatal. No dia 15 de maio de 2002 o mesmo jornal publicou o *release* ‘Assistência social volta às vilas rurais’, que destacava a contratação de empresa terceirizada para fazer esse trabalho, atividade que pertencia à estrutura da Emater.

## **Os donos da narrativa do ‘Paraná 12 Meses’**

O ‘Paraná 12 Meses’ foi apresentado como um projeto que teria a participação direta dos beneficiários na elaboração das propostas e aplicação dos recursos. Todo trabalho, portanto, seria horizontal, no sentido de “fazer juntos”



e não “fazer para”. Na proposta apresentada ao BIRD, os produtores seriam protagonistas e não objetos passivos de ações.

De acordo com a Seab (2019), todas as propostas para aplicação de recursos seriam elaboradas e implementadas pelas comunidades rurais, que eram os núcleos capazes de reconhecer as necessidades locais. Assim, a participação dos beneficiários se daria pelo diálogo em todas as fases do projeto. A ideia era garantir “uma relação em que o beneficiário decide sobre seu próprio desenvolvimento” (SEAB, 2019). Dessa forma, a proposta de trabalho se apresenta de forma mais horizontal, ou mesmo “de baixo para cima”.

As propostas seriam elaboradas nos municípios, pelos escritórios locais da Emater, dentro daquilo definido como prioridade pelos conselhos municipais. O ‘Projeto’ também contava com comissões regionais e estadual (IPARDES, 2006). Os documentos mostram o que era proposto e como se desenvolveram as narrativas apresentadas em um momento em que o discurso neoliberal se tornou dominante no País e no Paraná, inclusive nos textos jornalísticos, ainda que proposto dentro de um sistema patrimonialista. A proposta presente era de recuperação e desenvolvimento do pequeno estabelecimento rural e torná-lo competitivo no mercado.

## Vozes dominantes na veiculação de notícias

Se a comunidade era a base das ações, seria natural que ela aparecesse no discurso de matérias, *releases* e artigos como protagonistas, no mínimo em posição de igualdade, e não apenas como personagens beneficiados. Mas a pesquisa demonstra que isso não ocorreu. As vozes oficiais se apoderaram da narrativa central, como do governador Jaime Lerner, presença constante nas notícias. Mais que ele, apareceu o secretário de Estado da Agricultura e do Abastecimento, Antônio Leonel Poloni, e o secretário da Habitação, Rafael Dely (por conta das vilas rurais), personagens frequentes em repasse de recursos e inaugurações.

Além do governador e secretários, aparecem diretores e presidentes de outras empresas de governo envolvidas com o ‘Projeto Paraná 12 Meses’. Esses atores foram as vozes políticas, na maioria das vezes, embora em alguns momentos surgissem com uma narrativa técnica. Nos planos regionais e municipais, foi comum a participação de chefes de núcleos da SEAB, Codapar, Cohapar<sup>11</sup> e Emater.

---

<sup>11</sup> Companhia de Habitação do Paraná.

As vozes oficiais dos municípios também apareceram com frequência. Prefeitos, secretários municipais e vereadores tiveram como narrativa central o agradecimento e elogios ao governo do Estado. Em suas palavras, o ‘Paraná 12 Meses’ era apontado como o maior projeto já desenvolvido no Paraná. Técnicos municipais que trabalhavam em conjunto com o Estado no atendimento aos beneficiários, também estavam no discurso.

Deputados estaduais governistas eram constantes, principalmente quando se tratava do repasse de recursos. Nesses casos, eles aproveitavam politicamente o espaço para se colocarem como portadores dos cheques nas solenidades em que os valores eram entregues. Percebe-se que os jornais davam espaço para determinados nomes, entre os deputados, que foram recorrentes ao longo dos quatro anos como responsáveis pelos repasses e sempre com direito a longas falas em primeira pessoa. Termos como “o maior investimento já feito” e “revolução no campo”, foram publicados constantemente.

Matérias e *releases* também destacaram representantes do BIRD, quando da avaliação do ‘Paraná 12 Meses’, e da iniciativa privada, com atores das agroindústrias e cooperativas falando do projeto. Os produtores beneficiados apareceram sempre como personagens atendidos.

Não é objetivo deste trabalho quantificar o conteúdo das falas, mas a tabela ‘3’ ilustra a participação dos atores. A variedade de vozes é relativamente alta, com representantes de governos estadual e municipais, produtores e iniciativa privada.

**Tabela 3** – Principais vozes presentes nos textos publicados nos jornais

<b>ATORES DONOS DO DISCURSO</b>	<b>VEZES</b>
<b>Autoridades do governo, incluindo governador e secretários</b>	<b>103</b>
<b>Técnicos do Estado e chefes regionais</b>	<b>57</b>
<b>Prefeitos, vereadores, secretários e técnicos municipais</b>	<b>53</b>
<b>Deputados e autoridades políticas</b>	<b>49</b>
<b>Pequenos produtores e vileiros beneficiários</b>	<b>35</b>
<b>Coordenadores do projeto</b>	<b>26</b>
<b>Iniciativa privada e representantes da grande propriedade</b>	<b>9</b>

**Fonte:** Elaboração própria com base na análise dos jornais consultados na pesquisa.

Secretários de Estado e o governador Jaime Lerner foram as principais vozes na apresentação do ‘Projeto Paraná 12 Meses’, principalmente na defesa

do aspecto neoliberal. O discurso corrente entre secretários e o governador era favorável ao agronegócio e da necessidade de estar preparado para ser competitivo no mercado, que chamam de globalizado, após a abertura econômica do governo Fernando Henrique Cardoso no plano federal. Prefeitos e demais políticos aparecem nos textos como distribuidores dos recursos e para elogiar o ‘Projeto’. Nota-se que em termos quantitativos há pouca presença da iniciativa privada, porém o papel deles é citado na maioria dos textos pelas personagens oficiais e/ou políticas.

**Quadro 3** – Discurso político favorável à ‘modernização’ do Paraná 12 Meses

<p><b>Governo Lerner garante terra para 16 mil famílias</b> Balanço do projeto ‘Vilas Rurais’ e explicação de como funciona. <i>Diário da manhã 16/06/02</i></p>
<p><b>Paraná 12 Meses melhora as condições de vida no campo</b> Texto é uma descrição do projeto, insistindo no protagonismo do produtor. <i>Folha de Londrina 30/06/1999</i></p>
<p><b>Dely e Burin inauguram Vila Rural</b> Inauguração de vila rural em Palotina. Prefeito e presidente da Câmara elogiam o projeto e dizem que é a reforma agrária que todos querem: “Sem violência, sem invasão e com justiça social”. <i>O Paraná 30/09/1999</i></p>
<p><b>Plauto leva Paraná 12 Meses a Ipiranga</b> Entrega de recursos do projeto. Falam do empenho do governo do Estado e do deputado Plauto Miró. <i>Diário da Manhã 27/05/2002</i></p>
<p><b>Oeste ganha mais três Vilas Rurais</b> Texto enaltece o projeto na voz de prefeitos e do secretário de Habitação, Rafael Dely. <i>O Paraná 13/06/1999</i></p>

**Fonte:** Elaboração própria com base na análise dos jornais consultados na pesquisa.

A narrativa do ‘Paraná 12 Meses’ abriu espaço para a avaliação de representantes dos grandes produtores rurais (empresários rurais) e de setores do agronegócio. O objetivo parece ter sido de buscar uma aprovação do empresário rural para os investimentos feitos ao pequeno produtor de maneira a não alterar o modelo fundiário estadual. As vozes presentes foram favoráveis e elogiosas à proposta de aproximação dos projetos à lógica do mercado agroindustrial. Em um artigo publicado em 23 de junho de 2001, no ‘Diário da Manhã’, um latifundiário dizia: “O bóia fria coopera com o grande produtor, sendo, às vezes,

até indispensável”. Quanto à equipe técnica, teve o papel de tratar das questões operacionais e produtivas.

## O papel do beneficiado na narrativa

A tabela 3 mostra uma presença significativa de pequenos produtores na narrativa. Todos eles são beneficiários do ‘Paraná 12 Meses’, principalmente moradores das vilas rurais. Se fosse observado apenas pelo aspecto quantitativo, a conclusão seria de que há sim uma participação efetiva de tal público e uma horizontalidade na produção de sentido do ‘Projeto’. Porém, o levantamento quantitativo é insuficiente para se tirar essa conclusão. A análise do discurso dos textos mostrou que não se trata de uma fala participativa, mas de legitimação da narrativa oficial, construída por jornalistas e assessores de imprensa, a partir de agradecimentos e elogios aos investimentos. O pequeno produtor, tratado dentro da lógica da agricultura familiar do agronegócio, surge como “personagem” objeto dos investimentos. Os textos comparam o “antes e o depois” na vida dos beneficiados.

### Quadro 4 – Discurso de beneficiários do ‘Projeto Paraná 12 Meses’ como personagens

<p><b>Morador de vila rural reduz gasto com supermercado</b> “Estou realizado. Trabalhei durante anos como arrendatário e todo lucro, no final das contas, ia para o bolso do dono da terra. Aqui eu sou o dono e a nossa vida nunca foi tão boa”. – <i>Joel de Almeida, morador da Vila Rural Colina da Esperança, de Lindoeste.</i> <i>Diário da Manhã 14/12/2000</i></p>
<p><b>Dely e Burin Inauguram vila rural</b> “Essa casinha e esse pedaço de chão era tudo que eu pedia na vida”. - <i>Dionísio Bento de Souza, morador da Vila Rural Terra da Gente, de Palotina.</i> <i>O Paraná 28/09/2000</i></p>
<p><b>Vila Rural de Braganey colhe a primeira safra</b> “Não lembro de algum dia na vida segurar quase R\$ 600 nas minhas mãos. Dinheiro que é fruto do meu trabalho, num lote que não é dos outros. É meu” – <i>Lúcio Kraieski, morador da Vila Rural Luz da Terra, de Braganey.</i> <i>O Paraná 20/01/2001</i></p>

**Fonte:** Elaboração própria com base na análise dos jornais consultados na pesquisa.

Exemplos como das matérias do quadro 4 foram frequentes em publicações onde aparecem os pequenos produtores. A análise demonstrou que o

‘Paraná 12 Meses’ teve grande variedade de vozes em matérias, *releases* e artigos, mas sempre com um discurso único, em consonância com a proposta. Ao contrário do conceito jornalístico de objetividade e imparcialidade, em nenhum texto há oposição ou questionamentos ao ‘Projeto’.

## Apoderação discursiva do projeto

Com relação aos atores centrais, as autoridades falavam em nome dos produtores assistidos, sempre definindo o que era bom ou ruim para eles. O ‘Paraná 12 Meses’ aparecia como um estímulo para produzir mais e melhor, inserido nas propostas do agronegócio, considerado como via única a ser seguida pela pequena produção, uma via unidimensional marcusiana. Os políticos, em especial prefeitos e deputados, apareciam como responsáveis pela conquista dos recursos junto ao governo do Estado ou, pelo menos, como os grandes parceiros do governo. Equipes técnicas foram ouvidas para dar explicações sobre projetos e os beneficiários como personagens legitimadoras das qualidades dos investimentos.

Além disso, a narrativa construída pelas assessorias de imprensa e jornais mostra um “sequestro” do discurso de construção do projeto pelo meio político. Como pode ser visto no quadro 5, tais atores apareceram muitas vezes se apropriando da elaboração a partir da distribuição de recursos, o que dava ao receptor a ideia de que era uma conquista desses personagens e não projetos elaborados em conjunto pela comunidade.

### Quadro 5 – Apropriação do projeto por vozes políticas no discurso jornalístico

<b>Zuk afirma que Paraná 12 Meses vem para recuperar o setor da agricultura</b> – Luiz Carlos Zuk, deputado estadual governista. ( <i>Diário da Manhã</i> - 05/02/1998)
<b>Plauto anuncia R\$ 2,4 milhões para a agricultura</b> – Plauto Miró Guimarães Filho, deputado estadual governista. ( <i>Diário da Manhã</i> - 02/04/2002)
<b>Henrichs repassa recursos para vileiros</b> – José Carlos Henrichs, prefeito de Boa Vista de Aparecida. ( <i>O Paraná</i> – 18/02/2001)
<b>Elio e Adelar Entregam recursos do PR 12 Meses</b> – Élio Rusch, deputado estadual governista e Adelar Arrozi, prefeito de Ibema. ( <i>O Paraná</i> – 13/02/1999)

**Fonte:** Elaboração própria com base na análise dos jornais consultados na pesquisa.

Numa época que a internet ainda era insipiente e as redes sociais não existiam, se observa que vozes oficiais agiram necessariamente em conjunto com os veículos de mídia impressos na defesa do modelo proposto e aplicado no ‘Paraná 12 Meses’. A partir da concordância com um pensamento único, o discurso tornou-se alinhado e oferecido aos leitores. A proposta do projeto, ainda que sem citar ou sem ser proposital, seguiu os conceitos defendidos por Paulo Freire (2001), de horizontalidade e participação efetiva do produtor rural como protagonista. Mas a narrativa presente na mídia mostra que isso não ocorreu na prática, ao contrário, percebe-se um protagonismo intenso das fontes oficiais e uma presença do beneficiário apenas como objeto receptor.

## **O pensamento único consolidado por fontes oficiais**

A partir da análise de discurso, observa-se que um projeto dominante pode ser tratado de forma unidimensional, como verdade única. Quem seria o sujeito dessa ação, ou seja, o pequeno produtor rural, torna-se objeto reificado (LUKÁCS, 2003), ou coisificado (FREIRE, 2001). Ao se referir à ‘unidimensionalidade’, Herbert Marcuse (1973) também analisa a discursividade. Para o autor, o processo de dominação passa por uma linguagem unificada, contrária a qualquer distinção.

A síntese proposicional liga a ação (ou estado) ao sujeito, de tal maneira que este é designado como o ator (ou portador) e é assim distinguido do estado ou função em que aconteça estar (...) E se uma sentença dá uma definição de seu sujeito, não dissolve o sujeito em seus estados ou funções, mas o define como estando neste estado ou exercendo esta função. (MARCUSE, 1973, p 102).

Marcuse (1973) afirma que as “abreviaturas linguísticas” promovem conteúdos sociais e suprimem outros. A imposição unidimensional demonstra que quem tem a supremacia, pelo voto, econômico e/ou como emissor, impõe um discurso e suprime outro, contrário ao seu. No caso do ‘Paraná 12 Meses’, isso pode ser visto claramente, já que as vozes oficiais dominaram a emissão da mensagem e a narrativa oficial predominou mesmo na fala dos beneficiários, usados como legitimadores do discurso governamental.

Se a análise de discurso deve se valer da palavra em movimento para ver qual é a significação do texto (ORLANDI, 2007), toda estrutura de comunicação mostrou uma afirmação de sentidos favorável à inserção do pequeno produ-

tor ao agronegócio. A justificativa do trabalho dava conta de analisar exatamente a proposta que pode estar por trás da política pública divulgada como horizontal. Na prática, o que pode ocorrer é a dominação e legitimação de determinada ordem a partir da produção de discursos das autoridades (CHARAUDEAU, 2016). Nesse caso, como se observou na pesquisa, as vozes oficiais foram predominantes na apresentação do ‘Paraná 12 Meses’.

## **Considerações finais**

A análise mostrou que o ‘Paraná 12 Meses’ teve grande variedade de vozes publicadas nos jornais, mas geralmente com a mesma narrativa, em concordância com o projeto. Os atores presentes na construção discursiva, portanto, foram os representantes de governo e da estrutura do ‘Projeto’, como técnicos e conselheiros, além de políticos governistas, incluindo deputados e prefeitos alinhados. Até mesmo os representantes do agronegócio, como diretores de cooperativas e grandes produtores tiveram espaço.

Os textos analisados demonstraram uma narrativa alinhada com as propostas neoliberais, como defesa do estado mínimo e incremento da iniciativa privada, globalização, exigências de mercado no agronegócio e terceirização dos serviços. Tais resultados podem ser, portanto, uma afirmativa da ocorrência da unidimensionalidade industrial (MARCUSE, 1969) também no meio rural. As vozes oficiais predominaram durante todo desenvolvimento do projeto. Isso é observado nos textos e subtítulos, a partir de quem fala e da maneira como fala (CHARAUDEAU, 2010). Tal posição contou, também, com postura favorável dos veículos de comunicação, que atuaram em consonância com o governo, confirmando a afirmação de Charaudeau (2016), que diz que há uma ação conjunta entre governo e mídia na divulgação de assuntos de interesse governamental.

A conclusão é que a horizontalidade proposta pelo projeto não se confirmou nos discursos, o que se viu foi a verticalização narrativa. As vozes oficiais trataram os pequenos produtores como público atendido, impondo um ponto de vista sobre o que e como produzir. Quando ouvidos, esses agricultores sempre apareceram como personagens alvos dos projetos, destacando a importância do ‘Paraná 12 Meses’. Se a análise fosse quantitativa, demonstraria uma presença razoavelmente constante dos beneficiários, mas a observação do discurso mostrou que o papel que coube a eles foi de legitimação da proposta oficial, com elogios e agradecimentos. Foi, então, o personagem alvo dos investimentos, que precisava de políticas compensatórias para evoluir dentro da unidimensionalidade do agronegócio.

Se houvesse igualdade, a fala dos beneficiários teria de ser mais técnica e demonstrar que foi uma decisão deles, também, a adesão às propostas desenvolvidas, o que não ocorreu. O protagonismo do discurso ficou a cargo do governo e políticos, colocados em posição superior ao pequeno produtor. Como protagonistas, defenderam uma proposta de inserção dos pequenos estabelecimentos à lógica do agronegócio industrial, como consumidores de insumos e fornecedores de matéria prima. O governador Jaime Lerner, os secretários da Agricultura e do Abastecimento, Antônio Leonel Poloni e da Habitação, Rafael Dely, orientaram o discurso no sentido de apresentar o agronegócio e o neoliberalismo como únicos caminhos para a existência no meio rural, inclusive para o pequeno agricultor.

Observa-se, portanto, que uma proposta de horizontalidade, para ser comprovada, precisa se expressar na discursividade. Além disso, em um processo horizontal, haveria uma diversidade de ideias. O discurso presente na divulgação de um projeto grandioso, como o 'Paraná 12 Meses', não confirmou paridade entre os atores e impôs um modelo unidimensional e vertical de desenvolvimento.

Percebe-se similaridade entre a unidimensionalidade urbana/industrial e o que se observou no discurso para o meio rural. Em temas macroeconômicos, há um destaque muito maior ao que pensa e quer o mercado, seja em crises ou em investimentos. A análise do 'Paraná 12 Meses' apresentou as mesmas características, com o mercado em primeiro plano e o pequeno produtor rural ocupando um papel secundário, como se o estabelecimento rural fosse apenas uma extensão da fábrica.

## Referências

ALTAFIN, I. **Reflexões sobre o conceito de agricultura familiar**. Brasília, 2005. Disponível em: <http://www.enfoc.org.br/system/arquivos/documentos/70/f1282/reflexoes-sobre-o-conceito-de-agricultura-familiar---iara-altafin---2007.pdf>. Acesso em: 07 jan. 2021.

BALSAN, R. Impactos decorrentes da modernização da agricultura brasileira. **Campo – Território**: revista de geografia agrária-UFU, Uberlândia, v.1, n.2, p.123-151, ago. 2006.

BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial**. Washington, DC, 1997.

BARROS FILHO, C. de. **Ética na comunicação**. 3. ed. São Paulo: Summus, 2003.



CAMILOTTO, C. A. G.; CRHISPIM, R. G.; LOPES FILHO, B. B. L. Indivíduos e organizações na sociedade civil interface entre a esfera política e o capital social. **Comunicação & Mercado**, Dourados, v. 4, n. 11, p. 70-82, 2015.

CARVALHO, G. Diretrizes para análise de discurso em jornalismo. **Revista Uninter de Comunicação**, Curitiba, n.1, p. 5-27, jun./dez. 2013.

CHARAUDEAU, P. **A conquista da opinião pública**: como o discurso manipula as escolhas políticas. São Paulo: Contexto, 2016.

CHARAUDEAU, P. **Discurso das mídias**. São Paulo: Contexto, 2010.

CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DO EXTREMO SUL [CODESUL]. **O papel social do pequeno estabelecimento rural no Paraná**. Curitiba, 1978.

CUNHA, L. A. G. Questão agrária e região no Paraná. *In*: ROSAS, C. A. R. F. (org.). **Perspectivas da geografia agrária no Paraná**: abordagens e enfoques metodológicos. Ponta Grossa: Estúdio Texto, 2015. p. 51-59.

DUARTE, J. **Comunicação pública**: Estado, mercado, sociedade e interesse público. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

EMATER reformula e moderniza política para melhorar atendimento ao agricultor. **Diário da Manhã**, Ponta Grossa, p.10, 27 jan. 1999.

FAJARDO, S. Aspectos da ocupação, da formação da estrutura produtiva e das transformações na paisagem rural no território paranaense. **Caminhos de Geografia**, Uberlândia, v.7, n. 20, p. 89-101, fev. 2007.

FANINI, A. M, R.; SOUZA, M.; PEREIRA, D. S. Uma análise discursiva sobre parcialidade, pluralidade de vozes e princípio do contraditório em uma agência estadual de notícias. **Discursos Fotográficos**, Londrina, v.11, n.18, p.143-170, jan./jun. 2015.

FERNANDES, B. M. Espaços agrários de inclusão e exclusão social: novas configurações do campo brasileiro. **Agrária**, São Paulo, n. 1, p. 16-36, 2004.

FERREIRA, A. D. Movimentos sociais rurais no Paraná: 1978-1982. *In*: BONIM, A.A. *et al.* **Movimentos sociais no campo**. Curitiba: Ed. da Universidade Federal do Paraná, 1987. p. 9-50.

FREIRE, P. **Extensão ou comunicação?** 11. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001.

INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL [IPARDES]. **Avaliação institucional do Projeto Paraná 12 Meses**. Curitiba, 2006.

- LERNER garante apoio ao campo. **Folha de Londrina**, Londrina, p.6, 28 jul. 1999.
- LUKÁCS, G. **História e consciência de classe**: estudos sobre a dialética marxista. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- MACHADO, B. P. Contribuição ao estudo da história agrária do Paraná: formação da estrutura agrária tradicional dos Campos Gerais. *In*: ANPUH, 2., Curitiba. **Anais** [...], Curitiba, 1962.
- MAFEI, M. **Assessoria de imprensa**: como se relacionar com a mídia. São Paulo: Contexto, 2012.
- MARCUSE, H. **Tecnologia, guerra e fascismo**. São Paulo: Ed. da Unesp, 1998.
- MARCUSE, H. **Eros e civilização**: uma interpretação filosófica do pensamento de Freud. 6. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.
- MARCUSE, H. **A ideologia da sociedade industrial**: o homem unidimensional. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.
- MARCUSE, H. **An essay on liberation**. Boston: Beacon Press, 1969. Disponível em: <https://www.marxists.org/reference/archive/marcuse/works/1969/essay-liberation.htm>. Acesso em: 12 fev. 2021.
- MARTINS, J. de S. **O cativo da terra**. São Paulo: Hucitec, 1986.
- ORLANDI, E. P. **Discurso e texto**: formulação e circulação dos sentidos. Campinas, SP: Pontes, 2008.
- ORLANDI, E. P. **Análise de discurso**: princípios e procedimentos. Campinas, SP: Pontes, 2007.
- PADIZ, P. C. **Formação de uma economia periférica**: o caso do Paraná. 2. ed. Curitiba: Ipardes, 2006.
- PARANÁ. **Projeto Paraná 12 Meses Síntese**. Curitiba, 1997.
- PARANÁ. Secretaria de Estado da Agricultura e do Abastecimento – SEAB. Unidade de Gerenciamento do Projeto Paraná 12 Meses. **Projeto Paraná 12 Meses**: Manual de Campos. Curitiba, 1996.
- PÊCHEUX, M. **O discurso**: estrutura ou acontecimento. 4. ed. Campinas, SP: Pontes, 2006.
- PEREIRA, J. M. M. A reforma agrária assistida pelo mercado do Banco Mundial na África do Sul e no Brasil (1994-2002). **Estudos Ibero-Americanos**, Porto Alegre, v.43, n.1, p. 218-235, 2017a.

PEREIRA, J. M. M. Metamorfoses da política de ajuste estrutural do Banco Mundial (1980-2014). **Revista Sociologias**, Porto Alegre, ano 19, n.44, p. 390-422, jan/abr. 2017b.

ROLIM, C. F. C. O Paraná urbano e o Paraná do agrobusiness: as dificuldades para a formulação de um projeto político. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 86, p.49-99, set/dez. 1995.

SECRETARIA DE ESTADO DA AGRICULTURA E DO ABASTECIMENTO [SEAB]. **Projeto Paraná 12 Meses**. Disponível em: <http://www.simep.seab.pr.gov.br/pr12meses/index.html>. Acesso em: 20 mar. 2019.

SEPULCRI, O. **Estratégias e trajetórias institucionais da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Paraná (Emater-PR)**. 2005. 145 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) - Centro de Pesquisas Econômicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2005.

SERRA, E. O novo modelo agrícola e a proletarização do trabalhador rural no norte do Paraná. In: ROSAS, C. A. R. F. (org.). **Perspectivas da geografia agrária no Paraná: abordagens e enfoques metodológicos**. Ponta Grossa: Estúdio Texto, 2015. p. 25-38.

SERRA, E. Os primeiros processos de ocupação de terra e a organização pioneira do espaço agrário do Paraná. **Boletim de Geografia**, Maringá, ano 10, n. 1, p. 61-89, 1992.

SILVA, J. G. da. A estrutura agrária do Estado do Paraná. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n.87, p. 175-195, 1996.

SOUZA, H. J. de. **Análise de Conjuntura**. 27. ed. Petrópolis: Vozes, 1984.

TRAQUINA, N. **Teorias do Jornalismo: Porque as notícias são como são**. 3. ed. Florianópolis: Insular, 2012.

WILKSON, J. Distintos enfoques e debates sobre a produção familiar no meio rural. **Agroecologia e desenvolvimento rural sustentável**, Porto Alegre, v.1, n.3, p. 20-30, jul/set. 2000.

Recebido em: 12 de setembro de 2020

Aprovado em: 22 de outubro de 2020



STAEPE – Seção Técnica de Apoio ao Ensino, Pesquisa e Extensão  
Laboratório Editorial  
Rodovia Araraquara-Jaú, km 01  
14800-901 – Araraquara  
Fone: (16) 3334-6275  
e-mail: [laboratorioeditorial.fclar@unesp.br](mailto:laboratorioeditorial.fclar@unesp.br)  
<http://www.fclar.unesp.br/laboratorioeditorial>

Produção Editorial:



