



**INSTITUTO LATINO-AMERICANO  
DE ECONOMIA, SOCIEDADE E POLÍTICA (ILAESP)**

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM INTEGRAÇÃO  
CONTEMPORÂNEA DA AMÉRICA LATINA**

**A AMPLITUDE DA MARÉ ROSA: uma análise das experiências de  
governo no Brasil, Chile e Uruguai**

**WANDERLEY DOS REIS NASCIMENTO JÚNIOR**

**FOZ DO IGUAÇU  
2017**



INSTITUTO LATINO-AMERICANO  
DE ECONOMIA, SOCIEDADE E POLÍTICA (ILAESP)

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM INTEGRAÇÃO  
CONTEMPORÂNEA DA AMÉRICA LATINA

## **A AMPLITUDE DA MARÉ ROSA: uma análise das experiências de governo no Brasil, Chile e Uruguai**

WANDERLEY DOS REIS NASCIMENTO JÚNIOR

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Integração Contemporânea da América Latina, chancelado pela Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Integração Contemporânea da América Latina.

Orientadora: Dra. Renata Peixoto de Oliveira

Coorientador: Dr. Fabricio Pereira da Silva

FOZ DO IGUAÇU  
2017

Catálogo elaborado pela Divisão de Apoio ao Usuário da Biblioteca Latino-Americana  
Catálogo de Publicação na Fonte. UNILA - BIBLIOTECA LATINO-AMERICANA

Nascimento Júnior, Wanderley dos Reis.

A amplitude da Maré Rosa: uma análise das experiências de governo no Brasil, Chile e Uruguai / Wanderley dos Reis Nascimento Júnior. - Foz do Iguaçu, 2017.

184 f.

Orientador: Renata Peixoto de Oliveira.

Coorientador: Fabricio Pereira da Silva.

Universidade Federal da Integração Latino-Americana.  
Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política.  
Integração Contemporânea da América Latina.

1. Partidos políticos - Esquerda - Centro-Esquerda. 2. Governos Progressistas - Brasil - Chile - Uruguai. 3. Sistemas de Governo - 1999-2010. I. Oliveira, Renata Peixoto de, Orient. II. Silva, Fabricio Pereira da, Co-Orient. III. Título.

PR/Biunila

CDU 329(81+83+899)

## WANDERLEY DOS REIS NASCIMENTO JÚNIOR

### A AMPLITUDE DA MARÉ ROSA: uma análise das experiências de governo no Brasil, Chile e Uruguai

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Integração Contemporânea da América Latina, chancelado pela Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Integração Contemporânea da América Latina.

#### BANCA EXAMINADORA



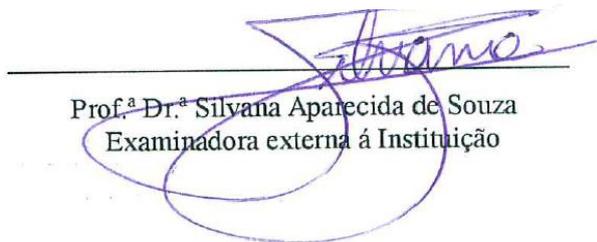
Profa. Dra. Renata Peixoto de Oliveira  
Orientadora



Prof. Dr. Fabricio Pereira da Silva  
Co Orientador



Prof.ª Dr.ª Heloísa Marques Gimenez  
Examinadora externa ao Programa



Prof.ª Dr.ª Silvana Aparecida de Souza  
Examinadora externa à Instituição

Foz do Iguaçu, 23 de fevereiro de 2017.

## AGRADECIMENTOS

Desde que o aspirante a mestre decidira içar velas e se lançar nas marés do Atlântico e Pacífico Sul, presenciara diferentes tormentas. Entretanto, durante os infortúnios que abatera sobre seu veleiro ou, até mesmo, em mar calmo, o navegante recebera apoio de diferentes pessoas mediterrâneas ou versadas nas artes do mar. Ora, é imprescindível, pois, que, chegado o tempo da apresentação de seu diário de bordo, houvera espaço para o reconhecimento do papel fundamental dessas pessoas.

A princípio, as condecorações se voltam àqueles que permaneceram no porto. Aos que sempre serão âncora e farol, Vilma, Wanderley e Eleonora, de outro modo não haveria jornada alguma. Aos companheirxs de outras rotas, Ana Clara, Carol, Erô, Elaine, Ed, Josi, Juliana, Karla, Leo, Manel, Michelle, Matheus, Peter, Renato, Sara e Wagner, pela presença, talvez até confusa, mas leal e intensa. Aos nacionais de outros portos, Antonella, Broko, Bruno, Caro, Ceci Guichón, Ceci, Chelo, Danilo, Drew, Elena, Fede, Fernando, Flor, Joa, Juan, Karla, Leti, Lucía, Luz, Marjo, Miguel, Mima, Nico, René, Txai e Yami, *por los reencuentros!*

É claro que o marujo não se olvidaria e os agradecimentos, na mesma medida, hão de se dirigir aos tripulantes desta travessia. Aos oficiais náuticos, Renata Peixoto e Fabricio Pereira, que, respectivamente, orientaram e coorientaram, indicando um Sul, através de conselhos, dicas e opiniões sempre enriquecedoras, mas, especialmente, pelo apoio, companheirismo, confiança e empenho. Aos professorxs, em terra, pelas dicas sobre o plano de navegação: Gisele Ricobom, Pablo Felix, Jayme Benvenuto e Juan Agullo. À Heloisa Gimenez, pelo avante inicial na formação do nauta e por considerações tão pertinentes durante a fiscalização portuária. Ao André Kaysel, pelas sugestões de correções na rota e pelo incentivo. À secretária, Fernanda Sobral, pela cordialidade e presteza em todos os trâmites burocráticos. Aos demais marujos da tríplice fronteira, Issam, Matías, Manu, Mineiro, Nicole, Talita e Vitor, pelos dias de luta e de glória.

Para cerrar, à companhia financiadora da expedição, UNILA, através do programa Demanda Social, pelo auxílio monetário, mas, sobretudo, pela possibilidade de construção do sonho *LatinoAmericaUnida*.

À este  
*pedazo de tierra*  
*que vale la*  
*pena.*

[...]

Sabes navegar, tens carta de navegação, ao que o homem respondeu, Aprenderei no mar. O capitão disse, Não te aconselharia, capitão sou eu, e não me atrevo com qualquer barco, Dá-me então um com que possa atrever-me eu, não, um desses não, dá-me antes um barco que eu respeite e que possa respeitar-me a mim, Essa linguagem é de marinheiro, mas tu não és marinheiro, Se tenho a linguagem, é como se o fosse. O capitão tornou a ler o cartão do rei, depois perguntou, Poderás dizer-me para que queres o barco, Para ir à procura da ilha desconhecida, Já não há ilhas desconhecidas, O mesmo me disse o rei, O que ele sabe de ilhas, aprendeu-o comigo, É estranho que tu, sendo homem do mar, me digas isso, que já não há ilhas desconhecidas, homem da terra sou eu, e não ignoro que todas as ilhas, mesmo as conhecidas, são desconhecidas enquanto não desembarcarmos nelas, Mas tu, se bem entendi, vais à procura de uma onde nunca ninguém tenha desembarcado, Sabê-lo-ei quando lá chegar, Se chegares, Sim, às vezes naufraga-se pelo caminho, mas, se tal me viesse a acontecer, deverias escrever nos anais do porto que o ponto a que cheguei foi esse, Queres dizer que chegar, sempre se chega, Não serias quem és se não o soubesses já.

[...]

**José Saramago.** *O Conto da Ilha Desconhecida.*

## RESUMO

NASCIMENTO JÚNIOR, Wanderley dos Reis. **A AMPLITUDE DA MARÉ ROSA: uma análise das experiências de governo no Brasil, Chile e Uruguai.** 2017. p. 184. Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA), Foz do Iguaçu, 2017.

O advento do século XXI apresentou para a historiografia política Latino-Americana um fato sem precedentes: a ascensão de partidos e coalizões que se definem como esquerda ou centro-esquerda a governos nacionais em diversos países da região. Esse fenômeno foi definido como maré rosa. Tal fato fez emergir uma vasta literatura visando explicar as trajetórias e características dessas forças políticas. Entretanto, a literatura especializada ainda caminha com os estudos dos impactos dessas administrações quer em âmbito nacional, quanto regional. No presente estudo, fazemos um balanço das administrações dos recentes governos progressistas do Brasil, Chile e Uruguai no âmbito interno de cada país, no que se refere às políticas sociais, e quanto à orientação da política externa e seu impulso ao processo de integração regional.

**Palavras-chave:** Maré Rosa; Governos Progressistas; Políticas Sociais; Política Externa; Integração Regional.

## RESUMEN

NASCIMENTO JÚNIOR, Wanderley dos Reis. **LA AMPLITUD DE LA MAREA ROSA: un análisis de las experiencias de gobierno en Brasil, Chile y Uruguay.** 2017. p. 184. Universidad Federal de Integración Latinoamericana (UNILA), Foz do Iguaçu, 2017.

Los albores del siglo XXI presentaron para la historiografía política latinoamericana un hecho sin precedentes: la asunción de partidos y coaliciones que se definen como izquierda o centroizquierda a los gobiernos nacionales en diferentes países de la región. Ese fenómeno fue definido como marea rosa. El hecho hizo emerger una amplia literatura buscando explicar las trayectorias y características de esas fuerzas políticas. Sin embargo, la literatura especializada todavía camina con los estudios de los impactos de esas administraciones sea a nivel nacional o regional. En el presente estudio, hacemos un balance de las administraciones de los recientes gobiernos progresistas de Brasil, Chile y Uruguay en el ámbito interno de cada país, en los aspectos referentes a las políticas sociales, y en cuanto a la orientación de la política exterior y su impulso al proceso de integración regional.

**Palabras clave:** Marea Rosa; Gobiernos Progresistas; Políticas Sociales; Política Exterior; Integración Regional.

## **ABSTRACT**

NASCIMENTO JÚNIOR, Wanderley dos Reis. **THE AMPLITUDE OF THE PINK TIDE: an analysis of the experiences of government in Brazil, Chile and Uruguay**. 2017. p. 184. Federal University for Latin American Integration (UNILA), Foz do Iguaçu, 2017.

The advent of the twenty-first century presents for a Latin American political historiography an unprecedented fact: a rise of parties and coalitions that define themselves as left or center-left government in different countries of the region. The phenomenon so called by pink tide. This fact did emerge a vast literature trying to explain the paths and characteristics of political forces. However, a specialized literature is still related to studies on administrative impacts at the national level, as well as regional. In the present study, we review the administrations of the progressive governments of Brazil, Chile and Uruguay within each country, with regard to social policies, and the orientation of the foreign policy and its impetus to the regional integration process.

**Key words:** Pink Tide; Progressive Governments; Social Policies; Foreign Policy; Regional Integration.

## LISTA DE FIGURAS

<b>FIGURA 1</b>	Objetivos e variáveis analíticas dos impactos dos PTRCs.....	<b>75</b>
-----------------	--	-----------

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>GRÁFICO 1</b>	Simulação de expectativas de votos esquerda-direita sob baixo, médio e alto grau neoliberal.....	<b>36</b>
<b>GRÁFICO 2</b>	Gasto Público Social em relação ao PIB (1965-78) no Chile.....	<b>54</b>
<b>GRÁFICO 3</b>	Gasto Público Social em relação ao PIB (1990-2010) no Brasil, Chile e Uruguai.....	<b>87</b>

## LISTA DE QUADROS

<b>QUADRO 1</b>	Tipologias de esquerdas na América Latina segundo Lazo Civitanes (2007).....	<b>45</b>
<b>QUADRO 2</b>	Tipologias de esquerdas na América Latina segundo Levitsky e Roberts (2011).....	<b>46</b>
<b>QUADRO 3</b>	Grupos de elaboração, ano de criação e marco legal do ChS, PBF, PANES e AFAM-PE.....	<b>64</b>
<b>QUADRO 4</b>	Mecanismos de focalização do ChS, PBF, PANES e AFAM-PE.....	<b>71</b>
<b>QUADRO 5</b>	Transferências monetárias e de uso definido do ChS, PBF, PANES e AFAM-PE.....	<b>73</b>
<b>QUADRO 6</b>	Condicionalidades do ChS, PBF, PANES e AFAM-PE.....	<b>74</b>
<b>QUADRO 7</b>	Impactos do ChS, PBF, PANES e AFAM-PE sobre a pobreza e a desigualdade.....	<b>80</b>
<b>QUADRO 8</b>	Impactos do ChS, PBF, PANES e AFAM-PE sobre educação e saúde.....	<b>84</b>
<b>QUADRO 9</b>	Atores de PE nos sistemas político brasileiro, chileno e uruguaio.....	<b>119</b>
<b>QUADRO 10</b>	Diplomacia presidencial e o impulso à integração.	<b>129</b>
<b>QUADRO 11</b>	Diplomacia burocrática e o impulso à integração...	<b>134</b>
<b>QUADRO 12</b>	Diplomacia parlamentar e o impulso à integração.....	<b>138</b>
<b>QUADRO 13</b>	Estratégias de desenvolvimento no Brasil, Chile e Uruguai.....	<b>145</b>

## LISTA DE TABELAS

<b>TABELA 1</b>	Brasil, Chile e Uruguai: Pessoas em situação de pobreza e indigência em torno de 2002, 2010 e 2011 (Em porcentagens).....	<b>85</b>
<b>TABELA 2</b>	Coeficiente de Gini no Brasil, Chile e Uruguai (2000-2010).....	<b>86</b>

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AFAM	<i>ASIGNACIONES FAMILIARES</i>
AFAM-PE	<i>ASIGNACIONES FAMILIARES - PLAN DE EQUIDAD</i>
AG-ONU	ASSEMBLEIA GERAL DA ONU
ALADI	ASSOCIAÇÃO LATINO-AMERICANA DE INTEGRAÇÃO
ALALC	ASSOCIAÇÃO LATINO-AMERICANA DE LIVRE COMÉRCIO
ALBA	ALIANÇA BOLIVARIANA PARA OS POVOS DA NOSSA AMÉRICA
ALCA	ÁREA DE LIVRE COMÉRCIO DAS AMÉRICAS
ANCAP	<i>ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE COMBUSTIBLES, ALCOHOLES Y PORTLAND</i>
APE	ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA
BM	BANCO MUNDIAL
CAIXA	CAIXA ECONÔMICA FEDERAL
CAN	COMUNIDADE ANDINA
CASEN	<i>ENCUESTA DE CARACTERIZACIÓN SOCIOECONÓMICA</i>
CEPAL	COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA
CGFOME	COORDENAÇÃO-GERAL DE AÇÕES INTERNACIONAIS DE COMBATE À FOME DO MRE
CHS	<i>SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL CHILE SOLIDÁRIO</i>
CPS	CÂMARA DE POLÍTICA SOCIAL
CS	CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU
DG	DIREÇÃO GERAL CULTURAL DO MRE
DIRECON	<i>DIRECCIÓN GENERAL DE RELACIONES ECONÓMICAS INTERNACIONAL</i>
DPL	DIVISÃO DE PROMOÇÃO DA LÍNGUA PORTUGUESA DO MRE
EUA	ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA
FA	FRENTE AMPLA
FARC	FORÇAS REVOLUCIONÁRIAS DA COLÔMBIA
FHC	FERNANDO HENRIQUE CARDOSO
FMI	FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL
FMLN	FRENTE FARABUNDO MARTÍ PARA LA LIBERACIÓN NACIONAL
FOSIS	<i>FONDO DE SOLIDARIDAD DE INVERSIÓN SOCIAL</i>
FSLN	<i>FRENTE SANDINISTA DE LIBERACIÓN NACIONAL</i>

GATT	<i>GENERAL AGREEMENT ON TARIFFS AND TRADE</i>
GPS	GASTO PÚBLICO SOCIAL
ICC	ÍNDICE DE CARÊNCIAS CRÍTICAS
ILPES	INSTITUTO LATINO-AMERICANO E DO CARIBE DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO E SOCIAL
IPC	ÍNDICE DE PREÇOS AO CONSUMIDOR
ISI	INDUSTRIALIZAÇÃO POR SUBSTITUIÇÃO DAS IMPORTAÇÕES
MAS	<i>MOVIMIENTO AL SOCIALISMO</i>
MCCA	MERCADO COMUM CENTRO-AMERICANO
MDS	MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME DO BRASIL
MIDEPLAN	<i>MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN NACIONAL</i>
MIDES	<i>MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL DE URUGUAY</i>
MIDESCH	<i>MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL DE CHILE</i>
MINREL	<i>MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE CHILE</i>
MPP	<i>MOVIMIENTO DE PARTICIPACIÓN POPULAR</i>
MRE	MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES DO BRASIL
MRREE	<i>MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE URUGUAY</i>
MVR	<i>MOVIMIENTO QUINTA REPÚBLICA</i>
NAFTA	ÁREA DE LIVRE COMÉRCIO DA AMÉRICA DO NORTE
OEA	ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS
OIT	ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO
OMC	ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO
ONGs	ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS
ONU	ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS
PAÍS	<i>MOVIMIENTO ALIANZA PAIS – PATRIA ALTIVA I SOBERANA</i>
PANES	<i>PLAN DE ATENCIÓN NACIONAL A LA EMERGENCIA SOCIAL</i>
PARLASUL	PARLAMENTO DO MERCOSUL
PASIS	PENSÃO ASSISTENCIAL
PBF	PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA
PBS	PENSÃO BÁSICA SOLIDÁRIA
PC	PARTIDO COLORADO DO URUGUAI
PE	POLÍTICA EXTERNA
PEB	POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

PECh	POLÍTICA EXTERNA CHILENA
PETI	PROGRAMA DE ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL
PG	PROGRAMA DE GOVERNO
PMSP	PROGRAMA MERCOSUL SOCIAL E PARTICIPATIVO
PN	PARTIDO NACIONAL DO URUGUAI
PND	PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO
PNUD	PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO
PPA	PLANO PLURIANUAL
PSCH	PARTIDO SOCIALISTA CHILENO
PSDB	PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA
PT	PARTIDOS DOS TRABALHADORES
PTRC	PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIAS DE RENDA CONDICIONADA
RMPS	REDES MÍNIMAS DE PROTEÇÃO SOCIAL
RN	RENOVAÇÃO NACIONAL
SDC	<i>SISTEMA DE DIÁLOGO Y CONSULTA</i>
SENARC	SECRETARIA NACIONAL DE RENDA E CIDADANIA
SUAS	SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
SUF	SUBSÍDIO ÚNICO FAMILIAR
TIAR	TRATADO INTERAMERICANO DE ASSISTÊNCIA RECÍPROCA
TLC	TRATADO DE LIVRE COMÉRCIO
UDELAR	<i>UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA</i>
UDI	UNIÃO DEMOCRÁTICA INDEPENDENTE
UNASUL	UNIÃO DAS NAÇÕES SUL-AMERICANAS

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>17</b>
<b>CAPÍTULO 1 – A ENCHENTE DA MARÉ ROSA: TRAJETÓRIAS E TIPOLOGIAS DAS NOVAS ESQUERDAS LATINO-AMERICANAS</b> .....	<b>23</b>
1.1 As inflexões no espectro político: diferentes esquerdas no tempo e espaço ..	25
1.2 As condicionantes da enchente da maré.....	33
1.3 Tipos de maré .....	37
1.4 Conclusões .....	48
<b>CAPÍTULO 2 – CORRENTES DE MARÉ: QUESTÕES SOCIAIS NOS GOVERNOS PROGRESSISTAS DO BRASIL, CHILE E URUGUAI</b> .....	<b>50</b>
2.1 A subserviência das questões sociais no período neoliberal .....	52
2.2 Programas de Transferência de Renda Condicionada no Chile, Brasil e Uruguai.....	60
2.2.1 Contexto de criação dos PTRCs chileno, brasileiro e uruguaio .....	60
2.2.2 Desenho institucional e principais componentes dos programas ChS, PBF, PANES e AFAM-PE .....	65
2.2.3 Comparando as características do ChS, PBF, PANES e AFAM-PE ..	70
2.2.4 Um balanço dos impactos .....	75
2.3 Conclusões .....	87
<b>CAPÍTULO 3 – MARÉ ALTA OU MARÉ BAIXA? O IMPULSIONAR DA RECENTE ONDA DE INTEGRAÇÃO</b> .....	<b>90</b>
3.1 As diferentes ondas de integração na América Latina .....	91
3.2 A onda de “regionalismo aberto” .....	96
3.3 As políticas externas brasileira, chilena e uruguaia no período do “regionalismo aberto” .....	98
3.4 A recente onda de regionalismo .....	103
3.5 A corrente de maré alta das políticas externas dos governos progressistas e o impulsionar da onda de regionalismo multifacetado .....	105
3.5.1 A arena externa .....	110
3.5.2 A arena doméstica .....	111
3.5.2.1 <i>Sistema Político</i> .....	112

3.5.2.2 <i>Estratégias de desenvolvimento</i> .....	139
3.6 Conclusões .....	145
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	149
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	155
<b>APÊNDICES</b> .....	177
<b>APÊNDICE A – Chile Solidário em números (2002-2010)</b> .....	177
<b>APÊNDICE B – Bolsa Família em números (2003-2010)</b> .....	177
<b>APÊNDICE C – PANES e AFAM-PE em números (2005-2011)</b> .....	178
<b>APÊNDICE D – Trechos das Mensagens Presidenciais ao Congresso Nacional do Brasil (2003-2009)</b> .....	179
<b>APÊNDICE E – Trechos das Intervenções do Brasil nas AG-ONU (2003-2010)</b> .....	180
<b>APÊNDICE F – Trechos dos Discursos Presidenciais ao Congresso Nacional do Chile (2000-2009)</b> .....	181
<b>APÊNDICE G – Trechos das Intervenções do Chile nas AG-ONU (2000-2009)</b> .....	182
<b>APÊNDICE H – Trechos dos Discursos Presidenciais ao Congresso Nacional do Uruguai (2006-2010)</b> .....	183
<b>APÊNDICE I – Trechos das Intervenções do Uruguai nas AG-ONU (2005-2009)</b> .....	184

## INTRODUÇÃO

A chamada “Maré Rosa” encheu sobre a porção mais austral da faixa de terra situada entre os oceanos Atlântico e Pacífico juntamente com o alvorecer do século XXI. O fenômeno atingiu a Venezuela, em 1998, e avançou sobre o Chile (1999), Brasil (2002), Argentina (2003), Uruguai (2004), Bolívia (2005), Equador (2006), Paraguai (2008) e, também, alcançou regiões mais setentrionais como Nicarágua (2006) e El Salvador (2009).

No entanto, essa “maré”, propriamente dita, não se refere a nenhuma das tipificações originadas nos estudos da oceanografia, mas, sim, a uma analogia, dentre tantas, existente nas Ciências Sociais. A utilização de analogias tem sido corriqueira ao longo da trajetória do conhecimento científico e é de grande valor, pois se caracteriza por ser um ato cognitivo que permite a explicação daquilo que não é conhecido por algo que já é legitimado; a sustentação de um novo conhecimento fundamenta-se em outro que já é possuidor de aceitação científica (RODRIGUES, 2007).

Entretanto, há de se tomar alguns cuidados semânticos para não incorrerem em erro ao utilizarmos determinados conceitos, sobretudo em um ambiente que não é o seu de origem. Portanto, considerando seu contexto de gênese, o termo maré refere-se à “oscilação vertical da superfície do mar ou outra grande massa d’água sobre a Terra, causada primariamente pelas diferenças na atração gravitacional da Lua e, em menor extensão, do Sol sobre os diversos pontos da Terra” (MIGUENS, 1996, p. 227). Já a onda, inserida no macrocontexto da maré, refere-se aos movimentos menores das águas causados pela influência eólica.

Posto isso, o termo “maré rosa” foi apresentado por Panizza (2006) para caracterizar o fenômeno de ascensão de partidos e coalizões que se definem como esquerda ou centro-esquerda a governos nacionais em diversos países da América Latina. A expressão faz referência à ascensão de partidos de centro-esquerda na Europa em meados da década de 90. Apesar das especificidades distintas entre o caso europeu e o latino-americano, a expressão foi mantida e a variável “onda rosa” (PEREIRA DA SILVA, 2011) também tem sido utilizada.

Nesse cenário, portanto, ocorre o empreendimento de diferentes experiências de governos “progressistas”<sup>1</sup>, em diversos países da nossa América, iniciada com a posse presidencial, em 1999, de Hugo Chávez na República Bolivariana da Venezuela, sendo seguida pelas de: Ricardo Lagos, no Chile, em 2000; Luiz Inácio Lula da Silva, no Brasil, em 2003; Néstor Kirchner, no mesmo ano, na Argentina; Tabaré Vázquez, em 2005, no Uruguai; Evo Morales, na Bolívia, em 2006; em 2007, Rafael Correa, foi empossado Presidente do Equador; no mesmo ano, Daniel Ortega chegou ao poder Executivo na Nicarágua; Fernando Lugo, em 2008, no Paraguai; e Maurício Funes, em 2009, em El Salvador.

A manutenção da expressão “maré rosa” se dá, aparentemente, pelo mesmo fato do uso em voga da expressão “progressista”, pois, tendo em vista as análises já realizadas, o caráter ainda limitado das reformas empreendidas por tais governos impossibilitaria a definição como “maré vermelha”. Dessa forma, a opção pela nuance cor-de-rosa demonstra uma versão mais moderada do vermelho associado ao comunismo. A expressão “giro à esquerda” e suas correspondentes estrangeiras: “*giro a la izquierda*” e “*Left Turn*” (LEVITSKY e ROBERTS, 2011; ARDITI, 2009; STOKES, 2009; SCHAMIS, 2006; CLEARY, 2006) também tem sido utilizada para referirem-se ao mesmo fenômeno.

Considerando o entendimento semântico, apresentado anteriormente, neste trabalho adotaremos a expressão utilizada por Panizza (2006), sem prejuízo ao termo proposto por Pereira da Silva (2011). Essa escolha remonta a duas premissas: a necessidade de transposição coerente do termo, uma vez que a expressão “maré” abrange um fenômeno mais amplo, enquanto a terminologia “onda” tende a significar um evento específico; e, principalmente, pelo choque conceitual que ocorrerá ao discutirmos a recente onda de regionalismo, inserida no contexto da “maré rosa”, sobre a qual trataremos no terceiro capítulo deste trabalho.

O período de elevação da maré rosa instigou autores como Petkoff (2005), Castañeda (2006), Ramírez Gallegos (2006), Cleary (2006), Lanzaro (2006), Panizza (2006), Rouquié (2007), Lazo Cividanes (2007), Roberts (2008), Alegre (2010), Arditi (2009), Stokes (2009), Schamis (2009), Levitsky e Roberts (2011) e Pereira da Silva (2011), os quais, ao longo dos anos demonstraram explicações para a ascensão desses governos e ensaiaram possíveis tipologias.

---

<sup>1</sup> Entendido como governos que buscam mudanças e/ou transformações, em maior ou menor medida de acordo com o caso, em relação ao *status quo* anterior (PEREIRA DA SILVA, 2011).

Há consenso dentro da literatura especializada no que diz respeito às características que possibilitaram as vitórias eleitorais dessas forças políticas. Esse entendimento refere-se a um contexto minimamente favorável que, a partir de diversas especificidades conjunturais e estruturais, se conjugaram a fim de permitir tais vitórias democráticas. No entanto, não há um acordo sobre as tipologias propostas pelos especialistas, mas, de modo geral, podemos constatar uma tendência que indica para a existência de dois grupos dentro das esquerdas sobre os quais trataremos detalhadamente no primeiro capítulo desta pesquisa.

Nesse contexto, os governos no Brasil, com Luiz Inácio Lula da Silva (Partido dos Trabalhadores); no Chile, com Ricardo Lagos e, posteriormente, Michelle Bachelet (Partido Socialista); e no Uruguai, com Tabaré Vázquez (Frente Ampla), definidos como de esquerda ou centro-esquerda – progressistas, de uma maneira mais ampla – que chegaram ao poder central a partir dos anos 2000, tiveram a oportunidade de implementar ações que visaram as tão esperadas “mudanças e/ou transformações” que foram elementos norteadores de suas propostas antes de se tornarem governos.

A escolha recai sobre esses objetos, pois, independentemente dos autores e quesitos adotados, as forças progressistas desses três Estados têm sido inseridas, por quase todos os estudiosos, na mesma categoria. Isso possibilita, de maneira mais clara, traçar elementos convergentes e divergentes empreendidos por seus governos, sem o prejuízo de análises em contextos institucionais tão díspares, o que ocorreria se tomássemos casos caracterizados em tipologias diferentes.

Didaticamente, exposto o objeto de análise, o recorte temporal adotado é a primeira década do século XXI, portanto, compreende os dois períodos Lula (2003-2010), no Brasil, os mandatos de Ricardo Lagos (2000-2006) e Michelle Bachelet (2006-2010), no Chile, e a administração do Presidente uruguaio Tabaré Vázquez (2005-2010).

Por um lado, cabe esclarecer ao leitor que a aparente desproporcionalidade ao analisarmos apenas um período de governo uruguaio se dá pelo fato de que temos como elemento metodológico a comparação e, segundo Marc Bloch *apud* (ASSUNÇÃO BARROS, 2007, p. 15) é preferível

comparar sociedades próximas no tempo e no espaço, que exerçam influências recíprocas. A vantagem de comparar sociedades contíguas está precisamente em abrir a percepção [...] para as influências mútuas, o que também o coloca em posição favorável para questionar falsas causas locais

e esclarecer, por iluminação recíproca, as verdadeiras causas, inter-relações ou motivações internas de um fenômeno e as causas ou fatores externos.

Portanto, evidencia-se que a inserção do período José Mujica (2010-2015) implicaria na não contemporaneidade dos governos e isso seria, especialmente, problemático quanto à Análise de Política Externa (APE) para a América do Sul que será desenvolvida no terceiro capítulo, uma vez que esta administração estaria sujeita, diferentemente dos demais casos, a influências distintas, especialmente no plano externo, pois o contexto, ainda que próximo temporalmente, seria adverso.

Por outro lado, faz-se necessário, também, explicitar ao leitor que ao lançarmos um olhar geográfico inicial, percebemos que os países selecionados compõem o denominado Cone Sul e a não inserção da Argentina nos casos de análise ocorre por referir-nos à “maré rosa”, fenômeno caracterizado pela ascensão de partidos de esquerda e centro-esquerda, o que exclui, portanto, o caso argentino, uma vez que a clivagem esquerda-direita no país é bastante controversa<sup>2</sup>.

Dito isso, é necessário considerar que a literatura pertinente ainda caminha com os estudos dos impactos dessas administrações, principalmente de forma comparada, seja em âmbito nacional, quanto regional. Isso se deve ao fato de resultarem de um fenômeno ainda recente. Portanto, marcha-se para sanar essa lacuna e, assim, contribuir para o processo de sistematização do conhecimento que é elemento fundamental no processo de construção da nossa autonomia regional.

Tendo em vista o quadro de estudos referentes às trajetórias e ascensão dessas forças progressistas, nos deparamos com a necessidade de, agora, analisar as ações implementadas por suas administrações. Posto isso, as questões se impõem, *a priori*, em um plano geral e desdobra-se, *a posteriori*, nas arenas doméstica e externa. De maneira ampla, indaga-se: Quais as principais ações e políticas que marcaram os mandatos de Lula (2003-2010), Lagos (2000-2006), Bachelet (2006-2010) e Vázquez (2005-2010)? Em que medida tais ações versaram sobre políticas sociais e reorientação da política externa? Quanto ao primeiro plano, questiona-se: O que há de novo nas políticas sociais implementadas por esses

---

<sup>2</sup> Segundo Alessandro (2009 p. 582): “[el sistema partidario argentino] durante décadas, ha girado en torno a dos posiciones (el peronismo y el no peronismo) que rara vez constituyeron alternativas ideológicas claramente definidas. Por el contrario, ambos sectores han albergado en su seno posiciones heterogéneas e incluso radicalmente diferentes, existiendo una mayor distancia ideológica dentro de cada una las opciones que entre ellas”. No mesmo sentido, Moreira (2006, p. 35) afirma que: “En Argentina, no se ha afirmado una política ideológica con partidos claramente alineados en el espectro, hasta hoy [...]”.

governos que as distanciam das ações levadas a cabo pelas administrações de cunho neoliberal? Essas políticas sociais empreendidas pelos governos dos três países cumpriram ou tem cumprido seus objetivos? No que se refere ao segundo plano, pergunta-se: Quais as principais diferenças entre as políticas externas empreendidas pelas administrações anteriores à enchente da maré rosa das executadas pelos governos progressistas durante a recente onda de regionalismo? As políticas externas das administrações progressistas no Brasil, Chile e Uruguai deram impulso ao processo de integração regional e, por conseguinte, à recente onda de regionalismo na América do Sul?

Buscando responder a todos esses questionamentos, neste trabalho faremos um balanço das administrações dos recentes governos progressistas do Brasil, Chile e Uruguai no âmbito interno de cada país, quanto às políticas sociais, e sobre o processo de integração regional, em perspectiva comparada. O caminho metodológico passa, portanto, por uma ampla revisão bibliográfica com a utilização de fontes primárias e secundárias.

Programas de governo, leis, portarias ministeriais, decretos presidenciais, documentos parlamentares, atas de reuniões e discursos de presidentes e de ministros de Estado no âmbito governamental do Brasil, Chile e Uruguai, além de indicadores socioeconômicos fornecidos pela Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), tratados e resoluções de organismos regionais, especialmente do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e União das Nações Sul-americanas (UNASUL), serão as principais fontes primárias analisadas nesta pesquisa. No que se refere às fontes secundárias, serão consultados livros, artigos científicos, dissertações, teses e periódicos nacionais e internacionais.

Posto isso, o método comparativo será o instrumento utilizado, pois “a comparação, enquanto momento da atividade cognitiva, pode ser considerada como inerente ao processo de construção do conhecimento nas ciências sociais” (SCHNEIDER; SCHIMITT, 1998, p. 49). Essa ferramenta nos permitirá fugir de naturalizações que poderiam ocorrer se utilizássemos o estudo de caso de apenas um país específico. Nesse sentido, a comparação é essencial na busca do entendimento das semelhanças, diferenças e especificidades que serão capazes de explicar melhor os fenômenos políticos nos diferentes países produzindo uma análise mais confiável (PRZEWORSKI; TEUNE, 1970).

Segundo Marc Bloch (*apud* SCHNEIDER; SCHIMITT, 1998, p. 32) “[...] aplicar o método comparativo no quadro das ciências humanas consiste [...] em buscar, para explicá-las, as semelhanças e as diferenças que apresentam duas séries de natureza análoga, tomadas de meios sociais distintos”. Temos em Bloch, portanto, os dois momentos inerentes ao método comparativo: o analógico no qual temos governos constituídos no bojo da enchente da maré rosa; e o contrastivo, o empreendimento de políticas públicas que serão trabalhadas a fim de esmiuçarmos suas diferenças ou similaridades, buscando entender as limitações, avanços e desafios desses projetos, tanto em âmbito doméstico, quanto regional.

Sendo assim, esta pesquisa está dividida em três capítulos. No primeiro capítulo intitulado: **A enchente da maré rosa: trajetórias e tipologias das novas esquerdas latino-americanas**, apresentamos conceitos iniciais a partir de um debate sobre a trajetória das esquerdas europeias e latino-americanas, considerando as inflexões do espectro político no tempo e espaço, e discutimos o estado da arte do fenômeno da maré rosa.

No segundo capítulo, denominado: **Correntes de maré: questões sociais nos governos progressistas do Brasil, Chile e Uruguai**, expomos as principais ações implementadas pelos governos progressistas do Brasil, Chile e Uruguai, no que se refere às políticas sociais. Evidenciamos, inicialmente, suas diferenças em oposição às ações executadas pelos governos anteriores e, posteriormente, comparamos as políticas sociais entre as administrações progressistas, sem o objetivo de realizar uma análise estrita de avaliação de políticas públicas, mas sim um balanço desses programas.

O terceiro capítulo chamado: **Maré alta ou maré baixa? O impulsionar da recente onda de integração**, traz reflexões sobre as características das ondas de regionalismo vivenciadas na região, as particularidades das políticas externas brasileira, chilena e uruguaia sob a égide da onda de regionalismo aberto e, por fim, uma análise, dando ênfase ao processo decisório, das políticas externas desses governos progressistas e seu impulso ao processo de integração regional.

## CAPÍTULO 1 - A ENCHENTE DA MARÉ ROSA: TRAJETÓRIAS E TIPOLOGIAS DAS NOVAS ESQUERDAS LATINO-AMERICANAS

*Eles pensam que a maré vai, mas nunca volta  
Até agora eles estavam comandando  
o meu destino e eu fui, fui, fui, fui recuando,  
recolhendo fúrias. Hoje eu sou onda solta  
e tão forte quanto eles me imaginam fraca  
Quando eles virem invertida a correnteza,  
quero saber se eles resistem à surpresa,  
quero ver como eles reagem à ressaca.*  
Chico Buarque – Gota d'água

A epígrafe acima, ainda que em outro contexto, cai como luva para retratar o tema das esquerdas europeias e, especificamente, latino-americanas em suas idas e voltas. Em determinados momentos da história essa maré esquerdista foi recuando e recolhendo forças e, outras tantas, voltou, invertendo a correnteza, muitas vezes, mais forte que o imaginado, enchendo sobre diversos países.

A enchente da maré rosa, entendida como o fenômeno de ascensão das novas esquerdas na região será o objeto central deste capítulo. A fim de entendermos as condicionantes e as características dessa maré, apresentamos inicialmente um marco conceitual mínimo. Posteriormente, discutimos os deslocamentos destes conceitos temporal e geograficamente, para, a partir daí, alçarmos velas e navegarmos na maré rosa, explanando suas condicionantes e tipologias.

Inicialmente, cabe ressaltar que este trabalho se alinha à tese defendida pelo teórico político italiano Norberto Bobbio em seu livro “Direita e Esquerda: razões e significados de uma distinção política” no qual defende-se que a díade esquerda-direita ainda tem pleno curso no pensamento político.

Autores que discutem o “giro à esquerda” têm demonstrado que há evidências empíricas da vigência da escala direita-esquerda no espectro político, pois “*al preguntar a diferentes actores por su ubicación en el espectro ideológico, la de los líderes y la de los partidos políticos, porcentajes muy elevados, superiores a 90%, entienden esta evaluación y aceptan utilizarla*” (ALCÁNTARA, 2008, p. 74).

Assim, é possível constatar a existência e vigência da díade no continente latino-americano no contexto de enchente da maré rosa. No entanto, cabe destacar que este fenômeno de ascensão de agremiações de esquerda – também – representou para o debate teórico um novo marco, o da descolonialidade, especialmente com a chegada de Evo Morales ao governo na Bolívia, pois, segundo

Mignolo (2006), não se trata aí de um “giro à esquerda”, mas de um “giro descolonial”. Não se refuta a existência da díade direita-esquerda, entretanto, evidencia-se um novo cenário, eminentemente descolonial, que apresenta para o mundo ocidental um diferente pensar político impulsionado pelos movimentos indígenas<sup>3</sup>.

Segundo o teórico político italiano Norberto Bobbio, o princípio da igualdade é o caráter distintivo que orienta a díade esquerda/direita, dessa forma,

o elemento que melhor caracteriza as doutrinas e os movimentos que se chamam de ‘esquerda’, e como tais têm sido reconhecidos, é o igualitarismo, desde que entendido [...] não como a utopia de uma sociedade em que todos são iguais em tudo, mas como tendência, de um lado, a exaltar mais o que faz os homens iguais do que o que os faz desiguais, e de outro, em termos práticos, a favorecer as políticas que objetivam tornar mais iguais os desiguais (BOBBIO, 1995, p. 110, grifos nossos).

A dicotomia, portanto, orienta-se na avaliação positiva ou negativa sobre o padrão da igualdade. Assim, segundo Giddens (1996), podemos perceber que a esquerda tende a ser mais igualitária e incrementar a igualdade com o uso do aparelho estatal; já a direita, em contraposição, aceita melhor a existência de desigualdades, além de estar mais suscetível a amparar os poderosos do que os desprovidos de poder. Cabe explicitar ao leitor que ao subscrevermos o conceito apresentado por Bobbio (1995) não estamos defendendo o essencialismo e estabelecendo formas precisas e imutáveis. Tomamos apenas a definição como referencial, pois, segundo Lukes (2003, p. 610, tradução nossa):

O que conta como igualdade é essencialmente contestável: possui muitos rostos e usa muitas máscaras. Mas o ponto é que a família da esquerda é uma família fortemente igualitária, comprometida com a retificação, seja radical ou reformista, e tem uma história familiar. O projeto de retificação pode ser expresso de várias maneiras - na linguagem dos direitos ou do conflito de classes, como uma história de expansão da cidadania, justiça ou democracia, ou como uma luta contínua contra a exploração e a opressão; pode assumir inúmeras formas organizacionais, baseadas em partidos ou movimentos, pode ser elitista ou democrática, estatista, sindicalista ou insurrecional, pode ser reformista ou revolucionária, consensual ou militante, integrativa ou sectária, e pode ser constituída por uma base ampla ou estrita. Mas quaisquer que sejam sua linguagem, sua forma e seus seguidores, ela dá por suposto que existem desigualdades injustificáveis, as quais os direitistas veem como sagradas, invioláveis, naturais, ou inevitáveis, e que estas desigualdades devem ser reduzidas ou abolidas.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Algumas análises sobre o caso boliviano têm chamado a atenção para contradições entre o plano do discurso e das práticas (GUDYNAS, 2013; HUERTAS FUSCALDO e URQUIDI, 2015).

<sup>4</sup> *What counts as equality is essentially contestable: it has many faces and wears many masks. But the point is that the family of the left is a strongly egalitarian family, committed to rectification, whether radical or reformist, and it has a family history. The project of rectification can be expressed in a*

Após constatarmos a relevância e permanência da díade na literatura política, é indispensável destacar que os conceitos mudam histórica e geograficamente, portanto, as esquerdas de hoje não são as esquerdas de outrora; assim como as esquerdas europeias não são as mesmas latino-americanas, sendo assim, “não existe uma única esquerda, mas muitas esquerdas, assim como, de resto, muitas direitas” (BOBBIO, 1995, p. 46).

Ademais da verificação da vigência da escala, para Bresser-Pereira (2000), há uma Nova e uma Velha esquerda e esclarecer esta distinção é fundamental, caso contrário seríamos obrigados a dizer que a clássica díade não existe mais. Essa negação, segundo o autor, resultaria numa solução não realista, pois tanto os políticos quanto os partidos continuam a se identificar assim. Dessa forma, “a Nova Esquerda é o resultado da grande mudança histórica, que ocorreu nas sociedades contemporâneas em meados dos anos 70, quando o centro político deslocou-se para a direita” (BRESSER-PEREIRA, 2000, p. 144).

Desta feita, apresentamos, na seção que segue, a trajetória das esquerdas europeias e latino-americanas correlacionando-as, a fim de termos uma ideia do seu conjunto, e visualizando o deslocamento do espectro político temporal e geograficamente.

### **1.1 As inflexões no espectro político: diferentes esquerdas no tempo e espaço**

O advento da díade esquerda-direita no espectro político remonta à Assembleia Nacional Constituinte Francesa de 1789, onde os membros que defendiam o igualitarismo e as reformas sociais sentavam-se à esquerda da Assembleia e os conservadores que defendiam a manutenção do sistema de privilégios acomodavam-se à direita. A partir daí a dicotomia passou a permear o debate político europeu nos séculos seguintes e difundiu-se pelo mundo (ELEY, 2005).

---

*variety of ways -- in the language of rights or of class conflict, as a story of expanding citizenship, or justice or democracy, or as a continuing struggle against exploitation and oppression; it can take any number of organizational forms, based on parties or movements, it can be elitist or democratic, statist or syndicalist or insurrectionary, it can be reformist or revolutionary, consensus-seeking or militant, integrative or sectarian, and its constituencies can be narrowly or broadly based. But whatever its language, form and following, it makes the assumption that there are unjustified inequalities which those on the Right see as sacred or inviolable or natural or inevitable and that these should be reduced or abolished.*

Entretanto, a distinção entre esquerda e direita demonstra-se ambígua e de difícil definição até os dias atuais, pois, assim como a sociedade, suas características variam em relação ao tempo e espaço. Portanto, as ideologias se deslocaram e se acomodaram à esquerda ou à direita do espectro político e o que no início era caracterizado como “de esquerda”, atualmente, são considerados “de direita”, como, por exemplo, os defensores de filosofias de livre mercado (GIDDENS, 1999). Nesse sentido, “os conceitos de esquerda e direita são relativos a um centro que se move ora para a direita, ora para a esquerda, não é possível avaliar os diversos regimes pelos mesmos parâmetros” (BRESSER-PEREIRA, 1999, p. 44).

A esquerda jacobina da Revolução Francesa reivindicava um conceito de justiça social que era inseparável da busca pela democracia, que se pautava nos ideários de pequenas propriedades independentes, de uma economia moral, de uma comunidade de produtores com autogoverno local, ideias de intercâmbio e cooperação entre unidades autônomas de produção (ELEY, 2005). Esses ideários, uma vez propalados pela Europa, constituíram o arcabouço ideológico do Jacobinismo considerado, posteriormente, como os primeiros comunistas (HOBBSBAWN, 1981).

No entanto, o capitalismo em sua fase inicial de expansão foi alterando paulatinamente o contexto socioeconômico dos artesãos, que se viram, cada vez mais, rodeados por um entorno industrial que aos poucos os submetiam a uma nova lógica societária em torno da relação capitalistas e assalariados. Alterado o entorno social dos artesãos, tornou-se difícil a defesa dos ideários antes entendidos como democráticos e viu-se emergir um novo paradigma de democracia. No entanto, os movimentos de resistência pautaram-se em trazer à tona discursos como o da propriedade coletiva e da produção cooperativa. Assim, desta “conjuntura de mudança socioeconômica e reposicionamento político nasceram as ideias do socialismo” (ELEY, 2005, p. 24).

A difusão das ideias marxistas, juntamente com a expansão dos partidos comunistas e socialistas europeus, foi responsável pela consolidação do arcabouço ideológico da esquerda. A expansão dos partidos de esquerda na Europa foi marcada pela inserção de algumas revisões na matriz marxista.

Assim, a roda da história apresentou às ideias de Marx algumas revisões, dentre as quais cabe destacar a liderada por Eduard Bernstein, que propôs a busca

por transformações dentro do modo de produção capitalista que se daria por meio da via eleitoral e não através da revolução. Nasce, assim, a social-democracia. A opção pelas “reformas” em detrimento da “revolução” proporcionou o alavancar de vitórias eleitorais dos partidos social-democratas e socialistas.

Na América Latina, as primeiras forças populares que podem ser designadas como de esquerda nasceram sob a influência dos imigrantes europeus em países com maior desenvolvimento urbano como México, Argentina, Chile e Brasil. O movimento operário europeu influenciou trabalhadores aqui na América Latina e deu impulso à capacidade de organização das forças sociais, possibilitando o diálogo entre camponeses e estratos médios urbanos contra o poder oligárquico (WASSERMAN, 2010).

O campo da esquerda, propriamente dito, surge em nossa América com a Revolução Mexicana, de 1910, liderada por Emiliano Zapata, que representou a primeira ruptura com o domínio oligárquico visando à coletivização da propriedade da terra e que marcou o início de uma série de mobilizações populares que se dariam no subcontinente a partir daí (FIORI, 2007).

Destarte, os protestos em El Salvador, liderados por Farabundo Martí; o movimento guerrilheiro de Cesar Sandino, na Nicarágua; e o movimento pela reforma universitária, em Córdoba, em 1918, foram, assim como o movimento camponês no México, marcados pela luta contra a política oligárquica que era baseada no autoritarismo e na exclusão política da maioria da população (SADER, 2009).

Posto isso, segundo Sader (2009), a esquerda latino-americana foi abalada por dois grandes períodos, sendo o primeiro marcado pelo modelo desenvolvimentista e o segundo pela hegemonia neoliberal. Inseridas nesses períodos, as diferentes forças de esquerda valeram-se, basicamente, de três estratégias, sendo as duas primeiras: de reformas democráticas e de guerra de guerrilhas, levadas a cabo no período desenvolvimentista; e a de luta de resistência ao neoliberalismo, implementada no período de hegemonia desse modelo.

Para Bresser Pereira (1990) que teorizou sobre a crise da esquerda no final do século XX, sob um olhar predominantemente econômico, temos, em decorrência da contemporaneidade com a ascensão neoliberal, apenas a estratégia nacional desenvolvimentista que se confunde com o período homônimo que se finda com “a

crise da esquerda a nível mundial, marcada pela falência do comunismo” (BRESSER-PEREIRA, 1990, p. 51).

Teceremos considerações sobre esses dois períodos: desenvolvimentista e de hegemonia neoliberal. Vislumbramos, assim, de forma breve, nas linhas que se seguem, os desdobramentos deste primeiro período, compreendido de 1930 a 1970, perpassando as estratégias de reformas democráticas e de guerra de guerrilhas que são apresentadas por Sader (2009), já que essas estratégias se deram de forma simultâneas, consideradas as especificidades de cada país.

A grande depressão de 1929 marca a crise da oligarquia e a consolidação de diversos governos nacionalistas que implantaram modelos voltados para o mercado interno, além de um processo crescente de consciência social (SADER, 2009). Entretanto, representa, também, um estaque aos partidos comunistas criados na América Latina sob influência da Revolução Russa (1917), pois os operários e camponeses se mostravam mais tendentes aos partidos populistas que aos comunistas, satanizados pelas classes dominantes (WASSERMAN, 2010).

Nesse sentido, o diálogo entre camponeses e estratos médios urbanos contra o poder oligárquico consolidou-se no pacto populista. Não é intenção aqui problematizar o conceito polissêmico de populismo<sup>5</sup>, no entanto cabe explicitar ao leitor que, de maneira geral, esse pacto pautou-se em uma essência reformista, no qual

os regimes populistas da região teriam buscado, através de uma aliança de classes, diminuir ou mesmo neutralizar o poder das elites latifundiárias, ampliar o mercado interno e promover, via política cambial e protecionismo, o desenvolvimento industrial, em sintonia com os pressupostos do sistema capitalista [...] os fenômenos com os quais o populismo viria a ser identificado corriqueiramente: a relação do líder com a massa, o discurso político que apela ao povo como depositário de valores orgânicos e permanentes, o nacionalismo, a incorporação de setores populares à cidadania, e as formas de representação corporativa (MITRE, 2008, p. 10).

Posto isso, é preciso afirmar que,

O populismo não é exatamente uma ideologia e uma prática política de esquerda, mas os partidos de esquerda na América Latina participaram dos governos populistas e com eles em grande parte se confundiram, ainda que alguns setores mais radicais da esquerda fossem frequentemente reprimidos por esses governos (BRESSER-PEREIRA, 2000, p. 45).

Em reação à crise de 1929, o programa agrário de Zapata fora retomado, no México, pelo nacionalista Lázaro Cárdenas um militar que governou o país durante a década de 1930 impulsionando a reforma agrária, implementando medidas de

---

<sup>5</sup> Ver Ferreira (2001).

estatização de empresas estrangeiras produtoras de petróleo, criação de bancos públicos, de políticas de industrialização e de uma legislação trabalhista, além de manter uma política externa independente e anti-imperialista (FIORI, 2007).

O modelo foi seguido de diferentes maneiras e em distintos graus por países como Argentina, com Perón, Brasil, com Vargas, Equador, com Velasco Ibarra, Bolívia, com Paz Estenssoro que conseguiram implantar projetos de Industrialização por Substituição das Importações (ISI) e, também, por Chile, Colômbia, Peru e Uruguai que deram passos nesta direção. Nenhum desses governos eram socialistas ou comunistas, eram quase todos conservadores, mas suas políticas se transformaram na referência obrigatória da esquerda latino-americana até que algumas ditaduras adotaram um forte viés desenvolvimentista conservador e autoritário gerando um forte sentimento antiestatal em diferentes grupos de esquerda (FIORI, 2007).

Assim,

A América Latina transformou sua fisionomia como nunca havia acontecido antes em sua história, seja do ponto de vista do desenvolvimento das forças produtivas, da constituição das classes sociais fundamentais (expansão da capacidade de regulação, realização de políticas sociais e fomento do Estado à produção) ou da elaboração de projetos nacionais (organização de forças sociais e políticas e formação de identidades culturais) (SADER, 2009, p. 58).

Por conseguinte, a revolução boliviana de 1952, o governo de Jacobo Arbenz (1951-54) na Guatemala, o governo reformista do general Velasco (1968-75) no Peru e o governo de Salvador Allende (1970-1973), inspiraram-se nestes programas nacionais-desenvolvimentistas (FIORI, 2007).

Curiosamente, o programa populista, baseado no protecionismo, no desenvolvimentismo e no nacionalismo, não promovia a distribuição de renda e favorecia fundamentalmente a acumulação privada, isso evidencia o fator que possibilitou, posteriormente, a apropriação desse programa por parte da direita latino-americana, sobretudo, por governos constituídos a partir de golpes militares (BRESSER-PEREIRA, 2000).

No íterim de reformas democráticas nos países já citados, deslocamos nosso olhar para fazer menção às revoluções, evidenciando a existência da dicotomia reforma/revolução, pois talvez nenhum outro evento tivera impacto no imaginário das esquerdas na América Latina como o irromper da toupeira em um pequeno país insular caribenho.

A toupeira que mencionamos é a velha toupeira consagrada por Marx em *O 18 Brumário de Luís Bonaparte*, metáfora que se refere a esse animal com problemas de visão que circula em baixo da terra e irrompe onde menos se espera. É essa metáfora que, posteriormente, Sader (2009) reutiliza aludindo a uma Nova Toupeira para fazer referência ao fenômeno da Maré Rosa. Assim, evidencia-se, mais uma vez, a presença não só das analogias como, também, das metáforas nas Ciências Sociais.

A velha toupeira, apresentada por Sader (2009), faz referência à Revolução Cubana (1959) que dá início a estratégia de luta armada por parte das esquerdas latino-americanas. Portanto, o Movimento 26 de Julho, ao sair vitorioso, adquiriu uma capacidade enorme de influência em outros países. Cabe mencionar as Forças Revolucionárias da Colômbia (FARC), com início nos anos 1950 e a Frente Sandinista de Libertação Nacional (FSLN), na década de 1960, na Nicarágua. Além desses exemplos, a estratégia de frentes guerrilheiras se disseminou também para Venezuela, Peru, Bolívia, Argentina, Brasil, Uruguai, México, República Dominicana e El Salvador (SADER, 2009).

A estratégia das guerrilhas se deu às voltas com o esgotamento do ciclo econômico de substituição das importações em países como Venezuela e Peru e foi responsável pela resistência aos governos militares que acometeram países como Argentina, Brasil e Uruguai (BRESSER-PEREIRA, 1990).

Ao esgotar-se, durante os anos 60, o modelo protecionista, implementado pelos governos nacional-populares, que havia sido bem-sucedido ao constituir as bases para a industrialização, inicia-se a crise da esquerda latino-americana ao ver-se sem um projeto claro de desenvolvimento (BRESSER-PEREIRA, 1990).

Dessa forma, finda-se a democratização dos sistemas de educação e de saúde públicas e a extensão da sindicalização urbana e rural, identificadas com itens do programa de reformas democráticas, antioligárquicas e anti-imperialistas, pois essas puderam realizar-se somente enquanto foram funcionais ao processo de acumulação industrial (SADER, 2009).

A crise da estratégia desenvolvimentista dos anos 1960 foi marcada pela exclusão da esquerda do pacto populista e pela usurpação do poder pelas forças conservadoras através de golpes cívico-militares, iniciado em 1964 com o golpe no Brasil, seguido pelos golpes em novembro de 1964 na Bolívia e, em 1966, na

Argentina. A direita assume, assim, o poder sozinha e não possuindo outro projeto senão o anterior, recorre ao endividamento externo para prolongar o ciclo desenvolvimentista (BRESSER-PEREIRA, 1990).

Os reveses da esquerda, apesar de se apresentarem de maneira similar em diferentes países da América Latina, não ocorrem de simultaneamente. Enquanto a direita, com a ajuda de Washington, impunha um golpe militar, em 1964, no Brasil, no Chile, em 1970, o Partido Socialista de Allende chegava ao poder e, no Uruguai, a esquerda se organizava e constituía a Frente Ampla (FA) em oposição à escalada do autoritarismo. Demonstrando, portanto, que os eventos não são simultâneos, ainda que, posteriormente, Uruguai e Chile, também, tenham sido acometidos por golpes cívico-militares.

Entretanto, essa crise não é apenas da esquerda latino-americana, conforme apresenta Bresser-Pereira (1990, p. 44),

Esta é a crise da esquerda. Mais precisamente, é a crise das estratégias das esquerdas, que de repente se veem sem um projeto claro de desenvolvimento. A estratégia do Estado do bem-estar nos países do Primeiro Mundo, a estratégia da mobilização industrial dos países comunistas e a estratégia protecionista do Terceiro Mundo haviam-se esgotado.

Evidencia-se, deste modo, a inflexão dos deslocamentos do espectro político, tanto na Europa quanto na América, tendo o centro como referente que se desloca para a direita. De maneira geral, no caso da América Latina rompe-se o pacto populista, no qual se aliava movimento sindical, setores da classe média técnico-burocrática e intelectualizada, e da burguesia industrial.

Quando a crise da dívida explodiu nos anos de 1980 a esquerda latino-americana encontrava-se desarticulada e o processo de redemocratização não trouxe consigo a queda do analfabetismo, da violência e da pobreza (WASSERMAN, 2010). No plano internacional a esquerda sofria um grande nocaute com o fim do “socialismo real”, assim,

As consequências no campo da esquerda foram devastadoras: retrocesso ideológico, com questionamento que de tudo de certo modo tivesse a ver com o socialismo (Estado, partido, mundo do trabalho, planejamento econômico, socialização etc.) e político, com queda à direita da social-democracia, rupturas alianças com partidos comunistas, enfraquecimento destes e dos sindicatos, proliferação dos governos de direita etc. (SADER, 2009, p. 119).

Após o embaralhado conceitual no qual a esquerda havia se metido pela apropriação da direita do discurso desenvolvimentista, ao dar-se o período de

redemocratização, a esquerda que não renovou suas estratégias viu-se em uma encruzilhada: uma parte importante foi para os movimentos sociais e outra parte mergulhou de cabeça no receituário neoliberal que já havia sido implementado no Chile após o golpe perpetrado por Augusto Pinochet (FIORI, 2007).

É, por conseguinte, em meados dos anos 1980, que se inicia o segundo período denominado por Sader (2009) de hegemonia neoliberal, assim,

O novo modelo teve um início fulgurante: contou com o apoio internacional e o respaldo praticamente unânime da grande mídia privada; foi saudado como grande instrumento de estabilidade financeira, saneamento das finanças públicas e promoção de um novo ciclo de modernização e expansão da economia (SADER, 2009, p. 59).

Os experimentos iniciais do neoliberalismo tiveram vez de forma autoritária no Chile (1973-1990), Argentina (1976-1983) e Uruguai (1973-1985) (PEREIRA DA SILVA, 2011), no entanto, sua origem remonta à crise econômica mundial dos anos 1970 a 1980. Na Europa, o modelo neoliberal emerge como alternativa à saída da crise do Estado de bem-estar social e, na América Latina, como substituição ao modelo desenvolvimentista.

Há, portanto, aqui, mais uma inflexão do espectro político em decorrência das crises econômicas na Europa e na América Latina, mas, sobretudo, como apresenta Bresser-Pereira (1990), oriunda da crise das estratégias das esquerdas. Nesse contexto o centro desloca-se para a direita e empreende-se a escalada do neoliberalismo.

Sob a dominação da hegemonia imperial estadunidense, os países latino-americanos, atolados pela crise da dívida que limitava em muito as opções, engoliram o receituário neoliberal que se baseava em dez propostas de (contra)reforma econômica:

1 – disciplina fiscal; 2 – mudanças das prioridades no gasto público; 3 – reforma tributária; 4 – taxas de juros positivas; 5 – taxas de câmbio de acordo com as leis do mercado; 6 – liberalização do comércio; 7 – fim das restrições aos investimentos estrangeiros; 8 – privatização das empresas estatais; 9 – desregulamentação das atividades econômicas; 10 – garantia dos direitos de propriedade (WILLIAMSON *apud* BANDEIRA, 2002, p. 135).

Esse conjunto de propostas de medidas econômicas neoliberais que deveria ser adotado pelos países da América Latina como condição para renegociação das dívidas externas e acesso aos recursos de agências financiadoras, como do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial (BM), fora designado, em 1989, Consenso de Washington. Embora, o empreendimento dessas medidas, conforme

exposto anteriormente, já vinham sendo implementados, em países como Chile e Argentina, desde a década de 1970. A denominação faz referência a sua aceitação por grande parte do Congresso e do governo dos Estados Unidos e de técnicos das agências financeiras internacionais sediadas na capital norte-americana (BANDEIRA, 2002).

Implementado inicialmente sob a ótica autoritarista, especialmente no Chile, o neoliberalismo se alastrou da extrema direita à social-democracia alcançando o Partido Socialista Chileno (PSCh) e o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Dessa forma, “ocupou praticamente todo o espectro político do continente, da direita à esquerda, tornando-se um modelo hegemônico no conjunto da América Latina” (SADER, 2009, p. 50).

No plano internacional, o neoliberalismo teve como uma de suas premissas o livre comércio, assim, suas influências se consolidaram no campo das Relações Internacionais com o denominado regionalismo aberto, entendido como

um processo de crescente interdependência no nível regional promovida por acordos preferenciais de integração e por outras políticas, num contexto de liberalização e desregulação capaz de fortalecer a competitividade dos países da região e, na medida do possível, constituir a formação de blocos para uma economia internacional mais aberta e transparente (CEPAL, 1994 *apud* ARAÚJO DE SOUZA, 2012, p. 113).

No entanto, era no plano nacional que se davam as lutas de resistência, sobretudo, perpetradas pelos movimentos sociais. Ao gerar uma acumulação de renda antes nunca vista e os indicadores sociais desmoronarem-se, o modelo neoliberal foi revelando seus limites e o contra discurso, não somente dos movimentos sociais, como, também, dos partidos de esquerda que resistiram ao receituário foram emplacando vitórias eleitorais. As características do período neoliberal serão apresentadas de modo mais detalhado no segundo capítulo, quanto ao tratamento das questões sociais, e, no terceiro capítulo, no que tange ao modelo de a transição de paradigma das relações internacionais latino-americanas do Estado desenvolvimentista para o Estado neoliberal.

## **1.2 As condicionantes da enchente da maré**

A enchente da maré rosa foi possível a partir de diversas especificidades conjunturais e estruturais que se conjugaram a fim de permitir tais vitórias democráticas, dessa forma estas reviravoltas políticas ocorreram em um contexto minimamente favorável.

Assim, o ressurgimento da esquerda latino-americana não possui apenas uma causa, mas vários fatores que podem ser inseridos em três partes:

(1) fatores estruturais de longo prazo que facilitaram, mas não causaram diretamente o giro à esquerda; (2) fatores historicamente contingentes, especialmente condições macroeconômicas que desencadearam a onda inicial de vitórias das esquerdas; e (3) mudanças envolvendo condições que ajudaram a aprofundar e ampliar a onda [...] (LEVITSKY; ROBERTS, 2011, p. 7, tradução nossa).

Levitsky e Roberts (2011) nos apresentam essa divisão analítica que é muito útil diante da necessidade de compreender as condicionantes de enchente da maré rosa. Portanto, apresentamos nas linhas que seguem a discussão da literatura especializada com base nesses três aspectos.

Dentre os fatores estruturais de longo prazo que serviram de pano de fundo para a enchente da maré rosa: Castañeda (2006, p. 2, tradução nossa) defende “o advento da democratização generalizada e a consolidação de eleições democráticas como o único caminho para o poder”<sup>7</sup>; Cleary (2006, p. 40, tradução nossa) considera “o abraçar do processo eleitoral”<sup>8</sup> por parte das esquerdas; Lanzaro (2006, p. 4) aponta para a consolidação da “*transición democrática*”; Rouquié (2007, p. 3) fala em “*conversión de los revolucionarios a la democracia llamada por ellos ‘formal’ o ‘burguesa’*”; e Levitsky e Roberts (2011, p. 8) apresentam a “institucionalização da competição eleitoral”<sup>9</sup> como elemento facilitador da ascensão das esquerdas. Essa institucionalização defendida por Levitsky e Roberts (2011) é entendida não, necessariamente, por sistemas partidários cristalizados, mas, no sentido de participação institucional nas corridas eleitorais.

Ademais dessas constatações que versam no sentido de aceitação das regras do jogo eleitoral, Pereira da Silva (2011) acrescenta a independência teórica dessas forças em relação ao “socialismo real” e ao marxismo; estruturas organizacionais mais fluidas e a defesa da democracia como método de chegada ao poder como elementos que possibilitaram esse giro à esquerda, além da própria sobrevivência da democracia por um tempo mais longo do que nunca nesses países.

---

<sup>6</sup> (1) long-term structural factors that facilitated but did not directly cause the left turn; (2) historically contingent factors, especially macroeconomic conditions, that triggered the initial wave of left victories; and (3) changing environmental conditions that helped deepen and extend the wave [...].

<sup>7</sup> the advent of widespread democratization and the consolidation of democratic elections as the only road to power.

<sup>8</sup> The embrace of electoral process.

<sup>9</sup> Institutionalization of electoral competition.

A maturês das democracias também é testada e defendida por Stokes (2009, p. 17, tradução nossa) como elemento que proporcionou a angariação de votos por parte das esquerdas ao considerar que:

Quando a democracia era jovem, os eleitores temiam que as vitórias das esquerdas precipitassem golpes de corporações militares, cujas fidelidades partidárias eram, com poucas exceções, com a direita. Somente quando a democracia tivesse amadurecido que os cidadãos teriam confiança suficiente em sua durabilidade para lançar votos para os partidos de esquerda<sup>10</sup>.

Percebe-se que os autores defendem, de maneira geral, a inserção nas regras do jogo democrático como um dos principais fatores estruturais responsáveis pela enchente da maré rosa. É de presumir que essa seja uma circunstância indispensável, pois a sua inexistência implicaria na não apresentação dessas forças políticas ao pleito e, por conseguinte, ausência de vitórias eleitorais.

Referente aos fatores relacionados aos contingentes históricos, há consenso (ARDITI, 2009; CASTAÑEDA, 2006; LAZO CIVIDANES, 2007; LEVITSKY e ROBERTS, 2011; SADER, 2009; PEREIRA DA SILVA, 2011; LANZARO, 2006; ROUQUIÉ, 2007; RAMÍREZ GALLEGOS, 2006) no sentido de que o aprofundamento, durante a vigência do modelo neoliberal, das desigualdades sociais e da miséria proporcionaram a alavancada dos discursos das esquerdas que se pautaram na redução das desigualdades sociais e em um discurso antineoliberal enfocado na expansão da ação estatal na promoção de melhorias socioeconômicas.

Evidencia-se que o fator historicamente contingente é aspecto consensual na literatura especializada, pois ele está diretamente relacionado à própria impressão do eleitorado quanto à efetividade do modelo implementado pelos governos anteriores à enchente da maré rosa. Havia a percepção de que as políticas adotadas não foram capazes de dirimir os problemas sociais latentes e, portanto, abre-se uma “janela de oportunidade” que possibilita a escolha de novos projetos. Esse fator, portanto, está diretamente relacionado às políticas públicas que seriam levadas a cabo pelos governos progressistas.

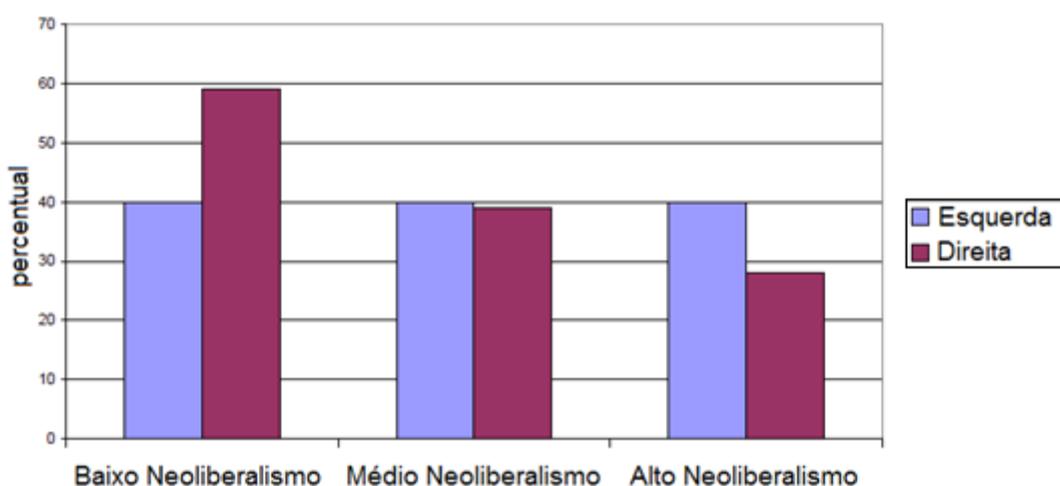
Portanto, as condições políticas e econômicas fizeram diferença no período de ascensão das esquerdas no início do século XXI. O fato consensual de a crise neoliberal ter alavancado a enchente da maré rosa é testado por Stokes (2009) ao

---

<sup>10</sup> *When democracy was young, voters feared that leftist victories would precipitate coups by military establishments, whose partisan allegiances were, with few exceptions, with the right. Only when democracy matured did citizens have sufficient confidence in its durability to cast votes for leftist parties.*

assumir uma hipotética administração de um partido de direita em um ano eleitoral e considerar variáveis como abertura do setor financeiro e gastos do governo. Nesse caso, considera-se um governo com baixo grau de neoliberalismo quando os gastos governamentais se situam acima do nível médio de abertura ao capital financeiro; e alto grau de neoliberalismo quando essa abertura é maior que os gastos do governo; já o grau médio seria um meio termo entre as duas variáveis.

**Gráfico 1** – Simulação de expectativas de votos esquerda-direita sob baixo, médio e alto grau neoliberal



Fonte: Stokes (2009, p. 21, tradução nossa).

Assumindo, portanto, um governo de direita com baixo grau de neoliberalismo, em um cenário eleitoral hipotético, ocorreria a vitória da direita com 59% dos votos e a esquerda alcançaria 40%; no segundo cenário de médio neoliberalismo teríamos um empate técnico; e, finalmente, considerando um alto grau de neoliberalismo a direita alcançaria apenas 28%.

Agrega-se a todas essas constatações, o vazio deixado pelo distanciamento tomado pelos Estados Unidos da América (EUA) após 2001, exceto em matéria de comércio e de segurança nacional - como imigração e tráfico de drogas (ARDITI, 2009). Esse fator não só se somou às condicionantes para a enchente da maré rosa, como, também, é um dos elementos que favoreceram a emersão da recente onda de regionalismo que será discutida no terceiro capítulo desta pesquisa.

Por fim, quanto aos fatores relacionados às condições que permitiram aprofundar e estender a onda de vitórias de esquerda, esses referem-se quase que

consensualmente ao *boom* das *commodities* globais após 2002, que incidiram em taxas de crescimento consideráveis, permitindo, assim, a implantação de programas de redistribuição de renda sem ferir os interesses das elites (LEVITSKY; ROBERTS, 2011).

Além disso, a própria difusão dos efeitos dos governos de Chávez, Kirchner e Lula demonstrando a viabilidade da esquerda no poder sem romper com a estabilidade democrática e econômica possibilitou a ascensão de Correa, Lugo e Vázquez (LEVITSKY; ROBERTS, 2011).

O fator referente ao *boom* das *commodities* tem sido corroborado ao não se constatar mais essa condição. Os governos progressistas brasileiro e, especialmente, o venezuelano “diante da desaceleração do crescimento, motivada pela redução nos preços das *commodities* no mercado internacional e da subsequente redução no montante disponível para estimular a economia, essa fidelidade foi posta em xeque” (GOULART, 2015, p. 85). A partir desse cenário, analisando especificamente o caso venezuelano, Goulart (2015) dá indicações do que chama de “refluxo da Mare Rosa”.

### 1.3 Tipos de maré

Ao revisarmos a literatura pertinente, nos damos conta que o primeiro a ensaiar tipologias para as esquerdas que chegaram ao poder em diferentes países da América Latina fora o economista e político venezuelano Teodoro Petkoff, com seu artigo intitulado “*Las dos izquierdas*”, quando da eleição de Tabaré Vázquez à presidência do Uruguai, em 2005. No entanto, o debate sobre as origens e as características das forças políticas que ascenderam ao poder com o advento do século XXI surge, a partir da publicação do cientista político e ex-chanceler mexicano Jorge Castañeda, em 2006. A partir daí inúmeros autores se debruçaram sobre o tema e propuseram tipologias defendendo desde a unidade dessas forças de esquerda, demonstrando o que Pereira da Silva (2011) apresenta como autores que se baseiam nas semelhanças entre essas agremiações políticas; até os que defendem a multiplicidade dessas esquerdas, especialmente, acudindo a existências de duas forças de esquerdas diferentes.

Assim, nas linhas seguintes apresentamos, inicialmente, uma revisão dos autores que defendem a existência de um grupo de esquerdas, considerando o que

elas têm em comum, e, posteriormente, apresentamos o estado da arte sobre os que advogam a multiplicidade dessas forças.

A característica que define e aglutina, segundo vários autores, diferentes movimentos e partidos de esquerda e centro-esquerda na América Latina é o consenso de esgotamento do modelo neoliberal como elemento favorável à enchente da maré rosa.

Apesar das especificidades de cada caso, Sader (2009) nos apresenta que essas agremiações que encabeçaram governos em seus respectivos países estão inseridas em um contexto mais amplo de grupos progressistas que têm o combate ao neoliberalismo<sup>11</sup>, em maior ou menor medida, como elemento comum. Portanto, emerge-se um novo período considerado como pós-neoliberal (SADER, 2009; CECEÑA, 2009; BRAND e SEKLER, 2009; PECK, THEODORE e BRENNER, 2012; SPRINGER, 2015).

Não se reconhece a superação do neoliberalismo e o início de uma nova era, mas, segundo Springer (2015), trata-se de um ponto de vista teórico crítico onde se passa a evidenciar a banalidade do discurso neoliberal e inicia-se uma resistência a partir da crítica. Nesse sentido o autor propõe o termo “pósneoliberalismo” (sem o hífen) no qual seu prefixo colapsa com o significante e deve ser entendido não como uma condição que surge após o neoliberalismo, mas que emerge a partir da crise deste. Essa ideia faz sentido quando o autor salienta que “o próprio neoliberalismo [...] começou como um discurso marginalizado, uma ideologia à margem do pensamento político de direita<sup>12</sup>”.

Assim, segundo Brand e Sekler (2009, p. 6, tradução nossa), o pós-neoliberalismo é

Uma perspectiva de transformações sociais, políticas e/ou econômicas, em terrenos variáveis de lutas e compromissos sociais, ocorrendo em diferentes escalas, em vários contextos e por diferentes atores. Todas as abordagens pós-neoliberais têm em comum buscar romper com algum aspecto específico do ‘neoliberalismo’ e abrangem diferentes aspectos de um possível pós-neoliberalismo, mas essas abordagens variam em profundidade, complexidade e alcance, bem como práticas cotidianas e conceitos abrangentes<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Entendido, de maneira geral, como “o projeto de realização máxima do capitalismo, na medida em que visa a mercantilização de todos os espaços das formações sociais.” (SADER, 2013, p. 135).

<sup>12</sup> *Neoliberalism itself, lest we forget, began as a marginalized discourse, an ideological ideal on the fringes of right wing political thought.*

<sup>13</sup> *a perspective on social, political and/or economic transformations, on shifting terrains of social struggles and compromises, taking place on different scales, in various contexts and by different actors. All postneoliberal approaches have in common that they break with some specific aspect of*

Dessa forma, esse pensamento vai ao encontro do de Sader (2009) ao demonstrar que os governos progressistas da América Latina podem ser caracterizados como pós-neoliberais. Nesse mesmo sentido, Peck, Theodore e Brenner (2012) apresentam que o pós-neoliberalismo:

Levanta a perspectiva de uma forma de transcendência neoliberal baseada não apenas em oposição estratégica aos axiomas neoliberais (em relação, por exemplo, à financeirização, à desregulamentação, à flexibilização do trabalho, privatização e liberalização do comércio), mas também em uma rejeição compreensiva, segundo determinados princípios, do desenvolvimento neoliberal imaginário, baseado no universalismo do mercado, em políticas de 'tamanho único', e a integração global via comoditização.

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

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

A análise de Sader (2009) merece especial atenção neste trabalho por distanciar-se, em um aspecto, de todos os autores revisados, tanto dos que apresentam a existência de um grupo de esquerdas quanto dos que defendem sua multiplicidade, ao não admitir o Chile como parte dos governos pós-neoliberais. Sua análise insere o país no grupo composto por Colômbia, México, Peru e Costa Rica. Segundo o autor esses são países que “unem-se diretamente às áreas extensas das políticas de livre-comércio, de circulação sem restrições dos capitais, de Estado mínimo, de privatizações, de reino do mercado sem contrapesos” (SADER, 2009, p. 154).

De acordo com Pereira da Silva (2011) a não inserção do Chile no grupo esquerdista demonstra a ênfase que a análise de Sader (2009) dá ao anti-imperialismo, o que seria coerente com a sua ideologia leninista. Nesse sentido, consideramos que a exclusão do Chile apresenta certo radicalismo, uma vez que, para o próprio Sader (2009), o pós-neoliberalismo é uma categoria descritiva e representa uma negação, em diferentes medidas, ao modelo anterior, o que não subentende a sua superação. Dessa forma, essa característica aproxima de forma

visível o Chile tanto do Brasil quanto do Uruguai demonstrando, que, conforme Garretón (2016), no caso chileno

Falamos de progressismo limitado em um duplo sentido. Estruturalmente, porque os dois pilares do modelo de sociedade herdados da ditadura – o papel predominante do mercado com a geração de desigualdades e a institucionalidade democrática incompleta –, foram corrigidos, mas não foram superados ou substituídos por uma nova relação Estado-sociedade, nem por uma nova Constituição (GARRETÓN, 2016, p. 464).

Considerada a especificidade chilena, regressemos, então, a gama de autores que defende a existência de um grupo de esquerdas. Ramírez Gallegos (2006, p. 32) fala que “[las izquierdas] *comparten un conjunto de procesos y propuestas que autorizan a hablar de un ciclo político común*”. De maneira geral, algumas características permeiam esse ciclo comum, como, por exemplo:

*a) El retorno neodesarrollista de la acción estatal a través del relanzamiento de la inversión pública en sectores estratégicos de la economía y en infraestructura, el restablecimiento de su capacidad redistributiva y la voluntad de recuperar la propiedad –o la gestión– de los activos públicos privatizados. b) La inserción soberana en el escenario internacional por vía del incremento de la capacidad de negociación con los actores económicos transnacionales; el impulso de una política exterior dinámica y multilateral que replantea los nexos con Estados Unidos; el énfasis inédito puesto en los procesos de integración regional con una agenda geopolítica que busca superar el carácter estrictamente comercial de los acuerdos previos, y la apuesta por proyectos de inversión conjunta en sectores económicos de alto impacto regional y nacional (gasoductos, refinería, etc.). c) El fomento a los experimentos de cooperación económica entre el sector público y el sector asociativo en procura de formas no privadas de propiedad y gestión productiva. d) La innovación democrática a partir del impulso de mecanismos de democracia participativa, directa o comunitaria en la gestión pública (RAMÍREZ GALLEGOS, 2006, p. 43-44).*

Nessa mesma linha epistemológica, de unidade das esquerdas latino-americanas, ou, segundo Pereira da Silva (2011) de atores que enfocam seus estudos nas semelhanças das novas esquerdas, temos Arditi (2009, p. 234) que defende que a tipificação das esquerdas do continente não é útil, pois

*deja intacto el motivo de la distinción, a saber, el clasificar a los gobiernos de izquierda de acuerdo con su compromiso con la democracia electoral y una cierta sincronía con las imágenes de racionalidad y modernidad derivadas del consenso de Washington. Esto circunscribe a la izquierda dentro de una perspectiva liberal, lo cual no es nada despreciable excepto por el hecho de que hace superfluo el uso del calificativo de izquierda.*

Ao aglutinar as agremiações que estão inseridas no contexto da maré rosa em apenas um qualificativo (esquerda), Arditi (2009) nos apresenta algumas características em comum, a saber: essas esquerdas não estão fascinadas pelo receituário político marxista, pois concebem a igualdade, a solidariedade, o pensamento crítico e o questionamento do *status quo* como variáveis dependentes

do contexto e não como um conjunto de consignas ideológicas; demonstram-se menos hostis à propriedade privada e ao mercado; consideram que o Estado continua sendo a instância decisiva para regular mercados e implementar políticas de redistribuição; apresentam uma postura menos anti-EUA, demonstrando um anti-imperialismo pragmático – negociando acordos quando necessário; e, admitem a democracia eleitoral multipartidária como elemento importante, mas experimentam formatos pós-liberais de participação política.

Há, conforme dito anteriormente, uma gama de autores, ainda maior, que defende a existência de dois, ou mais, grupos de esquerdas latino-americanas. Baseando-se desde aspectos que demonstram uma perspectiva militante na defesa de uma causa até ensaios mais elaborados analiticamente.

Apesar da sua evidente parcialidade, cabe aqui referência ao artigo de Castañeda (2006), em consideração ao debate originado a partir de sua publicação, pois estimulou a escrita de inúmeros trabalhos que o seguiram e que, também, defendem a existência de duas forças de esquerda no contexto da maré rosa.

Castañeda (2006) defende a existência de duas esquerdas, uma “social-democrata” e outra “populista” sendo que:

Uma é moderna, aberta, reformista e internacionalista, e surge, paradoxalmente, do núcleo duro da esquerda do passado. A outra, nascida da grande tradição do populismo latino-americano, é nacionalista, agressiva e fechada<sup>14</sup> (CASTAÑEDA, 2006, p.1, tradução nossa).

A análise de Castañeda (2006) demonstra o desejo de enquadrar uma esquerda como “boa” e outra como “má” transpondo termos sem o mínimo de discussão necessária. Essa constatação foi exposta por Pereira da Silva (2011, p. 231) ao afirmar que “sua meta é demonstrar a todo custo que se trata de duas esquerdas distintas, que uma delas é ‘certa’ e a outra ‘errada’, e que é essencial posicionar-se nessa ‘batalha pela alma da América Latina’”. Nesse mesmo sentido, Sader (2009, p. 154) defende que “a linha divisória fundamental da América Latina não se dá entre uma esquerda boa e outra ruim, como apregoam tantos personagens da direita, como Jorge Castañeda [...]”.

---

<sup>14</sup> *One is modern, open-minded, reformist, and internationalist, and it springs, paradoxically, from the hard-core left of the past. The other, born of the great tradition of Latin American populism, is nationalist, strident, and close-minded.*

Portanto, na categorização de Castañeda (2006), Brasil, Chile e Uruguai são referentes da esquerda social-democrata e Argentina, Bolívia, Venezuela, mas também, em menor medida, México e Peru são referentes populistas<sup>15</sup>.

As análises que se seguiram foram melhores elaboradas e sustentadas. Temos, assim, Panizza (2006), Lanzaro (2006), Alcántara (2008), Alegre (2010) e Roberts (2008), na mesma linha de Castañeda (2006) defendendo a mesma tipologia baseada nas razões expostas a seguir:

Panizza (2006) sustenta a defesa da dicotomia populismo/social-democracia baseando-se nos contextos: de força ou fraqueza das instituições democráticas - no qual, por um lado, instituições fortes no Chile, Uruguai e, em certa medida, Brasil permitiram um modelo social-democrático, por outro lado, Bolívia, Venezuela e Argentina, vivendo processos de desinstitucionalização permitiram a emergência do populismo; de impacto das reformas liberalizantes - no qual os países com maior impacto negativo tenderam ao populismo e, em contrapartida, onde os efeitos não foram tão catastróficos, emergiram os sociais-democratas; e, no jogo de antagonismos e diferenças em relação ao consenso de Washington, onde havia um antagonismo mais acirrado em decorrência da desestabilização econômica, ascende uma esquerda populista e, em contraposição, onde há um menor combate ao receituário neoliberal, emerge uma esquerda social-democrata.

Lanzaro (2006, p. 3) situa sua defesa na existência de três esquerdas:

*a) Los gobiernos de carácter populista de nuevo cuño: Hugo Chávez en Venezuela, Evo Morales en Bolivia, Rafael Correa en Ecuador. b) Los gobiernos que provienen de partidos de raigambre nacional-popular existentes con anterioridad: en especial el de Néstor Kirchner, con su recreación del peronismo en Argentina y eventualmente el de Martín Torrijos en Panamá. c) En fin y como gran novedad de la temporada, tenemos los gobiernos de tipo social democrático, que despuntan con Lula da Silva en Brasil, Ricardo Lagos en Chile y Tabaré Vázquez en Uruguay.*

Percebe-se que Lanzaro (2006) inova ao inserir a Argentina em uma categoria híbrida, entretanto, tende a estar dentro do grupo populista por suas origens. Aparentemente, a não inserção da Argentina na gama dos populistas se dá pelo fato de que Bolívia, Equador e Venezuela seriam populismos novos, já o país *rioplatense* seria uma reinvenção do nacionalismo popular.

Logo, Lanzaro (2006 e 2008) apresenta uma esquerda social-democrata *criolla*<sup>16</sup> e outra populista, apegado na análise do indicador muito utilizado na Ciência

---

<sup>15</sup> Castañeda (2006) refere-se aos presidentes Néstor Kirchner, na Argentina; Evo Morales, na Bolívia; Hugo Chávez, na Venezuela; Ollanta Humala, no Peru; e, Lopez Obrador, no México.

Política estadunidense: o grau de institucionalização partidária, considerando a longevidade de tais agremiações associada à continuidade e capacidade de adaptação destas frente a mudanças. Portanto, temos Brasil, Chile e Uruguai com partidos institucionalizados inseridos no campo da social-democracia *criolla*, e Bolívia, Venezuela e Equador, com partidos ou movimentos com níveis baixos de institucionalização.

Alcántara (2008), sem discutir os fundamentos da existência de dois blocos de esquerda, apenas referenciando Panizza (2006) e Petkoff (2005), parte da existência de duas esquerdas, uma social-democrata e outra populista. A falta de debate teórico explicita uma confusão evidente, pois enquanto Panizza (2006) defende a existência da dicotomia social-democracia/populismo, Petkoff (2005) não faz menção à existência de social-democracia e populismo, apenas demonstra a existência de duas esquerdas, sendo uma “moderna e democrática” e outra “arcaica e autoritária”. Dessa forma, pressupondo a existência de duas esquerdas, a exemplo de Panizza (2006), sendo uma social-democrata e outra populista, Alcántara (2008) debruça-se a aferir sua existência através da localização dos presidentes de esquerda e de seus partidos no espectro político, portanto, o autor constata que

*los presidentes ubicados más a la izquierda que sus partidos coinciden con la denominada 'izquierda populista', mientras que aquellos situados más al centro que sus fuerzas políticas o coaliciones pertenecen a la izquierda socialdemócrata. El liderazgo más personalista de Chávez, Ortega, Morales, Correa y Fernández tiene, por lo tanto, un correlato, cuya evidencia es su capacidad de polarizar la vida política* (ALCÁNTARA, 2008, p. 84).

Assim, para Alcántara (2008), Argentina, Bolívia, Equador, Nicarágua e Venezuela constituem esquerdas populistas enquanto Brasil, Chile e Uruguai conformam esquerdas social-democratas.

Alegre (2010) evidencia em seu trabalho o debate sobre a literatura especializada, mas, assim como Alcántara (2008), admite a existência de uma esquerda formada por partidos “populistas radicais” e social-democratas, e apresenta uma nova perspectiva de análise de tais processos. Isto é, ademais das características dos sistemas partidários e dos traços organizacionais dos movimentos e/ou partidos, o autor defende a análise das rotas de desenvolvimento de longo prazo traçados pelos países e faz um estudo de caso com Argentina, Chile e Uruguai. Dessa forma, Alegre (2010, p. 35) defende que “*dentro de cada uno de*

---

<sup>16</sup> Aquilo que é nativo de certa região, em oposição ao que vem do exterior. Faz referência, no contexto de independências das colônias hispânicas, aos espanhóis nascidos na América.

*los tipos de gobierno de izquierda presentes en la región existen patrones heterogéneos de adaptación partidaria, formatos distintos de representación política y bases sociales de composición diversa [...]”.*

Roberts (2008) alinha-se à proposta de Lanzaro (2006 e 2008) defendendo a existência de uma social-democracia latino-americana em países que possuem um alto grau de institucionalização do sistema partidário em comparação com os populistas, pois nesses últimos a violenta reação popular ao neoliberalismo afundou os regimes democráticos e os sistemas de partidos em uma crise.

Considerada, então, a dicotomia entre social-democracia/populismo como a mais sustentada, por diversas razões, desde as mais simplistas às mais fundamentadas, temos, também, autores que divergem desta bipolaridade apresentando-nos novas interpretações, como Rouquié (2007), Lazo Cividanes (2007), Levitsky e Roberts (2011) e Pereira da Silva (2011). Consideramos que estes dois últimos possuem as análises mais multidimensionais e, portanto, melhores explicativas.

Rouquié (2007) defende a existência de novos governos sociais que têm como corolário estratégico a afirmação nacional. No entanto, o autor admite que neste jardim democrático os caminhos se bifurcam, negando a existência de um caminho bom e outro mal, e rechaçando, também, a existência de pragmáticos e “populistas”, pois *“la mera utilización de este ultimo termino, concepto de pacotilla, polémico y vacío, quita toda seriedad al análisis”* (ROUQUIÉ, 2007, p. 15).

Assim, Rouquié (2007) defende que a bifurcação entre: “possibilitas” com os governos do Brasil, Chile e Uruguai conciliando crescimento econômico, estabilidade política e progresso social; e, por outro lado, líderes *outsiders* com Chávez, na Venezuela, Morales, na Bolívia, e Correa, no Equador, que propõem mudar o sistema político refundando-o<sup>17</sup> e caracterizam-se por perfis nacionalistas e estatizantes.

Lazo Cividanes (2007) apresenta a existência de dois grupos de esquerda. No primeiro grupo, chamado esquerda institucional, encontram-se países como

---

<sup>17</sup> A promulgação das constituições do Equador (2008) e da Bolívia (2009), elaboradas de forma participativa, são marcos dessa proposta de refundação ao apresentarem Estados Plurinacionais indo de encontro, portanto, ao conceito monolítico de Estado-nação que homogeneiza promovendo a perpetuação de opressões. No entanto, essa refundação ainda é embrionária e, além das resistências dos grupos historicamente privilegiados, a implementação dos preceitos constitucionais ainda é uma questão a ser enfrentada (NASCIMENTO JÚNIOR, 2016).

Argentina, Brasil e Chile caracterizados por altos ou médios níveis de governabilidade e, líderes e coalizões de caráter institucional. No segundo grupo, denominado esquerda extrainstitucional, situam-se Bolívia, Equador e Venezuela e as características são opostas ao primeiro, pois este segundo grupo é marcado por uma crise de governabilidade e colapso do sistema partidário. Ademais dessa dicotomia inicial, constata-se dentro desses dois grupos, através da Análise do Discurso, uma divisão interna caracterizada por posições reformistas ou radicais em relação ao modelo econômico neoliberal, temos então:

**Quadro 1** – Tipologias de esquerdas na América Latina segundo Lazo Civitanes (2007)

	INSTITUCIONAL	EXTRAINSTITUCIONAL
RADICAL	Argentina	Bolívia
		Venezuela
		Equador
REFORMISTA	Chile	
	Brasil	

Fonte: Lazo Civitanes (2007, p. 114, tradução nossa).

Levitsky e Roberts (2011) evidenciam uma análise que parte da descaracterização da dicotomia proposta pela maioria dos autores ao defender que essas polarizações podem servir para caracterizar casos em polos distintos como Venezuela e Chile, no entanto, apresentam dificuldades em tipificar casos como o da Argentina, Bolívia, Equador e Paraguai.

A partir daí os autores propõem uma classificação que analise o nível de institucionalização e o *locus* da autoridade política, na qual o primeiro difere partidos de movimentos e o segundo avalia o personalismo dentro destes partidos e/ou movimentos. Temos, portanto, a tipologia de Levitsky e Roberts (2011), que agrupam as esquerdas em quatro categorias, conforme demonstrado no Quadro 2.

Levitsky e Roberts (2011) defendem que sua proposição são tipos ideais e que, portanto, as forças de esquerda se deslocam dentro do modelo, como, por exemplo, o PT em seu período de constituição poderia ser caracterizado como “movimento de esquerda” tendo se institucionalizado e evoluído em direção a uma “esquerda partidária institucionalizada”.

**Quadro 2** – Tipologias de esquerdas na América Latina segundo Levitsky e Roberts (2011)

	<b>Organização partidária estabelecida</b>	<b>Novo movimento político</b>
<b>Autoridade dispersa</b>	<b>Esquerda partidária institucionalizada</b> Esquerda eleitoral profissional (PSCCh no Chile; PT no Brasil) Esquerda massa-orgânica (FA no Uruguai)	<b>Movimento de esquerda</b> (MAS na Bolívia)
<b>Autoridade concentrada</b>	<b>Máquina populista</b> (Peronismo sob Kirchner; FSLN na Nicarágua)	<b>Esquerda populista</b> (Chávez na Venezuela; Correa no Equador)

Fonte: Levitsky e Roberts (2011, p. 13, tradução nossa).

Por último, mencionamos a classificação proposta por Pereira da Silva (2011) que, assim como o trabalho de Levitsky e Roberts (2011), desponta-se como um dos trabalhos mais bem elaborados sobre o tema. O autor debate as tipologias existentes até o momento da escrita de sua obra e propõe sua classificação, que considera tanto o que une essas esquerdas quanto o que as distingue. Destarte, Pereira da Silva (2011, p. 242) propõe:

[...] superar a lógica dicotômica, em direção a uma concepção multidimensional e mutável, que não deixe de levar em conta nem o que as esquerdas latino-americanas têm em comum, nem a diversidade de experiências e a especificidade de cada caso.

Assim, considerando aspectos que se referem à: organização, identidade e ideologia, integração à democracia e grau de oposição ao neoliberalismo, Pereira da Silva (2011) defende a existência de um conjunto de esquerdas latino-americanas que se dividem em dois subconjuntos: as “renovadoras” e as “refundadoras”.

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

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

A tipologia proposta por Pereira da Silva (2011) afasta-se, portanto, da corrente predominante na literatura especializada ao não aceitar a distinção superficial entre social-democratas e populistas, e o faz refutando a transposição desses conceitos a contextos eminentemente novos. Apesar de evidenciar a existência de dois subgrupos de forças de esquerda, a classificação não se mostra dicotômica, pois essas esquerdas não são opostas. O autor considera que há apenas um grupo dentro do qual há subgrupos com características que os definem, no entanto, essas características não são imutáveis. Assim, essa classificação vai, por um lado, ao encontro das tipologias propostas de Levitsky e Roberts (2011) ao permitir o deslocamento dessas forças dentro do modelo e, por outro lado, se distancia deste ao inovar refutando termos com um valor semântico negativo e/ou positivo.

Subscrevemos, dessa forma, a categorização proposta por Pereira da Silva (2011) por entendermos que a terminologia consegue abarcar os fenômenos da realidade latino-americana sem ofuscar a compreensão de seu quadro político com conceitos polissêmicos e fora de contexto. Não obstante, salientamos que a terminologia “esquerda refundadoras” demonstra-se um tanto ousada, quando consideramos não somente período de ascensão – objeto de análise da pesquisa, mas, também, o período delas nos governos.

Por último, evidencia-se, portanto, que os governos que se constituem no Brasil, Chile e Uruguai são inseridos, por quase todos os autores, nos mesmos grupos/subgrupos independentemente dos métodos e profundidade de análises. Isso torna possível a comparação que desenharemos nos capítulos subsequentes, principalmente por tratar-se de ambientes institucionais similares o que confere maior precisão ao processo comparativo.

## **1.4 Conclusões**

Percebemos a plena vigência da díade esquerda/direita, a existência de uma nova esquerda que surge a partir da inflexão do centro político para a direita em meados da década de 1970, ademais do entendimento de que não existe apenas uma esquerda, mas várias. A partir daí, discutimos o deslocamento desses conceitos geográfica e temporalmente, uma vez que as esquerdas de hoje não são as esquerdas de ontem; assim como as esquerdas europeias não são as mesmas latino-americanas.

Apresentamos a trajetória das esquerdas europeias e latino-americanas correlacionando-as; constatamos um espectro político que se moveu ora para a direita, ora para a esquerda; e apresentamos marcos históricos dessas inflexões. Dentre esses marcos históricos constatamos que a origem da díade remonta à Assembleia Nacional Constituinte Francesa de 1789 e que, apesar de sofrer inflexões ao longo do tempo, a luta pela justiça social permaneceu como elemento caracterizador das esquerdas mundiais. Observamos as nuances de dois períodos da esquerda na América Latina: o primeiro desenvolvimentista e o segundo de hegemonia neoliberal. Durante esse primeiro período, detectamos os ideários de protecionismo, desenvolvimentismo e nacionalismo, e de prevalência do modelo de ISI. A partir da crise do modelo anterior, emerge o segundo período, marcado pelo modelo neoliberal. O modelo neoliberal surge sob a ótica autoritarista, no Chile, na década de 1970, e se alastra pela América Latina sendo admitido por forças políticas tanto de direita como de esquerda. Finalmente, adentrarmos ao período de ascensão dos governos progressistas no início do século XXI que denominamos: enchente da maré rosa.

Ao adentrarmos no período de enchente da maré rosa, entendemos suas condicionantes, marcadas essencialmente por três fatores: 1) fatores estruturais de longo prazo que facilitaram, mas não causaram diretamente o giro à esquerda; (2) fatores historicamente contingentes, especialmente condições macroeconômicas que desencadearam a onda inicial de vitórias das esquerdas; e (3) mudanças envolvendo condições que ajudaram a aprofundar e ampliar a onda.

Referente ao primeiro fator constatamos a aceitação das regras do jogo eleitoral; a independência teórica dessas forças em relação ao “socialismo real” e ao marxismo; estruturas organizacionais mais fluidas; e a defesa da democracia como

método de chegada ao poder como elementos que possibilitaram esse giro à esquerda, além da própria sobrevivência da democracia por um tempo mais longo do que nunca nesses países.

Quanto ao segundo fator encontramos um consenso na literatura pertinente de que o aprofundamento, durante a vigência do modelo neoliberal, das desigualdades sociais e da miséria proporcionaram a alavancada dos discursos das esquerdas que se pautaram na redução das desigualdades sociais e em um discurso antineoliberal focado na expansão da ação estatal na promoção de melhorias socioeconômicas. Soma-se a isso, o vazio deixado pelo distanciamento tomado pelos EUA, após 2001, exceto em matéria de comércio e de segurança nacional - como imigração e tráfico de drogas.

No que tange ao terceiro fator, mudanças nas condições macroeconômicas como o *boom* das *commodities* propiciaram o empreendimento de políticas sociais, além disso a própria difusão dos efeitos dos governos de Chávez, Kirchner e Lula demonstrando a viabilidade da esquerda no poder sem romper com a estabilidade democrática e econômica possibilitou a ascensão alavancaram mais vitórias eleitorais no continente.

Por fim, evidenciamos as duas vertentes de tipificações da maré: as que se baseiam nas semelhanças entre as forças políticas, defendendo a existência de apenas um grupo de esquerdas; e os que sustentam suas análises nas diferenças, constatando a multiplicidade dessas esquerdas, especialmente, acudindo a existências de duas forças de esquerdas diferentes: populistas e social-democratas. Corroboramos a tipologia que julgamos ter sido melhor elaborada, acudindo a existência de um grupo de esquerdas que conformam dois subgrupos: as renovadoras, na qual é inserida as forças em análise neste trabalho, caracterizadas por um grau maior de institucionalização e de integração ao sistema político e pela crítica moderada ao neoliberalismo; e as refundadoras, caracterizadas por um nível menor de institucionalização e integração ao sistema político, pela integração crítica às instituições da democracia representativa e pela crítica radical ao neoliberalismo.

## CAPÍTULO 2 - CORRENTES DE MARÉ: AS QUESTÕES SOCIAIS NOS GOVERNOS PROGRESSISTAS DO BRASIL, CHILE E URUGUAI

*Los que comen bien, duermen bien y tienen buenas casas, posiblemente piensen que el gobierno gasta demasiado en políticas sociales. Todo es según como se mire.*  
José Mujica

A enchente da maré rosa sobre a América do Sul e seu pico de maré alta ao inundar uma quantidade considerável de países da América Latina, originou e potencializou o que, doravante, chamamos de correntes de maré. Ambos os fenômenos – maré e correntes de maré –, por serem coexistentes, devem ser analisados como efeitos de uma mesma causa, ou seja, os elementos potencializadores da enchente, também, os são das correntes de maré.

Denominamos, portanto, correntes de maré as políticas públicas<sup>18</sup> implementadas no bojo da maré rosa que foram levadas a cabo pelos governos progressistas do Brasil, Chile e Uruguai. Posto isso, a crítica ao neoliberalismo, condicionante consensual (ARDITI, 2009; CASTAÑEDA, 2006; LAZO CIVIDANES, 2007; LEVITSKY e ROBERTS, 2011; SADER, 2009; PEREIRA DA SILVA, 2011; LANZARO, 2006; ROUQUIÉ, 2007; RAMÍREZ GALLEGOS, 2006) da enchente, apresenta-se como elemento de provável impulso às correntes dessa maré. Assim, os governos que se constituíram a partir da enchente colocaram em prática, em maior ou menor medida, as bandeiras responsáveis por suas ascensões, transformando-as em práticas políticas que delinearam sua aversão ao neoliberalismo.

Segundo Sader (2009), a ascensão dos governos progressistas, apesar de representar uma crise hegemônica do neoliberalismo, ainda não demonstra a consolidação de um novo modelo. O pós-neoliberalismo é, por consequência, uma categoria descritiva que representa uma negação, em diferentes medidas, ao modelo anterior e os novos governos se desdobram na incumbência de consolidar seus projetos.

Esses novos projetos não representam, até o momento, uma superação clara ao modelo anterior, entretanto, análises mais consistentes poderiam definir melhor suas nuances. Considerando, portanto, que a consolidação de novos projetos

---

<sup>18</sup> Entendida como a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação e que influencia a vida dos cidadãos (PETERS, 1986),

implica impasses, os novos governos “avançaram pelas linhas de menor resistência da cadeia neoliberal – políticas sociais e integração regional, essencialmente – [...]” (SADER, 2009, p. 64, grifo nosso).

Adentremo-nos, portanto, às questões sociais, circunscritas ao plano doméstico, considerando que os aspectos referentes à PE serão tratados no terceiro capítulo. Retomamos, então, nosso recorte que circunscreve os governos Lula (2003-2010), no Brasil, Lagos (2000-2006) e Bachelet (2006-2010), no Chile, e Vázquez (2005-2010), no Uruguai, pois todas essas administrações foram constituídas encabeçadas pelo subgrupo de esquerdas “renovadoras” (PEREIRA DA SILVA, 2011).

Dessa maneira, o entendimento das políticas sociais empreendidas por essas administrações é pertinente, pois os projetos sociais executados são, conforme apresentou Sader (2009), características das forças progressistas, em oposição às neoliberais. Logo, percebe-se que a compreensão das políticas sociais no âmbito da maré rosa é um dos elementos centrais para a caracterização das singularidades desses governos em oposição aos de corte neoliberal.

Sendo assim, o fator que, *a priori*, demonstra determinar uma menor resistência ao empreendimento de políticas sociais no período da hegemonia neoliberal (Sader, 2009) seria: o consenso demonstrado no meio político tanto por organismos multilaterais quanto por setores liberais, na última década do século XX, a respeito da urgência em acabar com a extrema pobreza<sup>19</sup> causada, em grande medida, pelo receituário pró-mercado. Essa premissa é demonstrada pela constatação da existência, ainda durante a vigência do “Consenso de Washington”, de políticas, ainda que mínimas e focalizadas, voltadas para a erradicação da pobreza – apenas em sua versão extrema e unidimensional, ou seja, a indigência calculada apenas sob o aspecto monetário.

Se os avanços se consolidaram no que se refere às políticas sociais, faz-se necessário uma análise no sentido de, primeiramente, de maneira breve, verificar as diferenças dessas políticas em relação às anteriores e, posteriormente, examinar

---

<sup>19</sup> A construção de uma linha de pobreza parte da definição de uma cesta básica de alimentos *per capita*, na qual para estimar a incidência da pobreza considera-se que um lar está abaixo da linha de pobreza se sua renda *per capita* for insuficiente para cobrir as necessidades alimentares e gastos com vestimenta, saúde e moradia; a linha de indigência ou extrema pobreza refere-se a insuficiência de renda *per capita* para cobrir apenas as necessidade alimentares (CEPAL, 2013).

seu alcance comparando-as entre países com forças políticas consideradas semelhantes pela literatura especializada.

## 2.1 A subserviência das questões sociais no período neoliberal

A escalada do modelo neoliberal na América Latina como instrumento de mercantilização de todos os espaços das formações sociais não deixou de fora a esfera social. Assim, a previdência social, em alguns países, foi privatizada e as políticas sociais focalizadas, descentralizadas e concessionadas, não versando sobre aspectos universais.

O receituário neoliberal executado pela maioria dos governos latino-americanos no início da década de 1990, e pelo Chile, ainda na década de 1970, aplicou dentre outras medidas a abertura comercial, o ajuste fiscal e a privatização de empresas e serviços públicos. Nesse sentido, tais privatizações não se restringiram apenas às áreas onde o argumento de setor prescindível encontraria menor resistência, como, por exemplo, o conhecido caso dos serviços de telecomunicações no Brasil, mas acertou em cheio, como no exemplo chileno, a previdência social.

Dessa forma, Mesa-Lago (1999) nos apresenta que as soluções de “ajustes estruturais” encontradas pelos neoliberais para enfrentar a crise econômica da dívida externa de meados dos anos 80 e 1990, além de provocar severos custos sociais, agravaram a crise da previdência social. Logo,

*La solución neo-liberal a los problemas [ineficiencia administrativa, desequilibrio financiero-actuarial, concentración de la cobertura en el sector medio y exclusión de los grupos de más bajo ingreso y los pobres] ha sido la ‘privatización’ de los dos principales y más costosos programas de seguro social: las pensiones de vejez, invalidez y muerte, y el seguro de enfermedad-maternidad (o/y sistemas nacionales de salud). La reforma de las pensiones ha promovido, en ocho países latinoamericanos, el cierre del antiguo programa de seguro social (en adelante ‘público’) sustituyéndolo por un sistema ‘privado’ (aunque con fuerte apoyo estatal), o la reforma del programa público y su integración con un componente ‘privado’ en un sistema mixto, o la creación de un programa ‘privado’ que paralelamente compite con el programa ‘público’ reformado o no (MESA-LAGO, 1999, p. 8).*

No caso chileno, o empreendimento do receituário neoliberal pela ditadura militar de Augusto Pinochet representou uma reviravolta nas políticas sociais implementadas no país que, desde o início do século XX até 1973, caminhava rumo à universalização. Dessa forma, o Chile, por ter sido o “laboratório de experimentação” (SADER, 2009, p. 41) do neoliberalismo, já na década de 1970

empreendia o que viria a ocorrer somente nos anos de 1990 em países como Brasil e Uruguai: o desmonte do sistema de proteção social – em maior ou menor medida, dependendo do caso.

No período anterior ao golpe militar no Chile, a ação do Estado se orientava no sentido de regular as relações trabalhistas e de satisfazer as necessidades de educação, saúde, alimentação, moradia e previdência social. Pois, conforme vimos no capítulo anterior, a esquerda havia emplacado a vitória de Salvador Allende que chegou ao poder pelas vias democráticas com um projeto de um projeto de implementação socialista. Assim, caminhava-se rumo à consolidação de: *“un sistema estatal de políticas sociales con una marcada orientación universalista, es decir, con pretensiones de beneficiar a toda la población o al menos a gran parte de ella”* (RUZ; PALMA, 2005, p. 7).

Entretanto, a concretização do golpe de Estado, em 1973, representou, segundo Baytelman et al. (1999 *apud* RUZ; PALMA, 2005) a redução do gasto social; gradativo aumento do setor privado na produção e entrega de serviços sociais; redução de programas universais e maior focalização do gasto social; e programas paliativos para redução da extrema pobreza. Assim, conforme nos apresenta Lavados (1983, p. 65) *“en relación al rol del Estado hubo en este período, una reversión de las tendencias observadas en los períodos anteriores. Se definió el Estado como subsidiario, entendiendo en un sentido restringido el concepto.”*

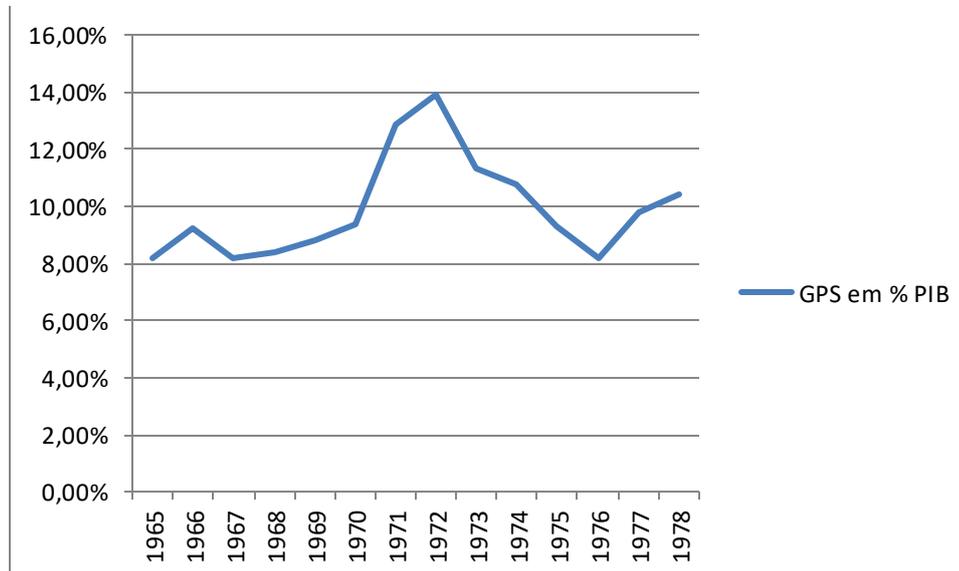
Isso significou:

*un fuerte aumento de la pobreza e indigencia, lo que sumado a condiciones laborales desfavorables para los trabajadores (seguridad social, leyes laborales perjudiciales, descenso en las remuneraciones, etc.) deterioró considerablemente el nivel de bienestar de la población* (RUZ; PALMA, 2005, p. 8).

A afirmação de Ruz e Palma (2005) relativa à queda significativa do Gasto Público Social (GPS), a partir do golpe de 1973, é corroborada pelos dados que apresentamos no Gráfico 2. Pode-se perceber que até 1972 há uma preocupação em relação à função redistributiva do Estado, refletida no incremento do GPS, realidade bruscamente modificada com o empreendimento do receituário neoliberal. Houve, no período de queda, uma diminuição de importância dos recursos destinados à educação e, em maior medida, à habitação (LAVADOS, 1983). Percebe-se que há uma retomada dos investimentos a partir de 1976, no entanto, os valores só viriam a recuperar o pico de 1972 a partir do século XXI, portanto, com a

redemocratização e a chegada ao poder da coalizão, de centro-esquerda, Concertação dos Partidos pela Democracia, doravante denominada Concertação.

**Gráfico 2** – Gasto Público Social em relação ao PIB (1965-78) no Chile



Fonte: Elaboração própria com base nos dados LAVADOS (1983, p. 32, tradução nossa).

Percebe-se, portanto, que, no caso chileno, o neoliberalismo se consolida ainda na ditadura militar, implicando custos sociais consideráveis. Já os casos uruguaio e brasileiro de ascensão e consolidação do modelo ocorrem no fim da década de 80 e meados dos anos 1990, respectivamente.

O caso chileno foi o precursor de experimentação do modelo neoliberal e as experiências que se seguiram nos demais países da América Latina, especialmente, no Brasil e Uruguai, se deram baseados nos mesmos preceitos, entretanto, com diferentes alcances.

No caso uruguaio, as chamadas reformas neoliberais começaram a ser executadas a partir da segunda metade dos anos de 1980 e, segundo Pastorini e Martínez (2014), em uma versão menos avassaladora, em comparação com os casos argentino, brasileiro e chileno, pois, a partir de mecanismos de democracia direta, como plebiscitos e referendos, essas reformas foram parcialmente detidas.

Assim, cabe sinalizar as consultas que tiveram êxito para barrar propostas de (contra)reformas: *“las reforma de los jubilados de 1989 y de 1994, la derogación parcial de la Ley de Empresas Públicas (1992) y la derogación de la Ley de ANCAP [Administración Nacional de Combustibles, Alcoholes y Portland] (2003) (MOREIRA, 2004, p. 31).*

No caso brasileiro, a enxurrada neoliberal se deu de forma tardia, em comparação com os demais países do subcontinente, e avançou, dentre outras medidas ortodoxas, com liberalização financeira, entrada de capitais especulativos, sobrevalorização cambial e alta dos juros. O legado do período materializado na estabilização econômica, concretamente no Plano Real, não significou melhorias nas condições de vida das classes marginalizadas; a renda *per capita* dos mais pobres ficou abaixo da média do período anterior (RIBEIRO SOARES, 2001).

Nesse sentido, segundo Ribeiro Soares (2001),

Se não se pode atribuir tais resultados exclusivamente ao Plano Real, pode-se afirmar que, em sua vigência, as políticas econômicas e sociais não foram (e continuam não sendo) capazes de reverter o quadro de pobreza e exclusão social. Pelo contrário, além de não reduzir a pobreza, gerou um sem número de novas formas de exclusão social, na medida em que agravou as condições de emprego e trabalho (informalização, diminuição dos salários e corte dos, já reduzidos, direitos sociais) e criou um desemprego cuja dimensão supera qualquer outra marca histórica já vista no Brasil (RIBEIRO SOARES, 2001, p. 174).

Sob o cenário neoliberal, o serviço de previdência social foi privatizado no Chile, em 1981, passando de um sistema público para um denominado substitutivo (totalmente privado); no Uruguai, em 1996, fora criado um sistema privado que compete com o sistema público (denominado misto) (MESA-LAGO, 2004); e, no caso brasileiro, apesar da precarização das relações de trabalho e o aumento da informalidade, nos anos 1990, terem provocados um enorme déficit à Previdência, esta ainda não passou por reformas estruturantes e conta com um sistema público que representa uma poderosa política social para uma maioria de desfavorecidos no país (RIBEIRO SOARES, 2001).

De modo geral, os indicadores sociais do período, no contexto do subcontinente, despencaram. Segundo a CEPAL (2012), em 1999, 43,4% da população latino-americana se encontrava em situação de pobreza e, de acordo com o Relatório da Organização Internacional do Trabalho, oito de cada dez postos de trabalho, entre 1990-1995, eram de trabalhos de baixa qualidade no setor informal (CEPAL; OIT, 2011). Dessa forma, segundo Lima et al. (2014, p. 294),

Sempre considerando as especificidades de cada país, não resta dúvida que os processos de privatização, ajuste fiscal, flexibilização da relação capital-trabalho, abertura dos mercados e deterioração dos recursos naturais e energéticos bem como dos serviços públicos provocaram impactos significativos nos diferentes países da região, resumidos em uma crescente massa da população em condições de pobreza e na precarização do trabalho.

Reformados, na maioria dos países da América Latina, os sistemas de previdência social, o “consenso” neoliberal avançou sobre as políticas sociais direcionadas ao grupo de pessoas que não são cobertos pela previdência social e que, em 1994, representava mais de dois terços da população latino-americana (MESA-LAGO, 1999).

Tanto no Chile, ainda sob o regime ditatorial, quanto no Brasil e Uruguai, no período de redemocratização, as políticas sociais começaram a pautar-se no ideário de que a provisão de benefícios se tornaria mais eficaz nas mãos de Organizações Não Governamentais (ONGs) e da iniciativa privada. Essa perspectiva baseava-se no preceito de que um Estado moderno não deveria continuar sendo protagonista no atendimento das questões sociais.

Ademais desse ideário “concessionista”, visando combater a pobreza resultante da crise econômica e, em grande parte, dos ajustes estruturais, criaram-se as Redes Mínimas de Proteção Social (RMPS) que representaram, na verdade, a focalização das políticas sociais em detrimento de sua universalização. Portanto, esse novo modelo de implementação das políticas sociais representou um regresso em relação ao modelo universalista de defesa de direitos assegurados pelo Estado.

Segundo Lima et al. (2014, p. 294)

os sistemas de proteção social até então centralizados, setorializados, com aspiração de universalidade e administrados estatalmente, configurados no marco do modelo de substituição de importações, foram desestruturados e reformados por modelos de políticas sociais descentralizados, integrais, focalizados e com a ampliação de processos de privatização.

Ribeiro Soares (2001, p. 176) denomina este novo modelo de: “pequenas soluções *ad hoc*’ ou ‘o reinado do minimalismo’ (também conhecido, em tempos de globalização, como *‘small is beautiful’*). Nessa perspectiva a proteção social atinge o grupo mais pobre dentro de um universo ainda enorme de pobreza.

Antes de ser um instrumento de transformação social (ao lado de uma política de crescimento virtuosa do ponto de vista redistributivo e das reformas agrária e tributária), a política social, nessa perspectiva, teria a função da chamada ‘gestão da pobreza e da miséria’; um paliativo às mais graves vicissitudes geradas por um mercado sabidamente pouco regulado e produtor de desigualdades crescentes (THEODORO; DELGADO, 2003, p. 123).

A perspectiva de “soluções *ad hoc*” fora, assim como todo o receituário neoliberal, impulsionada pelos organismos internacionais como o Banco Mundial (1996) que, no documento denominado “*World Development Report 1996*”, defendia, ademais da liberalização da economia e flexibilização de leis trabalhistas, as

(contra)reformas no sistema de previdência social e a defesa de políticas sociais focalizadas, especificamente, os Programas de Transferências de Renda Condicionada (PTRC).

A focalização das políticas sociais atenderia ao anseio principal da política neoliberal de redução do Estado, pois ao tratar a medida de forma minimalista, reduzir-se-ia o gasto público, elemento preconizado no pacote de “ajuste estrutural”.

No Chile, ainda no período ditatorial, avança-se no sentido de mercantilização das políticas sociais e “desmonte do Estado”, e evidenciam-se as medidas de “soluções *ad hoc*” para a tentativa de redução das enormes brechas sociais provocadas justamente pelas ações de (contra)reformas estruturais e minimização do rol de atuação estatal.

Dessa forma, após a incorporação de mecanismos de mercado e incentivos econômicos no funcionamento de serviços de educação, saúde e privatização da previdência social,

*Se diseñó por primera vez en el país, una red social de subsidios directos a los sectores en pobreza crónica y los que se vieron afectados negativamente por la operatoria del mercado. Se instala el concepto de focalización y se ponen en marcha la primera versión de la Ficha de Caracterización Socioeconómica de hogares (ficha CAS) y la Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN). La política social se “tecnifica” y simultáneamente su prioridad recaen sobre las acciones compensatorias o asistenciales (RACZYNSKI, 2008, p. 4).*

Inicia-se, portanto, no Chile, ainda durante a ditadura militar, esboços de programas minimalistas de subsídios monetários diretos a fim de amenizar a extrema pobreza, como, por exemplo, o Subsídio Único Familiar (SUF) e a Pensão Assistencial (PASIS). Cabe considerar que esses programas seriam empreendidos em seu aspecto unidimensional, exclusivamente no sentido de transferência monetária.

A volta da democracia com a eleição de Patricio Aylwin, em novembro de 1989, pelo setor democrata cristão da Concertação representou um redirecionamento na forma de enfrentar as políticas sociais, no entanto, sem uma ruptura com o modelo anterior. Isso significa dizer que há uma ampliação e maior responsabilidade estatal na forma de promover políticas sociais, entretanto, o *modus operandi* permanece essencialmente o mesmo; os ideários de focalização e descentralização são mantidos.

Nesse sentido, segundo Martins (2016), o período Aylwin se mostrou como sendo de

um governo de continuidade e não de mudança. As heranças políticas e o modelo socioeconômico da ditadura não foram questionadas. As políticas públicas aprovadas se subordinaram a amplos entendimentos com os partidos de oposição. Daí resultaram mudanças graduais, destinadas a corrigir os 'excessos do modelo', mas não de transformá-lo (MARTINS, 2016, p. 148).

As tentativas de correção desses excessos se deram tanto no governo de Patricio Aylwin (1990-1994) quanto no de Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000), ao conferirem maior atenção às questões sociais, pois, apesar de encontrarem um crescimento sustentado, contas fiscais e inflação equilibrada, os problemas sociais eram latentes, como, por exemplo, a pobreza e a desigualdade.

Dentre as iniciativas de combate à pobreza empreendidas na década de 1990 no país, cabe destaque a criação do *Ministerio de Planificación Nacional* (MIDEPLAN), atualmente *Ministerio de Desarrollo Social* (MIDESCh), responsável pela coordenação de diferentes iniciativas de políticas sociais e do *Fondo de Solidaridad de Inversión Social* (FOSIS), subordinado ao MIDESCh, cuja função é coordenar as estratégias de superação da pobreza visando diminuir as desigualdades (RACZYNSKI, 2008).

Não se encontra institucionalidade covalente entre os três países no mesmo período, pois os ministérios especificamente responsáveis por programas sociais seriam criados no Brasil e Uruguai somente a partir da enchente da maré rosa. Até então, em ambos os casos (brasileiro e uruguaio) as políticas sociais estavam atreladas aos ministérios da previdência social. E, especificamente, no caso brasileiro os PTRCs, criados na década de 1990, eram alocados em ministérios afins, como, por exemplo, o Bolsa Escola, no Ministério da Educação.

No caso brasileiro, segundo Silva e Silva et al. (2004), os PTRCs remetem ao início da década de 1990 empreendidos nos âmbitos municipais e distritais, tendo sido levados a esfera nacional somente a partir de 1996, com o precedente do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), e multiplicando-se de maneira setorial, a partir de 2001, com os exemplos do Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação e o Auxílio-Gás.

Para Soares e Sátyro (2010), essa multiplicação de programas em âmbito federal, somada a sua descentralização, no qual segundo o então Presidente Lula (*apud* MONTEIRO, 2011): “cada ministério detinha seus pobres”, constituía uma situação de descoordenação insustentável.

A situação dos programas de transferência de renda condicionada em 2003 era simples: o caos. Cada programa federal tinha sua agência executora e a coordenação entre elas era mínima. Os sistemas de informação desses quatro programas eram separados e não se comunicavam, de modo que uma família poderia receber todos os quatro, enquanto outra, vivendo em condições iguais, poderia não receber transferência alguma. Os valores dos benefícios e critérios de inclusão variavam entre programas, de modo que o governo federal estava fazendo transferências distintas para famílias em situações semelhantes, justificando-as com praticamente os mesmos argumentos (SOARES; SÁTYRO, 2010, p. 10).

Já no caso uruguaio, os PTRCs têm referentes no período de 1940, atrelados ao sistema de Previdência Social. Em 1943 criou-se, no Uruguai, as *Asignaciones Familiares* (AFAM) destinadas aos trabalhadores privados e logo estendidas aos servidores públicos e trabalhadores rurais. Inicialmente o benefício previdenciário dependia da contribuição e era destinado aos trabalhadores com filhos de até 18 anos, mediante comprovação de frequência escolar, e representava um complemento de renda (MELO; VIGORITO, 2007).

As alterações legislativas sobre as AFAMs se intensificaram a partir da escalada neoliberal a fim de sanar problemas sociais até então não tão evidentes na sociedade uruguaia. Assim,

*En 1999 se aprueba la Ley 17139, con la cual ingresan al sistema aquellos niños y adolescentes de hogares pobres, sin considerar la condición de trabajador formal de sus integrantes y, por lo tanto, abandona su carácter de prestación contributiva. En 2004, las AFAM se extendieron a las familias con niños y adolescentes de hogares con ingresos menores a tres salarios mínimos* (BERMÚDEZ; GARRIDO, 2015, p. 70).

Percebe-se que no intervalo de cinco anos as AFAMs foram alteradas duas vezes a fim de combater a pobreza que assolou o país de modo mais evidente na crise econômica de 2002. Na reforma de 1999 retirava-se o caráter contributivo, mas o benefício ainda permanecia restrito a trabalhadores e desempregados que haviam sido beneficiários do seguro desemprego, já a reforma de 2004, promovida diretamente para enfrentar a crise, expandia as AFAMs a todos os lares, independente da condição laboral de seus integrantes (BERMÚDEZ; GARRIDO, 2015).

Considerados os antecedentes e especificidades de cada caso, evidencia-se, principalmente, a não contemporaneidade de precedentes de implementação dos PTRCs nos três países, tendo sido o Chile o precursor do modelo, seguido por Brasil e, por último, Uruguai – ao retirar o caráter contributivo das AFAMs em 1999. Verificaremos na seção seguinte os redirecionamentos e avanços impulsionados

pelos governos progressistas no que se refere às políticas sociais, especificamente, aos PTRCs.

## **2.2 Programas de Transferência de Renda Condicionada no Chile, Brasil e Uruguai**

De maneira geral, visualizamos, na seção 2.1 deste capítulo, a existência de políticas sociais setoriais empreendidas pelos governos anteriores à enchente da maré rosa. O consenso evidenciado, no âmbito dos três governos progressistas que se constituem no Brasil, Chile e Uruguai, foi o da existência de problemas na coordenação e articulação interinstitucional, além da conclusão de que a superposição e fragmentação das políticas empreendidas não foram capazes de responder aos problemas sociais latentes.

Essa constatação implicou na reelaboração, por partes das administrações progressistas desses países, de programas que se constituíram em importantes ferramentas de combate à pobreza e as desigualdades sociais. Posto isso, apresentamos nas linhas seguintes uma análise dos PTRCs implementados pelos governos progressistas nesses países. Os casos serão expostos segundo sua ordem cronológica de implementação. Não nos propomos aqui a fazer uma descrição exaustiva dos programas, uma vez que este estudo não se trata de uma pesquisa estrita de avaliação de políticas públicas. Assim, considerando a especificidade de cada país, abordaremos semelhanças e divergências nas ações empreendidas.

### **2.2.1 Contexto de criação dos PTRCs chileno, brasileiro e uruguaio**

O Chile, diferentemente dos demais países da América Latina, presenciou, durante os anos de 1990, a queda significativa da extrema pobreza que, segundo Garretón (2016, p. 461), pode ser explicada “pelas correções e distanciamento do modelo herdado” empreendidas pelos governos da Concertação. Entretanto, a partir da segunda metade da última década do século XX, o percentual de pobres e indigentes praticamente se estabilizou; entre 1990 e 1996 a extrema pobreza havia caído de 12,9% para 5,6% e permaneceu praticamente constante entre 1996 e 2000 (LARRAÑAGA; CONTRERAS, 2010).

Neste contexto de virada de século ocorre a chegada ao poder, encabeçando a Concertação, do socialista Ricardo Lagos, cujo governo representou um avanço no sentido de coordenação das políticas sociais desenvolvidas até então.

*En abril del 2002 el presidente Lagos y su equipo asesor decidió que, después de dos años de discusiones y estudios, ya era hora de instalar una política de combate a la extrema pobreza que se convirtiera en un sello del gobierno. A tal decisión contribuyó la crítica proveniente de la izquierda de la coalición gobernante respecto de la falta de una estrategia de desarrollo social por parte del gobierno. Mal que mal, Lagos era el primer presidente socialista desde la fallida experiencia de Allende en los 70, y su gestión en el área social a la fecha carecía de un sello diferenciador de los gobiernos anteriores (LARRAÑAGA; CONTRERAS, 2010, p. 8, grifo nosso).*

Assim, ainda que a Concertação tenha sido a coalizão que elegeu todos os (as) presidentes (as) após a redemocratização – com o interregno da coalizão de direita “*Alianza por Chile*”, constituída pela Renovação Nacional (RN) e pela União Democrática Independente (UDI), liderada por Sebastián Piñera (2010-2015) – os dois governos anteriores ao de Lagos eram liderados pela Democracia Cristã. Dessa forma, evocando, portanto, uma marca para a sua administração, e visando sanar o problema da extrema pobreza que, segundo os dados, não havia sido solucionado pelo crescimento econômico da década anterior, tampouco pelas políticas levadas a cabo anteriormente, empreendem-se estudos para a criação de uma política pública que possa enfrentar essa questão. Aqui reside um aspecto de avanço em relação aos governos *concertacionistas* anteriores, evidenciando-se uma disposição política ainda maior de “correção dos excessos” do modelo neoliberal.

Logo, criou-se, no âmbito do MIDEPLAN, o *Grupo de Trabajo Familias en Extrema Pobreza* que objetivava desenvolver uma estratégia intersetorial a fim de prover benefícios e serviços às famílias que se encontravam em situação de extrema pobreza e, a partir daí empreendeu-se um programa piloto denominado *Puente* que desembocaria na criação do *Sistema de Protección Social Chile Solidario* (ChS)<sup>20</sup>, em 2002, com a inserção deste projeto piloto dentro do conjunto de ações do ChS (RUZ; PALMA, 2005).

Em 21 de maio de 2002, o ChS foi lançado na mensagem anual ao Congresso Nacional pelo Presidente Ricardo Lagos e foi colocado em prática de imediato, considerando que a iniciativa piloto *Puente* (posteriormente agregada ao

---

<sup>20</sup> O programa foi substituído, em 2012, no governo de Sebastián Piñera, pela iniciativa chamada *Ingreso Ético Familiar* (IEF) (LARRAÑAGA; CONTRERAS; CABEZAS, 2015).

corpo do programa) já vinha sendo empreendida desde o início de 2002. Entretanto seu marco legal só viria a ser implementado, em 2004, com a Lei Nº 19.949.

É interessante considerar a similaridade do processo de criação do programa chileno com o seu par brasileiro. Ainda que a busca pela redução das desigualdades sociais, em ambos os casos, remonte à campanha eleitoral, os projetos a serem empreendidos careciam de consensos. No caso brasileiro, diante do impasse entre duas propostas: por um lado, o carro chefe da campanha o Programa Fome Zero como um projeto ousado de segurança alimentar, intensificação da reforma agrária e incentivo à agricultura familiar; e, por outro lado, a unificação dos programas visando otimizar mecanismos de gestão e mostrar um caminho mais rápido no combate ao núcleo duro da pobreza (MONTEIRO, 2011). Ambos os programas foram debatidos no início do governo e representaram um avanço no sentido de coordenar uma estratégia interministerial, ainda que a correlação de forças, no caso brasileiro, tenha indicado para um caminho menos inovador, o da unificação dos programas existentes.

No Brasil, as reuniões se deram no âmbito da Câmara de Política Social (CPS), reestruturada com o objetivo de propor políticas públicas no âmbito do governo federal, buscando a articulação de políticas que ultrapassem a competência de um único ministério (BRASIL, 2003a). No âmbito da CPS foi criado, como no caso chileno, o Grupo de Trabalho Unificação dos Programas de Transferência de Renda responsável pelo projeto de consolidação do Programa Bolsa Família (PBF). O PBF, após um longo período de discussão e de construção de consensos dentro do governo, foi lançado, em outubro de 2003, em uma cerimônia no Palácio do Planalto e seu marco legal foi instituído pela Lei Nº 10.836 de 2004.

Na conjuntura uruguaia, a implementação *Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social* (PANES) se deu de maneira mais rápida, em comparação com os casos chileno e brasileiro, apesar de ter enfrentado resistências, especialmente quanto à sua forma, por parte dos partidos fundacionais<sup>21</sup>– Partido Colorado (PC) e Partido Nacional (PN). Tabaré Vázquez, ainda na corrida presidencial, já tinha como uma de suas propostas fundamentais a criação de um “Plano de Emergência”, dada as condições sociais agravadas pela crise econômica de 2002 (GARCÉ, 2014).

---

<sup>21</sup> São assim chamados pela literatura uruguaia, pois suas origens remontam à formação do Estado uruguaio e, portanto, são os mais antigos do país, embora tenham se constituídos, inicialmente, não como partidos, mas como ‘bandos’ armados.

Cabe salientar, também, a proximidade entre o PT e a FA, uma vez que, quando da eleição de Vázquez, em 2004, a experiência brasileira com o PBF já havia sido colocada em marcha. Agrega-se a isso a maioria parlamentar alcançada pela FA nas eleições de 2005, fazendo com que o governo conseguisse a aprovação de projetos de lei apenas com os votos de sua bancada, sem a obrigatoriedade de fabricar consensos fora do governo.

Assim, o PANES, definido durante a campanha eleitoral e período de transição de governos, teve início a partir do segundo mês do mandato e seu arcabouço legal foi instituído pela Lei Nº 17.869 de maio de 2005.

Portanto,

*Una vez elegido, Vázquez movió las piezas en el tablero muy rápidamente. Para cumplir la promesa de llevar adelante el Plan de Emergencia, asignar un lugar en el gabinete ministerial al Partido Comunista, y enviar una clara señal hacia el electorado respecto de que su gobierno, a diferencia de los anteriores, sí se ocuparía de los problemas sociales, decidió crear el Ministerio de Desarrollo Social. Para llevar adelante el plan y ejecutar otras políticas sociales el gobierno organizó a toda marcha el Ministerio de Desarrollo Social. Dos facultades de UDELAR le brindaron a la institución naciente el apoyo técnico fundamental para el diseño y la implementación del plan (GARCE, 2014, p. 445).*

O caso uruguaio guarda similaridade com o brasileiro no que se refere à emergência de uma nova institucionalidade com a implantação dos Ministérios de Desenvolvimento Social que foram criados, em ambos os casos, antes da execução dos planos. Do mesmo modo, os três casos – brasileiro, chileno e uruguaio – se assemelham quanto ao debate prévio à instrumentalização dos planos. Nas conjunturas brasileira e chilena com a criação de grupos de trabalho no âmbito do governo e, no exemplo uruguaio, com o apoio da *Universidad de la República* (UDELAR) – universidade pública – em sua elaboração.

O PANES foi criado com o caráter temporário de dois anos (2005-2007), tendo sido substituído por um programa de maior envergadura, a partir de 2008, com a implementação do *Plan de Equidad* (PE). O PE se constituía em um conjunto de estratégias buscando o desenvolvimento social do país, cujo componente de transferências de renda condicionada foi o *Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares del Plan de Equidad*, doravante denominado AFAM-PE. Com a criação do PE, as AFAMs passaram pela sua última reforma e tiveram sua abrangência e valores expandidos. Assim, o marco legal das AFAM-PE fora instituído pela Lei Nº 18.227 de janeiro de 2008 que regulamentou seu novo regime, embora as AFAMs

de caráter contributivo e vinculado ao setor formal continuaram vigentes. Dessa forma, as AFAMs, como instrumento de proteção social, passaram a existir, a partir da implementação do PE, em duas formas: sua versão contributiva (AFAM) direcionada a trabalhadores urbanos e rurais, empregadas domésticas, aposentados e pensionistas que tenham filhos menores sob sua guarda (URUGUAI, 1980); e as transferências com caráter não contributivo (AFAM-PE).

**Quadro 3** – Grupos de elaboração, ano de criação e marco legal do ChS, PBF, PANES e AFAM-PE

<b>PROGRAMA</b>	<b>GRUPO DE ELEBORAÇÃO</b>	<b>ANO DE CRIAÇÃO</b>	<b>MARCO LEGAL</b>
<b>CHS</b>	<i>Grupo de Trabajo Familias en Extrema Pobreza</i> (MIDEPLAN)	2002	Lei Nº 19.949 de 2004
<b>PBF</b>	Grupo de Trabalho Unificação dos Programas de Transferência de Renda (Câmara de Política Social / INTERMINISTERIAL)	2003	Lei Nº 10.836 de 2004
<b>PANES</b>	MIDES com apoio técnico da UDELAR	2005	Lei Nº 17.869 de 2005
<b>AFAM-PE</b>	MIDES com apoio técnico da UDELAR	2008	Lei Nº 18.227 de 2008

Fonte: Elaboração própria.

Percebemos, portanto, que nos três países ocorre o empreendimento de iniciativas que buscaram diferenciar os governos constituídos a partir da enchente da maré rosa das gestões anteriores. Os três casos demonstram, no âmbito das políticas sociais, sua clara distinção em relação às administrações anteriores de corte neoliberal tendo sido coordenados e implementados programas de grande envergadura (Apêndices A, B e C) com um caráter amplo de combate à pobreza e à extrema pobreza, dependendo do caso.

No caso brasileiro, registramos a especificidade da escolha, a partir da correlação de forças, por uma opção menos ousada, entretanto com uma visível distinção com qualquer outra iniciativa do período anterior. O exemplo uruguaio guarda a peculiaridade do empreendimento de uma política de caráter, inicialmente, emergencial e, posteriormente, da concretização de um plano estável de longo prazo, sendo que, ambos os planos (PANES e AFAM-PE), por seu caráter não contributivo, não guardam similaridades com nenhuma política executada pelas administrações anteriores.

Já o caso chileno se mostra mais emblemático, uma vez que, seguindo basicamente os mesmos preceitos dos governos *concertacionistas* liderados pelos democratas cristãos que buscaram enfrentar os altos índices de pobreza herdados da ditadura, a administração Lagos avançou ainda mais no sentido de enfrentar a extrema pobreza. Entretanto, cabe reiterar a não superação do modelo neoliberal no país, mas a correção dos seus excessos seja pelos democratas cristãos quanto pelos socialistas, constituindo, segundo Garretón (2016, p. 462), “uma sociedade dual [...] [na qual há uma] coexistência de princípios estruturadores tanto neoliberais quanto progressistas, com predomínio de uns ou outros”.

Essa característica de sociedade dual presente na sociedade chilena não é exclusiva dela, pois, se o objeto em questão neste trabalho fosse a análise dos aspectos econômicos, provavelmente encontraríamos similaridades entre princípios estruturadores neoliberais da sociedade chilena nas sociedades brasileira e uruguaia. Quanto à análise em questão, sobre as políticas sociais levadas a cabo nessas sociedades, vimos que os três países guardam similaridades de princípios progressistas no sentido de buscarem mudanças com o *status quo* anterior.

### **2.2.2 Desenho institucional e principais componentes dos programas ChS, PBF, PANES e AFAM-PE**

Evidenciados os contextos de estruturação dos programas Chile Solidário, Bolsa Família, PANES e AFAM-PE, apresentamos, nesta subseção, o desenho desses programas expondo seus objetivos e principais componentes.

O desenho do **ChS** se articulou baseado em três componentes: o apoio psicossocial; subsídios monetários; e o acesso preferencial a programas de promoção social (CHILE, 2004).

O primeiro componente denominado *Puente*, era a porta de entrada ao programa e consistia em um acompanhamento personalizado por parte de um assistente social. Essa etapa tinha a duração de dois anos, totalizando um total de 21 visitas, e buscou promover o desenvolvimento das habilidades pessoais e familiares, além de elaborar diagnósticos de carências e auxiliar na vinculação dos membros da família com as políticas sociais que estavam a sua disposição. Após os dois primeiros anos, avaliava-se os avanços alcançados e os participantes eram monitorados por três anos mais (CHILE, 2004).

É interessante considerar que o programa *Puente* foi o elemento central do programa, o que o diferencia dos demais programas como o PBF, colocando em cheque até a sua categorização como PTRCs, pois sua principal transferência monetária era transitória e decrescente. Assim,

*Chile Solidario [...] se centra en la reducción de la pobreza presente a través de la formación de competencias en las personas y su eje es el trabajo que se realiza en torno al Apoyo Familiar. La transferencia en dinero asociada (Bono Chile Solidario) es un componente secundario, cuya función y monto no son comparables a los pagos que realizan los otros programas (LARRAÑAGA; CONTRERAS; CABEZA, 2015, p. 4).*

O segundo componente consistia na transferência de renda em si, dentre os quais se inseriam o Benefício base “Chile Solidário” de caráter transitório e de quantidade decrescente; o SUF – criado na década de 1990 – concedido a cada menor de 18 anos no grupo familiar; a Pensão Assistencial por velhice, invalidez ou deficiência mental, substituída em 2008 pela Pensão Básica Solidária (PBS); os benefícios: controle criança saudável, matrícula, frequência escolar e inserção laboral; e os subsídios ao consumo de água potável - criado ainda na década de 1990 - e para a confecção da cédula de identidade (CHILE, 2004).

O terceiro componente era o acesso preferencial aos programas sociais, dentre os quais se destacavam programas habitacionais e de reinserção laboral, plano de saúde gratuito e acesso à educação (CHILE, 2004).

O ChS era coordenado pelo MIDESCh – antigo MIDEPLAN – e a FOSIS era responsável pelo programa *Puente*, seu principal componente. O MIDESCh era encarregado de coordenar as ações com os demais ministérios e o *Instituto de Previsión Social* – antigo *Instituto de Normalización Previsional* – incumbido de realizar as transferências monetárias (LARRAÑAGA; CONTRERAS; CABEZAS, 2015)

O exemplo brasileiro, inicia-se com a unificação dos quatro programas de transferência de renda (Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Vale Gás, Cartão Alimentação), junção que se dá a partir do aperfeiçoamento do Cadastro Único (CadÚnico), criado em 2001, conformando o **PBF**. Os objetivos básicos do PBF em relação aos beneficiários são:

I - promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social; II - combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional; III - estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza; IV - combater a pobreza; e V - promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público (BRASIL, 2004b).

A fim de determinar a elegibilidade, as famílias foram divididas em dois grupos: extremamente pobres e pobres. Em 2004, eram considerados do primeiro grupo pessoas com renda familiar *per capita* mensal de até R\$ 50,00 e do segundo grupo de R\$ 50,00 a R\$ 100,00 (BRASIL, 2004a). Em 2006, o limiar entre os grupos era de R\$ 60,00 e a renda *per capita* máxima de R\$ 120,00 (BRASIL, 2006); em 2009, R\$ 70,00 e R\$ 140,00 (BRASIL, 2009); em 2014, R\$ 77,00 e R\$ 154,00 (BRASIL, 2014); em 2016, R\$ 85,00 e R\$ 170,00 (BRASIL, 2016).

Até 2008, o benefício monetário era entregue da seguinte forma: um valor fixo<sup>22</sup> independente da composição familiar para as famílias extremamente pobres; e um valor variável por cada criança e/ou adolescente de até 15 anos de idade e/ou cada gestante<sup>23</sup> tanto para as famílias extremamente pobres quanto para as famílias pobres, havendo um limite de três benefícios. A partir de 2008, agregou-se um benefício aos adolescentes de 16 e 17 anos<sup>24</sup>, limitando a dois por família.

A Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC) no âmbito do antigo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), atualmente Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, é o órgão responsável por coordenar o programa em todos seus aspectos, incluindo o CadÚnico, exceto operacional e pagador cuja responsabilidade é da Caixa Econômica Federal (CAIXA) (SOARES; SÁTYRO, 2010).

As condicionalidades do programa são determinadas pelo Artigo 3º da Lei Nº 10.836 de criação e define: a) crianças e adolescentes de 6 a 17 anos devem ter frequência escolar mínima de 85%; b) as crianças de 0 a 7 anos de idade devem estar com seus cartões de vacinação em dia; c) gestantes devem fazer pré-natal, realizar acompanhamento nutricional e de saúde (BRASIL, 2004a).

No caso uruguaio, o **PANES**, de caráter temporário (2005-2007), pautou-se em sete programas inter-relacionados:

- 1) *Plan Alimentario Nacional*; 2) *Programa de Emergencia Sanitaria*; 3) *Programa de Ingreso Ciudadano*; 4) *Programa de Educaci3n en Contextos Críticos*; 5) *Programa Empleo Transitorio*; 6) *Programa Asentamientos*

---

<sup>22</sup> R\$ 50,00, de 2003 a 2008 (BRASIL, 2004a); R\$ 58,00, de 2008 a 2009 (BRASIL, 2008a); R\$ 68,00 de 2009 a 2014 (BRASIL, 2009); R\$ 77,00 de 2014 a 2016 (BRASIL, 2014); 85,00 de 2016 a atualmente (BRASIL, 2016).

<sup>23</sup> R\$ 15,00, de 2003 a 2008 (BRASIL, 2004a); R\$ 18,00, de 2008 a 2009 (BRASIL, 2008a); R\$ 22,00 de 2009 a 2014 (BRASIL, 2009); R\$ 35,00 de 2014 a 2016 (BRASIL, 2014); R\$ 39,00 de 2016 a atualmente (BRASIL, 2016);

<sup>24</sup> R\$ 30,00, de 2008 a 2009 (BRASIL, 2008a); R\$ 33,00 de 2009 a 2014 (BRASIL, 2009); R\$ 42,00 de 2014 a 2016 (BRASIL, 2014); R\$ 46,00 de 2016 a atualmente (BRASIL, 2016).

*Precarios y Pensiones; 7) Programa Alojamiento a las Personas en Situación de Calle (URUGUAI, 2005, p. 1).*

Dentre os sete programas destacam-se à distribuição direta de renda (*Ingreso Ciudadano*) e o apoio à alimentação (*Tarjeta Alimentaria*), oferecidos de forma condicionada e focalizados na população que vivia em situação de indigência. Dessa forma, o PANES objetivou,

*(i) proporcionar a los hogares participantes oportunidades y herramientas de mediano plazo para salir de su condición de pobreza extrema, exclusión social y económica; (ii) implementar estrategias que contribuyan a que los hogares participantes no vuelvan a caer en situación de indigencia (BANCO MUNDIAL; MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, 2008, p. 2).*

O PANES tinha como componente fundamental o programa denominado *Ingreso Ciudadano* no qual cada lar recebia 1.360<sup>25</sup> pesos uruguaios reajustáveis quadrimestralmente pelo índice de preços ao consumidor desde que assumisse o compromisso de realizar controles médicos do núcleo familiar, assegurar a permanência das crianças na escola e participar de atividades de capacitação (URUGUAI, 2005). Portanto, o *Ingreso Ciudadano* foi o componente de transferências de renda condicionada do PANES que, conforme observado, incluiu um pacote de programas que visava atender, em diferentes frentes, situações específicas de famílias em extrema pobreza.

A conjuntura uruguaia de instalação do PANES difere-se circunstancialmente dos casos brasileiro e chileno, pois quando ocorre o início do programa, aqueles países já haviam colocado em marcha seus programas e o caráter do plano uruguaio foi emergencial.

Terminado o período de execução do PANES, em 2007, o governo colocou em prática o PE que se caracterizou por ser uma proposta de longo prazo visando sanar a estrutura de desigualdades socioeconômicas, étnicas, regionais, de gênero e etc. (MIDAGLIA; ANTÍA, 2007).

O plano pautou-se em dois componentes estratégicos: a implementação de componentes estruturais com uma série de reformas que abriria espaço para implementação dos componentes específicos. Assim, implementou-se,

*Por un lado los [...] Componentes estructurales de la Matriz de Protección Social, cuya implementación supone una operativa de mediano y largo plazo: i) la reforma tributaria; ii) la reforma de salud; iii) revisiones de las políticas de empleo; iv) nueva política de vivienda y hábitat; v) la reforma educativa; vi) el plan nacional de igualdad de oportunidades y derechos. Y por otro, los Componentes específicos que*

---

<sup>25</sup> US\$ 55,00 (dólares estadunidenses) à época de implementação do programa.

**conforman una Red moderna de Asistencia e Integración Social** que se estructuran en un conjunto de medidas y estrategias de Acción [...]: i) régimen de prestaciones sociales no contributivas o de transferencias monetarias (Asignaciones Familiares y Pensiones a la Vejez); ii) seguridad alimentaria; iii) políticas de educación para la infancia y adolescencia; iv) políticas asociadas al trabajo protegido; v) promoción de cooperativas sociales y emprendimientos productivos; vi) políticas de promoción e inclusión social y vii) políticas de atención de la discapacidad (URUGUAI, 2008a, p. 8-9, negrito do autor).

A partir do PE foi construída uma matriz de proteção social, privilegiando crianças, adolescentes e idosos em situação de vulnerabilidade socioeconômica. O plano, portanto, apresentava-se como uma estratégia estrutural visando à reforma tributária e de saúde, promovendo políticas de emprego, habitação, educacional e de igualdade de direitos, ademais da consolidação das AFAM-PE como instrumento de transferência de renda condicionada.

Cabe considerar que o *Ingreso Ciudadano* conviveu com as AFAMs (não contributivas) durante o período de vigência do PANES e a partir da implementação do PE, em 2008, os beneficiários de ambos os programas migraram para as **AFAM-PE**. Segundo Mirza (2010, p. 308) a reforma e inserção das AFAMs como componente do PE (AFAM-PE) promoveu mudanças em três dimensões:

*a) incremento del monto, pasando de un subsidio de aproximadamente \$ 250 a una escala progresivamente decreciente en función del número de hijos a cargo, b) la titularidad preferentemente femenina del atributario y c) el cobro mensual de la prestación no contributiva.*

Segundo a Lei Nº 18.227 de criação das AFAM-PE, a transferência mensal é feita aos lares com crianças e adolescentes de 0 a 17 anos, condicionada à frequência no sistema educacional. Em 2008, o valor base era de 700 pesos uruguaios para as crianças que estejam cursando a primária, multiplicando esse valor pelo número de beneficiários do lar, elevando o resultado ao expoente 0,6 e beneficiários com incapacidade física ou psíquica receberão o valor de 1000 pesos uruguaios; para os beneficiários que estejam no ensino fundamental e/ou médio estabeleceu-se um incremento de 300 pesos. Não há um limite no valor final e este depende apenas da quantidade de beneficiários, o valor é reajustado anualmente segundo o Índice de Preços ao Consumidor (IPC)<sup>26</sup>, objetivando a manutenção de seu poder aquisitivo (URUGUAI, 2008b).

<sup>26</sup> O valor base, em janeiro de 2016, é de 1.298,95 e de 1.855,64 por beneficiários com incapacidade física ou psíquica; o valor de incremento é de 556,69 pesos uruguaios.

### 2.2.3 Comparando as características do ChS, PBF, PANES e AFAM-PE

Cientes dos objetivos e componentes de cada programa, podemos, agora, traçar uma comparação quanto as suas características. Para isso, apresentamos o seguinte modelo analítico:

Segundo Veras Soares e Silva (2010), os PTRCs apresentam quatro características básicas: 1) mecanismo de focalização; 2) benefícios em dinheiro; 3) cumprimento de um conjunto de corresponsabilidades; e 4) um duplo objetivo de aliviar a pobreza no curto prazo, através das transferências de renda, e evitar a transmissão intergeracional da pobreza em longo prazo, promovendo investimentos necessários nas dimensões de capital humano: ensino, saúde e nutrição e, em alguns casos, capital social.

Percebe-se que a quarta característica representa, de fato, dois objetivos: o primeiro, aliviar a pobreza em curto prazo; e o segundo de longo prazo, evitar a perpetuação da pobreza. Exposto isso, centremo-nos, agora, apenas nas características, ou seja, as três primeiras, uma vez que os objetivos nos serão úteis para avaliar os impactos que serão abordados na subseção 2.2.4.

Tomamos, portanto, de modo didático, as três características apresentadas por Veras Soares e Silva (2010): 1) mecanismo de focalização; 2) benefícios em dinheiro; 3) cumprimento de um conjunto de corresponsabilidades - como variáveis de análise a fim de orientar as comparações que serão feitas.

Quanto a primeira variável (mecanismos de focalização), os programas ChS, PANES utilizaram, durante seu período de vigência, e as AFAM-PE utilizam métodos de comprovação indireta, ou seja, através de índices multidimensionais de qualidade de vida, no caso chileno a Ficha de Proteção Social<sup>27</sup> (LARRAÑAGA; CONTRERAS, 2010), e nos exemplos uruguaios a metodologia criada pela UDELAR denominada Índice de Carências Críticas (ICC) (GARCÉ, 2014); já o caso brasileiro caracteriza-se por utilizar a avaliação direta, ou seja, a partir da renda autodeclarada, o mecanismo utilizado são as informações advindas do CadÚnico coletadas nos municípios (SOARES; SÁTYRO, 2010).

O PANES se assemelhava, por um lado, ao ChS, por seu enfoque exclusivo na extrema pobreza, mas, por outro lado, aproximava-se do PBF na forma de enfrentá-la, já que tinha como item central a transferência de renda direta através do

---

<sup>27</sup> Anteriormente denominada Ficha CAS, criada durante o regime militar.

*Ingreso Ciudadano*. As AFAM-PE caracteriza-se por ser o único PTRC, entre os quatro analisado, que tem como público alvo apenas famílias em situação de pobreza, uma vez que o PANES já havia dado o enfoque as famílias extremamente pobres.

**Quadro 4** – Mecanismos de focalização do ChS, PBF, PANES e AFAM-PE

		<b>ChS</b>	<b>PBF</b>	<b>PANES</b>	<b>AFAM-PE</b>
<b>MECANISMO DE FOCALIZAÇÃO</b>	<b>PÚBLICO ALVO</b>	Famílias e pessoas em situação de extrema pobreza.	Famílias em situação de extrema pobreza e	Famílias em situação de extrema pobreza	Famílias em situação de extrema pobreza
	<b>MÉTODO</b>	Comprovação indireta	Comprovação direta	Comprovação indireta	Comprovação indireta
	<b>INSTRUMENTO</b>	Índices multidimensionais de qualidade de vida	CadÚnico	Índice de Carências Críticas (ICC)	Índice de Carências Críticas (ICC)

Fonte: Elaboração própria.

Apesar das distintas metodologias utilizadas, os estudos demonstram que os métodos de focalização do PBF e do ChS apresentam a mesma elevada eficácia ao atingir os pobres (CAMARGO; REIS, 2007; SOARES; ZEPEDA, 2008), do mesmo modo tanto o PANES (BORRAZ; GONZALEZ, 2008) quanto as AFAM-PE (AMARANTE et al., 2009) conseguiu e tem conseguido, respectivamente, alcançar seu público alvo.

No entanto, embora atinja parte considerável do seu público alvo, a crítica fundamental aos PTRCs radica em sua característica de focalização devido a não superação do embate entre “universalistas” *versus* “focalizadores”. Por um lado, argumenta-se que as medidas de focalização tratariam apenas uma parte do problema, excluindo uma considerável parte vulnerável da população por estabelecer um limiar no qual alguns são beneficiados e outros não. De outro lado, advoga-se a gestão eficiente dos recursos.

Contudo, ainda não existe comprovação empírica da eficácia dos programas focalizados em detrimento da expansão de políticas universais. Existindo estudos

como o de Peyre Dutrey (2007) que demonstram gastos consideráveis com uma arquitetura institucional de focalização. Dessa forma, os defensores do universalismo defendem que os gastos com a arquitetura poderiam ser aplicados na universalização de serviços. Embora, segundo Mkandawire (2005, p. 17, tradução nossa):

na realidade a maioria dos governos tendem a ter uma mistura de ambas as políticas sociais universais e focalizadas. No entanto, nos países mais bem-sucedidos, a política social em geral tem sido universalista, e a focalização tem sido usada simplesmente como um instrumento para tornar o universalismo eficaz<sup>28</sup>.

No que tange a segunda variável (benefícios em dinheiro), todos os programas contaram e contam com transferências monetárias, ainda que as prioridades dadas a esses mecanismos variem entre os países. No caso brasileiro a transferência caracteriza-se por ser o elemento principal do PBF, uma vez que o projeto surge da união de outros programas de transferência de renda e a partir daí avançou-se no sentido de acesso às demais políticas sociais. Entretanto, esse avanço não alcança o que era executado pelo ChS que definia em sua estrutura o acesso preferencial às políticas sociais. No caso chileno as transferências monetárias existiam, mas não eram o foco principal do programa.

A característica do ChS de prover acesso preferencial a políticas sociais aos beneficiários era fundamental no sentido de garantia e expansão das políticas sociais universais como, por exemplo, saúde e educação, pois, uma vez que a demanda por estes direitos se expande e há uma interconexão institucional entre as duas políticas, o Estado terá que prover mais recursos aos serviços públicos universais.

A junção entre transferência de renda e condicionalidades define claramente o caráter de PTRC do PBF e, isso, evidencia a sua diferenciação com o ChS no que tange ao eixo central do programa. Enquanto o ChS buscava atingir a pobreza intergeracional com seu enfoque dado ao apoio social (*Puente*) – caráter justificado pela especificidade chilena de baixos níveis de pobreza e sua luta contra a extrema pobreza<sup>29</sup> -, o PBF tem seu enfoque na pobreza a curto prazo – especificidade

---

<sup>28</sup> *in reality most governments tend to have a mixture of both universal and targeted social policies. However, in the more successful countries, overall social policy itself has been universalistic, and targeting has been used as simply one instrument for making universalism effective.*

<sup>29</sup> Índice de pobreza de 20,2% no Chile, em 2000, contra 37,5% no Brasil e de indigência 5,6% contra 13,2%, respectivamente (CEPAL, 2002).

brasileira – apesar de as condicionalidades buscarem o desenvolvimento do capital humano como elemento de luta contra a pobreza a longo prazo.

**Quadro 5** – Transferências monetárias e de uso definido do ChS, PBF, PANES e AFAM-PE

PROGRAMA	TRANSFERÊNCIA		PERIODICIDADE	MÁXIMO POR FAMÍLIA
	MONETÁRIA	USO DEFINIDO		
PBF	Benefício monetário básico		Mensal	1
	Benefício monetário variável		Mensal	3
	Benefício monetário variável ao adolescente		Mensal	2
ChS	Benefício base ChS		Mensal	Não tem
	Benefício de Egresso		Mensal	1
	SUF		Mensal	1
	PBS		Mensal	Não tem
	Benefício controle criança saudável		Semestral	Não tem
	Benefício matrícula		Anual	Não tem
	Benefício frequência escolar		Anual	Não tem
	Benefício inserção laboral		Anual	Não tem
		Subsídio água potável	Mensal	1
		Subsídio cédula de identidade	Uma vez	Não tem
PANES	<i>Ingreso Ciudadano</i>		Mensal	1
		<i>Tarjeta Alimentaria</i>	Mensal	1
AFAM-PE	Benefício monetário fixo		Mensal	7

Fonte: Elaboração própria.

Percebe-se, a partir do Quadro 5, que apenas o ChS e o PANES contavam com transferências para uso definido, no caso chileno essas transferências se configuravam em subsídios na tarifa de água potável e na confecção do documento de identificação, já no caso uruguaio a transferência se dava a partir de um cartão magnético que permitia somente a compra de alimentos.

A terceira variável (das condicionalidades e o devido acompanhamento quanto ao seu cumprimento), distancia, de certa maneira, os programas PBF e o ChS, pois ainda que estas existam nos dois casos, este último apresenta um acompanhamento mais definido. Mesmo que o PBF tenha avançado no sentido de integrar-se com outras iniciativas como, por exemplo, a parceria com o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), o sistema chileno demonstra-se mais avançado por sua clara expressão ao acesso preferencial a serviços públicos. Aqui reside outro elemento diferenciador em comparação com programas como o PBF, PANES e AFAM-PE, por exemplo, pois segundo o órgão orçamentário chileno *“la mayor parte del gasto son transferencias para otros programas de la red pública que atienden a beneficiarios de Chile Solidario”* (LARRAÑAGA; CONTRERAS; CABEZAS, 2015, p. 13).

**Quadro 6** – Condicionalidades do ChS, PBF, PANES e AFAM-PE

		<b>ChS</b>	<b>PBF</b>	<b>PANES</b>	<b>AFAM-PE</b>
<b>CONDICIONALIDADES</b>	<b>EDUCAÇÃO</b>	Frequência escolar mínima de 85% para crianças e adolescentes de 6 a 18 anos.	Frequência escolar mínima de 85% para crianças entre 6 e 15 anos e de 75% para adolescentes de 16 e 17 anos.	Matrícula e frequência escolar para menores de 15 anos.	Matrícula e frequência escolar.
	<b>SAÚDE</b>	Controles de saúde de crianças menores de 6 anos.	Cumprimento do calendário de vacinações e controles de crescimento e desenvolvimento para crianças menores de 7 anos; acompanhamentos de pré-natal e às lactantes.	Controles de saúde periódicos para crianças e gestantes.	Controles de saúde periódicos para pessoas com incapacidade física ou psíquica, caso seja criança ou adolescentes, registrar-se segundo Lei Nº 13.711.

Fonte: Elaboração própria.

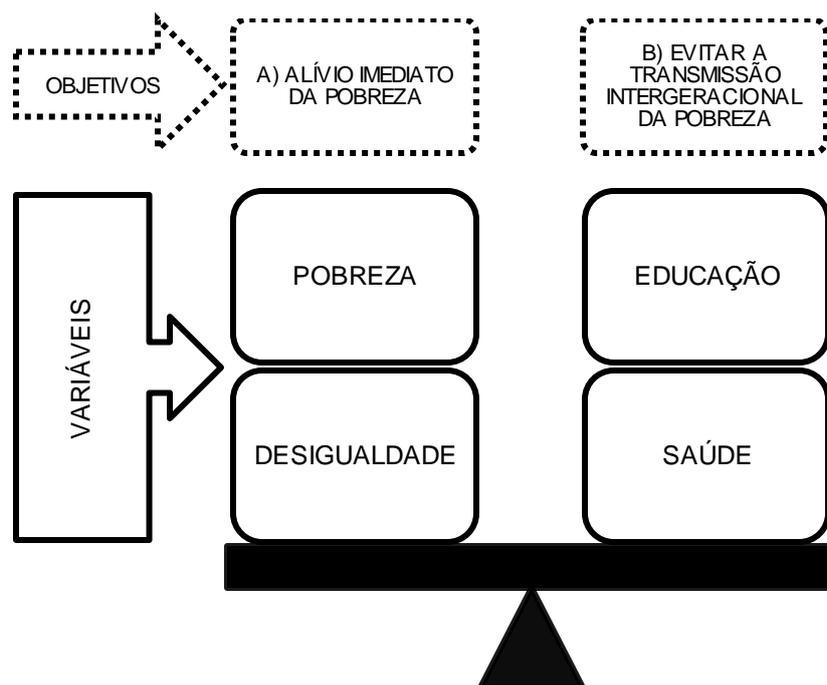
O Quadro 6 demonstra que os controles de condicionalidade educacionais são mais estritos nos casos chileno e brasileiro e menos específicos nos dois programas uruguaios. Quando nos referimos a condicionalidades de saúde o PBF e as AFAM-PE detalham mais essas condições.

#### 2.2.4 Um balanço dos impactos

Apresentada a comparação entre as características dos programas, retomamos o modelo de análise para expormos os impactos dos programas de forma comparada. Veras Soares e Silva (2010) expõe que os PTRCs têm um duplo objetivo: de aliviar a pobreza no curto prazo, através das transferências de renda, e o de evitar a transmissão intergeracional da pobreza em longo prazo, promovendo investimentos necessários nas dimensões de capital humano: ensino, saúde e nutrição e, em alguns casos, capital social.

Partindo desses dois objetivos, elencamos quatro variáveis: pobreza, desigualdade, educação e saúde. Os índices de pobreza e desigualdade poderão dar respostas ao alívio imediato da pobreza e os números sobre educação e saúde darão indicações a respeito da possibilidade de redução da transmissão intergeracional da pobreza. Temos, portanto, quatro variáveis conforme visualizamos na Figura 1.

**Figura 1:** Objetivos e variáveis analíticas dos impactos dos PTRCs



Fonte: Elaboração própria.

Constata-se que o cumprimento dos dois objetivos está diretamente ligado a duas das três características dos PTRCs. O objetivo de “alívio imediato da pobreza” está alinhado à segunda característica da necessidade de possuir “benefícios em dinheiro”. Já o segundo objetivo de “evitar a transmissão intergeracional da pobreza” pode ser alcançado, de certa maneira, com o “cumprimento de responsabilidades”. A partir disso podemos verificar que dependendo da ênfase que se dá a uma das características, seja no enfoque aos benefícios em dinheiro ou no acompanhamento das responsabilidades, os impactos incidirão, respectivamente, no alívio imediato da pobreza ou na sua transmissão intergeracional.

Posto isso, fazemos, a seguir, um balanço dos impactos sobre o alívio imediato da pobreza e sobre a transmissão intergeracional da pobreza. Inicialmente, a partir de uma revisão das pesquisas sobre os impactos diretos desses programas realizados por especialistas em análises de políticas públicas, buscamos traçar comparações genéricas, uma vez que a diversidade de obtenção de dados e das metodologias utilizadas pelos estudos de cada país não permitem uma comparação direta. Os dados da literatura especializada que serão expostos foram obtidos a partir de simulações de cenários de pobreza, desigualdade, acesso à educação e saúde que haveriam caso os programas não existissem.

Posteriormente, expomos uma comparação geral sobre os indicadores de pobreza, desigualdade e do GPS desses países fornecidos pela CEPAL, pois os esses dados por apresentarem escolhas metodológicas iguais podem ser comparados. Considerando que esses governos eram temporalmente próximos e que o empreendimento dos PTRCs ocorreu quase que concomitantemente dos três países, teremos indicações mais coerentes quanto ao impacto dessas políticas sobre indicadores sociais.

Essa apresentação de impactos diretos, a partir de dados apresentados pela literatura de análise de políticas públicas, e de dados da CEPAL, que podem ser comparados, faz-se necessária para termos uma visão mais ampla, pois a queda dos índices de pobreza e desigualdade sofrem interferências das mais diversas, como, por exemplo, o aumento do número de empregos, da valorização do salário real e da expansão da cobertura previdenciária.

Posto isso, apresentamos a seguir os dados apresentados pela literatura pertinente no que se refere aos impactos dos PTRCs chileno, brasileiro e uruguaio sobre os indicadores de pobreza e desigualdade.

Os estudos de avaliação dos impactos do ChS demonstram que há dificuldades nessas pesquisas, pois, segundo, Larrañaga, Contreras e Cabezas (2015, p.14):

*la línea base se levanta el año 2003 cuando Chile Solidario estaba ya en funcionamiento, de modo que no hay una adecuada distinción 'antes-después' de los efectos del programa. También hay problemas de comparación de los datos, por la introducción de cambios en el cuestionario entre las distintas rondas de la encuesta, así como por la pérdida de entrevistados a lo largo del tiempo, que afectaron la representatividad de las muestras de tratados y de controles.*

Apesar dos problemas elencados, um dos trabalhos que visaram sanar esta lacuna é o de Martorano e Santifilippo (2012), no qual utilizam dados fornecidos pela *Encuesta de Caracterización Socioeconómica* (CASEN) e realiza simulações estatísticas de cenários que existiriam caso os programas não houvessem sido implementados. Nesse sentido, os autores apresentam que

A porcentagem de domicílios beneficiários que escapou da situação de pobreza extrema é 7 pontos percentuais a mais que o grupo de controle. Os resultados [...] mostram também que o impacto do programa sobre duas variáveis relacionadas, ou seja, renda *per capita* e pobreza moderada, são significativos. No entanto, esses resultados não se apresentam como contraditórios. Conforme indicado pelas estatísticas descritivas, o programa teve um bom desempenho na segmentação, beneficiando, principalmente, as famílias abaixo da linha de pobreza e não aquelas em situação de pobreza moderada [...] isto significa que um ligeiro aumento na renda é suficiente para manter as famílias acima da linha da pobreza extrema, mas não é capaz de tirá-las da pobreza moderada<sup>30</sup> (MARTORANO; SANTIFILIPPO, 2012, p. 9, tradução nossa).

O método utilizado, segundo os autores, afere apenas a renda, daí o resultado pífio, pois o programa enfoca-se em famílias de extrema pobreza e considerando as transferências monetárias relativamente pequenas esse efeito é esperado.

Quanto ao impacto nos índices de desigualdade, não foram encontrados trabalhos que simulem os efeitos diretos do ChS nesses indicadores, há aí uma

---

<sup>30</sup> *the percentage of beneficiary households which escaped extreme poverty status is 7 percentage points higher than that of matched control group households. Results [...] also show that the impact of the programme on two related variables, i.e. income per capita and moderate poverty, are quite small and not significant. These results should however not appear contradictory. As indicated by the descriptive statistics, the programme performed well on targeting, mainly benefitting households well below the poverty line rather than those in moderate poverty. this means that a slight increase in income is sufficient to keep households above the extreme poverty line, but it is not sufficient to lift them out of moderate poverty.*

lacuna de estudos. Entretanto, o trabalho de Larrañaga e Rodríguez (2015) apresenta uma visão mais geral sobre as fontes de renda responsáveis pela queda do coeficiente de Gini<sup>31</sup>. A partir de uma análise de diferentes fontes de renda como, por exemplo, salários, pensões, aposentadorias, rendas independentes e transferências monetárias realizadas pelo Estado, os autores apresentam que

*La segunda contribución en importancia proviene del efecto participación de las transferencias monetarias. En este período hay un aumento importante tanto en el monto de las transferencias monetarias como en el número de perceptores, desarrollos que aportan a la caída de la desigualdad en la medida que la masa de subsidios se concentra en los quintiles bajos. De esta manera, la participación de las transferencias en los ingresos del primer quintil de hogares subió de un 8,1% a un 15,0% en estos años (LARRAÑAGA; RODRÍGUEZ, 2015, p.13).*

A contribuição mais importante, segundo os autores, advém das rendas independentes representadas por profissionais independentes como, por exemplo, os empregadores, que foram responsáveis pelo maior percentual de redução no coeficiente de Gini. Isso se deu, segundo Larrañaga e Rodríguez (2015), pelo fato de que no período analisado (2000-2013) essa fonte de renda sofreu uma tendência de desconcentração, ou seja, abrangeu um número maior de pessoas.

Os estudos dos impactos do PBF se mostram mais sistematizados que o do ChS. Em referência ao caso brasileiro, dados do impacto do PBF sobre os indicadores de pobreza e desigualdade são apresentados no estudo de Soares et al. (2010) e mostram que os programas que existiam de maneira descoordenada antes da implementação do PBF (1999 a 2003) tiveram um impacto insignificante na redução da pobreza, tendo aumentado no período de 1999 a 2001 e reduzido de maneira diminuta de 2001 a 2003. No entanto, os autores argumentam que se esses programas não existissem a pobreza no período teria aumentado.

Os dados referentes ao PBF apresentados por Soares et al. (2010) demonstram que, no período de 2003 a 2009, houve uma queda significativa da pobreza e da extrema pobreza impulsionada pelo programa. A queda mais expressiva foi entre 2005 e 2007, chegando a cair 5,0 pontos percentuais, dos quais 23% da queda se devem ao PBF. Entre 2007 e 2009, a queda no índice de pobreza foi de 2,8 pontos percentuais e o valor atribuído ao PBF é de 59%. Quando falamos na redução da extrema pobreza, percebemos que a maior queda foi entre 2003 e

---

<sup>31</sup> O valor 0 representa a perfeita igualdade – todos os membros da sociedade têm a mesma renda – e o valor 1 corresponde a desigualdade extrema – somente uma pessoa detém toda a riqueza.

2005, a partir da implementação do PBF, quando ocorreu uma queda de 2,7 pontos percentuais, dos quais 40% é atribuível ao programa (SOARES et al., 2010).

As abordagens da literatura especializada sobre os impactos do PBF nos índices de desigualdade são distintas, embora hegemônicas, segundo Soares et al. (2010), pelas que realizam a decomposição fatorial do coeficiente de Gini. Assim, na hipótese menos otimista, no período de 2004-2006 o impacto da queda da desigualdade no Brasil atribuível ao PBF é de 0,20 (SOARES; RIBAS e VERAS SOARES, 2009) e na mais otimista, entre 2001 e 2004, esse valor chega a 0,86 (SOARES, 2006), ambas as análises são realizadas a partir da decomposição fatorial do Gini.

No caso uruguaio, segundo uma simulação aritmética apresentada por Amarante e Vigorito (2012), os efeitos do PANES sobre a indigência representaram, no ano de 2006, uma queda de 30%, tendo sido insignificante no que se refere à pobreza, isso ocorreu, em decorrência do programa ter como público alvo o grupo que se encontrava em situação extrema pobreza. Por outro lado, os resultados são ainda mais relevantes se analisarmos as AFAM-PE, pois impulsionaram uma queda de 40% na indigência e 6% na pobreza, no ano de 2010. Nesse mesmo sentido, as informações apresentadas pelas autoras demonstram que é atribuível ao PANES uma queda de 1% do coeficiente de Gini, em 2006, e 2% atribuível, em 2010, as AFAM-PE.

Ainda que, pelas especificidades de cada programa e pela diferença de métodos adotados, os dados não possam ser confrontados diretamente, percebemos impactos significativos sobre os índices de pobreza e de desigualdade. De maneira geral, percebe-se que o PBF apresenta análises mais abrangentes, se comparado aos programas chileno e uruguaio, e os impactos sobre os indicadores de pobreza e desigualdade são mais significativos no PBF, PANES e AFAM-PE em comparação com o ChS. Quando nos referimos ao impacto do PBF e das AFAM-PE, percebe-se que a redução da pobreza moderada é nítida, o que não ocorre com o ChS e PANES. Já o impacto sobre a extrema pobreza é perceptível em todos os programas. Isso corrobora nossa perspectiva de que, a depender do público alvo ao qual o programa é direcionado, o impacto sobre os indicadores será maior ou menor. Posto isso, compilamos as diferentes avaliações no Quadro 7.

**Quadro 7** – Impactos do ChS, PBF, PANES e AFAM-PE sobre a pobreza e a desigualdade

	<b>ChS</b>	<b>PBF</b>	<b>PANES</b>	<b>AFAM-PE</b>
<b>POBREZA</b>	(2001-2006)  Pobreza: estatisticamente insignificante.  Extrema pobreza: -7% atribuível ao ChS.	(2007-2009)  Pobreza: -59% atribuível ao PBF.  (2003-2005) Extrema pobreza: -40% atribuível ao PBF.	(2006)  Pobreza: estatisticamente insignificante.  Extrema pobreza: -30% atribuível ao PANES.	(2010)  Pobreza: -40% atribuível às AFAM-PE.  Extrema pobreza: -6% atribuível às AFAM-PE.
<b>DESIGUALDADE</b>	As transferências monetárias são o segundo fator responsável pela redução das desigualdades no período de 2000 a 2013.	Na hipótese menos otimista, no período de 2004-2006 a desigualdade no Brasil reduziu em 0,20 e na mais otimista em 0,86 entre 2001 e 2004.	(2006) Atribuível 1% na queda do coeficiente de Gini.	(2010) Atribuível 2% na queda do coeficiente de Gini.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados (MARTORANO e SANTIFILIPPO, 2012; LARRAÑAGA e RODRÍGUEZ, 2015; SOARES et al., 2010; SOARES, RIBAS e VERAS SOARES, 2009; SOARES, 2006; AMARANTE e VIGORITO, 2012).

Verificamos, então, a partir da sistematização que o PBF tem impactos consideráveis, se comparado aos seus pares, a amplitude desses resultados pode ser aferida pela envergadura do programa (Apêndice A) que se mostra como o maior entre os quatro. Destarte, apresentaremos, a seguir, as informações dos impactos sobre os indicadores de educação e saúde.

Diferentemente do PBF, PANES e AFAM-PE, os resultados do ChS se relacionam mais com o segundo objetivo dos PTRCs de evitar a transmissão intergeracional da pobreza, pois seu enfoque centra-se no apoio social oriundo do programa *Puente*. É nesse sentido que

*los resultados sugieren aumentos significativos en la posibilidad de que tengan los niños de 4 y 5 años de edad, y los de entre 6 y 15 años de edad, matriculados en la escuela (o el preescolar). Los resultados en la matrícula del preescolar son notables a la luz del hecho que percepciones culturales (que el niño es demasiado chico, o que se lo cuida mejor en el hogar) son la causa de un 90% de los motivos aducidos para no matricular a los niños en*

*el preescolar; por sobre las restricciones en las prestaciones o las restricciones financieras del hogar (GALASSO; CARNEIRO, 2008, p. 9).*

A análise realizada por Martorano e Santifilippo (2012, p.13, tradução nossa) sobre os dados de 2006 mostraram

aumentos consistentes no número de matrículas escolares para crianças de 6-14. A diferença nas taxas de matrícula entre o grupo de tratamento e o grupo de controle é significativa, atingindo cerca de 8 pontos percentuais. Por outro lado, [...] o efeito do programa sobre as taxas de matrícula de crianças em idade pré-escolar e de adolescentes de 15-18 não é estatisticamente significativa<sup>32</sup>.

Evidencia-se, portanto, que embora os efeitos do ChS sobre o número de matrículas escolares não sejam perceptíveis no grupo de adolescentes, o resultado encontrado no grupo de crianças entre 6 e 14 anos é considerável.

Quando é analisado o quesito saúde Martorano e Santifilippo (2012, p.13, tradução nossa) apresenta que

o programa tem um efeito importante sobre a inscrição de crianças no sistema de saúde pública [...] as crianças das famílias beneficiárias são mais propensas a estarem inscritas no sistema público de saúde em comparação com as não beneficiárias. A diferença é de cerca de 12 pontos percentuais e é estatisticamente significativa quando se considera tanto as crianças menores de 15 anos e aqueles com menos de 18 anos de idade<sup>33</sup>.

Percebe-se que o indicador referente à inscrição no sistema de saúde é representativo, indiferentemente da faixa etária analisada. Constata-se que por seu enfoque no grupo de famílias e pessoas em extrema pobreza e o acompanhamento fornecido pelo programa *Puente*, os dados referentes à educação e saúde são significativos, o que não é demonstrado com a mesma intensidade, partir de indicadores afins, nos programas brasileiro e uruguaio, como veremos a seguir.

No caso brasileiro constatamos impactos representativos quanto ao acesso à educação e saúde que a nível macro poderá implicar, em maior ou menor medida, no aumento dos indicadores nacionais de alfabetismo e, em longo prazo, de emprego. A análise apresentada por Silveira Neto (2010) avalia a dimensão do impacto do PBF sobre a frequência escolar a partir de diferentes métodos estatísticos que apresentam valores próximos.

---

<sup>32</sup> [...] *consistent increases in school enrolment for children aged 6-14. The difference in enrolment rates between the treatment and the control group [...] is significant, reaching about 8 percentage points. Conversely, [...] the effect of the programme on enrolment rates of children of pre-school age and children aged 15-18 is not statistically significant.*

<sup>33</sup> *looking at the health dimension, we find that the programme has an important effect on the enrolment of children in the public health system [...] that children within participating households are more likely to be enrolled in the public health system compared to non-beneficiaries. The difference is around 12 percentage points and it is statistically significant when considering both children under 15 and those under 18 years of age.*

Segundo Silveira Neto (2010, p. 66):

quando são comparadas crianças com chances similares de serem beneficiadas pelo PBF, ou seja, é realizado um *matching* a partir das estimativas das chances de serem beneficiadas, as estimativas obtidas para o impacto do programa sobre a frequência à escola são de 2,9 p.p., segundo o critério do vizinho mais próximo, e 2,2 p.p., a partir do uso de uma função *kernel* para ponderação das diferenças das probabilidades estimadas. Ou seja, quando são consideradas e supostamente eliminadas as influências de outras variáveis que podem afetar as chances de recebimento de recursos do programa, obtém-se um impacto mais elevado do Bolsa Família sobre a frequência à escola das crianças de 7 a 14 anos. Tal elevação sugere que o grupo de crianças de famílias não beneficiadas, de forma geral, apresenta características, importantes para a frequência à escola, diferenciadas em relação àquelas apresentadas pelo grupo de famílias beneficiadas.

Ainda que não sejam os mesmos indicadores, nos casos chileno e brasileiro, uma vez que, no primeiro caso, foi aferida a taxa de matrícula e, no segundo, a frequência escolar, percebe-se que as diferenças entre os casos são significativas.

No que se refere a sua contribuição ao acesso à saúde, temos o estudo de Rasella (2013, p. 251) que analisa a proporção da cobertura municipal do PBF nos municípios e sua relação com melhoria na condição de saúde da população. O estudo demonstra que o

aumento da cobertura do PBF foi associado a uma maior cobertura de vacinação contra o sarampo, a poliomielite, bem como da aplicação da vacina tetravalente (DTP + Hib), e a uma redução do número de mulheres grávidas que deram à luz sem receber qualquer atendimento pré-natal. Ademais, a cobertura do PBF foi associada a uma redução das taxas de hospitalização em menores de cinco anos de uma maneira similar a redução nas taxas de mortalidade, tendo um efeito mais forte sobre a desnutrição e nenhum efeito sobre as causas externas.

Percebe-se, tanto em indicadores educacionais quanto de saúde, melhorias e impactos diretos do PBF. Os estudos sobre os impactos são amplos e circunscrevem diferentes indicadores, a modo de constatação outros dados podem ser verificados nos livros de Castro e Modesto (2010) chamado “Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios” e de Campelo (2013) intitulado “Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania”.

Já no caso uruguaio, a verificação e acompanhamento do cumprimento das condicionalidades, no que se refere ao PANES, segundo Amarante e Vigorito (2012, p. 3): “enfrentó diversas dificultades, fundamentalmente de orden interinstitucional, por lo que al finalizar el PANES, las autoridades del MIDES reconocieron publicamente que no se había podido realizar estos controles”.

Nesse mesmo sentido, Amarante e Vigorito (2012, p. 47) apresenta que

*No se detectan efectos del programa sobre la asistencia escolar para ningún tramo de edad. En el caso de secundaria, esto puede obedecer a la debilidad en los controles de la condicionalidad. En la segunda encuesta de seguimiento se incorporó el análisis de la asistencia a enseñanza preescolar (niños de 3 a 5). Tampoco se detectó un efecto del programa en este tramo de edad.*

Quanto aos dados de saúde, os efeitos não são significativos, pois segundo Amarante e Vigorito (2012, p. 31), “*en el caso de los niños, se encontró un efecto significativo en la probabilidad de concurrir a controles médicos. Por otra parte, no se encontraron diferencias significativas en las restantes categorías, lo que reflejaría condiciones similares de morbilidad*”.

No caso das AFAM-PE e, especialmente, no que tange ao impacto sobre a escolarização, verifica-se:

*un impacto positivo y significativo del programa en la escolarización en enseñanza media del total de los jóvenes en el tramo 13 a 17. La magnitud del efecto indica que los niños elegibles tendrían una probabilidad de asistencia entre un 2% y un 4% mayor que los no elegibles. Se observan efectos en varones y niñas, siendo mayores en el primer caso (BERGOLO et al., 2016, p. 35).*

Segundo os dados, obtidos através de questionários aplicados às famílias beneficiárias e não beneficiárias, os resultados de controle de saúde de crianças de 0 a 12 anos demonstram que os efeitos são mínimos, conforme apresenta Bergolo et al. (2016, p. 26):

*En el caso de la consulta realizada al encuestado acerca de si le realizaron controles al niño, aparece un efecto negativo pero poco robusto, en tanto utilizando la fecha del último control como indicador, los efectos son positivos pero no significativos. Los resultados son similares cuando se realizan las estimaciones para distintos grupos etarios dentro del tramo de niños de 0 a 12 años.*

Evidencia-se que a literatura pertinente demonstra impactos de diferentes intensidades sobre indicadores educacionais e de saúde entre os programas dos três países. Os dados demonstram um balanço positivo no ChS, PBF e AFAM-PE, sendo mais significativo no primeiro, por seu evidente enfoque no objetivo de evitar a transmissão intergeracional da pobreza. Cabe destacar a falta de efeitos do PANES sobre indicadores educacionais e de saúde, um dos motivos seria o seu curto período de implementação e a já consolidada abrangência do sistema educacional e de saúde no país (AMARANTE; VIGORITO, 2012). A consolidada abrangência dos sistemas de educação e saúde e a diferença nos indicadores são fatores que não nos permite uma comparação direta, no entanto, pode-se estabelecer avaliações gerais. Portanto, os dados foram sistematizados no Quadro 8.

**Quadro 8** – Impactos do ChS, PBF, PANES e AFAM-PE sobre educação e saúde

	<b>ChS</b>	<b>PBF</b>	<b>PANES</b>	<b>AFAM-PE</b>
<b>EDUCAÇÃO</b>	(2006) 6 a 14 anos: 8 pontos percentuais a mais nas taxas de matrículas do grupo de tratamento que do grupo de controle; 3 a 5: estatisticamente insignificativo; 15 a 18 anos: estatisticamente insignificativo.	(2004) Critério vizinho mais próximo: 2,9% a mais de frequência escolar para beneficiários. <i>Kernel</i> : 2,2% a mais de frequência escolar para beneficiários.	Não foram detectados efeitos.	(2006) Entre 2% e 4% a mais de frequência escolar para as crianças beneficiárias.
<b>SAÚDE</b>	(2006) 12% mais inscritos no sistema público de saúde.	Aumento da cobertura do PBF foi associado a: maior cobertura de vacinação contra o sarampo, a poliomielite, aplicação da vacina tetravalente (DPT + Hib) e a uma redução do número de mulheres grávidas que deram à luz sem receber qualquer atendimento pré-natal. Redução das taxas de hospitalização em menores de cinco anos de uma maneira similar a redução nas taxas de mortalidade, tendo um efeito mais forte sobre a desnutrição e nenhum efeito sobre as causas externas.	Não foram detectados efeitos.	Controle de saúde da criança: positivos, mas não significativos.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados (MARTORANO e SANTIFILIPPO, 2012; SILVEIRA NETO, 2010, RASELLA, 2013; AMARANTE e VIGORITO, 2012; BERGOLO et al., 2016).

É preciso guardar certo cuidado quanto à análise dos dados de aumento dos indicadores escolares decorrentes do cumprimento das condicionalidades, pois, mais do que um incremento no índice de crianças e/ou adolescentes que estão matriculados ou que frequentam unidades escolares, é importante constatar a qualidade desse processo educacional que deve merecer atenção redobrada por parte dos governos para que os PTRCs não tenham um fim em si mesmo, mas que sejam capazes de transformar políticas sociais eminentemente neoliberais, por seu caráter minimalista, em instrumentos complementares a serviços públicos universais de qualidade.

Por fim, ainda que as melhorias nas condições sociais não possam ser justificadas apenas por programas sociais, sofrendo interferências das mais variadas como, por exemplo, do crescimento econômico aliado à atuação estatal na oferta de serviços de qualidade nos setores de saúde, saneamento básico, infraestrutura e educação, aumento do salário real e expansão da previdência, é evidente, conforme podemos visualizar na Tabela 1, a significativa redução da pobreza, durante a primeira década do século XX, justamente a partir do empreendimento dos programas expostos anteriormente.

**Tabela 1** – Brasil, Chile e Uruguai: Pessoas em situação de pobreza e indigência em torno de 2002, 2010 e 2011 (Em porcentagens)

País	Em torno de 2002			Em torno de 2005			2011		
	Ano	Pobreza	Indigência	Ano	Pobreza	Indigência	Ano	Pobreza	Indigência
Brasil	2001	37,5	13,2	2006	33,3	9,0	2011	20,9	6,1
Chile	2000	20,2	5,6	2006	13,7	3,2	2011	11,0	3,1
Uruguai <sup>a</sup>	2002	15,4	2,5	2005	18,8	4,1	2011	6,7	1,1

Fonte: Elaboração própria com base nos dados de CEPAL, 2008 e CEPAL, 2012.

Notas: <sup>a</sup> Áreas urbanas.

Percebemos, portanto, que no Brasil a pobreza cai de 37,5%, em 2001, para 20,9%, em 2011, representando uma queda de 16,6%; a indigência reduz de 13,2% para 6,1%, respectivamente, queda de 7,1%. No caso chileno, a pobreza cai de 20,2%, em 2001, para 11,0%, em 2011, representando uma queda de 9,2%; a indigência reduz de 5,6% para 3,1%, no mesmo período, uma queda de 2,5%, respectivamente. No Uruguai a pobreza cai de 18,8%, em 2005 (ano de chegada da FA ao poder), para 6,7%, em 2011, representando uma queda de 12,1%; a indigência reduz de 4,1% para 1,1%, respectivamente, decréscimo de 3% (CEPAL, 2008; CEPAL, 2012). Percebe-se, portanto, que o Brasil foi o país com a maior

queda nos índices de pobreza e indigência, sendo seguidos por Uruguai e Chile. É basilar considerar que nos casos chileno e uruguaio, onde os índices de indigência já eram baixos, tornam-se mais difícil sua redução, pois as políticas sociais, especialmente nesses casos, têm que ser capazes de alcançar essas pessoas invisibilizadas. Percebe-se que esses dados estão em consonância com o peso dos impactos dos respectivos programas implementados por esses países.

Os dados referentes à redução da desigualdade também demonstram esse cenário mais amplo de avanços sociais. Conforme Tabela 6, percebemos que os três países reduziram o coeficiente de Gini no período analisado, merece destaque o caso brasileiro por ter alcançado o maior índice de redução para o período, em comparação com Chile e Uruguai. No entanto, o Brasil ainda permanece com um dos indicadores mais altos da região. É preciso salientar que entre 2000 e 2005, anteriores à enchente da maré rosa sobre o Uruguai, a desigualdade aumentou. O caso chileno é emblemático, pois segundo Repetto (2016, p. 77) *“no hay registro de otro país que haya alcanzado [un elevado nivel de desarrollo económico] con estándares de desigualdad tan altos como los que exhibe Chile”*.

**Tabela 2** – Coeficiente de Gini no Brasil, Chile e Uruguai (2000-2010)

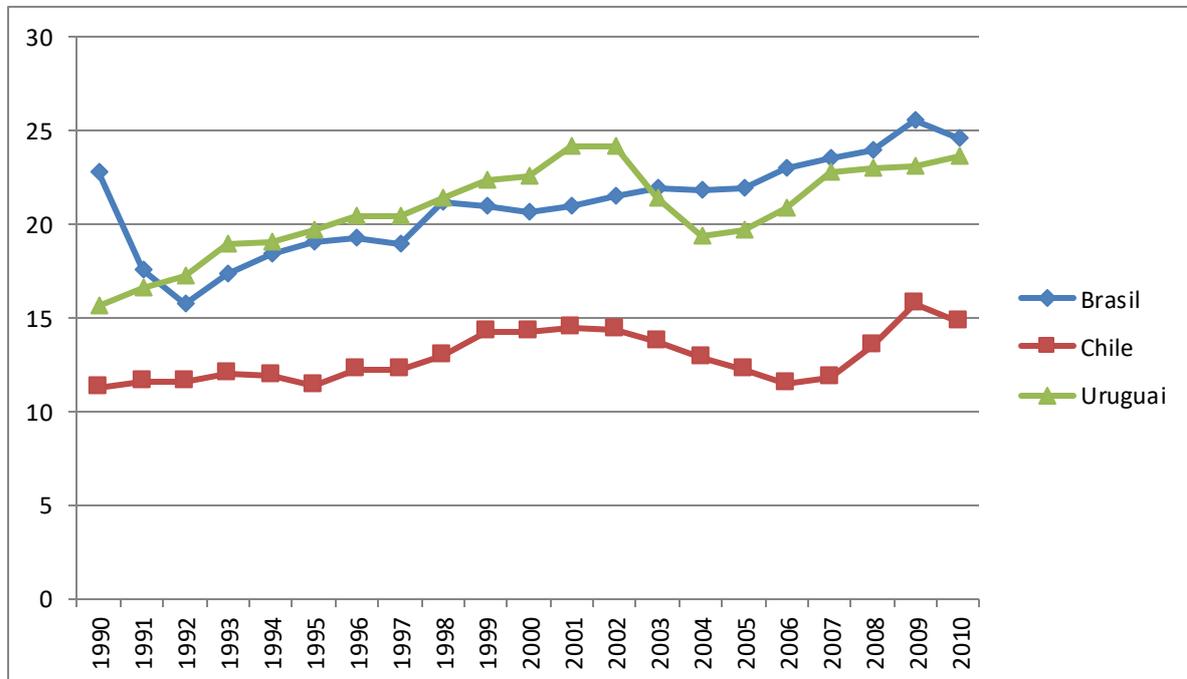
Ano	Brasil	Chile	Uruguai
2000	*	0,564	0,447**
2001	0,639	*	0,452**
2002	0,634	*	0,455**
2003	0,621	0,552	*
2004	0,612	*	0,464**
2005	0,613	*	0,451**
2006	0,605	0,522	*
2007	0,590	*	0,456
2008	0,594	*	0,445
2009	0,576	0,524	0,433
2010	*	*	0,422

Fonte: Elaboração própria com base no banco de dados CEPALSTAT.  
Notas: \* Dados indisponíveis; \*\* Áreas urbanas.

Finalmente, a explicação para a queda dos indicadores de pobreza e desigualdade pode ser percebida pelo aumento nos GPS por parte desses governos, conforme Gráfico 3. Durante os governos progressistas no Brasil (2003-2010) e Uruguai (2005-2010) o percentual do GPS em relação ao PIB demonstra um considerável crescimento. No caso chileno (2000-2010) percebe-se uma queda entre o período de 2004 a 2007, no entanto essa baixa é relativa ao percentual em

relação ao PIB e não no valor total dos gastos, isso se dá, pois ocorreu em 2004 uma alta de 6,041 do PIB que não foi acompanhada na mesma proporção pelo GPS.

**Gráfico 3 – Gasto Público Social em relação ao PIB (1990-2010) no Brasil, Chile e Uruguai**



Fonte: Elaboração própria com base no banco de dados CEPALSTAT.

De modo geral, percebe-se um efeito cascata no que se refere às quedas dos níveis de pobreza e indigência nos três países. Demonstra-se, portanto, que, apesar da manutenção do modelo de focalização das políticas públicas, iniciado no período anterior, os governos da maré rosa procederam a reelaboração de tais programas e pautaram suas ações na expansão dessa estratégia. As execuções desses programas aliadas ao aumento do GPS marcaram sua diferenciação com as ações empreendidas anteriormente e conseguiram reverter, ainda que de maneira tímida, o quadro de pobreza na região.

### 2.3 Conclusões

Vimos que a enxurrada neoliberal na América Latina e, especificamente, no Brasil, Chile e Uruguai tentou levar consigo o aparato de proteção social construído durante os anos anteriores. No entanto, a iniciativa de “desmonte do Estado” teve alcances diversos comparando os três países.

O caso Chile é, sem sombra de dúvidas, o precursor e onde as (contra)reformas foram mais longe, avançando sobre a previdência social e as

políticas sociais de forma avassaladora, foi também vanguarda na criação de PTRCs mínimos como soluções *ad hoc* para os problemas gerados pelo próprio modelo econômico. O exemplo brasileiro, entre os três, vem logo atrás do chileno, em nível de alcance, pois, apesar de sua forma tardia, as políticas sociais sofreram um intenso processo de mercantilização e subserviência à esfera econômica. Dos três casos analisados, o Uruguai é o país que sofreu menor dano no desmonte da estrutura social que, diga-se de passagem, é a mais longínqua e garantidora da região. Esse “dano menor”, no exemplo uruguaio, deveu-se aos processos de democracia direta que barraram diversas contrarreformas.

Ainda sob a correnteza da enxurrada neoliberal, percebemos que o Chile, a partir da redemocratização, representou um redirecionamento na forma de enfrentar as políticas sociais, no entanto, sem uma ruptura com o modelo anterior tendo expandido o alcance dos PTRCs criados durante a ditadura e consolidado instituições responsáveis pela coordenação dessas políticas. O Brasil presenciaria a criação dos PTRCs somente na década de 1990 e de maneira setorial, tanto em âmbito federal como nas demais esferas de governo. O Uruguai já possuía programas de transferências desde os anos 1940 atrelados à previdência social, entretanto a partir da queda dos indicadores econômicos esses programas foram sendo reformados até adquirir seu aspecto não contributivo no final dos anos 1990.

Percebemos que a partir da enchente da maré rosa houve uma reorganização das questões sociais ainda que o marco teórico de focalização tenha sido a “onda da vez”. Evidencia-se um amplo debate visando à construção de consensos e, diante da correlação de forças, opta-se pela continuidade, mas reconstrução dos programas visando sua centralização e expansão, demonstrando um redirecionamento quanto às políticas sociais empreendidas pelas administrações anteriores.

Vislumbramos de maneira comparada, a partir de variáveis analíticas: mecanismos de focalização, benefícios em dinheiro e condicionalidades, que o PANES e o ChS tinham enfoque na população de extrema pobreza, o PBF atinge pobres e indigentes e as AFAM-PE apenas pobres. Exceto o PBF que utiliza o método da comprovação direta, os demais apresentam a comprovação indireta e todos tem conseguido atingir seu público alvo.

Quanto aos benefícios monetários, o ChS e o PANES foram os únicos a terem transferências de uso definido e o ChS conta com a excepcionalidade de ter sido o único com sua principal transferência oferecida de maneira decrescente. Quanto às condicionalidades, percebemos que no aspecto educacional elas são mais estritas nos ChS e PBF, e menos específicas nos dois programas uruguaios. Quando nos referimos às condicionalidades de saúde, o PBF e as AFAM-PE detalham mais essas condições.

Ao procedermos a comparação dos impactos diretos, a partir da revisão da literatura especializada, com base em quatro variáveis analíticas: pobreza, desigualdade, educação e saúde, notamos impactos significativos sobre todos os índices, o que demonstra que os PTRCs foram ou, nos casos dos ainda em execução, são capazes de cumprir seus objetivos. Constatamos análises mais abrangentes para o caso brasileiro e um déficit de estudos nos demais casos. Apesar disso, vislumbramos, de maneira geral, impactos representativos sobre indicadores de pobreza e desigualdade por parte do PBF, PANES e AFAM-PE e valores mais expressivos nos indicadores de educação e saúde no caso do ChS.

Tal fato é justificado por haver semelhanças entre o PBF, o PANES e as AFAM-PE no sentido de que tais programas buscam o alívio imediato da pobreza tendo mecanismos de evitar a transmissão intergeracional como elemento secundário. Já o ChS apresenta seu enfoque no combate à extrema pobreza a longo prazo, ademais de se integrar de maneira institucional com os serviços estatais.

Evidenciamos os indicadores sociais obtidos através da base de dados da CEPAL para termos uma visão geral e percebemos um efeito cascata na queda de índices de pobreza e desigualdade Brasil, Chile e Uruguai, o que está em consonância com o aumento sustentado do GPS ocorrido a partir da enchente da maré rosa.

Finalmente, no que se referem às políticas sociais, os governos progressistas construíram consensos e institucionalizaram demandas que, antes, eram relegadas ao segundo plano. Se antes se conferia um papel coadjuvante às questões sociais, transferindo o papel estatal aos mercados e até mesmo aos indivíduos, incentivando características filantrópicas e subordinando a esfera social à econômica, o paradigma não caminhou mais nesse sentido.

### **CAPÍTULO 3 - MARÉ ALTA OU MARÉ BAIXA? O IMPULSIONAR DA RECENTE ONDA DE INTEGRAÇÃO**

*O Século XXI nos encontrará unidos ou dominados.  
Juan Domingo Perón*

A enchente da maré rosa trouxe consigo, conforme apresentado no capítulo anterior, o que chamamos de correntes de maré. Essas correntes de maré são as políticas públicas empreendidas pelos governos progressistas do Brasil, Chile e Uruguai que se materializaram, essencialmente, no empreendimento de políticas sociais e no impulsionar de uma PE voltada para a região.

Vimos no capítulo anterior a corrente de maré das políticas sociais, especificamente, da ampliação dos Programas de Transferência de Renda Condicionada. Assim sendo, partimos, agora, para a análise da corrente de maré da política externa para a América do Sul.

A literatura (VEIGA e RIOS, 2007; SANAHUJA, 2012; SERBIN, 2010; RIGGIROZZI e TUSSIE, 2012; ARAÚJO DE SOUZA, 2012; DABÈNE, 2012; KFURI BARBOSA, 2015; GARDINI, 2015) tem defendido que a emergência de governos progressistas na América do Sul, ou seja, a enchente da maré rosa e, por conseguinte, o alavancar da corrente de maré da Política Externa (PE) para a região, levada a cabo por essas administrações, foi um dos fatores responsáveis pelo desencadeamento de outro fenômeno: a formação de uma recente<sup>34</sup> onda de regionalismo na América Latina, especialmente, na América do Sul.

Assim, o papel das políticas externas dos governos progressistas no impulso dessa onda de regionalismo será o objeto de análise deste capítulo. Entretanto, a fim de entendermos esse fenômeno que surge, segundo Sanahuja (2012), a partir da crise do modelo de “regionalismo aberto”, faz-se necessário, primeiramente, verificar as características da onda de regionalismo que imperou durante o período de hegemonia neoliberal e as características das PE dos governos brasileiro, chileno e uruguaio nesse contexto. Posteriormente, verificamos as tipologias e características da onda atual e, por fim, analisamos as PE dos governos progressistas, de maneira comparada, a fim de verificarmos, a partir de seu processo decisório, seus respectivos papéis no fenômeno de rebentação da recente onda de regionalismo sobre o subcontinente.

---

<sup>34</sup> De maneira geral optamos por esta terminologia, pois o termo “nova onda de regionalismo” está diretamente ligado ao conceito de “novo regionalismo” ou “regionalismo aberto”, em oposição ao “velho regionalismo” ou “regionalismo fechado”.

### 3.1 As diferentes ondas de integração na América Latina

As ondas de integração não são um fenômeno exclusivamente europeu, muito pelo contrário, apesar de o modelo do Norte ter experimentado diferentes ondas de alargamento e se consolidado como o exemplo no qual o processo integrador fora mais longe (MALAMUD; SCHMITTER, 2006), as iniciativas integracionistas latino-americanas também viveram diferentes períodos e plasam no imaginário de *Nuestra América* desde o período das independências.

A quantidade de ondas de regionalismo existentes na América Latina não é consensual na literatura. A partir da revisão bibliográfica realizada, constatamos dois grupos: um que defende a existência de quatro ondas, abordando-as a partir de distintos enfoques, e, outro, que advoga a vivência de três ondas divididas entre as estratégias de desenvolvimento que marcaram tais momentos. Entretanto, antes de discorrermos sobre essas divisões, é fundamental o assentamento de dois conceitos essenciais neste capítulo.

O termo integração regional e regionalismo é utilizado neste trabalho de forma intercambiável, no sentido de que processos de integração regional são formas de regionalismo e este, conseqüentemente, é um modo pelo qual projetos de integração regional podem ser consolidados. Dessa maneira, divergimos da corrente de especialistas do Sul (SOARES DE LIMA, 2013; KFURI BARBOSA, 2015) que propõe a utilização do termo regionalismo em detrimento do termo integração regional, uma vez que o segundo estaria diretamente ligado ao *telos* do exemplo europeu e haveria a necessidade de se pensar outras lentes conceituais para a análise latino-americana.

No entanto, também, não somos contemplados tão somente pelo conceito hegemonizado pelos especialistas do Norte (MALAMUD; SCHMITTER, 2006) de vinculação do termo integração regional a uma visão “etapista” e, portanto, com um fim pré-determinado, ligado diretamente ao modelo idealizado da União Europeia (UE). Entendemos que ambos os termos se retroalimentam, pois, o conceito de integração regional demonstra um caráter eminentemente econômico e o termo regionalismo demonstra-se substancialmente político.

O conceito de integração regional que tem sido utilizado corriqueiramente pela literatura advém da teoria neofuncionalista<sup>35</sup> e afirma que a

*integración en términos europeos [...] es el proceso por el cual los estados nacionales 'se mezclan, confunden y fusionan con sus vecinos de modo tal que pierden ciertos atributos fácticos de la soberanía, a la vez que adquieren nuevas técnicas para resolver sus conflictos mutuos'* (HAAS, 1971 *apud* MALAMUD; SCHMITTER, 2006, p. 17, grifo nosso).

Dessa maneira, o processo de fusão implica na remoção gradual de barreiras comerciais entre economias nacionais a fim de constituir um espaço integrado econômico-político no qual há livre circulação de bens, pessoas, serviços e capitais. Já o conceito de regionalismo é mais abrangente e não supõe, necessariamente, um aspecto supranacional, uma vez que o “*regionalismo é uma consequência de políticas governamentais destinadas a aumentar o fluxo da atividade econômica ou política entre um grupo de Estados próximos geograficamente*”<sup>36</sup> (MANSFIELD; MILNER, 1997, p. 3, tradução nossa).

Percebe-se, portanto, que a utilização desses conceitos de forma intercambiável é coerente com blocos de integração que temos na América do Sul. Exemplo dessa afirmação é o caso do MERCOSUL que, embora tenha nascido com uma perspectiva meramente econômica, e, por isso, mais ligado ao preceito ideal europeu de integração regional, tem consolidado seu caráter político a partir da recente onda de regionalismo.

Posto isso, podemos, agora, explicitar ao leitor a periodização das ondas de integração propostas pela literatura especializada. Inicialmente, abordamos o grupo que constataram quatro ondas e, em seguida, os que defendem a existência de apenas três - em ambos os casos já estão incluídos o fenômeno recente.

Araújo de Souza (2012) fala em quatro ondas de integração tendo como enfoque a inserção subordinada da América Latina, ou seja, a periodização é feita a partir da análise da política das grandes potências na região que, segundo o autor, foram responsáveis por frustrar tais projetos. A primeira onda, caracterizada como “disputa entre EUA e Inglaterra pela divisão da América Latina impede integração regional”, iniciou-se partir das ideias propugnadas pelo venezuelano Francisco de

---

<sup>35</sup> A perspectiva neofuncionalista vê a integração regional como funcional e eficiente na qual há a transferência de funções dos Estados para instituições supranacionais. A partir de um impulso estatal inicial, o processo integracionista transbordaria para a sociedade como um todo, assim o processo ganharia uma dinâmica própria, menos dependente dos governos, relacionada às expectativas de ganhos e perdas por parte dos principais grupos nacionais envolvidos (HAAS, 1964).

<sup>36</sup> *regionalism is an outgrowth of government policies intended to increase the flow of economic or political activity among a group of states in close geographic proximity.*

Miranda, no período de independências dos países latino-americanos, e findou-se na grande crise mundial de 1914 a 1945; a segunda, descrita como “consolidação da hegemonia dos EUA bloqueia integração regional”, começou com as transformações regionais decorrentes da grande crise e concluiu no fim dos anos 60 com o esgotamento do período expansivo do pós-guerra; a terceira, apresentada como “nova crise estrutural abre espaço para nova onda de integração”, cobriu o período de declínio dessa onda larga de pós-guerra, no início dos anos 1970, e foi até a chegada do século XXI; e a quarta onda, apontada como “emergência de governos progressistas e fracasso da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) abrem nova era na integração latino-americana”, deflagrou-se na virada da década de 1990 para a de 2000 e prossegue, segundo o autor, até o momento de escrita do trabalho (ARAÚJO DE SOUZA, 2012).

Nesse mesmo grupo, Dabène (2012), também, apresenta a divisão em quatro ondas, embora divididas em períodos diferentes, por se focar nas convergências de valores como, por exemplo, paradigmas, atores chaves e agenda nos processos de integração regional.

O pesquisador divide os fenômenos assim: a primeira onda é chamada de “voluntarista”, compreende as décadas de 1950 e 1960, foi marcada pelos paradigmas desenvolvimentista e estruturalista, e se inicia com a assinatura do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), em 1947, e com a criação da Organização dos Estados Americanos (OEA), em 1948, tendo sido fortalecida, na década de 60, pelas recomendações da CEPAL de entender a integração como instrumento de desenvolvimento; a segunda, chamada de “revisionista”, foi marcada pela crise do consenso desenvolvimentista, compreende os anos de 70 e 80 e teve como agenda a integração econômica; a terceira, caracterizada pela ideologia neoliberal, compreendeu toda a década de 1990 e teve como agenda a liberalização comercial; e a quarta onda, começa a partir dos anos 2000 com a ascensão das esquerdas ao poder e é marcada pelo paradigma neodesenvolvimentista (DABENE, 2012).

Malamud e Gardini (2012) também apresentam a existência de quatro ondas, ainda que a primeira e a segunda tenham as mesmas características, os autores defendem:

A iniciativa da CEPAL para a integração regional surgiu inicialmente em duas ondas. A primeira foi a criação da Associação Latino-Americana de

Livre Comércio (ALALC) e do Mercado Comum Centro-Americano (MCCA) em 1960; a segunda levou à criação do Pacto Andino (posteriormente Comunidade Andina) em 1969 e da Comunidade do Caribe (CARICOM) em 1973, em parte como uma reação aos efeitos produzidos pela onda anterior<sup>37</sup> (MALAMUD; GARDINI, 2012, p. 119, tradução nossa).

Segundo os autores, o terceiro momento foi o de transições para a democracia nas décadas de 1980 e 1990, marcado pelo regionalismo aberto, no qual ocorre a criação do MERCOSUL e o relançamento da MCCA e da Comunidade Andina, além de incluírem em sua exposição a Área de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA), por ter o México como membro. Já a quarta onda, é identificada, pelos autores, a partir de 2000 e pautou-se no deslocamento do foco da economia para a política com a inserção de temas como de integração física, identidades políticas e questões de segurança e referem-se à criação da UNASUL, da Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA) e um novo MERCOSUL (MALAMUD; GARDINI, 2012).

Percebe-se que nesse grupo que advoga a existência de quatro ondas, apenas Araújo de Souza (2012) analisa um período mais amplo, as outras duas análises (DABÈNE, 2012; MALAMUD e GARDINI, 2012) inserem seus estudos a partir do final da Segunda Guerra Mundial e, de certo modo, tem a criação da CEPAL e a consolidação do pensamento desenvolvimentista como elemento característico da primeira onda.

Posto isso, é preciso considerar que a maioria da literatura tem falado, geralmente, em apenas três ondas (BRICEÑO-RUIZ, 2007; TORRENT, 2009; SANAHUJA, 2012; BUELVAS, 2013) ou momentos da integração latino-americana (SOARES DE LIMA, 2013), e, a exemplo de Dabène (2012) e Malamud e Gardini (2012), essa corrente sustenta que os processos de integração na região surgem a partir de meados do século XX. Assim, a bibliografia predominante enfoca sua periodização em três paradigmas que tiveram vez em cada contexto: desenvolvimentista, neoliberal e neodesenvolvimentista.

Sem prejuízo à importância das análises defendidas por Araújo de Souza (2012), Dabène (2012) e Malamud e Gardini (2012), para os fins deste capítulo, nos ateremos à compreensão de três ondas sustentadas por seus respectivos

---

<sup>37</sup> ECLAC's drive for regional integration initially came about in two waves. The first one saw the establishment of the Latin American Free Trade Association (LAFTA) and the Central American Common Market (CACM) in 1960; the second led to the creation of the Andean Pact (later Andean Community) in 1969 and the Caribbean Community (CARICOM) in 1973, partly as a reaction to the effects produced by the previous wave.

paradigmas. Entretanto, cabe destacar que a primeira onda será apresentada de maneira breve e ainda nesta seção, já a segunda e a terceira (objeto de análise deste capítulo) de maneira mais delineada. Assim, a segunda e a terceira onda serão divididas em duas seções (2.2 e 2.4), pois verificaremos a atuação das PE brasileira, chilena e uruguaia no contexto de vigência dessas ondas.

Quanto à primeira onda de integração latino-americana, pós Segunda Guerra Mundial, os autores têm definindo-a como de velho regionalismo (TORRENT, 2009; SANAHUJA, 2012), regionalismo fechado (BUELVAS, 2013) ou regionalismo autonómico (BRICEÑO-RUIZ, 2007). O período inicia-se em 1950 e se fortalece ligado ao pensamento da CEPAL, em particular, do argentino Raúl Prebisch (1959). Em sua teoria de deterioração dos termos de troca, o economista defende que a diferença da elasticidade-demanda entre os países centrais e periféricos provoca uma troca desigual de prováveis ganhos no comércio internacional, uma vez que foi observado que a renda obtida pelas matérias primas exportadas pelos países latino-americanos era menor do que a de bens industriais. Assim, o desenvolvimento da periferia não dependeria da continuação do padrão histórico de especialização baseada na exportação de matérias primas, mas na promoção do desenvolvimento industrial e esse processo deveria ser levado a cabo pelos processos de ISI (PREBISCH, 1959).

Dessa forma,

*En este contexto, la integración regional se contempla como una herramienta para fortalecer la ISI. Se suponía que en la medida en que se avanzara en ese proceso, las producciones que se radicaran en cada uno de los países contarían con la demanda potencial de toda el área integrada y, en consecuencia, podrían establecerse plantas modernas con dimensiones óptimas y con un nivel de especialización adecuado (TORRENT, 2009, p. 14).*

Um conjunto de grupos regionais foi estabelecido nesse período: o MCCA, a ALALC, posteriormente modificada para Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), e o Pacto Andino (SOARES DE LIMA, 2013). No entanto, só o MCCA foi realmente exitoso (SANAHUJA, 2012; TORRENT, 2009).

Entretanto, segundo Torrent (2009), em meados da década de 1970 os processos de integração regional desse período mostraram claros sintomas de paralisia, desencadeados, dentre outros fatores, pelo crescimento da tendência protecionista nacional, a insuficiência da infraestrutura regional e pela posição

estadunidense que não via com bons olhos o regionalismo, pois estes estavam envolvidos em projetos multilaterais.

Embora frustradas as expectativas, Soares de Lima (2013, p. 179) defende que os experimentos de integração criados nessa fase: “apresentavam forte *ethos* anti-hegemônico ou pelo menos o desiderato da constituição de um espaço político-econômico integrado na região sem a presença dos Estados Unidos”. A partir da crise dessa primeira onda de regionalismo, surge uma segunda onda, chamada de novo regionalismo (TORRENT, 2009) ou regionalismo aberto (BUELVAS, 2013) que será apresentada na seção seguinte.

### **3.2 A onda de “regionalismo aberto”**

Embrenhemo-nos, agora, na segunda onda de integração, marcada pelo paradigma neoliberal. Conforme apresentado no primeiro capítulo deste trabalho, o período de hegemonia neoliberal foi caracterizado pela tentativa de mercantilização de todos os espaços das formações sociais e, no plano internacional, foi marcado pela onda de regionalismo aberto. Segundo Soares de Lima (2013, p. 173): “nos anos 1990, a América Latina foi levada a uma homogeneização forçada por via do ajuste estrutural e das condicionalidades impostas nas respectivas negociações da dívida”.

A década de 1980 e 90, em muitos países da América Latina, não só foi abalizada pela crise da dívida externa e pela consolidação da hegemonia neoliberal, como, também, no cenário exterior, por novas formas de estruturação da economia internacional. Esse novo cenário é caracterizado pela chamada fase da globalização, pois ainda que exista uma espécie de economia-mundo desde o século XVI, é evidente que esse processo se intensifica a partir dos anos 1980.

De acordo com Cerro (2000, p. 7):

Os condicionamentos externos que se encontram na origem da mudança paradigmática das relações internacionais da América Latina [do Estado desenvolvimentista para o paradigma neoliberal] coincidiram com fenômenos internos, que também explicam a transição. Com efeito, os anos oitenta assistiram à queda do desempenho e à exaustão do modelo desenvolvimentista. O fim da era das ditaduras e a restauração da democracia engendraram crises políticas. O endividamento externo agravou-se e a instabilidade monetária, com surtos de hiperinflação, exacerbava os descontentamentos sociais. A superproteção às empresas locais conduziu à baixa produtividade sistêmica da economia. Os neoliberais extraíram desses malogros argumentos com que seduzir a opinião eleitoral nas campanhas presidenciais. A eles se somaram dirigentes por vezes eleitos com outro discurso político, mas que também

faziam referência ao malogro do ciclo desenvolvimentista para justificar a mudança de estratégia. O consenso cobriu o subcontinente.

Assim, o término da Guerra Fria e, portanto, o fim da bipolaridade, significou a tentativa de homogeneização ideológica, política, econômica e estratégica. Emerge, então, uma nova agenda que incluem temas como: meio ambiente, direitos humanos, minorias, populações indígenas, democracia e liberalismo econômico, ou seja, os temas *soft* ganham maior peso (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003).

É vital evidenciar que o regionalismo aberto se insere no contexto mais amplo de estratégia dos EUA em se reafirmar na região, alterando sua perspectiva multilateral para a regional em decorrência da insatisfação em relação às políticas estabelecidas pelo *General Agreement on Tariffs and Trade*<sup>38</sup> (GATT) e a incerteza do desfecho da Rodada do Uruguai. Dessa forma, segundo Vigevani e Mariano (2003, p. 21) “para assegurar-se diante das incertezas ou para dispor de maior poder em seu quadro, os Estados Unidos tiveram como uma de suas opções constituir uma área de livre comércio, portanto com privilégios em relação a terceiros países”.

Esse reordenamento pode ser constatado pela criação das áreas de livre comércio entre os EUA e o Canadá, em 1987, e com o México, em 1990, e pela instalação, em 1994, do NAFTA (VIGEVANI; MARIANO, 2003).

Assim, segundo Soares de Lima (2013, p. 180)

Esse regionalismo, sob a liderança dos Estados Unidos, se pautará pela lógica da integração econômica e liberalização comercial com acordos comerciais que passaram a ser considerados um modo de *lock in*, com o ajuste estrutural sendo implementado por todos os países latino-americanos. Foi o caso da constituição do Mercosul, em 1991, do relançamento da Comunidade Andina das Nações (CAN) e da formação do Nafta. Observou-se, portanto, a convergência naquele momento dos processos de integração e regionalização sob a hegemonia do regionalismo aberto, da integração comercial e inserção no capitalismo globalizado, da proposta de constituição da Alca e do Consenso de Washington como solda normativa a unificar os processos políticos e econômicos

Nesta conjuntura ocorre o engajamento das forças neoliberais no objetivo de forjar um consenso de que esse modelo seria a única opção para a América Latina. Isso é explicitado por Cervo (2000) ao citar o exemplo da elaboração do termo

---

<sup>38</sup> Designa o foro, criado em 1947, em que se conduzia negociações comerciais multilaterais buscando combater medidas protecionistas e impulsionar a liberalização comercial. A Rodada do Uruguai foi a oitava de uma série de negociações comerciais multilaterais, no âmbito do GATT, lançada em *Punta del Este*, em setembro de 1986, e durou até 1994 culminando com a criação da OMC e incorporando o Acordo Geral de Tarifas e Comércio em sua estrutura. Teve como principal tema as discussões sobre a redução dos subsídios agrícolas.

“Estado normal” pelos dirigentes argentinos, durante o governo de Carlos Menem (1989-1999), em referência ao novo paradigma, representando o apoio irrestrito aos EUA e seus aliados, além da sujeição da estrutura econômica interna aos dogmas do Consenso de Washington.

Além dessa subserviência aos EUA, o “Estado normal” representava a substituição da formulação de estratégias de desenvolvimento local em detrimento de lógicas alienígenas. As ideias estruturalistas elaboradas pela CEPAL, durante a década de 1950, no período do regionalismo autonômico, que se sustentava nos conceitos de: deterioração dos termos de troca, centro-periferia, expansão do emprego e renda e industrialização nacional, foram substituídas pelas fantasias de: um mundo harmônico, a sobre valorização do indivíduo e da iniciativa privada, a transferência de ativos nacionais para oligopólios, ou seja, de desmantelamento do núcleo central das economias nacionais (CERVO, 2000).

Nesse quadro, a partir da hegemonização do pensamento neoliberal, a CEPAL redefine seu discurso desenvolvimentista das décadas anteriores e propõe um compasso com as determinações do mercado. É a partir daí que a CEPAL cunha o termo “regionalismo aberto”, já explicitado no primeiro capítulo, na tentativa de combinar acordos preferenciais com a região, aspecto do “regionalismo”, com a liberalização comercial, introduzido no termo “aberto”.

Então, conforme apresenta Briceño-Ruiz (2007), o chamado novo regionalismo se caracteriza pelo aparecimento de uma nova modalidade integracionista Norte-Sul. Nesse novo cenário, os três eixos da economia mundial (EUA, UE e Japão) tentam aglutinar em seu entorno os países em desenvolvimento e esse processo de integração se dá de maneira assimétrica, pois tende a inserir os países em desenvolvimento em uma situação de submissão frente aos países centrais. Dito isso, visualizamos na seção seguinte as características das PE brasileira, chilena e uruguaia nesse contexto de regionalismo aberto.

### **3.3 As políticas externas brasileira, chilena e uruguaia no período do “regionalismo aberto”**

Do mesmo modo que a estratégia desenvolvimentista implicava uma inserção internacional autonomista por parte dos países latino-americanos, a erupção do paradigma neoliberal exigiu uma nova maneira de relacionamento externo. Assim:

Houve uma modificação importante no processo decisório responsável pelos novos desígnios das políticas exteriores. Em quase toda parte, os dirigentes latino-americanos dos anos noventa substituíram grupos tradicionais que mantiveram a coerência do poder por décadas. As novas autoridades vinham das margens da vida política, embora utilizando partidos tradicionais, como no México e na Argentina, ou de fora de tais partidos, como no Brasil. O certo é que os grupos de Gortari no México, Menem na Argentina, Collor no Brasil, Fujimori no Peru, Pinochet no Chile e outros substituíram as elites dirigentes tradicionais por recém-chegados ao poder. Estes, com certa naturalidade e muita desenvoltura, implementaram a nova visão de mundo, desvinculada de objetivos, valores, ideias e compromissos políticos relacionados à herança histórica (CERVO, 2000, p. 7).

No caso brasileiro, essa nova visão de mundo, apesar de se concretizar apenas no governo Collor, fora posta em marcha no final dos anos Sarney, pois, segundo Vigevani, Oliveira e Cintra (2003, p. 31), a partir daí surgiram “mudanças importantes no sentido de absorver a evolução de cunho acentuadamente liberal que a globalização introduzia, simbolizadas pelas negociações na Rodada Uruguaí do GATT”.

O exemplo *trasandino*, é peculiar, pois, conforme mencionou Cervo (2000), esse contexto de mudança de paradigmas e, portanto, de alterações no processo decisório de Política Externa Chilena (PECh), se dá, na ditadura de Pinochet. Logo, essa transição ocorre em um cenário internacional diferente, ainda que, em linhas gerais, o exemplo chileno não foi totalmente diferente dos demais pares, pois o cerne era o mesmo: houve uma redução da política exterior “*a su expresión meramente económica*” (LOMBARDO ESTAY; HENRÍQUEZ UZAL, 2012, p. 157).

A situação chilena de transição de paradigmas guarda outra singularidade, pois, se por um lado, o regime militar promoveu uma profunda inserção do país no sistema econômico internacional, especialmente, com países centrais, por outro, o país experimentava um isolamento político que, segundo Muñoz (1983, p. 230, **negrito do autor**), era resultado direto:

1) [del] *establecimiento de un proyecto nacional autoritario caracterizado por una restricción de la participación política y los derechos humanos*; 2) [de] *la configuración de un controvertido estilo de diplomacia **pretoriano-ideológico*** [referência ao caráter centralizador, pessoal, direto e anticomunista] *que contrasta con el estilo **civil-pragmático*** [referência ao caráter burocrático] *que tradicionalmente predominó en la diplomacia chilena y 3) [de] la prosecución de una política exterior marcadamente anticomunista en un contexto mundial distinto al esquema bipolar [em referencia à détente] de ‘guerra fría’.*

Percebe-se, então, que o contexto internacional no qual se dá a mudança de paradigma e, principalmente, a característica do regime no Chile são medulares para

demarcar sua singularidade. Enquanto o país faz esse traslado marcado pela ordem bipolar, ainda que no período da *détente*, e pelo autoritarismo, o Brasil e o Uruguai só viriam a experimentar essa mudança duas décadas depois, ou seja, já em um mundo unipolar e no período da redemocratização.

Considerada a singularidade do caso chileno, verifica-se que no país *rioplatense*, assim como no Brasil, que havia sido anfitrião da Rodada do Uruguai, em 1986, a pauta economicista na orientação da Política Externa Uruguiaia (PEU) veio à tona, após o período de transição para a democracia. Esse período de transição, no Uruguai, foi iniciado pelo governo de Julio María Sanguinetti (1985-1990) e a consolidação de uma PE marcadamente econômica ocorreu no governo de Luiz Alberto Lacalle (1990-1995), constituído a partir da primeira eleição sem partidos proscritos (CLÉRICO, 2006).

Assim,

*en el contexto interno de un modelo de desarrollo con fundamento marcadamente neoliberal, los rasgos más salientes de la política exterior del período estuvieron dados por la apertura comercial que combinó una apertura regulada y concertada en la región... con una apertura relativamente irrestricta y sin contrapartidas al resto del mundo (CLÉRICO, 2006, p. 122).*

É sob a administração de Lacalle que o país ingressa ao MERCOSUL e que apoia a Iniciativa para as Américas, do, então, Presidente estadunidense George Bush, que, posteriormente, na administração Clinton, seria relançada, também com o apoio de Lacalle e do chileno Patricio Aylwin, sob o nome de ALCA.

O Chile, após a redemocratização, mantém o paradigma de inserção econômica internacional da ditadura pinochetista, entretanto, sai do “isolacionismo político” (MUÑOZ, 1983). No governo de Patricio Aylwin, o primeiro após o período autoritário, retoma relações diplomáticas com 19 Estados (LOMBARDO ESTAY; HENRÍQUEZ UZAL, 2012). É salutar ressaltar que se constrói, no Chile, no período de transição, um amplo consenso no sentido de continuidade da inserção econômica internacional do país. Segundo Lombardo Estay e Henríquez Uzal (2012, p. 160)

*es posible advertir como se logra un consenso básico sobre el modelo de desarrollo y, particularmente, respecto a la necesidad de aplicar criterios de profundización en materia de libre comercio. Consenso que no solo involucró a los actores más relevantes (Ejecutivo y Congreso), pues tampoco emergieron posturas contrarias desde los partidos políticos o la sociedad civil. Las diferencias de opinión tuvieron que ver con los sectores afectados o beneficiados por el libre comercio, pero no por una visión nacionalista de la propiedad o una propuesta de desarrollo alternativa. En este sentido se legitiman, en democracia, las reformas estructurales realizadas durante el régimen militar.*

No exemplo brasileiro, ao contrário do exemplo chileno, a implementação do novo paradigma enfrentou adversidades que contrabalancearam a tentativa de se forjar um consenso. O governo Collor representou a ruptura com o projeto de inserção autonomista, cujas premissas orientadoras priorizavam uma atuação independente e ativa no sistema internacional, entretanto, a destituição do Presidente trouxe reviravoltas.

Foram estabelecidas, no governo Collor, três metas: 1) atualizar a agenda internacional do país de acordo com as novas questões e o novo *momentum* internacional, 2) construir uma agenda positiva com os Estados Unidos e, 3) descaracterizar o perfil terceiro-mundista do Brasil. Assim, entre os feitos destaca-se a organização da ECO 92 (Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento), a assinatura do tratado do MERCOSUL, e o engajamento nos no acordo em torno dos tratados de não-proliferação de armas nucleares (HIRST; PINHEIRO, 1995).

Entretanto, as expectativas quanto aos rumos da Política Externa Brasileira (PEB) propostas por Collor viram-se frustradas em decorrência da crise ética que culminou com seu impedimento dois anos após a posse. Assim, o mandato tampão do Presidente Itamar Franco manteve as políticas iniciadas, embora desse um tom mais ativo à atuação internacional, como, por exemplo, a proposta de inserção de uma agenda para o Desenvolvimento fosse somada a Agenda de Paz da Organização das Nações Unidas (ONU) (HIRST; PINHEIRO, 1995), propondo, também, a própria candidatura a membro permanente do Conselho de Segurança (CS) dessa organização e lançada a ideia de país continental e *global trader* (BERNAL-MESA, 2002).

Nessa perspectiva, segundo Bernal-Mesa (2002, p. 39)

A proposta de criação da ALCSA [Acordo de Livre Comércio da América do Sul] (realizada em Santiago do Chile em 1994 pelo próprio Franco) – na prática, uma extensão do Mercosul – teria necessária e imediatamente uma interpretação em relação aos Estados Unidos: foi uma proposta alternativa à criação da ALCA. Porém, ela também refletiu a sensação de que as relações com os Estados Unidos se aprofundavam negativamente, em torno de temas-chave da agenda bilateral: propriedade intelectual, meio ambiente, direitos humanos, papel dos militares na condução política da agenda de segurança etc.

Evidencia-se que há uma contenção da política de subserviência e, de certa maneira, na de liberalização econômica. Segundo Cervo (2000) em nenhum outro país da América Latina a transição de paradigma de política exterior do Estado

desenvolvimentista para o Estado neoliberal foi tão difícil como no Brasil, pois apesar de Collor ter ensaiado uma ruptura, Itamar Franco pisou no frio. Já a “política exterior de Fernando Henrique Cardoso (FHC), em seus dois mandatos entre 1995 e 2002, corresponde a uma prática sem paradigma” (CERVO, 2000, p. 15).

Durante os governos FHC há a consolidação do conceito de *global trader* indicando que o país tem interesses globais e agendas diversificadas, mas, especialmente, que não se vinculará a um único parceiro. Dessa forma, justifica-se o comportamento não institucionalista em direção ao MERCOSUL e institucionalista na agenda multilateral em direção à Organização Mundial do Comércio (OMC) (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003).

Desse modo,

O que vimos na gestão FHC foi a consolidação de uma política já praticada nos governos Collor de Mello e Itamar Franco, pela qual o Mercosul seria prioritário na agenda brasileira por constituir uma proposta inédita na América do Sul e, ao mesmo tempo, ter caráter de regionalismo aberto, sem exclusão de outros parceiros. Abandonou-se a ideia de desenvolvimento que prevaleceu de 1985 a 1989, na fase de construção dos acordos entre Argentina e Brasil, quando o papel do mercado interno ampliado teve forte significado (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003, p. 35).

Se, inicialmente, o Uruguai do segundo governo Sanguinetti (1995-2000) despejava suas expectativas no MERCOSUL, por entender-se como um país pequeno que tem pouca margem de manobra no processo de intensificação da globalização, apoiando inclusive a expansão do bloco pela inserção do Chile e Bolívia como Estado associado, os acontecimentos que se seguiram deram outra tônica ao mandato de seu sucesso. Na administração Jorge Batlle (2000-2005), a desvalorização do Real e do Peso Argentino trouxe uma crise econômica severa, o MERCOSUL viu-se em uma instabilidade alargada por decisões unilaterais dos dois gigantes do bloco, assim, ainda que o Presidente uruguaio manteve o apoio retórico ao bloco, ele impulsionou a diversificação das exportações para fora, principalmente com os EUA, constituindo uma “relação carnal” entre Batlle e Bush (CLÉRICO, 2006).

O exemplo chileno, durante esse período, caminhou praticamente como o caso uruguaio, descontado que não sofrera uma crise intensa. O governo do democrata-cristão Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000) articulou uma política comercial estreitamente vinculada à política externa. Segundo Aranda Bustamante e Riquelme Rivera (2011a, p. 27-28) seu governo

*se orientó a la denominada 'diplomacia para el desarrollo', con una preponderancia de los aspectos económicos y comerciales de la inserción, y con un pragmatismo hacia la región que se manifestó en su apoyo hacia el Mercosur y el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), al mismo tiempo que Chile se incorporaba al Foro Económico de Asia Pacífico (APEC) en 1994.*

Por fim, podemos traçar considerações gerais sobre as PE brasileira, chilena e uruguaia nesse período de hegemonia neoliberal. Percebemos que a transição de paradigma no Chile foi executada durante a ditadura e foi marcada por uma liberalização econômica e pelo isolacionismo político, os governos democráticos de Aylwin e Frei forjaram o consenso da liberalização e promoveram a abertura política. O caso uruguaio ocorreu de modo pendular, tendendo para o fortalecimento do MERCOSUL, quando Brasil e Argentina davam ênfase a união, e aventando de maneira unilateral, no contexto de crise do bloco. Já o caso brasileiro, enfrentou sérias dificuldades para transição do modelo, seja por crises internas ou pelo enraizamento do pensamento autonomista na burocracia da chancelaria, tendo havido um impulso inicial a liberalização e, posteriormente, uma postura de impulso ao bloco regional.

Evidencia-se, em vista disso, que, durante esse período, a dimensão comercial foi sobre-explorada concentrando a inserção internacional dos países ao aspecto meramente econômico, com ressalvas para posicionamentos brasileiro durante o governo Itamar, como, por exemplo, a demanda legítima por um assento permanente no CS. Entretanto, é evidente que o reconhecimento internacional, não somente brasileiro, mas da região, exige *sine qua non* intensificação do perfil político, o que foi possível somente a partir da enchente da maré rosa.

### **3.4 A recente onda de regionalismo**

Pegamos, por fim, a onda atual de regionalismo na América do Sul, definida pela literatura especializada como regionalismo pós-liberal (SANAHUJA, 2012 e VEIGA; RIOS, 2007) ou pós-neoliberal (SERBIN, 2010), pós-hegemônico (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012), multifacetado (KFURI BARBOSA, 2015) e modular (GARDINI, 2015). As nomenclaturas variam de acordo com o foco dado às análises.

As nomenclaturas propostas por Sanahuja (2012), Veiga e Rios (2007) e Serbin (2010) dão ênfase à inflexão na agenda liberalizante que foi perdendo importância dando espaço às questões sociais, marcando o retorno da atuação do Estado; a tipologia proposta por Riggiruzzi e Tussie (2012) dá destaque à

decadência da hegemonia estadunidense. Não obstante, merecem atenção especial as abordagens propostas por Gardini (2015) e Kfuri Barbosa (2015) por demonstrarem ser estudos mais refinados e que, portanto, conseguem compreender melhor a realidade da nossa região.

Gardini (2015) transpõe o termo “multilateralismo modular” utilizado em referência a cooperação Norte-Sul na década de 1990 e cunha o que chama de regionalismo modular que, segundo o autor, é baseado em uma pluralidade de módulos (projeto) que compete pelos seus membros que podem escolher a qual modelo aderir dependendo do problema, tempo e oportunidade. Dessa forma, Gardini (2015) apresenta o regionalismo modular com três características principais: é tanto teórico quanto aplicável a um ambiente de cooperação; enfatiza onde e quando as bases comuns poderão ser alcançadas, mas não ignora a complexidade; e é, ao mesmo tempo, multilateral e modular, pois muitos *players* vão para a mesa e eles podem mudar suas posições, a qualquer momento, de acordos com as *issues* (GARDINI, 2015).

Ainda que o termo demonstre certo aprumo, a categorização proposta por Gardini (2015) peca, inicialmente, por transpor um termo definidor de um período marcado por relações assimétricas, desprezando, assim, o que há de essencialmente novo no âmbito dessa recente onda de regionalismo: a busca pela redução das assimetrias. Mas sua tipologia é, fundamentalmente, infeliz por abordar a questão a partir da lógica puramente cooperativa, o que despreza, portanto, iniciativas como a do Parlamento do MERCOSUL (PARLASUL) que, apesar das limitações, indica claramente a intenção do bloco em transitar além da ótica cooperativa.

Kfuri Barbosa (2015) defende que as categorizações pós-liberais e pós-hegemônica supõe homogeneidade e demonstra que, essa suposição é falsa, pois diferentes modelos convivem tanto no plano doméstico quanto regional. Na arena doméstica há governos à esquerda e à direita do espectro político que fazem ou não parte dos mesmos arranjos regionais e diferentes níveis de revisão das agendas liberais; no âmbito regional, diversos modelos convivem, desde blocos contra hegemônicos a modelos alinhados ao regionalismo aberto, constituindo um regionalismo multifacetado.

Por conseguinte, a autora apresenta como características do regionalismo multifacetado: a redução da centralidade da agenda comercial; agenda de desenvolvimento e desenvolvimento sustentável; primazia da agenda política; fortalecimento do Estado; criação de instituições e políticas em âmbitos não-comerciais; preocupação com dimensões sociais; tratamento das assimetrias; infraestrutura; participação social; e espaço de resistência e contestação da hegemonia (KFURI BARBOSA, 2015).

Subscrevemos a categorização proposta por Kfuri Barbosa (2015) por entendermos que ela compreende a existência de múltiplas iniciativas regionais que não são excludentes, mas que podem ser complementares. Nesse sentido a tipologia propostas por Kfuri Barbosa (2015) vai ao encontro do novo cenário de regionalismo sul-americano apresentado por Briceño-Ruiz (2013) que demonstra um mosaico no qual há *“varios ejes de integración regional con modelos económicos marcadamente distintos”* (BRICEÑO-RUIZ, 2013, p. 13). Dessa forma, temos três eixos regionais: o eixo da integração aberta dos Tratados de Livre Comércio (TLC) e da Aliança do Pacífico que o Chile é membro fundador – fundada em 2012; o eixo revisionista do MERCOSUL que conta com a presença do Brasil; e o eixo antissistêmico da ALBA (BRICEÑO-RUIZ, 2013).

### **3.5 A corrente de maré alta das políticas externas dos governos progressistas e o impulsionar da onda de regionalismo multifacetado**

Ao partirmos para a análise das políticas externas dos governos progressistas no Brasil, Chile e Uruguai é necessário explicitar que, como apresentado anteriormente, as correntes de maré são as políticas públicas implementadas por esses governos. Portanto, a política externa é entendida neste trabalho como política pública.

Resgatamos, então, o que entendemos por política pública. Nossa compreensão vai ao encontro das ideias de Peters (1986) e Dye (1984). Suas definições as entendem, respectivamente, como a soma das atividades dos governos que agem diretamente ou através de delegação e que influência a vida dos cidadãos e, também, como aquilo que o governo escolhe fazer ou não fazer.

Esse entendimento é muito útil ao analisarmos a política externa como corrente de maré, pois, conforme nos apresenta Milani e Pinheiro (2013, p. 24)

ao assumirmos a política externa como uma política pública, estamos trazendo a política externa para o terreno da *politics*, ou seja, reconhecendo que sua formulação e implementação se inserem na dinâmica das escolhas de governo que, por sua vez, resultam de coalizões, barganhas, disputas, acordos entre representantes de interesses diversos, que expressam, enfim, a própria dinâmica da política. Em decorrência, estamos retirando a política externa de uma condição inercial associada a supostos interesses nacionais autoevidentes e/ou permanentes, protegidos das injunções conjunturais de natureza político-partidária. Estamos, portanto, despidendo a política externa das características geralmente atribuídas ao que se chama de política de Estado, que nos levava a lhe imputar uma condição de extrema singularidade frente às demais políticas públicas do governo.

Essa consolidação do ideário equivocado de entendimento da PE como política de Estado, se deu, pois ela tradicionalmente foi carregada de uma mística de particularidade, desconectada das políticas domésticas, com um elevado grau de confidencialidade e especialização extrema e que, portanto, seria acessível a apenas alguns “magos” capazes de operá-la. Essa concepção deveu-se, em grande medida, ao ideário de que políticas públicas seriam somente as políticas domésticas que impactam diretamente a população nacional em curto prazo como, por exemplo, saúde, educação e assistência social (MILANI, 2011).

Entretanto, desde meados da década de 80, o fim da Guerra Fria e o surgimento de novos temas na agenda internacional complexificaram as relações entre o doméstico e o internacional. A partir desse novo cenário, no qual as agendas passaram a implicar mais diretamente na vida dos cidadãos, os atores tradicionais passaram a considerar, cada vez mais, as visões e as demandas de atores não centrais e não estatais nos processos decisórios, promovendo um processo gradual de participação e transparência (MILANI; PINHEIRO, 2013).

Nesse sentido, a intensificação da politização da PE começou a pôr por terra os ideários de que se trata de uma “política de Estado” e, portanto, neutra, na qual sempre há consensos, pois se referem a “interesses nacionais” coesos. Entretanto, essa visão antiquada da PE despreza o entendimento do Estado como uma formação social que é responsável por gerir uma multiplicidade de interesses de grupos nacionais e serve, muitas vezes, para impor os interesses das elites em detrimento da maioria da população, sem um debate que é, sem dúvidas, indispensável.

O entendimento da PE como política pública também implica na possibilidade de análise mais detalhada, assim como ocorre com as políticas domésticas. Não obstante, a PE guarda a especificidade de ser implementada além das fronteiras dos

Estados nacionais, ao contrário das demais políticas públicas. Posto isso, é inevitável apresentarmos algumas escolhas metodológicas para, a partir daí, iniciarmos a análise da corrente de maré alta da PE dos governos progressistas do Brasil, Chile e Uruguai.

O campo da APE teve como precursora a obra dos autores Snyder, Bruke e Sapin (1954) intitulada “*Decision Making as an Approach to the Study of International Politics*”. O trabalho apresenta uma crítica aos realistas e não vê o Estado como uma Caixa Preta (*black box*), mas explicita as engrenagens desse aparato que é constituído por agentes oficiais. A partir daí foi dada atenção ao processo decisório segundo a percepção desses agentes que sofreriam influências: internas, externas e do próprio processo de tomada de decisões (burocracia) (SNYDER; BRUKE; SAPIN, 1954). No entanto, o estudo de Snyder e de seus companheiros não constituiu *per se* em uma teorização para o campo da APE, demonstrando-se, segundo Rosenau (1967), de difícil operacionalização, especialmente pelo grande número de variáveis identificadas. No entanto, deu um pontapé inicial nas análises que se seguiriam.

A partir daí consta-se duas vertentes teóricas na área de estudos da APE: uma primeira e hegemônica durante as décadas de 1960 e 1970, denominada de Política Externa Comparada (*Comparative Foreign Policy*); e, a segunda, que se consolida com a crise da primeira, chamada de teorias de “médio alcance”. A primeira, impulsionada pela pré-teoria de Rosenau (1966) com seu trabalho intitulado: “*Pre Theories and Theories of Foreign Policy*”, foi marcada pela tradição behaviorista, inserindo instrumentos matemáticos e econômicos na tentativa de compreensão das relações internacionais, a partir de variáveis como características institucionais, tipo de governos e características do sistema internacional. Realizavam-se comparações quantitativas buscando estabelecer generalizações a fim de verificar um possível comportamento em PE.

A segunda vertente apresentou críticas à primeira, especialmente pela quantificação. Assim, o campo de estudos abriu-se para uma análise interdisciplinar “em particular com a Psicologia Cognitiva e Social (indispensáveis para abordar os processos de tomada de decisões)” (SALOMON; PINHEIRO, 2013, p. 42) e, então, passou a combinar elementos quantitativos e qualitativos, além de considerar análises que apreciem aspectos internos e externos.

Um dos instrumentos que foram adotados a partir dessa abertura foi a Análise do Discurso que parte da apreciação do conteúdo do discurso como ferramenta para investigar a ação política prática. Parte-se, portanto, do pressuposto de que “qualquer evento discursivo é considerado simultaneamente um texto, um exemplo de prática discursiva e um exemplo de prática social” (FAIRCLOUGH 2001, p. 22), assim é possível identificar ideais e objetivos de quem discursa.

Após essa abertura teórica do campo da APE, segundo Hazleton (1987), o estudo de Snyder, Bruke e Sapin (1954) sofreu críticas especialmente dos teóricos dos sistemas como, por exemplo, Kenneth Waltz (1979), que pautam suas análises nas forças que atuam no meio internacional. Essas críticas advogavam o caráter reducionista de uma APE que se enfoca na percepção dos agentes e despreza as interações no meio internacional. No entanto, o enfoque sistêmico de Waltz também é criticado por ignorar o processo decisório, entretanto, o próprio autor apresenta que seu objetivo era uma teoria que busca a compreensão da Política Internacional e não da PE de um país específico.

À vista disso, segundo Garnett (1984, *apud* Hazleton, 1987, p. 14): “*los analistas advierten — generalmente con poco éxito — contra el uso exclusivo de cualquiera de los dos enfoques, puesto que ambos se consideran necesarios para obtener una comprensión completa de las relaciones internacionales*”.

A interação das arenas doméstica e internacional foi sistematizada por Robert Putnam (1988) em sua obra “*Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of the Two-Level Games*”. Assim,

No nível nacional, grupos domésticos perseguem seu objetivo pressionando o governo a adotar políticas favoráveis a seus interesses e os políticos buscam o poder constituindo coalizões entre esses grupos. No nível internacional, governos nacionais buscam maximizar suas próprias habilidades de satisfazer pressões domésticas, enquanto minimizam as consequências adversas das evoluções externas<sup>39</sup> (PUTNAM, 1988, p. 434, tradução nossa).

Trazendo essa sistematização feita por Putnam (1988) para o caso específico da América Latina, temos a contribuição de Van Klaveren (1992). O modelo proposto por Van Klaveren (1992) vai ao encontro de Putnam (1988), pois defende uma análise chamada pela literatura pertinente de “interméstica”

---

<sup>39</sup>*At the national level, domestic groups pursue their interests by pressuring the government to adopt favorable policies, and politicians seek power by constructing coalitions among those groups. At the international level, national governments seek to maximize their own ability to satisfy domestic pressures, while minimizing the adverse consequences of foreign developments.*

(*intermestic*), já que segundo Hill (1978, 22 *apud* Van Klaveren, 1992, p. 178) *“la política exterior de un Estado es la expresión internacional de una sociedad, pero también sirve para integrar al mundo en esa sociedad”*.

Posto isso, o método de análise da PE a ser utilizado nesta pesquisa pautar-se-á nas variáveis propostas por Van Klaveren (1992), pois ainda que os temas domésticos tenham se internacionalizado e os fatores internos tenham assumido uma importância na política interna, essa distinção ainda continua sendo útil (VAN KLAVEREN, 1992).

Na arena externa, consideramos o sistema global caracterizado pela situação de “interdependência complexa” (KEOHANE; NYE, 1977) que inclui diferentes “regimes internacionais” definido como um conjunto de princípios, normas e procedimentos de adoção de decisões que os membros dos sistemas utilizam para regular seus comportamentos e resolver de maneira cooperativa seus problemas (KRASNER, 1982). A variável “sistema global” abarca tanto atores intergovernamentais como organizações não governamentais que atuam no ambiente internacional. Dessa maneira, segundo Van Klaveren (1992, p. 178), as influências desses atores *“pueden transferirse de manera indirecta al centro formal de toma de decisiones, gracias a la intermediación de ciertos actores internos o bien por medio de una apelación directa a la opinión pública interna”*.

Segundo Van Klaveren (1992), no plano doméstico, temos três variáveis: 1) sistema político; 2) estratégia de desenvolvimento; 3) valores históricos e sociais. Entendemos que a terceira variável não constitui uma unidade de análise *per se*, uma vez que os valores históricos sociais irradiam pelas duas primeiras variáveis. Os valores históricos e sociais estão alastrados pela formação do sistema político e pela estratégia de desenvolvimento.

Assim sendo, agrega-se que essas duas unidades de análise sofrem influências não somente dos valores históricos e sociais, mas, diretamente, de atores estatais e não estatais, além de serem considerados, também, os recursos e capacidades do país específico podendo ser: geográficos, econômicos, militares, demográficos e diplomáticos (VAN KLAVEREN, 1992).

Posto isso, agruparemos essas variáveis e empreenderemos uma comparação que não versará sobre a operacionalização de uma Política Externa Comparada, conforme a corrente liderada por Rosenau (1966), mas trata-se da

aplicação de uma teoria de “médio alcance”. Especialmente por lidarmos com variáveis essencialmente qualitativas.

Logo, a partir dessas unidades de análise poderemos verificar os aspectos intervenientes na orientação da PE para o impulso à integração regional. Em virtude do enfoque desta pesquisa, os eventos na arena externa não serão abordados de maneira exaustiva, serão apresentadas as características do sistema internacional com o qual as PE tiveram que lidar. A partir daí adentraremos aos aspectos domésticos, desvelando as nuances dos fatores que impulsionaram a corrente de maré alta das políticas externas dos governos brasileiro, chileno e uruguaio.

### 3.5.1 A arena externa

Ao considerarmos as características da arena internacional é fundamental destacar que é impossível falarmos em uma análise das relações internacionais contemporâneas sem nos referirmos ao capitalismo.

Dessa forma, alinhamo-nos a perspectiva do capitalismo histórico de Immanuel Wallerstein (2001), no qual os Estados são formações sociais que se constituem como centros de poder e que disputam posições hegemônicas dentro de um sistema que tem como base o modo de produção capitalista. Portanto, temos uma economia-mundo marcada por um sistema internacional desigual.

Sendo assim:

não existe nenhum ‘sistema internacional’ ou qualquer componente de sua atividade, seja a guerra ou a diplomacia, que possa ser abstraído do modo de produção. Na verdade, as relações internacionais são o estudo das relações entre as formações sociais e não das relações entre os Estados. A partir do momento em que se aplica esta percepção às questões do internacional, uma clara mudança de foco é visível. Assim, o Estado não é mais percebido como uma corporificação do interesse nacional ou da neutralidade judicial, mas sim como *locus* dos interesses de uma sociedade específica ou de uma formação social definida por sua estrutura socioeconômica (HALLIDAY, 1999, 74).

Nessa perspectiva tivemos, desde o século XV, à frente do sistema potências que detinham uma posição de elevado desenvolvimento no capitalismo mundial. Assim, desde a Paz de Westfália (1648), Portugal, Espanha, Holanda, França, Grã-Bretanha tiveram papel de liderança no sistema mundial, com um interregno de ordem bipolar entre URSS e EUA, desde o período entre guerras até o colapso da URSS, e de indefinições da uni à multipolaridade a partir da década de 1990 (VIZENTINI; WIESEBRON, 2006).

Portanto, a partir de meados da década de 1990 o sistema internacional vive uma indefinição teórica e prática quanto aos polos de poder. Segundo Pecequillo (2008), a partir do início do século XXI o sistema internacional passou a transitar da uni à multipolaridade, pois ainda que detenham poder inquestionável no campo militar, os EUA tenderam a compartilhá-los nas demais áreas em decorrência da intensificação dos processos de interdependência e transnacionalização levadas a cabo pelo país.

Entretanto, é interessante destacar que Nathan Haas (2008) apresenta sua contribuição para o cenário internacional do período defendendo a “não-polaridade” ou “apolaridade” no sentido de que:

[...] um sistema internacional não-polar é caracterizado por diversos centros de poder [...]. As potências centrais – China, União Europeia, Índia, Japão, Rússia e os EUA [...] muitos outros numerosos poderes regionais: Brasil, e talvez, Argentina, Chile, México e Venezuela na América Latina; Nigéria e África do Sul; Egito, Irã, Israel e Arábia Saudita no Oriente Médio; Paquistão no Sul da Ásia; Austrália, Indonésia e Coréia do Sul no Leste Asiático e Oceania. Uma boa quantidade de organizações pode ser incluída na lista dos centros de poder, incluindo os globais (FMI, ONU e o Banco Mundial) e as regionais (União Africana, Liga Árabe, ASEAN, EU, OEA, SAARC) e as funcionais (AIEA, OPEC, OCS, OMS). Assim como estados dentro de Estados [...] cidades [...] grandes companhias globais, conglomerados de mídia, partidos políticos, instituições e movimentos religiosos, organizações terroristas [...], cartéis de drogas e ONGS (NATHAN HAAS, 2008, n. p.).

Assim, nesse imbróglio institucional, os Estados ainda são considerados entes fundamentais, e os que estão no centro procuram manter ou aumentar seu poder tendo as instituições criadas por eles como instrumentos para a continuidade do *status quo*. É nesse contexto que a estratégia de inserção em conjunto pelos países periféricos, dentre os quais estão Brasil, Chile e Uruguai, através da integração, constitui-se em uma importante linha de ação. Logo, a PE considera diagnósticos do sistema internacional como, por exemplo, a sua condição de polaridade e o local de inserção de cada país nesse sistema mundo.

### **3.5.2 A arena doméstica**

A arena doméstica, na qual se processam as tomadas de decisões da política externa será examinada nesta subseção que está dividida em duas partes. Primeiramente, nos referimos aos sistemas políticos dos países, tratando exclusivamente dos principais atores envolvidos na orientação das PE. Posteriormente, fazemos menção ao modelo de desenvolvimento, buscando

entender suas orientações gerais e seu papel na estratégia de inserção internacional de cada país.

### 3.5.2.1 Sistema político

Analisamos, então, a primeira variável doméstica. Não apresentaremos uma análise exaustiva do sistema político de cada país, apenas trataremos da sua relação com a PE que é o objeto de análise desse capítulo.

Na definição de David Easton (1953), o sistema político é o sistema de interações, em qualquer sociedade, através do qual são feitas e implementadas as alocações autoritativas de valores. Ao supor um “sistema de interação” capaz de “implementar alocações autoritativas” temos um modelo abstrato no qual esse sistema recebe *inputs*, ou seja, demandas da sociedade em geral, que as processa e gera *outputs*, as chamadas as “decisões autoritativas”.

Ao sairmos da abstração e transpormos o conceito para a realidade, temos, diferentes sistemas políticos em diversos países com características inúmeras que são as chamadas “formas de governo”. A PE nada mais é que um desses *outputs* que surge a partir de um sistema político constituído por diferentes atores. Interessamos, pois, verificar dentro desse sistema político quais são os atores envolvidos no processamento desses *inputs*, uma vez que “essas decisões não surgem pura e simplesmente a partir dos estímulos externos, mas são sim processadas por um mecanismo dentro do Estado” (SALOMON; PINHEIRO, 2013, p. 43).

Quando aludimos ao sistema político e sua relação com a PE, estamos falando diretamente dos atores domésticos envolvidos no processo de tomada de decisões. De modo geral, “*las figuras del presidente y el canciller son destacadas como paradigmáticas del modelo tradicional presidencialista de conducción de las relaciones exteriores de América Latina*” (FERNÁNDEZ LUZURIAGA; FERRO CLÉRICO, 2014, p. 13). Não obstante, o Poder Legislativo ainda que detenha, na maioria dos casos (RUSSEL, 1990), atribuições *ex post*, seu papel na estrutura de tomada de decisões vem ganhando relevância nas últimas décadas constituindo o chamado “triângulo decisório presidente-chanceler-parlamento” (FERNÁNDEZ LUZURIAGA, 2014).

Entretanto, os pesos de determinados atores variam de acordo com o país e com a agenda em questão. Apontada essa variação de influência dos atores, é necessário entender, a princípio, as funções de cada um desses atores em seus

respectivos países, para, a partir daí apurarmos suas influências sobre o impulso ao processo de integração regional.

No caso brasileiro, os principais atores envolvidos são o (a) Presidente (a) da República, o Ministério das Relações Exteriores (MRE) – também chamado de Itamaraty – e o Poder Legislativo. A Constituição de 1988 atribui, no que se refere ao âmbito internacional, como competência privativa do (a) Presidente (a): manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos (Art. 84, VII) e celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional; (Art. 84, VIII). O papel do Poder Legislativo, quanto aos assuntos externos, é secundário, cabendo-lhe: resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional (Art. 49, I) e autorizar o Presidente da República a declarar guerra, a celebrar a paz, a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente, ressalvados os casos previstos em lei complementar (Art. 49, II) (BRASIL, 1988).

Dentre esses três atores, cabe evidenciar o papel do Itamaraty que foi caracterizado, durante várias décadas, segundo Zairo Cheibub (1985), por seu insulamento burocrático demonstrando certa autonomia, se comparado a outros ministérios, ou seja, apresentava características institucionais como, por exemplo, a racionalidade burocrática, que lhe deram um lugar de relevo na definição da agenda de política externa.

Entretanto,

a partir, sobretudo, da transição entre os anos 1980 e 1990, inúmeros acontecimentos ilustraram a perda dessa alegada e, por que não dizer, cultuada autonomia do Itamaraty: o papel da Fazenda na negociação financeira internacional, a ação internacional organizada de vários ministérios, bem como de algumas entidades subnacionais (MILANI; PINHEIRO, 2013, p. 19).

Assim, a partir da década de 1990 diferentes atores passaram a participar do processo decisório de política externa diretamente, caracterizando o que alguns pesquisadores apresentaram como “horizontalização do processo decisório” (FRANÇA e SANCHEZ BADIN, 2010; PINHEIRO, 2009), no entanto, ainda que o insulamento do Itamaraty tenha perdido força, esses fatores abalaram, mas não retiraram a centralidade dessa agência na PEB.

Segundo essa mesma linha de raciocínio Cason e Power (2009), além de reconhecer a diminuição do domínio tradicional do Itamaraty, devido ao aumento do

número de atores que estão influenciando ou tentando influenciar a política externa, os autores agregam o que chamam de “presidencialização da política externa” ao afirmarem que:

A lenta evolução do Itamaraty desde meados dos anos 90 abriu o ministério a novas contribuições da sociedade, incluindo ONGs, opinião pública e especialmente o setor privado. Mas o indicador mais dramático de ‘esvaziamento do poder’ do Itamaraty tem sido o papel cada vez mais direto da presidência em assuntos externos. Esta enfaticamente não é uma tradição brasileira. Antes de 1994, os presidentes brasileiros eram altamente dependentes do MRE e concederam ao ministério grande autonomia na formulação de políticas. As negociações internacionais mais importantes foram tratadas diretamente pelo Ministro das Relações Exteriores e / ou altos funcionários do MRE e suas principais embaixadas ao redor do mundo. [...]. Esta tradição foi completamente revolvida desde meados da década de 1990, e a diplomacia presidencial é uma característica de apenas duas administrações: Cardoso (1995-2002) e Lula (2003 até o presente [2009])<sup>40</sup> (CASON; POWER, 2009, p. 121-122, tradução nossa).

Evidencia-se, a partir do exposto, que o MRE detém significativa influência sobre a agenda externa do país, mesmo com a presidencialização da PEB que ocorre a partir do governo Cardoso. Quanto ao papel do Congresso Nacional, embora a literatura especializada tenha reconhecido, nos últimos anos, “um conjunto de instrumentos institucionalizados que lhe permitem, caso assim o deseje, intervir *ex ante* e *ex post* na produção, execução e acompanhamento da política externa brasileira” (ANASTASIA; MENDONÇA; ALMEIDA, 2012, p. 647), ainda são tímidas a influência desempenhada pelo Poder Legislativo quanto ao processo decisório da PEB, sendo mais significativas quando há um “alarme de incêndio” iniciado a partir da mídia, ONGs, acadêmicos ou setores sociais de ofensa a “interesses nacionais” (ALEXANDRE, 2006) ou para a solução de um conflito específico entre os principais países do MERCOSUL (OLIVEIRA, 2004).

No regime presidencialista chileno a PE, a exemplo do Brasil, é responsabilidade do (a) Presidente (a) da República, sendo o *Ministerio de Relaciones Exteriores* (MINREL) o órgão executor, e ao Congresso compete outorgar legitimidade as ações empreendidas “*a través de la aprobación de tratados*

---

<sup>40</sup> *Itamaraty's slow evolution since the mid-1990s has opened the ministry to new inputs from society, including NGOs, public opinion, and especially the private sector. But the most dramatic indicator of 'power flowing outward' from Itamaraty has been the increasingly direct role of the presidency in foreign affairs. This is emphatically not a Brazilian tradition. Prior to 1994, Brazilian presidents were highly dependent on the MRE and accorded the ministry great autonomy in policy making. Most important international negotiations were handled directly by the Minister of Foreign Relations and/or the top officials of MRE and its key embassies around the world. [...] This tradition has been thoroughly upended since the mid-1990s, and routinized presidential diplomacy is a characteristic of just two administrations: Cardoso (1995–2002) and Lula (2003 to the present).*

*internacionales, sugerir la formulación de reservas y declaraciones interpretativas, entregar una opinión al Presidente de la República cuando éste la solicite, y fiscalizar los actos del poder ejecutivo”* (ARANDA BUSTAMANTE; RIQUELME RIVERA, 2011b, p. 375).

Nesse sentido, quanto às ações na arena externa, a Constituição chilena de 1980 atribui como competência especial do (a) Presidente (a) da República: designar embaixadores e ministros diplomáticos, e os representantes do país em organismos internacionais (Art. 32, VIII); conduzir as relações políticas com as potências estrangeiras e organismos internacionais, e levar a cabo as negociações; concluir, assinar e ratificar os tratados que considere convenientes para os interesses do país, os quais deverão ser submetidos ao Congresso (Art. 32, XV); e, declarar a guerra coma previa autorização por lei, devendo constar que o Conselho de Segurança Nacional foi ouvido (Art. 32 XIX). Ao Congresso cabe: aprovar ou reprovar, antes de sua ratificação, os tratados internacionais que o (a) Presidente (a) apresentar (Art. 54, I) (CHILE, 1980).

O caso chileno marca a singularidade por se caracterizar, segundo Fuentes Veras (2014) pelo “hiperpresidencialismo da política externa” que se realça pela debilidade do MINREL o que promoveu “*una diplomacia presidencial sustentada en la mezcla de funcionarios públicos de confianza, profesionales y asesores externos*” (FUENTES VERAS, 2014, p. 150). Essa debilidade do MINREL ocorreu, conforme observado na seção 3.3, durante a transição de paradigma do Estado desenvolvimentista para o Estado neoliberal, durante a ditadura militar.

Diferentemente do caso brasileiro, no qual há um MRE com um forte aparato burocrático que compõe um relativo “equilíbrio de poder” entre a influência presidencial e dessa agência, no exemplo chileno, há uma proeminência do presidencialismo relacionada, dentre outros fatores, com um “ultrapresidencialismo” da Constituição de 1980 – vigente desde o período ditatorial – e a “*un Ministerio de Relaciones Exteriores anticuado e ineficiente*” que não foi modernizado pela Concertação (FUENTES FERAS, 2014).

Se, por um lado, Cheibub (1985) demonstrou que o MRE permaneceu forte durante a ditadura tendo seus membros deslocados para inclusive cargos do alto escalão, por outro, Fernández (*apud* FUENTES VERAS, 2014, p. 150) demonstra que no Chile:

*durante este periodo ingresó gente sin ninguna competencia al servicio exterior y el tratamiento que le dio la dictadura quebró su voluntad, dejándolo como un conjunto de funcionarios obedientes, que si levantaban la voz eran postergados en su carrera o perdían el trabajo.*

Quanto ao papel desempenhado pelo Poder Legislativo, a literatura especializada tem reconhecido - como no caso brasileiro - a expansão da influência desse ator sobre o processo decisório de PE. Nesse sentido, ao examinar as influências do Parlamento na formulação da política comercial, Leão Pinheiro (2008, p. 124) afirma que:

*é perfeitamente razoável afirmar, portanto, que mesmo restrito à atuação ex post, o Poder Legislativo chileno detém capacidade para influir no processo decisório da política comercial, uma vez que o Executivo leva em consideração as preferências da instituição antes de enviar matéria ao Congresso.*

Essa expansão é um indicativo mais geral da democratização da PE e de seu assertivo reconhecimento como política pública. Entretanto, o papel do Congresso chileno no processo decisório de PE ainda continua sendo mínimo:

*En relaciones exteriores y en defensa, el Congreso Nacional tiene un bajo perfil, cumpliendo un papel de colaboración y asesoría con las instancias del Ejecutivo, principalmente mediante sus comisiones de relaciones exteriores y de defensa. (VALDIVIESO, 2007, p. 157).*

O caso uruguaio assemelha-se aos exemplos brasileiro e chileno, por apresentarem os mesmos atores. A participação do Executivo é centralizada no Presidente e o *Ministerio de Relaciones Exteriores* (MRREE) seu órgão executor. Entretanto, o caso *rioplatense* confere ao Legislativo um poder relativo maior.

Segundo a Constituição uruguaia, no que tange as ações no cenário internacional, é competência do Presidente da República: nomear o pessoal consular e diplomático (Art. 168, 12); receber agentes diplomáticos e autorizar o exercício de suas funções (Art. 168, 15); tomar medidas de “*pronta seguridad*” em casos graves e imprevistos de ataque externo ou comoção interior (Art. 168, 17); e concluir e subscrever tratados, necessitando a aprovação do Poder Legislativo para ratificá-los (Art. 168, 20). Ao Parlamento cabe: decretar a guerra e aprovar ou reprovar, por maioria absoluta de votos, os tratados de paz, aliança, comércio e as convenções de qualquer natureza que o Poder Legislativo celebrar com potências estrangeiras (Art. 85, 7); e permitir ou proibir que entrem tropas estrangeiras no território da República, determinando para o primeiro caso, o tempo em que devam sair dele, excetuando as forças que entrem com a finalidade de prestar honras, cuja entrada será autorizada pelo Poder Executivo (Art. 85, 11) (URUGUAI, 1997).

Identifica-se que *“la dimensión estructural en la política exterior uruguaya queda centralizada en la concurrencia de voluntades entre el Presidente de la República y el Ministro de Relaciones Exteriores, con las intervenciones eventuales del parlamento [...]”* (FERNÁNDEZ LUZURIAGA, 2014, p. 13). Entretanto, verifica-se que, na análise da estrutura legal, o país confere ao Poder Legislativo prerrogativas que, de certa forma, distanciam dos casos brasileiro e chileno, como, por exemplo, decretar a guerra ou autorizar a entrada de tropas estrangeiras que naqueles casos são prerrogativas presidenciais.

O caso uruguaio ainda carece de estudos sobre a influência do Poder Legislativo no processo decisório de PE, especialmente por haver sido caracterizado por ser uma “partidocracia” (CAETANO; PÉREZ e RILLA, 1988), “partidocracia de consenso” (CHASQUETTI; BUQUET, 2004) ou “democracia de partidos” (LANZARO, 2013), ou seja, onde os partidos são atores políticos dominantes e, portanto, o Parlamento detém certa centralidade por ser a arena principal de sua atuação. Ainda que essa constatação nos leve a afirmação de que o Parlamento teria um papel maior, se comparado aos casos brasileiro e chileno, são necessárias um maior número de análises empíricas para que isso se verifique.

Não obstante, uma das poucas análises demonstra que

*En el marco de un sistema político partidocéntrico y partidocrático, la política exterior uruguaya es, en el presente, una política de partido. Las dinámicas de competencia presentes hacen que los actores — sean estos partidos, fracciones o agrupamientos de fracciones — tengan incentivos para la adopción de perfiles ideológicos y matrices de pensamiento político diferentes que orientan su acción* (LÓPEZ BURIAN, 20015a, p. 162).

Nesse mesmo sentido, segundo o autor: *“el tipo de gobierno, de partido o coalición, mayoritario o minoritario, entre otros aspectos, es un punto clave para lograr impulsar una orientación específica de política exterior”* (LÓPEZ BURIAN; SILVA, 2015, 138). No caso específico uruguaio a constatação da maioria parlamentar durante a legislatura (2005-2010) tem corroborado essa afirmação e dado ênfase ao papel do Legislativo no processo decisório da PEU (CHASQUETTI, 2007).

Nos três casos há participação social institucionalizada, ou seja, canais de participação permanente por parte de entidades da sociedade civil. No caso brasileiro, essa participação institucionalizada só começou a ocorrer, de fato, a partir de 2008 com a criação do Programa Mercosul Social e Participativo (PMSP). Instituído no âmbito da Secretaria-Geral da Presidência da República e do MRE com

o “objetivo de promover a interlocução entre o Governo Federal e as organizações da sociedade civil sobre as políticas públicas para o Mercado Comum do Sul - MERCOSUL” (BRASIL, 2008b, n. p.).

No exemplo chileno essa participação, até o momento, é praticamente inexistente. Segundo Fuentes Vera (2016, p. 219-220, grifo nosso):

*La política exterior chilena acostumbra a cubrirse de disimulo, de una mal entendida prudencia, de negociaciones secretas y decisiones tomadas con sigilo, en parte debido a las características de las materias a tratar, pero cuyo número siempre minoritario las convierte en una excusa más para el ejercicio de una función presidencial que se caracteriza por la falta de participación, ya sea de los demás poderes del Estado o de la sociedad civil.*

O que poderia se configurar como participação se dá através da *Dirección General de Relaciones Económicas Internacional* (DIRECON), pois esta divisão, legalmente vinculada ao MINREL, mas com prerrogativas autônomas, conta com a presença de técnicos e empresários. Essa temática será melhor explorada no item b) diplomacia burocrática desta subseção.

Já no exemplo *rioplatense*, a ferramenta de diálogo e participação na PEU só foi instituída em 2014, portanto, fora do recorte desta pesquisa. Criou-se o Sistema de Diálogo y Consulta (SDC) que busca institucionalizar e ampliar a visão de trabalho participativo e aberto no MRREE (URUGUAI, 2014).

A partir das considerações expostas pode-se perceber que, de modo geral, a arquitetura institucional atribui uma centralidade do processo decisório de PE à *persona* do (a) Presidente (a) da República, sendo assessorado pelas Chancelarias, e ao Poder Legislativo cabe um papel *ex post*, já os demais atores possuem uma influência mínima. Essas características são comuns aos três casos, entretanto, a bibliografia tem demonstrado as singularidades em cada exemplo.

A conjuntura brasileira é caracterizada por uma crescente “presidencialização” da política externa, em detrimento da, outrora, exacerbada autonomia do MRE. O caso chileno é marcado pela proeminência presidencial com um papel menor da burocracia. Tanto no caso brasileiro, quanto no chileno, o Poder Legislativo exerce um papel secundário. Já o caso uruguaio guarda a especificidade de apesar de, também, contar com a centralidade do Poder Executivo, apresenta um papel relevante do Parlamento pela característica do sistema político.

No que diz respeito ao papel de outros atores, nota-se que nos casos brasileiro e uruguaio houve avanços no sentido de promover a participação da

sociedade civil, embora esse progresso seja recente. Em contrapartida, a conjuntura chilena é de completa falta de participação de organizações sociais, o que existe é uma influência de setores empresariais institucionalizada através de uma agência que detém autonomia em relação à condução da política comercial. Essas conclusões iniciais são sistematizadas no Quadro 9 com a finalidade de visualizarmos melhor tais diferenças.

**Quadro 9** – Atores de PE nos sistemas político brasileiro, chileno e uruguaio

	<b>BRASIL</b>	<b>CHILE</b>	<b>URUGUAI</b>
<b>CARACTERÍSTICAS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Presidencialização” da PE;</li> <li>• Diminuição do “insulamento burocrático” do MRE;</li> <li>• Moderado papel do Legislativo;</li> <li>• Institucionalização da participação de atores sociais em 2008.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Hiperpresidencialismo” da PE;</li> <li>• MINREL “antiquado”;</li> <li>• Moderado papel do legislativo;</li> <li>• Inexistência da participação de atores sociais, participação empresarial institucionalizada.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Liderança presidencial;</li> <li>• MRREE não proeminente;</li> <li>• Importante papel do eixo “partido governante–legislativo”;</li> <li>• Institucionalização da participação de atores sociais em 2014.</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria.

Percebidas as características gerais dos principais atores envolvidos no processo de decisório, faremos uma análise da atuação dos principais atores, ou seja, o triangulo decisório “presidente-chancelaria-parlamento”, pois, conforme percebemos a participação de atores sociais é mínima e esse fenômeno, dentro do recorte apresentado, só é percebido no Brasil. Procederemos, então a análise da influência desses três atores no impulso à integração regional.

#### **a) diplomacia presidencial;**

Ao verificarmos os principais atores responsáveis pelo processo decisório e entendermos que os três casos em análise conferem um papel importante à chamada diplomacia presidencial, é crucial expormos o papel dos mandatários quanto à agenda da integração regional durante a onda de regionalismo multifacetado.

Segundo Wilhelmy (1990) os mandatários podem jogar um papel ativo na implementação da PE ou podem delegar tal atribuição aos Ministros de Estado e

conferir maior relevância à política doméstica, caracterizando, na primeira situação, um “Presidente impulsor” e, no segundo caso, um “Presidente árbitro”.

No exemplo brasileiro, o engajamento internacional do Presidente Lula é evidenciado, desde sua experiência como sindicalista, e, posteriormente, como dirigente do PT, tendo nesta última, a assessoria de Marco Aurélio Garcia. Durante os dez anos em que foi Secretário de Relações Internacionais do partido (1991-2001), Marco Aurélio afirma que acompanhou Lula “em, pelo menos, quarenta [viagens]” (JAKOBSEN, 2016, p. 46).

Então, a atenção dada as questões internacionais, por parte do Presidente, já era percebida antes de sua chegada ao Planalto. Nesse sentido,

Não há dúvida de que entre os presidentes brasileiros do período posterior à ditadura militar, o presidente Lula foi o mais atuante na política externa conforme demonstra o número de viagens oficiais ao exterior que realizou, a quantidade de representantes de outros países que recebeu, seus frequentes pronunciamentos sobre questões internacionais e ampliação do investimento na estrutura do MRE com a contratação de novos diplomatas, bem como a abertura de novas embaixadas e consulados. Este engajamento se deveu à formação política do Presidente, a partir de sua experiência como sindicalista e posteriormente como dirigente do PT, situações em que sempre demonstrou muito interesse pelos assuntos internacionais (JAKOBSEN, 2011, p. 46).

Embora o Embaixador Celso Amorim, Ministro das Relações Exteriores durante os dois governos Lula, tenha ganhado especial destaque, bem como o Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, Secretário Geral das Relações Exteriores, e Marco Aurélio Garcia, Assessor Especial para Assuntos Internacionais, quanto ao engajamento do Presidente, sua postura em relação à PEB não pode ser caracterizada senão como de “Presidente impulsor”. No que se refere a prioridade da região no discurso de Lula, isso já era verificado desde sua atuação como dirigente partidário.

A sua presença nas aberturas das sessões ordinárias da Assembleia Geral da ONU (AG-ONU) é um indicador dessa constatação, dos oito anos que esteve à frente de seu país, o Presidente compareceu seis vezes, uma abstenção por cada mandato (Apêndice E).

No caso chileno, Porras (2003) defende que Ricardo Lagos, durante seu governo, buscou assumir uma atitude de “impulsor”, uma vez que por haver se destacado intelectual e profissionalmente na área econômica contava “*con una mayor cercanía a las problemáticas de las relaciones económicas internacionales y,*

*por esta razón, mayor interés personal en asumir un rol protagónico en la definición de la estrategia comercial de [su gobierno]* (PORRAS, 2003, p. 18).

Tal asserção é seguida por Bywaters (2014, p. 71), pois, segundo o autor, “*en materias de política exterior, Lagos se distinguió no solo por tomar las decisiones sino también por involucrarse de manera directa en su construcción, evidenciando su profundo interés y experiencia en política internacional*”. Sua presença na ONU demonstra que dos seis anos em que governou o país, faltou a três sessões ordinárias (Apêndice G).

Posto isso, é preciso sinalizar que Lagos defendia uma inserção internacional “*activa y profunda en el proceso de globalización. Pero creemos en la necesidad de perfilar una inserción global con acento latinoamericano, especialmente en el ámbito de la concertación política*” (LAGOS, 2001a, n. p.) ou seja, sua visão pautava-se no regionalismo aberto, diferentemente da defendida por Lula. Dessa forma, ainda que os dois presidentes possam ser caracterizados como “impulsores”, no que se refere ao processo de integração regional o engajamento de Lagos é muito menor que o do seu par brasileiro.

Ainda sobre o caso chileno, a percepção internacional da, então candidata, Michelle Bachelet matinha, em linhas gerais, os mesmos traços da visão de seu antecessor. Esse entendimento é amparado no seu programa de governo ao afirmar que “*debemos reflejar el fenómeno de la globalización en nuestra política exterior a través de la integración regional y mundial, el multilateralismo y la cooperación internacional*” (BACHELET, 2005, p. 97). Sobre sua presença diante do principal organismo multilateral é preciso destacar que a mandatária compareceu em todos os anos do seu mandato à AG-ONU (Apêndice G).

Assim como sua presença na ONU, o enfoque dado à região por parte da Presidenta fora maior, se comparado, ao de Ricardo Lagos. Isso é evidenciado por Ángel Flisfisch que foi Diretor de Planejamento do MINREL, Subsecretário de Relações Exteriores e o primeiro Secretário Pró Tempore da UNASUL, segundo o diplomata:

*Independientemente de la reinserción en la comunidad internacional a partir del 90, la política regional chilena fue muy cauta y conservadora. Ciertamente, no hubo ninguna proactividad salvo a nivel presidencial, como en el caso de Ricardo Lagos, quien acoge la propuesta de Cardoso. Yo diría, con alguna simpatía, no con total simpatía. Es Michelle Bachelet la que realmente imprimió el giro. Ella había establecido como una prioridad de su política exterior a América Latina, y, específicamente, a América del Sur (FLISFISCH apud WESKAMP, 2013, p. 99-100).*

Já o Presidente uruguaio Tabaré Vázquez é o que mais se destoa, se utilizamos como indicador de seu engajamento internacional sua presença nas sessões ordinárias da Assembleia Geral das Nações Unidas, sua atuação é moderada, pois ele esteve presente, durante os cinco anos de mandato, apenas duas vezes (Apêndice I).

A literatura corrobora essa perspectiva, pois, segundo Garcé (2014, p. 451, grifo nosso), ao explanar sobre a possibilidade do país em firmar TLC com os EUA o autor defende que:

*El presidente Vázquez anunció su apoyo a la iniciativa de Danilo Astori, su ministro de economía, de concretar el TLC con EE.UU. Vázquez, médico de profesión, no necesariamente tiene convicciones muy profundas en relación con la cuestión de la integración comercial. En verdad, se inclinó hacia la alternativa del TLC porque depositaba una gran confianza en la capacidad técnica de Astori, su ministro favorito.*

No mesmo sentido, Fernández Luzuriaga (2007, n. p.) afirma que

*Tabaré Vázquez activó una descentralización, a tal escala, que su política exterior terminó padeciendo de fragmentación. La fragmentación operó tanto por problemas de forma, delegaciones directas, como de fondo, posturas contrapuestas dentro del gobierno, aunque siempre laudadas por el propio presidente. La estrategia de Vázquez consistió en acudir a interlocutores y figuras de confianza, tanto dentro de la estructura interna del Ministerio de Relaciones Exteriores como de su Servicio Exterior. De la misma manera, recurrió en variados temas, pero especialmente en los que hacen a la inserción internacional del país, a funcionarios de otras reparticiones del Estado.*

Essas duas asserções são primordiais para entendermos o peso do impulso a integração regional dado pelo país, pois dão sinais de que o Presidente conferia importantes atribuições ao seu Ministro de Economia, Danilo Astori, sinalizando, portanto, sua caracterização como “Presidente árbitro”. Danilo Astori é um economista líder do setor *Assamblea Uruguay*<sup>41</sup>, ala a direita na FA, que foi responsável por defender a assinatura do TLC com os EUA, possibilidade rechaçada pelos setores à esquerda FA (LÓPEZ BURIAN, 2015b). Discorreremos mais detalhadamente sobre esse aspecto no item c) diplomacia parlamentar.

Agora, a fim de constatar essas indicações gerais das posturas desses mandatários quanto ao processo de integração regional, considerando que a apreciação do conteúdo do discurso é utilizada desde a abertura teórica da APE como instrumento para investigar a ação política, procederemos a Análise do

---

<sup>41</sup> Em 2009 se uniu com *Alianza Progresista* e *Nuevo Espacio* conformando o setor chamado *Frente Líber Seregni*.

Discurso, buscando verificar o papel da região na fala desses presidentes na abertura das sessões ordinárias da AG-ONU e aos respectivos Congressos.

Optamos pela análise dos discursos nesses dois âmbitos, pois darão uma explicação maior, uma vez que, no caso brasileiro, por exemplo, as intervenções na AG-ONU são utilizadas corriqueiramente pelos analistas de PE como objeto de trabalho, enquanto no Chile, as análises evidenciam as falas perante o Congresso. Já no caso uruguaio, não encontramos análises de discursos presidenciais, seja na AG-ONU ou perante o Parlamento. É interessante considerar que as Constituições dos três países preveem a prestação de contas. Entretanto, no caso brasileiro, isso não implica em proferir discurso, pois a Constituição prevê que o Presidente deverá “remeter mensagem” (Art. 84, XI), já os caso chileno (Art. 24) e uruguaio (Art. 168) preveem preparar e apresentar perante o Congresso, subentende-se, assim, que este *locus* é importante para plasmar os indicativos gerais, seja em política doméstica quanto externa.

Na ONU, o papel de destaque da América do Sul foi evocado pelo Brasil em todas (Apêndice E) as intervenções do país, durante os dois períodos Lula, inclusive nas únicas duas vezes, durante os oito anos de governo, que o mandatário não esteve presente cabendo ao chanceler Celso Amorim representá-lo.

Dentre as seis intervenções feitas durante seus dois períodos de governo na AG-ONU, merecem destaque as referências feitas à região e as relações comerciais do país em seu primeiro discurso. Lula afirmou que está se estabelecendo um novo relacionamento com os “vizinhos do continente sul-americano baseia-se no respeito mútuo, na amizade e na cooperação”, segundo o Presidente: “A América do Sul afirma-se, cada vez mais, como região de paz, democracia e desenvolvimento, que pode, inclusive, ser uma nova fronteira de crescimento para a economia mundial há anos estagnada” (LULA DA SILVA, 2003a, p. 706). O mandatário diz que o país é favorável ao livre comércio “desde que tenhamos oportunidades iguais de competir. A liberalização deve ocorrer sem que os países sejam privados de sua capacidade de definir políticas nos campos industrial, tecnológico, social e ambiental” (LULA DA SILVA, 2003a, p. 707).

É interessante considerar, também, que Lula traz ao cenário externo a política doméstica empreendida contra a fome e a miséria, indicando congruências entre ambas as arenas. O Presidente afirma que:

No Brasil, estamos instaurando um novo modelo capaz de conjugar estabilidade econômica e inclusão social. As negociações comerciais não são um fim em si mesmo. Devem servir à promoção do desenvolvimento e à superação da pobreza [...]. Erradicar a fome no mundo é um imperativo moral e político (LULA DA SILVA, 2003a, p. 707).

Nos anos seguintes a região manteve-se em voga nas intervenções feitas pelo Presidente brasileiro. Em 2004, Lula diz que “o surgimento de uma verdadeira Comunidade Sul-Americana de Nações já não é um sonho distante graças à ação decidida no que se refere à integração física, econômica, comercial, social e cultural” (LULA DA SILVA, 2004a, p. 720). Em 2006 alega que a “América do Sul é uma prioridade da política externa brasileira” (LULA DA SILVA, 2007a, p. 765) e, em 2009, já em seu segundo mandato, afirma: “caminhamos em direção ao mundo multilateral. Mas também multipolar, seguindo as experiências de integração regional, como ocorre na América do Sul com a constituição da UNASUL” (LULA DA SILVA, 2009a, p. 2). Percebe-se, por fim, que, de fato, a região plasma no discurso do mandatário em todas as ocasiões demonstrando uma constante na agenda externa do país.

No caso chileno, em seu primeiro discurso na ONU, Lagos fez referência indireta à região: “*Quiero decirles que estos logros han estado ligados a nuestra inserción internacional, tanto en el plano regional como global. Hemos abierto nuestra economía [...]*” (LAGOS, 2000a, p. 1). Em 2001, falou sobre a necessidade de um comércio mais livre e, em referência à região, citou a cooperação em defesa com a Argentina (LAGOS, 2001b). Já em sua última intervenção afirma: “*Hemos demostrado que nuestra región es capaz de asumir las responsabilidades que imponen la paz y seguridad internacionales*” (LAGOS, 2004a, p. 3), quanto à inserção internacional do país, afirmou: “*Nuestra modesta experiencia es que se puede negociar, por ejemplo, el libre comercio con los países más industrializados de la tierra y llegar a acuerdos convenientes para ambas partes*” (LAGOS, 2004a, p. 5). Não há, em nenhum momento, durante suas três intervenções na ONU, menção a projetos de inserção regional, basicamente os discursos plasmaram o preceito da abertura comercial indiscriminada.

Bachelet, eleita para o primeiro mandato de quatro anos após uma reforma constitucional, esteve presente na ONU em todas as sessões ordinárias. Em seu primeiro ano afirmou que “*Chile se integra con sus vecinos y en la región mirando al mundo. [...] Adhiriéndonos a la idea del Presidente Lula de Brasil, Chile se incorporó*

*tempranamente a la Iniciativa contra el Hambre y la Pobreza.*” (BACHELET, 2006a, p. 3). Em 2008, *“Hace una semana, ante la amenaza de rompimiento de la institucionalidad democrática en la República de Bolivia, las naciones de Sudamérica [...] ofrecimos nuestra colaboración para facilitar la reanudación del diálogo político interno”* (BACHELET, 2008a, n. p.). E, em seu último ano à frente do país, fez uma crítica enfática a crise mundial: *“es ese neoliberalismo extremo y dogmático el que ha estallado en crisis, lamentablemente, dejando una estela de hambre, desempleo, pero sobre todo, de injusticia”* (BACHELET, 2009a, p. 3). Reafirmou o papel da região na PECh ao afirmar:

*Mi región latinoamericana ha podido, poco a poco, ir consolidando una misma visión, lo que le ha permitido, por ejemplo, acudir rápidamente en apoyo de alguna democracia amenazada, como ocurrió en Bolivia hace un año, o condenar enérgicamente los retrocesos democráticos, como lo ocurrido en Honduras hace algunos meses* (BACHELET, 2009a, p. 6).

Se comparamos (Apêndice G), portanto, as intervenções feitas por ambos os mandatários chilenos, na AG-ONU, percebemos que o primeiro se mantém alheio à defesa da integração regional perante o fórum multilateral, tratando basicamente assuntos específicos, enquanto a segunda traz à tona a prioridade da região na PE, embora mantenha a política de liberalização comercial.

No caso uruguaio, tradicionalmente o país tem usado o espaço das sessões ordinárias da ONU para evocar os princípios de sua PE como paz, soberania, democracia, não intervenção, respeito ao Direito Internacional e aos Direitos Humanos. Em 2005, em sua primeira intervenção, Vázquez faz uma pequena referência à região na afirmação de que buscaria: *“un Uruguay con desarrollo humano, con crecimiento económico productivo, con medioambiente saludable, plenamente integrado a su región y activamente inserto em el escenario internacional”* (VÁZQUEZ, 2005, p. 3). Em seu último ano de governo disse: *“perseveraremos en el esfuerzo de una integración americana sin exclusiones; ni excepciones, ni bloqueos (como el que padece Cuba); ni con socios de primera, segunda o tercera categoría. Americanos somos todos. E iguales”* (VÁZQUEZ, 2009a, p. 3). O papel de “árbitro” do Presidente uruguaio é evidenciado na ONU ao não demonstrar um posicionamento claro quanto à inserção internacional do país.

Centrados em nossas opções metodológicas, ainda que, dentro da especificidade brasileira, a mensagem ao Parlamento não tenha o significado para PE que tem em países como o Uruguai e o Chile, sendo, na maioria das vezes,

apenas encaminhados pelos mandatários, fazemos referência a essas mensagens enviadas ao Congresso Nacional.

No caso brasileiro, as duas primeiras mensagens os assuntos foram exclusivamente nacionais, a partir do ano de 2005 a PE permeou o discurso, nesse ano, Lula afirmou: “a prioridade dedicada à América do Sul tem acarretado maior fortalecimento e expansão do Mercosul” (LULA DA SILVA, 2005, p.3). Em 2006, “enquanto avançamos na integração da América do Sul, nosso comércio exterior nos aproxima cada vez mais da Ásia e África” (LULA DA SILVA, 2006b, p. 2). Em 2007, “na integração sul-americana, os avanços institucionais, financeiros e de infraestrutura reforçarão o papel geopolítico da cooperação continental na aceleração do crescimento” (LULA DA SILVA, 2007b, p. 10). Em 2008, “o fortalecimento da integração sul-americana permanece como objetivo prioritário da atuação internacional brasileira” (LULA DA SILVA, 2008b, p. 3-4). Em 2009, “expandimos o comércio não apenas para os Estados Unidos e Europa, mas principalmente para a América Latina, Ásia e África” (LULA DA SILVA, 2009b, p. 10). E, por fim, em sua última mensagem como chefe do Poder Executivo disse que: “no plano da política externa, continuamos investindo na integração do Mercosul e da América Sul como um todo [...]” (LULA DA SILVA, 2010, p. 10).

Evidencia-se, assim, que mesmo não sendo o lugar que os especialistas têm utilizado para pautarem suas análises de PE, o enfoque ao âmbito externo nessas ocasiões tornou-se evidente. Nesse caso específico torna-se cristalino não só a defesa da integração regional, por parte do mandatário, mas a confluência dos discursos tanto proferidos na ONU como no Parlamento.

Ricardo Lagos em seus discursos de “21 de Mayo” ao Parlamento chileno deixa clara a orientação da PE do seu governo. Em 2000, no seu primeiro discurso, disse que, por um lado, deu “*prioridad a nuestras relaciones con América Latina y en especial a los países del Mercosur*” (LAGOS, 2000b, p. 28) e, por outro, que em direção ao eixo Ásia Pacífico e UE seguirá “*avanzando en acuerdos de libre comercio y en ciertos ideales comunes*” (LAGOS, 2000b, p. 29). Durante os anos seguintes a tônica do discurso permaneceu constante: em 2003, foi dito que “***América Latina es nuestra patria grande, desde aquí hacemos política exterior***” (LAGOS, 2003, p. 4, negrito nosso) e que o país “*logró un Tratado de Libre Comercio con la principal potencia del mundo, los Estados Unidos de América, el*

*cual está en vías de ser ratificado por ambos Congresos*” (LAGOS, 2003, p. 4, negrito nosso). Constatase que o papel da região é evidenciado nesses discursos, diferentemente do que ocorre perante às Nações Unidas, embora a percepção transparente seja a mesma em ambos os casos, a região não era prioridade do país em seu governo.

Já o perfil integracionista de Bachelet pode ser constatado, não somente em suas falas na ONU, como, também, ao Congresso. Em sua primeira aparição, em 21 de maio, a linha geral de orientação de sua PE parece ficar clara: *“sin descuidar las tareas globales, ni la profundización de nuestros lazos económicos internacionales, mi gobierno dará prioridad a nuestra política regional y vecinal [...]”* (BACHELET, 2006b, p. 18), ou seja, a Presidenta manteria o princípio do regionalismo aberto como eixo norteador da PE, embora o peso da região na PE de seu governo tenha sido, mais intenso que na administração anterior. No ano seguinte afirma: *“la primera prioridad de la política exterior de mi gobierno es la integración en la región, llevando adelante proyectos viables y concretos”* (BACHELET, 2007b, p. 41). Em 2008: *“tenemos un desafío importante en nuestra región. Mientras más amplia y sólida es la integración en América Latina, mejor se hará escuchar nuestra voz en el mundo”* (BACHELET, 2008b, p. 17). E, finalmente, em 2009, faz um balanço ao afirmar que:

*No hay nada más importante en relaciones internacionales que cumplir la palabra, y en este sentido, hemos cumplido. Nuestra política prioritaria hacia América Latina y El Caribe ha rendido sus frutos y hoy Chile está más cerca de sus vecinos y amigos latinoamericanos. Fuimos invitados a asumir la primera presidencia de Unasur.* (BACHELET, 2009b, p. 21).

Constata-se, portanto, que o posicionamento de Bachelet, diante da ONU e do Congresso, é de priorizar as relações com seus vizinhos, embora não tenha abandonado o eixo central da PE de seu país, afastando-se, portanto, de seu antecessor.

No Uruguai, em 2006, na prestação de contas obrigatória, Vázquez afirma que *“se definieron las prioridades en materia de política comercial exterior y negociación a ser desarrolladas en la órbita del MERCOSUR, la Organización Mundial de Comercio, etc.”* (VÁZQUEZ, 2006, p. 4). No ano seguinte, o Presidente afirma: *“durante 2006 continuaron las acciones tendientes a optimizar las relaciones comerciales en el sistema regional de integración y, más allá del mismo, con México, Estados Unidos, Unión Europea, Rusia, Países Árabes, Israel, India, China, Corea y Japón”* (VÁZQUEZ, 2007, p. 10). Em 2008, prestando contas de 2009, disse:

*al tiempo que mantuvo su tradicional política en el MERCOSUR con el objetivo de fortalecer el bloque regional y asegurar la mejor realización de interés nacional dentro del mismo, durante 2007 amplió su presencia en el mundo y potenció su inserción en el escenario internacional [...] (VÁZQUEZ, 2008, p. 13).*

Em 2009, afirma que:

*En el marco de política exterior de Estado sobre bases de regionalismo abierto planteada desde el inicio de su gestión, durante 2008 el Gobierno Nacional mantuvo una presencia activa tanto a nivel bilateral como en los ámbitos de integración regional, las relaciones entre bloques regionales y los organismos multilaterales. En ocasión de Visitas de Estado y Misiones de Negocios, las delegaciones oficiales incluyeron gobernantes departamentales, representantes de gremiales empresariales y empresarios, y dirigentes del movimiento sindical. Ello es reflejo de una realidad que tal vez es poco redituable en términos noticiosos, pero que ha sido fundamental para que Uruguay sea hoy un actor respetuoso, confiable y calificado en el concierto internacional (VÁZQUEZ, 2009b, p. 9).*

A asserção de Vázquez em 2009 é esclarecedora, se sua pouca assistência à ONU não permitia traçar indicadores sobre a perspectiva de inserção internacional do país, seus discursos ao Legislativo escancara as opções da PEU. O país busca se inserir internacionalmente baseado no regionalismo aberto dando indicações de que dá certa prioridade à região, sem deixar de lado a opção de firmar TLCs com outros países.

A partir da análise dos discursos dos presidentes, seja no âmbito doméstico, quando se dirigem ao Parlamento, ou na arena externa, voltando-se à comunidade internacional, podemos traçar indicadores da atuação desses presidentes. Portanto, propomos a seguinte classificação: alto, médio e baixo “impulsor” e Presidente “árbitro”.

Tanto as manifestações na ONU quanto no Congresso apresentam Lula como alto “impulsor”, tanto da PE em geral, mas, especificamente, do processo de integração regional. Lagos é definido como um “Presidente impulsor” no que tange à PECh, entretanto, quando nos referimos ao processo de integração percebe-se que esse engajamento é mínimo, portanto, podemos caracterizá-lo, no que se refere à integração regional, como “impulsor” mínimo, pois nos discursos é possível perceber que há um engajamento maior para os TLCs em detrimento do processo de integração regional. Já Bachelet, apesar de manter o regionalismo aberto como eixo norteador da inserção internacional do país, é evidente que o impulso dado à região é maior, se comparado à de seu antecessor, portanto podemos considerá-la como “impulsora” média. O caso uruguaio demonstra que Vázquez é, em relação à PE, um “Presidente árbitro” e quanto ao impulso ao processo de integração regional oscila

entre a região e o mundo, já que essa seria uma postura condizente com sua atuação como “árbitro”, sendo, portanto, necessário esmiuçarmos as forças dentro do sistema político uruguaio que defendem, seja a priorização da região, quanto a liberalização comercial para identificarmos melhor a posição do país.

Finalmente, a partir das análises dos discursos e das indicações gerais feitas pela literatura, sistematizamos algumas considerações iniciais, referente as características de cada mandatário, no Quadro 10.

**Quadro 10** – Diplomacia presidencial e o impulso a integração

	<b>BRASIL</b>	<b>CHILE</b>	<b>URUGUAI</b>
<b>CARACTERÍSTICAS</b>	Lula: alto “impulsor” da integração.	Lagos: baixo “impulsor” da integração.  Bachelet: “impulsora” média da integração.	Vázquez: “Presidente árbitro” com delegação de atribuições ao Ministro Astori.

Fonte: Elaboração própria.

#### **b) diplomacia burocrática;**

Quanto ao papel da diplomacia burocrática percebemos que, no Brasil, há uma diminuição do insulamento burocrático e de sua autonomia, no Chile, há a caracterização de uma burocracia “antiquada” que necessita de reformas, e, no Uruguai, um MRRE não proeminente. Verificaremos, portanto, o papel desses atores no processo de integração regional.

No caso brasileiro, ao planejar a PEB, o governo Lula promoveu alterações na estrutura do Itamaraty a fim de adequar seu organograma às ações que foram levadas a cabo no âmbito externo. As gestões do Chanceler Celso Amorim mantiveram essencialmente a estrutura hierárquica anterior, embora a adaptasse as novas demandas da PE do novo governo e ajustando ao cenário internacional. Dentre as principais alterações realizadas cabe destacar que: “A Coordenação-Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome (CGFOME) significou o ajuste do Itamaraty à política social do Governo Lula no plano doméstico e internacional. (OLIVEIRA CASTRO, 2009, p. 289).

Nota-se, assim, que a corrente de maré das políticas sociais, elemento apresentado no capítulo anterior, foi articulada no nível internacional com a inclusão

do debate sobre o combate à fome e a pobreza. Ao instituir a CGFOME<sup>42</sup> o diálogo entre política doméstica e externa é percebido.

A chamada “horizontalização” (FRANÇA e SANCHEZ BADIN, 2010; PINHEIRO, 2009) do processo decisório da PEB, ocorrida a partir da década de 1990, quando ocorre a “presidencialização” (CASON; POWER, 2009) dos atores que detém influência sobre a PE, apresentou as engrenagens do Itamaraty e demonstrou que, no âmbito da constante decadência de seu insulamento, havia basicamente duas correntes políticas distintas. Dentro da Casa de Rio Branco há, segundo alguns autores, duas correntes com enfoques no cenário exterior distintas. Saraiva (2010) afirma que a partir da eleição de Fernando Collor ocorreu a chegada de uma corrente liberal minoritária ao processo decisório de política externa defendendo uma diplomacia que privilegiasse as relações com os países desenvolvidos como caminho para que o Brasil se inserisse nesse rol de países centrais.

Entretanto, havia, no Itamaraty, desde o início da implementação do modelo desenvolvimentista, uma corrente autonomista. Logo,

Ainda que o Ministério de Relações Exteriores não tenha sido uma das instituições criadas pelo padrão de desenvolvimento orientado para dentro, esta agência foi crucial na sustentação e consolidação externa daquele modelo. Duas implicações daí decorrem: por um lado, a legitimidade doméstica desta agência na sua qualidade de um dos instrumentos do projeto de desenvolvimento do país, por outro, o legado desenvolvimentista presente na memória institucional do MRE, que permaneceu mesmo depois da crise e término daquele modelo (SOARES DE LIMA, 2005, p. 6).

A partir dessa constatação, autores passaram a defender a existência de duas correntes principais: a liberal e internacionalista (SANTOS, 2011) ou institucionalista pragmática (SARAIVA, 2010) e a nacional-desenvolvimentista (SANTOS, 2011) ou autonomista (SARAIVA, 2010).

O primeiro grupo situa-se entre a heterodoxia e o liberalismo e é favorável a uma liberalização condicionada da economia que propõe a abertura comercial, sem abrir mão de uma política industrializante. Já o segundo grupo, de corte propriamente heterodoxo, busca a integração ou a cooperação econômica como instrumento de acesso aos mercados externos, defendendo uma projeção mais autônoma do país na política internacional percebendo a integração sul-americana como prioritária e considera importante a ampliação da agenda do MERCOSUL incluindo temas sociais e de infraestrutura (SARAIVA, 2010).

---

<sup>42</sup> Extinta em junho de 2016 pelo governo interino de Michel Temer.

Segundo Santos (2010, p. 159),

*La primera se destacaría por una mayor proyección económica en la esfera global y fue especialmente característica durante los mandatos de Fernando Henrique Cardoso. Por su parte, la línea más nacional-desarrollista pondría el énfasis en fortalecer la industria nacional y tendría algunos sesgos de cariz más proteccionista. Esta segunda tuvo un peso específico en las presidencias de Lula, balanceada con la particular visión de política internacional emanada del Partido de los Trabajadores y personificada en el asesor presidencial para asuntos internacionales, Marco Aurélio García.*

Dessa maneira, com a eleição de Lula ocorre, portanto, a ascensão de membros do grupo autonomista aos quadros de comando do Itamaraty, como o Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães e o próprio Chanceler Celso Amorim.

No caso chileno, conforme mencionado na seção 3.3, a transição de paradigmas do Estado desenvolvimentista para o Estado neoliberal, durante a ditadura militar, foi reafirmada através de um consenso com o advento da democracia na década de 1990. Portanto, esse consenso abarcou a Chancelaria que, vale retomar, havia sido praticamente desmantelada durante o período militar, passando do que Muñoz (1983) chamou de conversão da diplomacia civil-pragmática em pretoriana-ideológica. O caminho reverso iniciou-se a partir da década de 1990, entretanto o processo foi postergado por todos os governos e não foi realizado até este momento.

Segundo Aguayo Tamsec (2010) o MINREL padece de uma falta notável de modernização, pois as estruturas institucionais são obsoletas e não correspondem a dinâmica de funcionamento das relações internacionais que o país mantém com o mundo. Como exemplo dessa defasagem o autor apresenta que, em 2010, no último ano do governo Bachelet, 100 dos 450 funcionários careciam de curso superior (AGUAYO TAMSEC, 2010).

Segundo Fuentes (2008, p. 73, grifo nosso) três são os fatores que bloqueiam a modernização da chancelaria:

*la eficiente adaptación institucional a los retos coyunturales de la política exterior a partir del desarrollo de una planta profesional en DIRECON; [...] los desincentivos políticos derivados de la oportunidad, costos políticos asociados y timing que las reformas; [...] [y,] las divisiones internas en el cuerpo diplomático que han impedido llegar a un consenso interno*

É fundamental destacar esse primeiro fator de adaptação institucional, pois a DIRECON, que o autor faz referência, é peça fundamental da atrofia do MINREL e do consenso que se estabeleceu em torno na agenda liberalizante. Criada em janeiro de 1979, portanto, durante a ditadura de Pinochet, o órgão tem site próprio e

apesar de estar juridicamente vinculado ao MINREL o organograma não demonstra tal ligação (CHILE, 2016).

Nesse sentido, Fuentes (2008, p. 61) afirma que:

*Su creación respondió al objetivo de fortalecer el rol económico de la política exterior, frente al modelo económico imperante y la necesidad de apertura. Durante la transición democrática, esta Dirección se transformó en un órgano técnico fundamental para la negociación e implementación de acuerdos comerciales que han acompañado la estrategia de regionalismo abierto en las relaciones económicas internacionales de Chile.*

A partir dos anos 2000, com a intensificação das assinaturas dos TLCs, a DIRECON demandou mais recursos que foram amplamente concedidos aumentando expressivamente seu quadro de funcionários, se comparado ao corpo diplomático, indicando a manutenção do consenso, assim: “*las autoridades de gobierno han respondido al aumento de una demanda internacional vía la creación de una burocracia “técnica paralela”*” (FUENTES, 2008, p. 60).

O caso uruguaio é caracterizado por ser, dito de maneira simplória, um meio termo entre a centralidade do Itamaraty e a antiquada burocracia chilena. Se por um lado, a burocracia do MRREE, segundo a Associação de Funcionários do Serviço Exterior do Uruguai (AFUSEU):

*ha venido transitando un largo y exigente camino en un proceso de profesionalización creciente y continuo iniciado hace décadas con el concurso de ingreso [...] En la actualidad, casi la totalidad de sus integrantes (97%) son profesionales universitarios, expuestos a una actualización permanente en función de las variadas tareas que deben desempeñar tanto en el exterior como en Montevideo, la preparación de exhaustivos concursos de ascenso y cursos de actualización en el Instituto Artigas del Servicio Exterior (AFUSEU, 2016, n. p.).*

Por outro lado, faltam estudos que exponham o poder de barganha dessa burocracia no processo decisório. O único estudo encontrado sobre o caso é a tese de doutorado de López Burian (2015b) na qual o autor defende que

*la partidocracia uruguaya no permitió el surgimiento de burocracias aisladas en el Servicio Exterior [...] o sea protegidas de las pretensiones electoralistas y como reductos de técnicos que desarrollaran una perspectiva propia, la impulsaran e implementaran al margen de las orientaciones del gobierno de partidos. La burocracia del Servicio Exterior aprendió la orientación política institucional que se había anidado en la organización durante el trayecto de gobiernos colorados. Esta perspectiva colorada de la política exterior contó con frenos o contrapesos desde otros actores políticos, particularmente del nacionalismo, que de alguna forma incorporaron otros elementos a esta estrategia y que luego se fue consolidando como parte de una identidad institucional que se transmitió por pautas organizacionales, incentivos institucionales y cursos de formación. Esto fue de la mano con el reclutamiento de los burócratas primero a partir de afinidades partidarias y luego usando reglas que favorecían el ingreso de candidatos de un mismo grupo social (LÓPEZ BURIAN, 2015b, p. 72).*

Essa perspectiva é defendida, segundo o ator, por membros dos três maiores partidos do país: pela FA e, até mesmo, pelos chamados partidos fundacionais (PC e PN). Em entrevista à López Burian, um membro de um dos partidos fundacionais, na condição de anonimato, defende que:

*El Servicio Exterior no tienen ninguna visión propia. La política exterior en el Uruguay la hacen los partidos políticos. Más allá de los insumos básicos que puedan elaborar [los diplomáticos]. Creo que debería haber una cosa más parecida a Brasil, a Itamaraty. [...] El Servicio Exterior no tiene agenda propia, la agenda la pone la jerarquía máxima que es política. Los cargos más altos del Ministerio, más allá de que pueden ser ocupados por funcionarios profesionales, lo hacen desde su lado político (LÓPEZ BURIAN, 2015b, p. 137).*

Neste mesmo sentido, um membro do PC informa que há ex-ministros e ex-embaixadores que assessoram o partido em matérias internacionais. Corroborando essa perspectiva, membros da FA defendem que a Chancelaria é um feudo de *blancos* [PN] e *colorados*, sendo que este último detém mais poder (LÓPEZ BURIAN, 2015b).

O governo Vázquez teve três chanceleres. O primeiro foi Reinaldo Gargano (2005-2008), com ampla experiência parlamentar por parte setor socialista da FA, sua relação com Astori e como o próprio Presidente foi tensionada, uma vez que ele defendia a prioridade da região na PEU e o Ministro da Economia advogava os preceitos do regionalismo aberto. O segundo foi Gonzalo Fernández (2008-2009), ligado à Vázquez, foi responsável por negociar o TLC com os EUA que encontrou resistência da maioria da FA. O terceiro foi Pedro Vaz (agosto de 2009-2010) diplomata de carreira que esteve menos de um ano no cargo.

Nota-se que para o caso uruguaio, devido a partidarização do MRREE a postura do Chanceler e sua ligação com os setores da FA eram de suma importância para ditar os rumos a serem seguidos pelo país, já que Vázquez não tinha uma postura de “Presidente impulsor”. Assim, é de se esperar que com a confluência de decisores no MRREE e no Ministério da Economia tenderia a não priorizar a região.

Por fim, é possível identificar que a diplomacia burocrática brasileira, altamente profissionalizada, apresenta duas correntes principais uma liberal-institucionalista e outra autonomista que, com a eleição de Lula, ascende a posições de controle do MRE e auxiliam o Presidente no impulso à integração regional. No caso chileno não é possível identificar uma burocracia com perspectiva própria, há o esvaziamento do MINREL, em detrimento da DIRECON, fazendo com que a PECh

se restrinja a política comercial internacional. A conjuntura uruguaia demonstra que há um caráter eminentemente partidário na burocracia do MRREE caracterizado pelo predomínio da identificação com os colorados, ou seja, com uma perspectiva liberal e a presença de três chanceleres durante o governo que transitaram entre a prioridade à região e a defesa de um TLC com os EUA, por exemplo.

Temos, assim, a comparação entre as características das estruturas burocráticas das chancelarias brasileira, chilena e uruguaia expostas no Quadro 11.

**Quadro 11** – Diplomacia burocrática e o impulso à integração

	<b>BRASIL</b>	<b>CHILE</b>	<b>URUGUAI</b>
<b>CARACTERÍSTICAS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Predomínio da corrente autonomista que prioriza a integração regional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Esvaziamento do MINREL e prioridade da agenda comercial com a autonomia da DIRECON.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• MRREE não proeminente e partidarizado, tendendo à ideologia do PC com predominância de chanceleres políticos.</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria.

### **c) diplomacia parlamentar.**

O papel do Poder Legislativo no processo de tomada de decisões de política externa é bastante controverso na literatura, tendo sido, somente nos últimos anos alvo de estudos mais abrangentes. Conforme apresentado no início desta subseção, nos casos brasileiro e chileno, o Parlamento vem ganhando proeminência e, no caso uruguaio, pelas características históricas do sistema político, apesar de o Executivo ter uma centralidade, o Legislativo tem um papel importantíssimo.

Dessa forma, percebida a importância dos Legislativos, nada mais coerente do que analisar os atores que constituem esse poder da República, tanto no Brasil e Chile, mas, sobretudo, no Uruguai. Os legisladores são as figuras centrais do Parlamento, mas, de maneira mais abrangente, são os partidos políticos que encontram no Legislativo sua maior arena.

Segundo Onuki e Oliveira (2006), ao contrário do que ocorre nos EUA, nos países latino-americanos, a política externa não costuma ser tema central em disputas eleitorais, entretanto, nos pleitos eleitorais de países como o Brasil, em outubro de 2006, e Chile, em dezembro de 2005, o tema dos acordos comerciais foi alçado ao debate político.

Se, ainda não se pode afirmar que a política comercial, em sentido amplo, ou, de modo estrito, que a política de integração se tornou determinante para o voto, Onuki e Oliveira (2006) defendem que a centralidade que esses temas ganharam é inegável. Essa centralidade instigou pesquisadores que passaram a analisar a relação entre espectros político-ideológicos e apoio a integração.

Considerado o peso relativo de cada Parlamento no processo decisório de PE dos três casos em análises, centraremos em discutir a relação entre o apoio à integração por parte dos partidos políticos que detinham representação parlamentar nos, respectivos Congressos Nacionais, durante o período em análise.

Nesse sentido, verificando como a literatura tem demonstrado a visão dos partidos em relação à integração regional. Não é objetivo deste trabalho debruçarmos sobre o posicionamento de cada partido que constituiu as coalizões nos dois governos Lula, nos períodos Lagos e Bachelet, e nas frações que constituem a FA no Uruguai, apenas nos interessa verificar as indicações gerais da literatura sobre a posição dessas agremiações frente ao regionalismo.

Julgamos importante fazer algumas considerações quanto à composição partidária dos governos Lula, Lagos, Bachelet e Vázquez. No Brasil, nas eleições de 2002 “na Câmara dos Deputados as bancadas de esquerda não chegavam a 30% e no Senado, nem mesmo a 20%” (REBELLO, 2012, p. 307), o governo teve que construir um arco de alianças caracterizando que “a coalizão do governo Lula no primeiro mandato, [encontrava-se], essencialmente, no centro” (REBELLO, 2012, p. 308). Essa posição permaneceu no segundo governo com uma única alteração, a volta do PDT a base, pois este havia rompido em 2003.

Já no caso chileno “a estável coalizão de centro-esquerda *Concertación* não só vence sistematicamente [até 2010] as eleições presidenciais, mas, também, conquista a maioria dos assentos no Congresso” (FELIU RIBEIRO; OLIVEIRA; GALDINO, 2009, p. 859). Enquanto no caso uruguaio, sob a liderança de Vázquez, a FA:

*Logró una bancada de diecisiete senadores (incluido el Vicepresidente de la República) y cincuenta y dos diputados. La izquierda por primera vez en el gobierno podría reorientar políticas públicas sin la necesidad de negociar con otros partidos. Esto fue lo que ocurrió en la arena de la política exterior, donde los pesos y contrapesos no vendrían de fuera sino de dentro del FA* (LÓPEZ BURIAN, 2015b, p. 213).

É interessante sinalizar que a fração à esquerda como o *Movimiento de Participación Popular* (MPP) detinha na legislatura (2005-2010) 29% dos votos da

FA no Parlamento, enquanto a *Asamblea Uruguay*, mais à direita, era o segundo setor com maior porcentagem de votos e detinha 18% (MOREIRA, 2009).

De acordo com Onuki e Oliveira (2010, p. 145):

É possível afirmar que os partidos políticos contam em política externa em duas dimensões. Primeiramente pela influência direta dos partidos políticos sobre a tomada de decisão no âmbito executivo em função, como dissemos, da composição governista [...]. Em segundo lugar pela influência indireta, por meio do legislativo, através da dinâmica de pesos e contrapesos no processo de formulação e implementação de políticas.

Não é objeto aqui, portanto, a primeira dimensão, mas a segunda, pois aí reside a diferenciação do peso relativo dos Legislativos nas decisões de PE dos três países. No Brasil e, de certa forma, no Chile, por serem caracterizados como presidencialismo de coalizão (LANZARO, 2001), o peso relativo da segunda dimensão é menor, se comparado ao caso uruguaio, pela constatação, de que não necessariamente os partidos da base apoiam, automaticamente, projetos do governo e onde a disciplina e coesão partidária é menor (FELIÚ RIBEIRO; ONUKI, 2014 e CHASQUETTI, 2014). Já no caso uruguaio, caracterizado como presidencialismo pluralista (LANZARO, 2001), o peso da segunda dimensão é substancialmente maior, pois a FA detinha maioria parlamentária e a disciplina partidária da FA foi de 100% entre 2005 e 2009 (CHASQUETTI, 2014).

Vamos então a verificação, através da literatura, da defesa da integração regional por parte dos partidos nos três casos. Segundo Onuki e Oliveira (2006), ao tomar os exemplos do Brasil, Chile e México, a perspectiva de integração regional é vista pelos partidos não como uma polarização na qual a esquerda busca a integração e a direita é contra, mas a partir de diferentes dimensões: política e comercial.

Assim, partidos de centro-esquerda tendem a dar um apoio maior à integração regional, em sua dimensão política, e a serem mais favoráveis às políticas integrativas de investimentos estatais de fundos estruturais para a integração *vis-à-vis* as forças de centro-direita são mais propensas às políticas liberalizantes na arena comercial que podem induzir a integração. Dentre essas políticas liberalizante estão, além da abertura comercial, a busca por desenhos institucionais que confirmam maior estabilidade a regras comerciais e a propensão à supranacionalização das normais comerciais com a intenção de aprisionar reformas liberalizantes (ONUKI; OLIVEIRA, 2006).

Em outro estudo de Onuki e Oliveira (2010), no qual analisam apenas os programas de governos dos partidos políticos brasileiro nas eleições presidenciais de 1998, 2002 e 2006, os autores reafirmam a tese apresentada ainda em 2006 de que partidos de centro-esquerda tendem a dar maior apoio a integração política e traz outra indicação:

[a] responsável pela polarização principal do posicionamento político partidário é a tradicional divisão Norte-Sul da dinâmica internacional. Enquanto os partidos políticos localizados na faixa centro-esquerda do espectro político tendam a atribuir clara prioridade para as relações Sul-Sul, os partidos de centro direita, especialmente PSDB e PPS, destacam a importância da manutenção da vinculação do Brasil com os países desenvolvidos do hemisfério norte (ONUKEI, OLIVEIRA, 2010, p. 173).

Para o caso chileno, o estudo de Feliú Ribeiro, Oliveira e Galdino (2009) demonstram, ao analisar a polarização político-partidária na PECh 2002-2006 nas votações do legislativo, que, em dois casos específicos, a esquerda priorizou a região em detrimento dos TLCs. No primeiro caso, votado em 2002, que propunha a retirada do país do Acordo, firmado em 1996, de Complementação Econômica com o MERCOSUL que objetivava a criação de uma área de livre comércio no prazo de dez anos, mais da metade dos legisladores de direita (51,1 %) apoiou a retirada, enquanto dois terços da esquerda e do centro votaram contra. O segundo caso, foi a adequação da Legislação referente ao TLC firmado com os EUA em 2003. Essa adequação previa imposto alfandegário sobre a venda de serviços fonográficos e de radiodifusão, as votações indicam que 63,9% da esquerda e 66,7% do centro foram favoráveis a adequação, enquanto apenas 10,6% da direita defendeu a medida (FELIÚ RIBEIRO; OLIVEIRA; GALDINO, 2009). Em ambos os casos analisados a opção da coalizão de centro-esquerda saiu vencedora.

A singularidade do exemplo uruguaio reside no fato de que, ao contrário dos casos brasileiro e uruguaio, os partidos políticos e suas frações são atores centrais na definição da política externa uruguaia (LÓPEZ BURIAN, 2015b). Dessa forma, a partir da chegada da FA ao poder, os legisladores poderiam influenciar quase que de maneira direta o processo decisório da PEU, pois venceu as eleições com maioria parlamentar.

É imprescindível, então, averiguar a percepção dos legisladores frente ao processo de integração na região. O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) aplicou um questionário, em 2007 a duzentos uruguaios entre empresários, sindicalistas, intendentes e parlamentares do PN, PC e FA. A

pergunta foi a seguinte: *¿el Uruguay debe priorizar el MERCOSUR o buscar acuerdos de libre comercio con otros países?* 10% dos legisladores do PN, 0% do PC e 85% dos parlamentares da FA que responderam ao questionamento defendiam que o país deveria priorizar o MERCOSUL (PNUD, 2008), ou seja, a integração regional é defendida por ampla maioria do partido governista.

É preciso sinalizar, entretanto, que os posicionamentos dentro dos setores também são matizados. Enquanto alas à esquerda tendem a priorizar a região, alas mais à direita encontram-se divididas entre priorizar a região ou equilibrar entre a região e o mundo. Isso ficou evidente durante a negociação do TLC com os EUA levadas a cabo por Danilo Astori que, após pressão das alas à esquerda da FA terminou em um Acordo-Quadro sobre Comércio e Investimentos.

Finalmente, pode-se aferir que os partidos de centro-esquerda brasileiro, chileno e uruguaio tendem a priorizar a integração regional e que pelas características específicas de cada país, considerando a composição da base de apoio aos governos, vimos que: no Brasil, o Congresso tem um peso pequeno no processo decisório de PE e que a coalizão formada nos dois governos Lula tendia mais ao centro; no caso chileno, o peso do Parlamento, à exemplo do Brasil, é mínimo e que na Concertação os setores mais à esquerda da coalizão tendem a priorizar a região, tendo votado matérias que demonstraram claramente esse posicionamento; já o caso uruguaio é emblemático, pois o Legislativo tem um peso muito importante no processo decisório da PEU e, à exemplo dos casos brasileiro e chileno a esquerda tendeu a priorizar a região, portanto, pela constituição da maioria parlamentar (2005-2010) pôde fazer frente às iniciativas liberalizantes.

**Quadro 12** – Diplomacia parlamentar e o impulso à integração

	<b>BRASIL</b>	<b>CHILE</b>	<b>URUGUAI</b>
<b>CARACTERÍSTICAS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pouca proeminência do Legislativo;</li> <li>• Coalizão mais ao centro (2003-2010);</li> <li>• Centro-esquerda tende a priorizar integração política.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pouca proeminência do Legislativo;</li> <li>• Coalizão estável de centro-esquerda;</li> <li>• Coalizão tende a priorizar a região.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alta proeminência do Legislativo;</li> <li>• Peso significativo das alas à esquerda da FA no governo;</li> <li>• Correlação de forças (Maioria parlamentar à esquerda tende a priorizar a região).</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria.

### 3.5.2.2 Estratégias de desenvolvimento

A estratégia de desenvolvimento é uma variável importante para se analisar as políticas externas dos países, pois são, a partir desses pensamentos estratégicos, que os Estados se lançam no cenário internacional.

A relação entre PE e estratégia de desenvolvimento tornou-se evidente, então, a partir da década de 60 com o impulso a estratégia nacional-desenvolvimentista. A transição do Estado desenvolvimentista para o Estado neoliberal implicou na alteração, também, do modelo de inserção internacional dos países latino-americanos.

Segundo Soares de Lima (2005), no caso dos países latino-americanos,

As definições de ameaças externas e as percepções de risco são basicamente derivadas de vulnerabilidades econômicas e não de segurança. Sendo as principais vulnerabilidades, na visão das elites, de natureza econômica, a política externa sempre teve um forte componente desenvolvimentista. Na verdade, esta última tem sido considerada como um dos principais instrumentos para propósitos de desenvolvimento (SOARES DE LIMA, 2005, p. 5).

Percebemos na seção 3.1 que discorremos sobre as ondas de integração na América Latina que a estratégia de inserção internacional dos países e, por consequência, suas PE, estavam diretamente ligadas a um paradigma de desenvolvimento. Portanto, é preciso entender o papel dessas orientações dos rumos da economia nacional na análise de políticas externas.

Dessa forma, os melhores instrumentos de análise da estratégia de desenvolvimento adotada por um Estado são os planos de desenvolvimento propostos, por cada país, para um determinado período que, geralmente, compreende um mandato presidencial. Entretanto, ao adotarmos a perspectiva comparada, encontramos uma limitação nessa análise, uma vez que nem todos os três países analisados plasmam suas estratégias nesses documentos.

Nesse sentido, o Instituto Latino-americano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social (ILPES), vinculado à CEPAL, tem desempenhado um papel importantíssimo em busca de reestimular o planejamento estratégico, especialmente, após o início do século XXI.

*En los países de la región se ha abandonado por largos años este ejercicio fundamental [instrumentalización de la estrategia de desarrollo]. El peso de los problemas estructurales que se han ido acumulando en las economías y sociedades, junto con la tiranía del corto plazo, han redundado en este olvido. A veces algunos gobiernos han buscado atajos o soluciones casi-mágicas como, por ejemplo, la adopción irreflexiva de las medidas*

*postuladas por el Consenso de Washington en el inicio de los años noventa o, actualmente, la firma de un tratado de libre comercio con países desarrollados. En ambos casos se ha supuesto que basta con una señal fuerte para que se ordene el resto de los problemas (MARTIN, 2005, p. 11).*

A instrumentalização da estratégia de desenvolvimento através do planejamento havia ganhado força a partir dos anos 1960 e foi esquecida a partir da enxurrada neoliberal. Segundo a CEPAL, isso só retomou de maneira mais substancial a partir da segunda década do século XXI:

*Se constata en América Latina y el Caribe una revalorización de la construcción de estrategias nacionales de desarrollo a 10, 15 o 20 años (...). En este proceso, se destacan la del Brasil 2022, Colombia 2019, Guatemala 2032, México 2030, el Perú 2021 y la República Dominicana 2030. Otros países como Bolivia (Estado Plurinacional de), Costa Rica, El Salvador o Panamá han reeditado o continuado elaborando los tradicionales planes de desarrollo cuatrienales o quinquenales (CEPAL, 2011, p. 53).*

Entretanto, essa retomada do planejamento estratégico não se deu e, atualmente, não se dá de forma homogênea em todos os países. Nesse contexto de construção de estratégias de desenvolvimento, segundo Bello (2011), temos três tipologias na América Latina de sistemas de planejamento para o desenvolvimento: Modelo Plano; Modelo Orçamentário e Modelo Integrado.

O primeiro, chamado de Modelo Plano, caracteriza-se por constar suas prioridades de políticas governamentais, de médio prazo, em um Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) que serve como guia para as prioridades de gastos, no quais, as atividades de planejamento estratégico são expostas e integradas ao processo de decisões do ciclo orçamentário, são exemplos deste modelo Bolívia, Colômbia, Costa Rica, Equador e República Dominicana. O segundo, denominado Modelo Orçamentário, é, geralmente, anual, e determina as orientações dos gastos direcionados a determinados órgãos do governo, sem que haja um condicionamento ou referência explícita a metas, como no caso dos planos. Os países que adotam este modelo orçamentário são: Chile, Peru e México. O terceiro modelo, definido como integrado, articula institucionalmente um plano, de médio prazo, ao orçamento, geralmente anual, este modelo é implementado no Brasil e, há pouco tempo, no Uruguai.

Análises do modelo de inserção internacional chileno e uruguaio, a partir dos PNDs são inviáveis, pois eles não existem nestes casos. Portanto, abordaremos para estes casos os Programas de Governo (PG) correlacionando-os com análises feitas pela literatura.

Inicialmente é necessário considerar que a tipologia proposta por Bello (2011) nos dá uma indicação básica da estratégia de desenvolvimento dos três países. Conforme vimos com Martin (2005), foi no período da enxurrada neoliberal que os planos foram relegados e, curiosamente, os países que ainda adotam o modelo orçamentário são os países que não se afastaram do ideário neoliberal, enquanto o Uruguai, por exemplo, tem caminhado rumo a instituição de planos nos quais plasam estratégias de desenvolvimento. Bello (2011) cita como exemplo o *Plan Equidad*, levado a cabo pela administração Vázquez com o objetivo de alcançar desenvolvimento social, visando sanar desigualdades sociais a partir de diversas frentes, como, por exemplo, a partir da reforma das AFAMs.

No caso brasileiro, o país tem uma experiência razoável de planejamento que se materializa em planos nos quais são expostas as estratégias de desenvolvimento nacional que têm impactos no modo pelo qual o país se lança ao mundo, definindo, portanto, suas prioridades externas.

Segundo Almeida (2004, p. 157), são exemplos dessa experiência:

Desde os primeiros exercícios, no imediato pós-Segunda Guerra, por meio, entre outros, do Plano Salte (saúde, alimentação, transportes e energia), e, mais adiante, do Plano de Metas de Juscelino Kubitschek, até os mais recentes planos plurianuais, determinados constitucionalmente, o Estado brasileiro empreendeu, ao longo destas últimas cinco ou seis décadas, diversas tentativas de planejamento do futuro e de organização do processo de desenvolvimento econômico.

Os documentos mais recentes são, dessa forma, os planos plurianuais. O Plano Plurianual (PPA) 2004-2007 foi entregue no final de agosto de 2003 e havia sido elaborado de forma participativa, alinhado com as experiências petistas em gestões municipais e estaduais, com membros do governo e da sociedade em todas as unidades da federação (LESSA; COUTO; FREITAS, 2009).

De maneira geral o PPA, se propunha a romper com a visão de que o crescimento econômico, por si só, promoveria o bem-estar das pessoas, evidenciando, assim, uma clara intenção de distanciamento com o modelo anterior que foi, de fato, uma das condicionantes da enchente da maré rosa.

Assim, o PPA 2004-2007:

[teve] por objetivo inaugurar a seguinte estratégia de longo prazo: inclusão social e desconcentração de renda com vigoroso crescimento do produto e do emprego; crescimento ambientalmente sustentável, redutor das disparidades regionais, dinamizado pelo mercado de consumo de massa, por investimentos, e por elevação da produtividade; redução da vulnerabilidade externa por meio da expansão das atividades competitivas

que viabilizam esse crescimento sustentado; e fortalecimento da cidadania e da democracia. (BRASIL, 2003b, p. 15, grifo nosso).

No aspecto externo, o PPA refere-se à intenção de reduzir a vulnerabilidade externa e, segundo o plano, isso se daria através da região.

A redução da vulnerabilidade externa é condição indispensável para que o desenvolvimento seja sustentável. Isso implica em aumentar as exportações, fortalecer o fluxo de comércio, estimular o turismo e a substituição competitiva das importações. A estratégia requer também a conquista de mercados internacionais, através de uma integração comercial sólida entre os países do Mercosul e os demais vizinhos na região, e a persistente ampliação da inserção comercial nos grandes mercados mundiais e naqueles mercados ainda pouco atendidos por nossas exportações (BRASIL, 2003b, p. 15).

A visão de desenvolvimento proposta no caso brasileiro centra-se em conferir um papel fundamental ao Estado como indutor do desenvolvimento especialmente através de financiamento por parte de bancos públicos. A proposta brasileira guarda certa similaridade com a estratégia chilena apenas no que tange ao crescimento sustentado em busca de baixas taxas inflacionárias. Na conjuntura chilena, temos acesso ao Programa de Governo de Ricardo Lagos no qual se propõe:

*Retomaremos el crecimiento de una macroeconomía sana y ordenada. El crecimiento con igualdad presupone una inflación baja y controlada, un déficit moderado de la cuenta corriente y un tipo de cambio competitivo que colabore con el esfuerzo exportador. Apoyaremos la función estabilizadora de la política monetaria y fortaleceremos el rol anticíclico de la política fiscal. Garantizando la plena autonomía del Banco Central, reforzaremos su coordinación con el Ministerio de Hacienda particularmente para enfrentar situaciones de crisis y aumentaremos la transparencia de su gestión. Nuestra disciplina fiscal se reflejara en una recuperación del ahorro público y del superávit fiscal, lo que exige avanzar en la modernización de la gestión para mejorar la eficacia del gasto público (LAGOS, 1999, p. 4).*

Ao evidenciarmos o cerne da proposta econômica do governo, percebemos que a estratégia de desenvolvimento caminha pela lógica neoliberal do ajuste fiscal e aparentemente numa visão de crescimento econômico como instrumento garantidor da melhoria nas condições de vida de todos. No que se refere à inserção internacional, o modelo é pendular, pois oscila entre a região e o resto do mundo. Isso é evidenciado ao defender que:

*Profundizaremos la inserción de Chile en la economía global. Seguiremos abriendo la economía y concentraremos nuestra atención en el Mercosur e impulsaremos el Libre Comercio de las Américas bajo el principio de regionalismo abierto. Defenderemos nuestras importaciones enfrentando con decisión las nuevas barreras al comercio. Protegeremos a las empresas y sus trabajadores de la competencia desleal. [...] Continuaremos con las reformas orientadas a desarrollar un sistema de garantías, de capital de riesgo, de reaseguros de exportación y de tipo cambio compatibles con una mayor inserción económica internacional (LAGOS, 1999, p. 5).*

A proposta de Lagos não prevê a redução da vulnerabilidade externa com o objetivo de buscar uma substituição competitiva das importações e enfatizar a indústria e o mercado nacional, o foco é a inserção econômica internacional.

Já o PG de Bachelet (2005, p. 33) propõe manter as políticas fiscais e financeiras da Concertação ao defender que: *“perseveraremos con nuestras políticas fiscales y financieras, que le han valido a Chile la distinción de alcanzar el primer lugar en el mundo en el ranking de manejo macroeconómico del Foro Económico Mundial”*.

Entretanto, percebe que o país

*debe innovar en torno a sus ventajas comparativas, invirtiendo en la ciencia, la tecnología aplicada y la formación de recursos humanos especializados. Por supuesto que debemos seguir exportando cobre, vinos y salmónes. Pero también debemos llegar a exportar – en algunos casos ya está ocurriendo – software para la minería, técnicas para mejorar el rendimiento de las viñas y curas para las enfermedades que afectan a los salmónes (BACHELET, 2005, p. 37).*

Sobre o caso chileno a literatura tem demonstrado ambiguidades. Enquanto Castells (2005) defende que o país trocou um “modelo autoritário liberal excludente” que apartava da maioria da população a possibilidade de usufruir dos benefícios do crescimento econômico e que priorizava os mecanismos do mercado sobre os valores da solidariedade social por um

*modelo democrático liberal incluyente [entendido como] un modelo de desarrollo gestionado a partir de un Estado democrático resultante de la libre elección de los ciudadanos y que aún manteniendo los mecanismos de mercado como forma esencial de asignación de recursos, implementa políticas públicas encaminadas a la inclusión del conjunto de la población a los beneficios de crecimiento, en particular mediante una política fiscal redistributiva y en esfuerzo creciente de políticas públicas en la mejora de las condiciones de vida de la población a través de la educación, la salud, la vivienda, la infraestructura de servicios, los equipamientos sociales y culturales, las ayudas y subsidios a las personas necesitadas.*

Cortés (2012) defende, em contraposição ao que propõe Castells, que o Chile ainda possui um projeto de desenvolvimento “reprimarizado” e comprador de tecnologias, corroborado pelo, ainda, papel central do cobre na economia do país, embora não se possa ignorar que a Concertação apesar de manter essencialmente o modelo que existia durante a ditadura, tenha avançado em matéria de crescimento econômico e social.

Aí que reside a diferença com o modelo anterior, o papel que o Estado vem ganhando frente ao mercado, ainda que os preceitos neoliberais estejam vigentes, seja no caso brasileiro, mas, mormente, no exemplo chileno. Os governos Lagos e,

principalmente, Bachelet, não alteraram o modelo, mas apostaram em correções dos excessos a partir do Estado.

O exemplo uruguaio é similar, pois, embora a FA tenha proposto um projeto similar ao caso brasileiro, a implementação de tais medidas encontrou resistências. As bases programáticas do PG de Vázquez vão ao encontro do PPA no sentido de buscar

*[Promover] desarrollo autónomo. [...] Que el motor para el dinamismo económico esté radicada en el funcionamiento de la propia economía, de modo de reducir la dependencia frente a las fluctuaciones del exterior. - Dinamizar el mercado interno, dado que resulta indispensable para la construcción de una demanda básica y para el cumplimiento de objetivos centrales del modelo, tales como la generación de empleo, la distribución del ingreso, los niveles salariales, la inversión pública, etc. Fortalecer la proyección exportadora del país. Es una oportunidad para nuestra inserción regional y mundial, la promoción de un tipo de producción que, por su especialización no requiera gran escala, nos permitiría superar la restricción que el actual diseño tecnológico plantea para la industria moderna, basado en escalas de producción que, por lo general, superan los límites de nuestro aparato productivo (FA, 2003, p. 10-11).*

Entretanto, a pesar das constatações desses ideários gerais, de acordo com León (2008, p. 15.) “Según las opiniones recabadas [...] este Gobierno [2005-2010] no construyó un proyecto, un modelo o un plan de desarrollo. Sí hay distintas posiciones en torno al tema”.

Embora, segundo León, a visão predominante era a do Ministro da Economia, Danilo Astori, e de sua equipe econômica que trataram de impulsionar reformas de cunho institucionalista. Assim, segundo o autor:

*Mientras que el programa del Frente Amplio hace referencia al cambio de modelo, a la dependencia, al imperialismo, las ideas de Astori representan una estrategia de desarrollo basada en el crecimiento sostenido, los cambios estructurales (salud, vivienda, educación, tributos), en superar las restricciones económicas, en implementar reformas institucionales, y en acompañar políticas económicas y sociales [...]. La inserción externa, la entrada de divisas y la atracción de inversiones extranjeras son indispensables. No hay convencimiento en el equipo económico de que la prosperidad provenga de la mano de inversiones nacionales o de cooperativas de trabajadores -como sí lo sostienen algunos sectores del FA (LEÓN, 2008, p. 23).*

Percebemos que estamos diante de estratégias de desenvolvimento que não são as mesmas do período anterior, pautadas na visão tecnocrática e liberal, tampouco verificamos estratégias claramente autonomistas. O que se evidencia são estratégias de corte neodesenvolvimentista, obviamente essas nuances estão mais claras no caso brasileiro pelo protagonismo que o Estado detém em dar ânimo ao mercado interno, mas, especialmente, por características sociais como o tamanho

do mercado interno e, até mesmo do Sistema Internacional, pois como país semiperiférico tem uma margem de manobra maior no sistema econômico mundial.

O caso chileno, pela característica histórica no qual o ajuste estrutural de cunho neoliberal mais avançou, promovendo um deslocamento do Estado para o mercado, percebe-se que, dentro dessa conjuntura, a estratégia de desenvolvimento chilena proposta por Lagos e Bachelet buscou conferir ao Estado uma atuação maior jogando um papel redistributivo e de incentivo à inovação tecnológica, especialmente no segundo caso.

O exemplo uruguaio se insere, de certa forma, na mesma perspectiva chilena, pois ainda que as reformas neoliberais não tenham atingido o Estado em cheio, as condições sociais do país não possibilitam, por exemplo, um enfoque no mercado interno e os investimentos nacionais, também, se veem limitados. Entretanto, percebe-se que o modelo de desenvolvimento não se restringe ao aspecto econômico, mas, especialmente, social no qual o Estado tem jogado um papel principal.

**Quadro 13** – Estratégias de desenvolvimento no Brasil, Chile e Uruguai

	<b>BRASIL</b>	<b>CHILE</b>	<b>URUGUAI</b>
<b>CARACTERÍSTICAS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Importante papel do Estado na economia. Enfoque no mercado interno e tentativa de redução da vulnerabilidade externa;</li> <li>• Inserção internacional prioritária na região.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Resgate do papel do Estado na economia com limitações;</li> <li>• Inserção internacional em direção ao mundo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Resgate do papel do Estado na economia com reformas institucionais;</li> <li>• Inserção internacional entre o regional e o global.</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria.

### 3.6 Conclusões

Vimos que a América Latina presenciou diferentes ondas de regionalismo que remontam ao período independentista, entretanto, a maioria da literatura tem pautado suas análises nas ondas que surgiram no período pós Segunda Guerra. Verificamos a existência de uma primeira onda de regionalismo autonômico, marcada pelo pensamento cepalino e iniciada na década de 1950, contatamos que a segunda onda se iniciou a partir de meados da década de 1980 e é chamada de regionalismo aberto, portanto, ocorreu durante a enxurrada neoliberal.

Sob a égide dessa segunda onda ocorre, na maioria dos países da região, a transição de paradigmas das relações internacionais latino-americanas do Estado desenvolvimentista para o Estado neoliberal.

No caso chileno, por ter vivenciado a imposição do modelo neoliberal a partir do golpe de 1973, essa transição se dá sob a ditadura pinochetista e é marcada pela redução da PECh à uma política meramente comercial internacional, ocorre, então, uma liberalização comercial e um isolacionismo político. Após a redemocratização, é estabelecido um consenso pela manutenção do modelo de inserção internacional anterior.

No Brasil, a transição de paradigmas na PEB é limitada pelas conjunturas internas que acarretaram no impedimento do Presidente Collor, a frustração das expectativas liberalizantes ocorreu no governo Itamar Franco que se pisou no freio das reformas neoliberais e pautou a PE em uma visão mais autônoma, pleiteando inclusive uma cadeira no conselho de segurança da ONU. Os governos FHC mantiveram o mesmo tom, embora demonstrasse clara afinidade com Washington.

No caso uruguaio, a transição consolida-se no governo Lacalle e ocorre a partir de uma abertura comercial regulada em direção à região e irrestrita, sem contrapartidas, em direção ao resto do mundo. O governo Batlle, diante da crise do MERCOSUL, mantém a retórica com a região enquanto impulsionou a diversificação das exportações para fora, especialmente com os EUA.

De maneira geral o que se percebe nesse período, seja no caso chileno que foi o precursor da transição de paradigmas, no caso brasileiro onde essa transição viu-se dificultada, quanto no caso uruguaio que consolidou a transição nos governos pós democratização, é a primazia da política comercial internacional, em detrimento, de uma política externa ativa.

Entendemos que a recente onda de regionalismo possui distintas nomenclaturas, pois são observadas a partir de diferentes enfoques. Quando a perspectiva é a da inflexão da agenda liberalizante, o regionalismo é chamado de pós-neoliberal ou liberal. Se o prisma é da decadência da hegemonia estadunidense na região, temos a nomenclatura de regionalismo pós-hegemônico. Há também observações pautadas no que é entendido meramente como características cooperativas na região, nesse caso a onda é definida como de regionalismo modular. Subscrevemos a tipologia que cremos abarcar melhor as características

regionais, compreendendo fatores não só da inflexão da agenda liberalizante e da altivez regional, mas, especialmente, da primazia da agenda política e de dimensões sociais. Nesse emaranhado de temas, coexistem diferentes eixos integracionistas que qualifica o período como de regionalismo multifacetado.

A partir daí, entendendo a PE como uma corrente de maré, ou seja, como uma política pública implementada pelos governos progressistas, fizemos uma análise que buscou abrir a caixa preta do Estado e entender os atores responsáveis pelo impulso à integração sem desprezarmos as características do sistema internacional.

Constatamos que o período no qual ocorre o empreendimento das políticas externas brasileira, chilena e uruguaia é marcado no sistema internacional pelo unipolaridade militar estadunidense e de um sistema que transita da uni à multi ou apolaridade. Esse sistema internacional é identificado por ser um sistema-mundo no qual os Estados são formações sociais que se constituem como centros de poder e que disputam posições hegemônicas dentro de um sistema que tem como base o modo de produção capitalista e, portanto, é marcado por relações assimétricas. Na arena doméstica esmiuçamos o processo decisório de PE.

Depreendemos que, no caso brasileiro, marcado desde os anos 1990 por uma presidencialização da PE, o Presidente Lula, em seus dois mandatos, foi responsável por dar o tom da PEB em direção à região, priorizando o MERCOSUL e liderando o processo de constituição da UNASUL. A congruência entre as políticas externa e doméstica também foi verificada na criação de institucionalidade para tratar com temas como o combate à fome. A diplomacia burocrática teve papel fundamental, pois com eleição de Lula a corrente autonomista ascendeu ao núcleo decisório do MRE. Já o Congresso que, embora não influencie diretamente na PEB, por sua composição à época, dava certo respaldo à integração regional.

No caso chileno, apesar de ser caracterizado pela “hiperpresidencialização” da PECh, o que poderia representar, devido a percepção de que Lagos e Bachelet são inseridos mesmo grupo de esquerda renovadoras, um impulso por parte do país à integração, percebemos que não ocorreu dessa forma. Tanto Lagos quanto Bachelet mantiveram o eixo central do regionalismo aberto. No entanto, enquanto o primeiro pautou a PECh na liberalização comercial, a segunda priorizou as relações com a região, tendo apoiado a criação da UNASUL e sido a primeira Presidenta Pró

Tempore do organismo. Vimos que a diplomacia burocrática no Chile é marcada por um MINREL antiquado que não foi reformado desde a ditadura e constatamos a predominância da DIRECON sobre a chancelaria. Temos, assim, a partir do consenso do regionalismo aberto, a defesa de uma política externa que se restringe a esfera comercial. Já a maioria parlamentar da Concertação contrabalanceou a ofensiva em direção à liberalização comercial. Tivemos, por um lado, o regionalismo aberto como eixo central da PECh aliado à proeminência da DIRECON que pesou para a liberalização comercial e, por outro, a diplomacia presidencial que, ora prioriza a região e ora os demais países, atuando com o Congresso na defesa da região.

Já o exemplo uruguaio é marcado, de acordo com o arcabouço legal, pela liderança presidencial na PEU, mas, verificamos a postura de Vázquez atuou como um “Presidente árbitro” e que, historicamente, os partidos tem um papel proeminente na PEU e, portanto, isso se reflete na capacidade do Legislativo que com maioria *frenteamplista* conseguiu manter o impulso à integração. Vázquez atuando como “árbitro” oscilou entre a defesa da região e da liberalização com o resto do mundo. Essa oscilação foi exposta, pois, o controle da PE estava sob a liderança do Ministro da Economia, Danilo Astori, da ala mais à direita da FA e o Parlamento, majoritariamente à esquerda, exercia influência no processo decisório.

Finalmente percebemos que, de acordo com a especificidade de cada país, os governos constituídos a partir da enchente da maré rosa no Brasil, Chile e Uruguai, alavancaram, cada um a seu modo, a corrente de maré alta das PE na região. Após um período em que a política exterior se restringiu à política comercial internacional, esses governos progressistas foram responsáveis por promoverem o debate sobre o modelo de inserção internacional de seus países. Assim, cada exemplo com a sua singularidade: seja o forte impulso brasileiro, com o engajamento presidencial de Lula e respaldo de uma diplomacia burocrática autonomista; como o impulso moderado da administração Vázquez respaldada pela maioria da FA; quanto a contribuição chilena limitada por condições históricas e institucionais, elevaram a onda de regionalismo multifacetado.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após essa larga travessia pela maré rosa e suas correntes de maré, podemos arriar velas. Cabe, então, antes do desembarque, traçarmos considerações finais sobre as três partes do percurso.

Ao iniciarmos a rota, constatamos a plena vigência da díade esquerda/direita e entendemos que, de maneira geral, a distinção reside na forma como o igualitarismo é percebido, enquanto a esquerda tende a ser mais igualitária e incrementar a igualdade com o uso do aparelho estatal, a direita, em contraposição, aceita melhor a existência de desigualdades. Constatamos um espectro político que se moveu ora para a direita, ora para a esquerda e que as esquerdas de hoje não são as esquerdas de ontem; assim como as esquerdas europeias não são as mesmas latino-americanas. Percebemos que a apesar de sofrer inflexões ao longo do tempo, a luta pela justiça social permaneceu como elemento caracterizador das esquerdas mundiais.

Navegamos pela enchente da maré rosa e entendemos que suas condicionantes foram marcadas, essencialmente, por três fatores: estruturais de longo prazo, dentre os quais se destaca o abraçar da democracia pelas esquerdas que chegaram ao poder; fatores historicamente contingentes, tendo como exemplo consensual a crise neoliberal e o descontentamento com as condições sociais; e mudanças envolvendo circunstâncias que ajudaram a aprofundar e ampliar a onda, como, por exemplo, alterações nas condições macroeconômicas como o *boom* das *commodities*, que, além de propiciar o empreendimento de políticas sociais, alavancaram mais vitórias eleitorais no continente.

Ao entendermos as condicionantes, evidenciamos as duas vertentes de tipificações da maré: as que se baseiam nas semelhanças entre as forças políticas; e os que defendem a multiplicidade dessas esquerdas, especialmente, acudindo a existência de duas forças de esquerdas diferentes. Subscrevemos, então, a tipologia que defende a existência de apenas um grupo de esquerdas, ou seja, sua análise considera não apenas as semelhanças entre as diferentes forças, como, também, as diferenças.

Na tipologia subscrita é defendida a existência de dois subgrupos de esquerdas: as renovadoras, caracterizadas por um grau maior de institucionalização e de integração ao sistema político e pela crítica moderada ao neoliberalismo; e as

refundadoras, caracterizadas por um nível menor de institucionalização e integração ao sistema político, pela integração crítica às instituições da democracia representativa e pela crítica radical ao neoliberalismo. As forças progressistas que chegaram ao poder com as posses presidenciais de Luiz Inácio Lula da Silva, no Brasil, em 2003 e 2006; de Ricardo Lagos e Michelle Bachelet, no Chile, em 2000 e 2006, respectivamente; e de Tabaré Vázquez, no Uruguai, em 2005, são inseridas no primeiro grupo. Apesar de sermos contemplados pela categorização do autor, entendemos que a terminologia “refundadoras” é um tanto ousada, especialmente se considerarmos, não somente as propostas desses grupos, mas, especialmente, suas ações enquanto governos.

Deixamos para trás o primeiro capítulo da jornada, marcado por discussões do ponto de vista conceitual e teórico, e arrancamos rumo aos dois últimos trechos, caracterizados por serem substancialmente analíticos. Cabe então relembramos que ao começarmos nossa expedição, embarcamos com algumas questões que, agora, acreditamos haveremos encontrado se não um porto seguro, ao menos um cais. Tínhamos seis questões, duas de corte geral que se desdobravam em outras duas no âmbito doméstico e duas na arena externa.

Quanto às questões gerais que buscavam saber quais foram as principais ações dos governos em análise e em que medida elas versaram sobre políticas sociais e reorientação da política externa, obtivemos a seguinte resposta:

Percebemos que as ações políticas que marcaram esses governos circunscreveram questões que delineavam o aspecto consensual que a literatura pertinente apresenta como condicionante à enchente da maré rosa, ou seja, a crítica ao neoliberalismo, em maior ou menor medida, dependendo do caso. Dessa forma, as ações representavam, de maneira geral, uma retomada do papel do Estado, uma vez que o período anterior foi pautado no deslocamento do Estado para o mercado. Assim, as principais medidas implementadas se deram no âmbito das políticas sociais, especialmente, na ampliação dos PTRCs e na ênfase, de acordo com as especificidades nacionais, da política externa para a região.

Obtida essas respostas, abordamos as correntes de maré, entendida como as políticas públicas implementadas no bojo da maré rosa que foram levadas a cabo pelos governos progressistas do Brasil (2003-2010), Chile (2000-2010) e Uruguai (2005-2010) em duas frentes: a primeira, referente ao plano doméstico, vista no

segundo capítulo da travessia; e, a segunda corrente, alusiva à arena externa, vista no terceiro capítulo.

No segundo capítulo, ao percebermos as características das políticas sociais do período anterior à enchente da maré, conseguimos responder à pergunta sobre o que há de novo nas políticas sociais implementadas pelos governos progressistas que as distanciam das ações levadas a cabo pelas administrações de cunho neoliberal da seguinte forma:

A partir da enchente da maré rosa sob o Brasil, Chile e Uruguai, houve uma reorganização das questões sociais, ainda que o marco teórico de focalização tenha sido mantido, com continuidade dos PTRCs. Evidenciou-se um amplo debate visando a construção de consensos e, diante da correlação de forças, optou-se pela continuidade, mas reconstrução dos programas apontando para sua centralização e expansão, demonstrando um redirecionamento quanto às políticas sociais empreendidas pelas administrações anteriores. O exemplo brasileiro, inicia-se com a unificação dos quatro programas de transferência de renda (Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Vale Gás, Cartão Alimentação), junção que se dá a partir do aperfeiçoamento do Cadastro Único (CadÚnico), criado em 2001, conformando o PBF. No caso chileno ocorre a criação do ChS, buscando enfrentar o problema da extrema pobreza. Já no exemplo uruguaio, opta-se pela implementação do PANES, de caráter emergencial, e, posteriormente, da concretização de um plano estável de longo prazo chamado de AFAM-PE. Portanto, se antes se conferia um papel coadjuvante às questões sociais, transferindo o papel estatal aos mercados e até mesmo aos indivíduos, incentivando características filantrópicas e subordinando a esfera social à econômica, o paradigma não caminhou mais nesse sentido.

Ainda nesse segundo capítulo do trajeto, ao procedermos a comparação dos impactos diretos, a partir da revisão da literatura especializada, com base em quatro variáveis analíticas: pobreza, desigualdade, educação e saúde, respondemos ao questionamento que buscava compreender se essas políticas sociais empreendidas pelos governos dos três países cumpriram ou tem cumprido seus objetivos, com a seguinte argumentação:

Notamos impactos significativos sobre todos os índices, o que demonstra que os PTRCs foram ou, nos casos dos ainda em execução, são capazes de cumprir seus objetivos. Constatamos análises mais abrangentes para o caso brasileiro e um

déficit de estudos nos demais casos. Apesar disso, vislumbramos, de maneira geral, impactos representativos sobre indicadores de pobreza e desigualdade por parte do PBF, PANES e AFAM-PE e valores mais expressivos nos indicadores de educação e saúde no caso do ChS.

Tal fato é justificado por haver semelhanças entre o PBF, o PANES e as AFAM-PE no sentido de que tais programas buscam o alívio imediato da pobreza tendo mecanismos de evitar a transmissão intergeracional como elemento secundário. Já o ChS apresenta seu enfoque no combate à extrema pobreza a longo prazo, ademais de se integrar de maneira institucional com os serviços estatais.

Evidenciamos os indicadores sociais obtidos através da base de dados da CEPAL para termos uma visão geral e percebemos um efeito cascata na queda de índices de pobreza e desigualdade Brasil, Chile e Uruguai, o que está em consonância com o aumento sustentado do GPS ocorrido a partir da enchente da maré rosa. Indicando que se não se pode aferir seu impacto direto uma vez que a redução desses indicadores sofrem interferências das mais variadas como, por exemplo, do crescimento econômico aliado à atuação estatal na oferta de serviços de qualidade nos setores de saúde, saneamento básico, infraestrutura e educação, aumento do salário real e expansão da previdência, é inegável a contribuição desses programas para a amenização de problemas sociais latentes.

Ao ingressarmos no terceiro capítulo e, portanto, reta final da nossa empreitada, vimos a existência de uma primeira onda de regionalismo autonômico, marcada pelo pensamento cepalino e iniciada na década de 1950 e de uma segunda onda, durante a enxurrada neoliberal, que se iniciou a partir de meados da década de 1980 que é chamada de regionalismo aberto. Vimos que é sob a égide dessa segunda onda que ocorre, na maioria dos países da região, a transição de paradigmas das relações internacionais latino-americanas do Estado desenvolvimentista para o Estado neoliberal. A partir daí conseguimos responder à pergunta que se referia as diferenças entre as políticas externas das administrações anteriores à enchente da maré rosa das levadas a cabo pelos governos progressistas durante a recente onda de regionalismo, assim:

De maneira geral o que se percebe neste período, seja no caso chileno que foi o precursor da transição de paradigmas, no caso brasileiro onde essa transição viu-se dificultada, quanto no caso uruguaio que consolidou a transição nos governos

pós democratização, é a primazia da política comercial internacional, em detrimento, de uma política externa ativa. Após um período em que a política exterior se restringiu à política comercial internacional, esses governos progressistas propiciaram o debate sobre o modelo de inserção internacional de seus países.

Ao ingressarmos na recente onda de regionalismo, subscrevemos a tipologia que cremos abarcar melhor as características regionais, compreendo fatores não só da inflexão da agenda liberalizante e da altivez regional, mas, especialmente, da primazia da agenda política e de dimensões sociais. Nesse emaranhado de temas, coexistem diferentes eixos integracionistas que qualifica o período como de regionalismo multifacetado.

A partir daí, partimos para a última trincheira a ser transposta: o entendimento das PE brasileira, chilena e uruguaia nesse período de regionalismo multifacetado. Entendendo a PE como uma corrente de maré, ou seja, como uma política pública implementada pelos governos progressistas, fizemos uma análise que buscou abrir a caixa preta do Estado e apreender os atores responsáveis pelo impulso à integração sem desprezarmos as características do sistema internacional. Ao esmiuçamos o processo decisório das PE, de maneira comparada, as respostas ao questionamento engendrado sobre o impulso dessas administrações ao processo integracionista vieram à tona:

Percebemos que, de acordo com a especificidade de cada país, os governos constituídos a partir da enchente da maré rosa no Brasil, Chile e Uruguai, alavancaram, cada um a seu modo, a corrente de maré alta das PE na região. Identificamos um forte impulso brasileiro, em uma conjuntura marcada pela “presidencialização” da PEB, levado a cabo pelo engajamento presidencial de Lula e respaldado por uma corrente da diplomacia burocrática brasileira chamada de autonomista. Detectamos um impulso moderado uruguaio, em um contexto de “Presidente árbitro” e elevada influência da diplomacia parlamentar, no qual a orientação da PEU aberta e irrestrita sob a liderança do Ministro da Economia, Danilo Astori, era contrabalanceada por um Parlamento majoritariamente à esquerda. Descobrimos uma contribuição chilena ao processo integracionista limitada por um quadro de histórica predominância da DIRECON sobre a chancelaria e de um consenso sobre o regionalismo aberto, no qual Lagos conferiu ênfase a liberalização comercial e Bachelet um impulso notável a região.

Finalmente, avistamos que a amplitude da maré rosa, nos casos analisados, foi de um pico de maré alta, tanto nas correntes de maré das políticas sociais, quanto na de políticas externas para a região. No entanto, é imprescindível mencionar que, embora os esforços desses governos “renovadores” sejam louváveis, eles ainda estiveram aquém das necessidades regionais. É medular salientar que essas experiências só nos deram uma indicação de que o caminho para a construção de uma região mais justa e integrada, passa *sine qua non* por mais e melhor participação, e isso significa dizer: participação dos setores populares. Há que se pensar além-mar, sobretudo em tempos de maré vazante!

## REFERÊNCIAS

- AFUSEU. Asociación de Funcionarios del Servicio Exterior del Uruguay. **Editorial**. Asociación civil sin propósitos políticos ni fines de lucro [...] Disponível em: <<http://www.afuseu.org.uy/institucional>>. Acesso em 20 jan. 2017.
- AGUAYO TAMSEC, Marco. **El Servicio Exterior chileno: diagnóstico y necesidad de reforma para la modernización de la cancillería**. 2010. 248 f. Dissertação (Magíster en Política Exterior) - USACH-IDEA, Santiago de Chile, 2010
- ALCÁNTARA, Manuel. La escala de la izquierda. La ubicación ideológica de presidentes y partidos de izquierda en América Latina. **Nueva Sociedad**, n. 217, 2008.
- ALEGRE, Pablo. Los “giros” a la izquierda en el Cono Sur: gobiernos progresistas y alternativas de desarrollo en perspectiva comparada. In: ALEGRE, Pablo et al. **Las izquierdas latinoamericanas**. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO, 1ª ed. p. 31-75, 2010.
- ALESSANDRO, Martín. Clivajes sociales, estrategias de los actores y sistema de partidos: la competencia política en la Ciudad de Buenos Aires (1995-2005). **Revista SAAP**, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, v. 3, n. 4, p. 581-614, dic. 2009. Disponível em: <[http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1853-19702009000200001&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1853-19702009000200001&lng=es&nrm=iso)>. Acesso em: 09 out. 2016.
- ALEXANDRE, Cristina Vieira Machado. **O congresso brasileiro e a política externa (1985-2005)**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (IR/PUC-Rio), 2006.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. Planejamento no Brasil: memória histórica. **Parcerias estratégicas**, Brasília, v. 18, n. 1, p. 157-190, 2004.
- AMARANTE, Verónica et al. **Informe Final de la Evaluación de Impacto del PANES**. UDELAR: Instituto de Economía. Montevideo, 2009. Disponível em: <[http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/37904/1/informe\\_final\\_de\\_evaluacion\\_de\\_impacto\\_del\\_panes\\_metodo.pdf](http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/37904/1/informe_final_de_evaluacion_de_impacto_del_panes_metodo.pdf)>
- AMARANTE, Verónica; VIGORITO, Andrea. La Expansión de las Transferencias no Contributivas en Uruguay en los Últimos Años. **International Policy Centre for Inclusive Growth**. Nº 29, agosto, 2012. Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/pub/esp/IPCPolicyResearchBrief29.pdf>> Acesso em: 11 jul. 2016.
- AMORIM, Celso. LXV Sessão Ordinária da Assembleia Geral da ONU. Nova Iorque: ONU, 2010.
- \_\_\_\_\_. LX Sessão Ordinária da Assembleia Geral da ONU. Nova Iorque: ONU, p. 751-756, 2005. In: SEIXAS CORRÊA, Luiz Felipe de. (Org.) **O Brasil nas Nações Unidas: 1946 - 2006**. Brasília: FUNAG, 2007.
- ANASTASIA, Fátima; MENDONÇA, Christopher; ALMEIDA, Helga. Poder legislativo e política externa no Brasil: jogando com as regras. **Contexto int.**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 2, p. 617-657, 2012. Disponível em: <

85292012000200008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 15 jan. 2017.  
<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-85292012000200008>.

ARANDA BUSTAMANTE, Gilberto; RIQUELME RIVERA, Jorge. **La política exterior de Chile desde 1990. Inserción internacional y prioridad regional**. Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo / Vol. 6. No. 11. Enero-Junio, 2011a.

\_\_\_\_\_. Los actores de la Política Exterior: el caso del Congreso Nacional de Chile. **Polis**, Santiago, v. 10, n. 28, p. 359-392, 2011b. Disponível em: <[http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-65682011000100018&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-65682011000100018&lng=es&nrm=iso)>. Acesso em: 11 dez. 2016.  
<http://dx.doi.org/10.4067/S0718-65682011000100018>.

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

ARDITI, Benjamín. El giro a la izquierda en América Latina: ¿una política post-liberal? In: **Ciências Sociais Unisino**, 45(3), p. 232-246, 2009.

ASSUNÇÃO BARROS, José D'. História Comparada - da contribuição de Marc Bloch a constituição de um moderno campo historiográfico. **História Social Nº 13**, p. 07-21, 2007. Disponível em: <<http://www.ifch.unicamp.br/ojs/index.php/rhs/article/download/207/199>> Acesso em: 09 out. 2016.

BACHELET, Michelle. **Programa de Gobierno de Michelle Bachelet: estoy contigo**. Santiago: Archivo Chile, 2005. Disponível em: <[http://www.archivochile.com/Chile\\_actual/Elecciones\\_2005/Bachelet/01%20Programa\\_de\\_Gobierno.pdf](http://www.archivochile.com/Chile_actual/Elecciones_2005/Bachelet/01%20Programa_de_Gobierno.pdf)> Acesso em: 11 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **Intervención de S. E. la Presidenta de la República de Chile Michelle Bachelet en el Debate General del 61º período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas**. Nueva York: ONU, 2006a. Disponível em: <<http://www.un.org/webcast/ga/61/pdfs/chile-s.pdf>> Acesso em: 10 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **Mensaje Presidencial del 21 de mayo de 2006**. Valparaíso: Congreso Nacional, 2006b. Disponível em: <<http://historiapolitica.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/10555/6/2006.pdf>> Acesso em: 10 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **Intervención de S. E. la Presidenta de la República de Chile Michelle Bachelet en el Debate General del 62º período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas**. Nueva York: ONU, 2007a. Disponível em: <<http://www.un.org/webcast/ga/62/2007/pdfs/chile-sp.pdf>> Acesso em: 10 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **Mensaje Presidencial del 21 de mayo de 2007**. Valparaíso: Congreso Nacional, 2007b. Disponível em: <<http://historiapolitica.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/10555/5/2007.pdf>> Acesso em: 10 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **Intervención de S. E. la Presidenta de la República de Chile Michelle Bachelet en el Debate General del 63º período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas**. Nueva York: ONU, 2008a. Disponível em:

<<http://www.lanacion.cl/noticias/pais/el-discurso-de-bachelet-en-la-onu/2008-09-24/124048.html>> Acesso em: 10 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **Mensaje Presidencial del 21 de mayo de 2008.** Valparaíso: Congreso Nacional, 2008b. Disponível em: <<http://historiapolitica.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/10555/4/2008.pdf>> Acesso em: 10 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **Intervención de S. E. la Presidenta de la República de Chile Michelle Bachelet en el Debate General del 64º período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas.** Nueva York: ONU, 2009a. Disponível em: <[https://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/64/64\\_CL\\_es.pdf](https://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/64/64_CL_es.pdf)> Acesso em: 10 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **Mensaje Presidencial del 21 de mayo de 2009.** Valparaíso: Congreso Nacional, 2009b. Disponível em: <<http://historiapolitica.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/10555/1/2009.pdf>> Acesso em: 10 jan. 2017.

BANCO MUNDIAL; MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL. **Del PANES al Plan de Equidad.** Nota Técnica-Mayo 2008. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/INTURUGUAYINSPANISH/Resources/Notatecnica.pdf>> Acesso em: 01 jun. 2016.

BANCO MUNDIAL. World Development Report 1996. In: **From Plan to market,** Washington: Oxford University Press, 1996. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5979>> Acesso em: 09 mai. 2016.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. As políticas neoliberais e a crise na América do Sul. **Rev. bras. polít. Int.**, Brasília, v. 45, n. 2, p. 135-146, 2002.

BELLO, Rosario. **Evaluación y Planificación para el Desarrollo.** Santiago de Chile: ILPES/CEPAL, 2011. Disponível em: [http://www.sociedadpoliticaspUBLICAS.cl/archivos/BLOQUEM/Modernizacion\\_y\\_Gestion/Evaluacion\\_y\\_Planificacion\\_para\\_el\\_Desarrollo.pdf](http://www.sociedadpoliticaspUBLICAS.cl/archivos/BLOQUEM/Modernizacion_y_Gestion/Evaluacion_y_Planificacion_para_el_Desarrollo.pdf) Acesso em: 20 dez. 2016.

BERGOLO, Marcelo et al. **Evaluación cuantitativa del impacto de Asignaciones Familiares-Plan de Equidad.** Montevideo: MIDES, 2016. Disponível em: <<http://dinem.mides.gub.uy/innovaportal/file/62437/1/asignaciones-familiares---plan-de-equidad.-evaluacion-de-impacto.-2016.pdf>> Acesso em: 09 jun. 2016.

BERMÚDEZ, Mónica De Martino; GARRIDO, Laura Vecinday. Los Programas de Transferencia de Renta Condicionada bajo la lupa: olvidos, descuidos e invisibilidades. In: **Em Pauta**, Rio de Janeiro, 2o Semestre de 2015- n. 36, v. 13, p. 63 - 86, 2015.

BERNAL-MEZA, Raúl. A política exterior do Brasil: 1990-2002. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 45, n. 1, p. 36-71, 2002. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-73292002000100002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292002000100002&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 19 jan. 2017.

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

BORRAZ, Fernando; GONZÁLEZ, Nicolás. PANES: Focalización e Impacto. Revista de Ciencias Empresariales e Economía. **Assymmetric English Auctions Revisted**, 2008.

BRAND, Ulrich; SEKLER, Nicola. Postneoliberalism: catch-all word or valuable analytical and political concept? In: BRAND, Ulrich; SEKLER, Nicola (Ed). **Postneoliberalism – A beginning debate**. Development Dialogue, 51, p. 5-13, 2009.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 2016.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 4.714 de 30 de maio de 2003**. Cria a Câmara de Política Social, do Conselho de Governo. Brasília, DF, 2003a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/D4714.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4714.htm)>. Acesso em: 20 maio 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento. **Plano Plurianual 2004-2007**. Mensagem ao Congresso Nacional. MPOG. Brasília 2003b. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/ppa/ppa2004\\_7.html/ppa-2004-2007/mensagempresidencial.PDF](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/ppa/ppa2004_7.html/ppa-2004-2007/mensagempresidencial.PDF)> Acesso em: 20 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei Nº 10.836 de 9 de janeiro de 2004**. Cria o Bolsa Família e dá outras providências. Brasília, DF, 2004a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm)> Acesso em: 20 maio 2016.

\_\_\_\_\_. **Decreto Nº 5.209 de 17 de setembro de 2004**. Regulamenta a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. Brasília, DF, 2004b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5209.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5209.htm)> Acesso em: 19 maio 2016.

\_\_\_\_\_. **Decreto 5.749 11 de abril de 2006**. Altera o caput do art. 18 do Decreto no 5.209, de 17 de setembro de 2004, dispondo sobre atualizações de valores referenciais para caracterização das situações de pobreza e extrema pobreza no âmbito do Programa Bolsa Família, previstos no art. 2o, §§ 2o e 3o, da Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Brasília, DF, 2006. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/Decreto/D5749.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Decreto/D5749.htm)> Acesso em: 20 maio 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei Nº 11.692 de 10 de junho de 2008**. Dispõe sobre o Programa Nacional de Inclusão de Jovens - Projovem, instituído pela Lei no 11.129, de 30 de junho de 2005 [...]. Brasília, DF, 2008a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/l11692.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11692.htm)> Acesso em: 20 maio 2016.

BRASIL. **Decreto Nº 6.594 de 6 de outubro de 2008**. Institui o Programa Mercosul Social e Participativo. Brasília, DF, 2008b. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6594.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6594.htm)>. Acesso em: 20 maio 2016.

\_\_\_\_\_. **Decreto Nº 6.917 de 30 de julho de 2009**. Altera os arts. 18, 19 e 28 do Decreto no 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família. Brasília, DF, 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6917.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6917.htm)> Acesso em: 20 maio 2016.

\_\_\_\_\_. **Decreto Nº 7.492 de 2 de julho de 2011**. Institui o Plano Brasil sem Miséria. Brasília, DF, 2011. Acesso em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/Decreto/D7492.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Decreto/D7492.htm)> Disponível em: 20 maio 2016.

\_\_\_\_\_. **Decreto Nº 8.232 de 30 de abril de 2014**. Altera o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta o Programa Bolsa Família, e o Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011, que institui o Plano Brasil Sem Miséria. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/Decreto/D8232.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/Decreto/D8232.htm)> Acesso em: 20 maio 2016.

\_\_\_\_\_. **Decreto Nº 8.794 de 29 de junho de 2016**. Altera o Decreto no 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e o Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011, que institui o Plano Brasil Sem Miséria, e dá outras providências. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8794.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8794.htm)> Acesso em: 20 maio 2016.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Crise e Renovação da Esquerda na América Latina. **Lua Nova 21**, outubro 1990: 41-54.

\_\_\_\_\_. A nova centro-esquerda. **Revista Século XXI**, 2, maio 1999: 46-52.

\_\_\_\_\_. A nova esquerda: uma visão a partir do sul. **Revista Filosofia Política**, nova série, vol. 6, 2000: 144-178.

BRICEÑO-RUIZ, José. **La integración regional en América Latina y el Caribe: procesos históricos y realidades comparadas**. Caracas: Publicaciones Vicerrectorado Académico CODEPRE, 2007.

\_\_\_\_\_. Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina. In: **Estudios Internacionales 175**. Santiago: Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, 2013.

BUELVAS, Eduardo Pastrana. Why regionalism has failed in Latin America: lack of stateness as an important factor for failure of sovereignty transfer in integration projects. **Contexto int.**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 2, p. 443-469, 2013. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-85292013000200005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292013000200005&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 10 jan. 2017.

BYWATERS, Cristóbal. El «NO» de Ricardo Lagos a la invasión de Irak en 2003: el proceso de toma de decisiones de política exterior en Chile. **Estud. int. (Santiago, en línea)**, Santiago, v. 46, n. 177, p. 65-88, 2014. Disponível em: <[http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0719-37692014000100003&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0719-37692014000100003&lng=es&nrm=iso)>. Acesso em: 07 fev. 2017.

CAETANO, Gerardo; PÉREZ, Romeo; RILLA, José. La Partidocracia uruguaya. **Cuadernos del Claeh 44**. Montevideo: CLAEH, 1988.

CAMARGO, José Márcio; REIS, Maurício Cortez. Transferências e incentivos. In: BARROS, Ricardo Paes; FOGUEL, Miguel Nathan; ULYSSEA, Gabriel (Org.). **Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente**. Brasília: IPEA, 2 v. 2007.

CAMPELO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (Orgs). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. BRASÍLIA: IPEA, 2013.

CASON, Jeffrey W; POWER, Timothy J. Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy in the Cardoso-Lula Era. **International Political Science Review**, vol. 30, no. 2, 2009. Disponível em: <<http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0192512109102432>> Acesso em: 11 dez. 2016.

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

CASTELLS, Manuel. **Globalización, desarrollo y democracia: Chile en el contexto mundial**. Santiago: Fondo de Cultura Económica, 2005.

CASTRO, Jorge Abrahão; MODESTO, Lúcia. **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. Vol. 2. Brasília, DF: IPEA, p. 53-111, 2010.

CECEÑA, Ana Esther. Postneoliberalism and its bifurcations. In: BRAND, Ulrich; SEKLER, Nicola (Ed). **Postneoliberalism – A beginning debate**. Development Dialogue, 51, p. 33-44, 2009.

CEPAL. **Panorama social de América Latina 2008**. Santiago de Chile: Nações Unidas, 2008.

\_\_\_\_\_. Secretaría General Iberoamericana. **Espacios Iberoamericanos. Hacia una nueva arquitectura del Estado para el desarrollo**. Santiago de Chile: Nações Unidas, 2011.

\_\_\_\_\_. **Panorama social de América Latina 2012 documento informativo**. Santiago de Chile: Nações Unidas, 2012.

\_\_\_\_\_. **Panorama Social de América Latina 2013**. Santiago do Chile, 2013. Disponível: <<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/51767/PanoramaSocialDA2013DocInf.pdf>> Acesso em: 01 mai. 2016.

CEPAL; OIT. **Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe**. Santiago de Chile: Comissão Econômica para a América Latina; Organização Internacional do Trabalho, 2011.

CEPALSTAT. **Bases de datos estadísticas e Indicadores de América Latina y el Caribe**. Santiago de Chile: CEPAL. Disponível em: <<http://interwp.cepal.org/cepalstat/engine/index.html>> Acesso em: 15 set. 2016.

CERVO, Amado Luiz. Sob o signo neoliberal: as relações internacionais da América Latina. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 43, n. 2, p. 5-27, 2000. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-73292000000200001&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292000000200001&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 10 dez. 2016.

CHASQUETTI, Daniel; BUQUET, Daniel. La democracia en Uruguay: una partidocracia de consenso. **Política**, núm. 42, otoño, p. 221-247, 2004.

CHASQUETTI, Daniel. **El proceso legislativo de la política exterior (2005-2007)**. Seminario Inserción Internacional del Uruguay. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales e Instituto Artigas de Servicio Exterior, 2007.

\_\_\_\_\_. **Parlamento y carreras legislativas en Uruguay. Un estudio sobre reglas, partidos y legisladores en las cámaras**. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales – UdelaR, 2014.

CHEIBUB, Zairo. Diplomacia e construção institucional: o Itamaraty em perspectiva histórica. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, IUPERJ, 28, 1985.

CHILE. Constituição (1980). **Constitución Política de la República de Chile**. Valparaíso: Congreso Nacional, 2005.

\_\_\_\_\_. Biblioteca del Congreso Nacional. **Ley Nº 19.949**. Establece Un Sistema De Protección Social para Familias en Situación de Extrema Pobreza denominado “Chile Solidario”. Valparaíso, 2004. Disponível em: <<http://bcn.cl/1uzat>> Acesso em: 03 mai. 2016.

CLEARY, Matthew. Explaining the left’s resurgence. **Journal of Democracy**, p. 35-49, 2006.

CLÉRICO, Lilia Ferro. Democracia y política exterior: Uruguay (1985-2006). **América Latina Hoy**, vol. 44, diciembre, p. 115-132, 2006. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/pdf/308/30804406.pdf>> Acesso em: 20 dez. 2016.

CORTÉS, Alexis. La Reprimarización del Modelo de Desarrollo Chileno. **OIKOS**, (Rio de Janeiro) vol. 11, n. 1, 2012.

DABÈNE, Olivier. **Explaining Latin America’s fourth wave of regionalism Regional integration of a third kind**. San Francisco: Congress of the Latin American Studies Association, LASA, 2012. Disponível em: <[http://www.sciencespo.fr/opalc/sites/sciencespo.fr.opalc/files/Explaining%20the%20fourth%20wave%20\(long%20version\).docx](http://www.sciencespo.fr/opalc/sites/sciencespo.fr.opalc/files/Explaining%20the%20fourth%20wave%20(long%20version).docx)>. Acesso em: 10 jan. 2017.

DYE, Thomas D. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall. 1984.

EASTON, David. **The Political System**. New York, Alfred A. Knopf, Inc.; 1953.

ELEY, Geoff. **Forjando a democracia: a história da esquerda na Europa, 1850-2000**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2005.

FAIRCLOUGH, Norman. **Discurso e mudança social**. Tradução de Izabel Magalhães, et al. Brasília: Editora UNB; 1991.

FELIÚ RIBEIRO, Pedro; ONUKI, Janina. Unidade partidária e política externa na América Latina. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 29, n. 86, p. 125-142, 2014. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69092014000300009&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092014000300009&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 28 jan. 2017.

FELIÚ RIBEIRO, Pedro; OLIVEIRA, Amâncio Jorge Silva Nunes; GALDINO, Manoel. Política externa chilena e espectro ideológico político-partidário: um estudo sobre a

Câmara dos Deputados (2002-2006). **Dados**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 4, p. 835-870, 2009. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582009000400002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582009000400002&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 28 jan. 2017.

FERNÁNDEZ LUZURIAGA, Wilson; FERRO CLÉRICO, Lilia. La agenda de la Política Exterior Uruguay 1985-200: una visión académica. **Serie de Documentos de Trabajo Nº 64**. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, 2014.

FERNÁNDEZ LUZURIAGA, Wilson. Teoría de toma de decisiones en Relaciones Internacionales. De los autores paradigmáticos al triángulo decisorio en Uruguay. Montevideo: **Anales 5º Congreso Uruguayo de Ciencia Política**, 2014. Disponível em: <[http://aucip.org.uy/docs/v\\_congreso/ArticulospresentadosenVcongresoAucip/AT17-PoliticaInternacional/FernandezLuzuriaga\\_Teoriadetomadecision.pdf](http://aucip.org.uy/docs/v_congreso/ArticulospresentadosenVcongresoAucip/AT17-PoliticaInternacional/FernandezLuzuriaga_Teoriadetomadecision.pdf)> Acesso em: 15 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. La política exterior uruguayana desde tres singularidades [ONLINE]. Montevideo: **Nota de La ONDA digital sobre apertura del Seminario el 14 y 15 de Agosto de 2007**, 2007. Disponível em: <<http://www.laondadigital.uy/LaOnda2/301-400/356/A31.htm>> Acesso 10 jan. 2017.

FERREIRA, Jorge (Org.) **O Populismo e sua História: debate e crítica**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 380 f. 2001.

FIORI, José Luís. Olhando para esquerda Latino-americana. In: DINIZ, Eli (org). **Globalização, Estado e Desenvolvimento. Dilemas do Brasil no Novo Milênio**. Rio de Janeiro, FGV, p. 97-125. 2007.

FRANÇA, Cássio L. de; SANCHEZ BADIN, Michelle Ratton. A inserção internacional do Poder Executivo nacional brasileiro. **Análises e Propostas**, Friedrich Ebert Stiftung, n. 40, ago. 2010.

FA. Frente Amplio. **Grandes lineamientos programáticos para el gobierno 2005 - 2010: porque entre todos otro Uruguay es posible**. Montevideo: IV Congreso Extraordinario del Frente Amplio, 2003. Disponível em: <<http://www.frenteampio.org.uy/index.php?Q=download&ID=1040>> Acesso em: 11 jan. 2017.

FUENTES, Claudio. Resistencias a un cambio organizacional: El caso de la Cancillería de Chile. **Revista de Ciencia Política**, Santiago, vol 28, Nº 2, p. 53-76, 2008.

FUENTES VERA, Cristián. La política exterior de la transición chilena desde sus fuentes internas. **Si Somos Americanos**, Santiago, v. 14, n. 2, p. 133-157, 2014. Disponível em: <[http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0719-09482014000200006&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0719-09482014000200006&lng=es&nrm=iso)> Acesso em: 05 jan. 2017.

FUENTES VERA, Cristián. Política Exterior de Chile (transición, políticas públicas y algo más). **Revista Enfoques**, Vol. XIV, Nº 24, p. 203-227, 2016. Disponível em: <[http://www.revistaenfoques.cl/index.php/revista-uno/article/view/391/pdf\\_46](http://www.revistaenfoques.cl/index.php/revista-uno/article/view/391/pdf_46)> Acesso em: 20 jan. 2017.

GALASSO, Emanuela; CARNEIRO, Pedro. **Conclusiones de la evaluación de Chile Solidario**. 2008. Disponível em: <[http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/btca/txtcompleto/evaluacChileSol-conclusion\\_b.mundial.pdf](http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/btca/txtcompleto/evaluacChileSol-conclusion_b.mundial.pdf)> Acesso em: 11 jul. 2016.

GARCÉ, Adolfo. Regímenes Políticos de Conocimiento: Construyendo un nuevo concepto a partir de eventos de cambio seleccionados en políticas públicas del gobierno de Tabaré Vázquez (Uruguay, 2005-2009). **Rev. cienc. polít. (Santiago)**, Santiago, v. 34, n. 2, p. 439-458, 2014. Disponível em: <[http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-090X2014000200005&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2014000200005&lng=es&nrm=iso)> Acesso em: 28 jun. 2016.

GARDINI, Gian Luca. Towards modular regionalism: the proliferation of Latin American cooperation. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 58, n. 1, p. 210-229, 2015.

GARRETÓN, Manuel Antonio. Neoliberalismo corrigido e progressismo limitado: os governos da Concertação no Chile, 1990-2010. In: MARTINS, José Renato Vieira. **Chile**. Coleção Nossa América Nuestra. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, p. 429-475, 2016.

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

\_\_\_\_\_. **Para Uma Terceira Via**, 2ª ed., Tradução de Maria Luiza X. de A. Borges, Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1999.

GOULART, Mayra. O refluxo da Maré Rosa e o impasse do chavismo na Venezuela. **Breviário de Filosofia Pública**. Nº 138, p. 81-87. Rio de Janeiro: UFF, 2015.

GUDYNAS, Eduardo. El malestar Moderno con el Buen Vivir: Reacciones y resistencias frente a una alternativa al desarrollo. **Revista Ecuador Debate Nº 88**, 2013, p. 183-205. Disponível em: <<http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/5411/1/RFLACSO-ED88-11-Gudynas.pdf>> Acesso em: 09 out. 2016.

HALLIDAY, Fred. **Repensando as relações internacionais**. Porto Alegre: Ed. da Universidade/UFRGS, 1999.

HAAS, Ernest B. **Beyond the Nation State**. Stanford: Stanford University Press, 1964.

HAZLETON, William A. Los Procesos de Decisión y las Políticas Exteriores. In: Manfred Wilhelmy, editor: **La Formación de la Política Exterior de Los Países Desarrollados y América Latina**. Anuario RIAL. Buenos Aires, 6EL, 1987.

HIRST, Mónica; PINHEIRO, Leticia. A Política Externa do Brasil em dois tempos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Ano 38, nº 1, p. 5-23, 1995.

HOBBSAWM, Eric. **A era das revoluções (1789-1848)**. 3. Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

HUERTAS FUSCALDO, Bruna Muriel; URQUIDI, Vivian. O Buen Vivir e os saberes ancestrais frente ao neo-extratativismo do século XXI », **Polis [Online]**, 40, 2015. Disponível em: <<http://polis.revues.org/10643>> Acesso em: 09 out. 2016.

JAKOBSEN, Kjeld Aagaard. **Análise de Política Externa Brasileira: continuidade, mudanças e rupturas no Governo Lula**. São Paulo: Universidade de São Paulo, Instituto de Relações Internacionais, 2016 (Tese de Doutorado).

KEOHANE, Robert O; NYE, Joseph. **Power and Interdependence**. World Politics in Transition: Boston, Little Brown, 1977.

KFURI BARBOSA, Regina. **O Mercosul e o regionalismo multifacetado**. Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos, 2015. (Tese de Doutorado).

KRASNER, Stephen D. Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. In: Stephen D. Krasner (comp.), **International Regimes**. NY: Cornell University Press, p. 185-206, 1982.

LAGOS, Ricardo. **Programa de Gobierno de Ricardo Lagos: para crecer con igualdad**. Santiago: Archivo Chile, 1999. Disponível em: <[http://www.archivochile.com/Gobiernos/gob\\_rlagos/de/GOBdelagos0002.pdf](http://www.archivochile.com/Gobiernos/gob_rlagos/de/GOBdelagos0002.pdf)> Acesso em: 11 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **Intervención de S. E. el Presidente de la República de Chile Ricardo Lagos en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas**. Nueva York: ONU, 2000a. Disponível em: <<http://archivo.fdd.cl:8080/wwwisis/repos/repos4/202820.pdf>> Acesso em: 10 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **Mensaje Presidencial del 21 de mayo de 2000**. Valparaíso: Congreso Nacional, 2000b. Disponível em: <<http://historiapolitica.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/10560/1/2000.PDF>> Acesso em: 10 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. Chile en un mundo en cambio. **Foreign Affairs en Español**, nº1, Primavera, p. 67-81, 2001a.

\_\_\_\_\_. **Intervención de S. E. el Presidente de la República de Chile Ricardo Lagos en el Debate General del 56º período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas**. Nueva York: ONU, 2001b. Disponível em: <<http://www.un.org/webcast/ga/56/statements/011110chileS.htm>> Acesso em: 10 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **Mensaje Presidencial del 21 de mayo de 2001**. Valparaíso: Congreso Nacional, 2001c. Disponível em: <<http://historiapolitica.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/10560/3/2001.PDF>> Acesso em: 10 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **Mensaje Presidencial del 21 de mayo de 2002**. Valparaíso: Congreso Nacional, 2002. Disponível em: <<http://historiapolitica.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/10560/4/2002.PDF>> Acesso em: 10 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **Mensaje Presidencial del 21 de mayo de 2003**. Valparaíso: Congreso Nacional, 2003. Disponível em: <<http://historiapolitica.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/10560/5/2003.PDF>> Acesso em: 10 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **Intervención de S. E. el Presidente de la República de Chile Ricardo Lagos en el Debate General del 59º período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas.** Nueva York: ONU, 2004a. Disponível em: <<http://www.un.org/webcast/ga/59/statements/chilspa040921.pdf>> Acesso em: 10 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **Mensaje Presidencial del 21 de mayo de 2004.** Valparaíso: Congreso Nacional, 2004b. Disponível em: <<http://historiapolitica.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursolegales/10221.3/10560/6/2004.PDF>> Acesso em: 10 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **Mensaje Presidencial del 21 de mayo de 2005.** Valparaíso: Congreso Nacional, 2005. Disponível em: <<http://historiapolitica.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursolegales/10221.3/10560/7/2005.PDF>> Acesso em: 10 jan. 2017.

LANZARO, Jorge. **Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina.** 2001. Disponível em: <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20101028013651/lanzaro.pdf>> Acesso em: 10 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. La “tercera ola” de las izquierdas latinoamericanas: entre el populismo y la social-democracia. In: **Laz izquierdas latinoamericanas y el gobierno: experiencias y desafíos.** Editorial Pablo Iglesias: Madrid, 2006.

\_\_\_\_\_. La social democracia criolla. **Nueva Sociedad** 217, 2008.

\_\_\_\_\_. Continuidad y cambios en una vieja democracia de partidos: Uruguay (1910-2010). **Opin. Pública**, Campinas, v. 19, n. 2, p. 235-269, 2013. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762013000200001&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762013000200001&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 26 jan. 2017.

LARRAÑAGA, Osvaldo; CONTRERAS, Dante. **Chile Solidario y Combate a la Pobreza.** Santiago: PNUD, 2010.

LARRAÑAGA, Osvaldo; CONTRERAS, Dante; CABEZAS, Gustavo. **Políticas Contra la Pobreza: de Chile Solidario al Ingreso Ético Familiar.** Santiago: PNUD, 2015.

LARRAÑAGA, Osvaldo; RODRÍGUEZ, María Eugenia. **Desigualdad de Ingresos y Pobreza en Chile 1990 a 2013.** Santiago: PNUD, 2015. Disponível em: <[http://www.undp.org/content/dam/chile/docs/pobreza/undp\\_cl\\_pobreza\\_cap\\_7\\_desigu-y-pob\\_editada.pdf](http://www.undp.org/content/dam/chile/docs/pobreza/undp_cl_pobreza_cap_7_desigu-y-pob_editada.pdf)> Acesso em: 20 outubro 2016.

LAVADOS, Iván. **Evolución de las políticas sociales en Chile 1964-1980.** Estudios ILPES-UNICEF sobre Políticas Sociales. Santiago: UNICEF, 1983.

LAZO CIVIDANES, Jorge. Luchas hegemónicas y cambio político: el avance de la izquierda suramericana en perspectiva comparada. **Colombia Internacional**, n. 66, 2007.

LEÃO PINHEIRO, Flávio. Poder Legislativo e política externa: um estudo sobre a influência do Congresso Nacional do Chile na formulação da política comercial durante a década de 1990. **Contexto int. [online]**. 2008, vol.30, n.1, p.89-139. ISSN 0102-8529. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-85292008000100003>

LEÓN, Aparicio Ponce de. **Dinámicas de Cooperación y Conflicto en el gobierno del Frente Amplio**. Montevideo: UDELAR, 2008. Disponível em: <[https://www.colibri.udelar.edu.uy/bitstream/123456789/4913/1/TCP\\_PoncedeLe%C3%B3nAparicio.pdf](https://www.colibri.udelar.edu.uy/bitstream/123456789/4913/1/TCP_PoncedeLe%C3%B3nAparicio.pdf)> Acesso em: 05 jan. 2017.

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

LESSA, Antônio Carlos; COUTO, Leandro Freitas; FARIAS, Rogério de Souza. Política externa planejada: os planos plurianuais e a ação internacional do Brasil, de Cardoso a Lula (1995-2008). **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 52, n. 1, p. 89-109, 2009. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-73292009000100005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292009000100005&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 24 jan. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292009000100005>.

LIMA, Valéria; *et al.* Contextualização socioeconômica, política dos PTRC na América Latina e Caribe. In: **R. Pol. Públ.**, São Luís, Número Especial, p. 291-297, julho de 2014.

LÓPEZ BURIAN, Camilo. Partidos políticos, ideología y política exterior en Uruguay (2010-2014). **Colomb.Int.**, Bogotá, n. 83, p. 135-169, 2015a. Disponível em: <[http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0121-56122015000100007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-56122015000100007&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 11 Jan. 2017. <http://dx.doi.org/10.7440/colombiaint83.2015.06>.

\_\_\_\_\_. **Partidos políticos y política exterior en Uruguay (1985 – 2015)**. Montevideo: Universidad de la República, Facultad Ciencia Sociales, 2015b. (Tese de Doutorado).

LÓPEZ BURIAN, Camilo; SILVA, Rodinei Tarciano. El discurso político partidario sobre la política exterior en Brasil y Uruguay (2003-2014). **Rev. Urug. Cienc. Polít.**, Montevideo, v. 4, n. spe, p. 67-84, jul. 2015. Disponível em: <[http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1688-499X2015000200004&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1688-499X2015000200004&lng=es&nrm=iso)>. Acesso em: 11 jan 2017.

LOMBARDO ESTAY, Pia; HENRÍQUEZ UZAL, María José. La política exterior chilena en los '90: (re) inserción internacional y dilemas regionales. **Revista de Historia USAL** (Universidad del Salvador), Facultad de Historia, Geografía y Turismo, N°5, ISSN 1851-443X. p. 149-175, 2012.

LUKES, Steven. Epilogue: the grand dichotomy of the twentieth century. In: BALL, T.; BELLAMY, R. (Eds.). **The Cambridge History of Twentieth-Century Political Thought**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. LVIII Sessão Ordinária da Assembléia Geral das Nações Unidas. Nova Iorque: ONU, p. 699-703, 2003a. In: SEIXAS CORRÊA, Luiz Felipe de. (Org.) **O Brasil nas Nações Unidas: 1946 - 2006**. Brasília: FUNAG, 2007.

\_\_\_\_\_. **Mensagem do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, ao Congresso Nacional, pela instalação da 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 52ª Legislatura em 17 de fevereiro de 2003**. Brasília: Biblioteca Presidência da República, 2003b. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula->

da-silva/discursos/1o-mandato/pdfs-2003/17-02-2003-mensagem-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-ao-congresso-nacional-por-ocasio-da-solenidade-de-abertura-dos-trabalhos-de-abertura-dos-trabalhos-do-poder-legislativo/view> Acesso em: 10 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. LIX Sessão Ordinária da Assembléia Geral da ONU. Nova Iorque: ONU, p. 711-722, 2004a. In: SEIXAS CORRÊA, Luiz Felipe de. (Org.) **O Brasil nas Nações Unidas: 1946 - 2006**. Brasília: FUNAG, 2007.

\_\_\_\_\_. **Mensagem do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, ao Congresso Nacional, pela instalação da 2ª Sessão Legislativa Ordinária da 52ª Legislatura em 16 de fevereiro de 2004**. Brasília: Biblioteca Presidência da República, 2004b. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2004/16-02-04-mensagem-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-ao-congresso-nacional/view>> Acesso em: 10 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **Mensagem do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, ao Congresso Nacional, pela instalação da 3ª Sessão Legislativa Ordinária da 52ª Legislatura em 15 de fevereiro de 2005**. Brasília: Biblioteca Presidência da República, 2005. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2005/15-02-2005-mensagem-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-ao-congresso-nacional-sobre-atuacao-do-executivo-em-2004-e-plano-de-acao/view>> Acesso em: 10 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. LXI Sessão Ordinária da Assembléia Geral da ONU. Nova Iorque: ONU, p. 757-761, 2006a. In: SEIXAS CORRÊA, Luiz Felipe de. (Org.) **O Brasil nas Nações Unidas: 1946 - 2006**. Brasília: FUNAG, 2007.

\_\_\_\_\_. **Mensagem do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, ao Congresso Nacional, pela instalação da 4ª Sessão Legislativa Ordinária da 52ª Legislatura em 15 de fevereiro de 2006**. Brasília: Biblioteca Presidência da República, 2006b. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2006/15-02-2006-mensagem-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-ao-congresso-nacional-pela-instalacao-da-4a-sessao-legislativa-ordinaria-da-52a-legislatura/view>> Acesso em: 10 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **Discurso de S.E. o Senhor Luiz Inácio Lula da Silva Presidente da República Federativa do Brasil no Debate Geral da 62ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas**. Nova Iorque: Nações Unidas, 2007a. Disponível em: <<http://www.un.org/webcast/ga/62/2007/pdfs/brazil-orig.pdf>> Acesso em: 10 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **Mensagem do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, ao Congresso Nacional, pela instalação da 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 53ª Legislatura em 02 de fevereiro de 2007**. Brasília: Biblioteca Presidência da República, p. 9-10, 2007b. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/mensagens-ao-congresso/2007>> Acesso em: 10 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **Discurso de S.E. o Senhor Luiz Inácio Lula da Silva Presidente da República Federativa do Brasil no Debate Geral da 63ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas.** Nova Iorque: Nações Unidas, 2008a. In: BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Resenha de Política Exterior do Brasil, número 103, 2º semestre de 2008. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2008. Disponível em: <[http://www.itamaraty.gov.br/images/ed\\_biblioteca/resenhas\\_peb/Resenha\\_numero\\_103\\_2\\_2008.pdf](http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_biblioteca/resenhas_peb/Resenha_numero_103_2_2008.pdf)> Acesso em: 10 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **Mensagem do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, ao Congresso Nacional, pela instalação da 2ª Sessão Legislativa Ordinária da 53ª Legislatura em 06 de fevereiro de 2008.** Brasília: Biblioteca Presidência da República, 2008b. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2008/06-02-2008-texto-introductorio-da-mensagem-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-ao-congresso-nacional-2008/view>> Acesso em: 10 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **Discurso de S.E. o Senhor Luiz Inácio Lula da Silva Presidente da República Federativa do Brasil no Debate Geral da 64ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas.** Nova Iorque: Nações Unidas, 2009a. Disponível em: <[https://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/64/64\\_BR\\_pt.pdf](https://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/64/64_BR_pt.pdf)> Acesso em: 10 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **Mensagem do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, ao Congresso Nacional, pela instalação da 3ª Sessão Legislativa Ordinária da 53ª Legislatura em 02 de fevereiro de 2009.** Brasília: Biblioteca Presidência da República, p. 9-11, 2009b. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/mensagens-ao-congresso/mensagem-ao-congresso-nacional-na-abertura-da-terceira-sessao-legislativa-ordinaria-da-53a-legislatura-2009/mensagem-ao-congresso-nacional-2009-parte-1/view>> Acesso em: 10 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **Mensagem do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, ao Congresso Nacional, pela instalação da 4ª Sessão Legislativa Ordinária da 53ª Legislatura em 02 de fevereiro de 2010.** Brasília: Biblioteca Presidência da República, p. 9-11, 2010. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/mensagens-ao-congresso/mensagem-ao-congresso-nacional-na-abertura-da-quarta-sessao-legislativa-ordinaria-da-53a-legislatura-2010>> Acesso em: 10 jan. 2017.

MALAMUD, Andrés; SCHMITTER, Philippe C. La experiencia de integración europea y el potencial de integración del Mercosur. Desarrollo Económico. **Revista de Ciencias Sociales**, 181, p. 3-31, 2006.

MALAMUD, Andrés; GARDINI, Gian Luca. Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and its Lessons. **The International Spectator: Italian Journal of International Affairs**, 47:1, 116-133, 2012.

MANSFIELD, Edward D.; MILNER, Helen V. **The political economy of regionalism.** Columbia University Press, 1997.

MARTIN, Juan. **Funciones básicas de la planificación económica y social**. Serie de Gestión Pública No.51, ILPES, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2005.

MARTINS, José Renato Vieira. **Chile**. Coleção Nossa América Nuestra. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2016.

MARTORANO, Bruno; SANFILIPPO, MARCO. Innovative Features in Conditional Cash Transfers: An impact evaluation of Chile Solidario on households and children, **Innocenti Working Paper No. 2012-03**, UNICEF Innocenti Research Centre, Florence. Disponível em: <[https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/iwp\\_2012\\_03.pdf](https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/iwp_2012_03.pdf)> Acesso em: 11 abril 2016.

MELO, Gioia de; VIGORITO, Andrea. Elementos para la reforma del régimen de asignaciones familiares en Uruguay. In: OIT. **Asignaciones familiares en Uruguay: evaluación y propuestas de reforma**. Santiago, Chile, 2007. Disponível em: <<http://www.bps.gub.uy/bps/file/6489/1/asignaciones-familiares.pdf>>. Acesso em: 01 jun. 2016.

MESA-LAGO, C. **Desarrollo social, reforma del Estado y la seguridad social, al umbral del siglo XXI**. In: *IV Congreso Internacional sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. México, 1999.

\_\_\_\_\_. Evaluación de un cuarto de siglo de reformas estructurales de pensiones en América Latina, **Revista de la CEPAL** 84, Santiago de Chile, 2004.

MIDAGLIA, Carmen; ANTÍA, Florencia. La Izquierda en el Gobierno: ¿Cambio o Continuidad en las Políticas de Bienestar Social? **Revista Uruguay de Ciencia Política**. Montevideo: ICP, 2007. p. 131-157. Disponível em: <<http://www.scielo.edu.uy/pdf/rucp/v16n1/v16n1a08.pdf>> Acesso em: 27 jun. 2016.

MIGNOLO, Walter. Evo Morales en Bolivia: ¿giro a la izquierda o giro descolonial? In: José da Cruz (Ed.). **Democracias en Desconfianza. Ensayos en sociedad civil y política en América Latina**. P. 93-106. Montevideo: Editorial Coscoroba, 2006.

MIGUENS, Altineu Pires. Marés e correntes de maré; correntes oceânicas. In: **Navegação: a ciência e a arte - navegação costeira, estimada e em águas restritas**. Niterói: DHN - Diretoria de Hidrografia e Navegação, órgão da Marinha do Brasil, 1996. Volume I, cap. 10, p. 227-274.

MILANI, Carlos R. S. Atores e agendas no campo da política externa brasileira de direitos humanos. In: MILANI, Carlos R. S, PINHEIRO, Leticia (Orgs). **Política externa brasileira: a política das práticas e as práticas da política**. Rio de Janeiro: FGV, 2011.

MILANI, Carlos R. S; PINHEIRO, Leticia. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. **Contexto int.**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p. 11-41, 2013. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-85292013000100001&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292013000100001&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 08 jan. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-85292013000100001>.

MIRZA, Christian. Experiencias y desafíos de implementación de una nueva malla de protección social, el caso del Plan de Equidad. In: SERNA, Miguel. (Coord.)

**Pobreza y (des)igualdad en Uruguay: una relación en debate.** Montevideo: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, p. 303-322, 2010.

MITRE, Antonia Fernanda. As peregrinações de um conceito: populismo na América Latina. **Cadernos de História Vol 10**, Nº 13, 2008.

MKANDAWIRE, Thandika. Targeting and universalism in poverty reduction. **Social Policy and Development Programme Paper**, Nº 23, Ginebra, Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD), dezembro, 2005.

MONTEIRO, Iraneth. **Integração de Políticas Sociais: um estudo de caso sobre o Bolsa Família.** Rio de Janeiro, FGV, 2011. (Dissertação de Mestrado).

MOREIRA, Constanza. Resistencia política y ciudadanía: plebiscitos y referéndums en el Uruguay de los '90. **Revista América Latina Hoy.** Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, n. 36, p.17-45, 2004.

MOREIRA, Constanza. Sistemas de partidos, alternancia política e ideología en el Cono Sur (Argentina, Brasil, Chile Y Uruguay). **Rev. Urug. Cienc. Polít.**, Montevideo, v.15, n. 1, p. 31-56, 2006. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=297322669003>>. Acesso em: 15 jan. 2017.

MOREIRA, Constanza. **Entre la protesta y el compromiso: la izquierda en el gobierno en Uruguay y América Latina.** Montevideo: Ediciones Trilce, 2009.

MUÑOZ, Heraldo. Las Relaciones Exteriores del Gobierno Militar Chileno. In: GARRETÓN, Manuel, et al. **Chile, 1973-198?** Santiago: FLACSO, p. 229-249, 1983.

NASCIMENTO JÚNIOR, Wanderley. O paradigma do “vivir bien” no Estado Plurinacional da Bolívia como referente para a construção de políticas públicas emancipatórias. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais**, v.1, n. 1, p. 212-234, 2016.

NATHAN HAASS, Richard. **The age of nonpolarity – what will follow US dominance** [ONLINE], 2008. Disponível em: <<https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2008-05-03/age-nonpolarity>> Acesso em: 5 jan. 2017.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes. Atores políticos e Parlamento brasileiro no Mercosul. **Leviathan – Cadernos de Pesquisa Política**, n. 1, p. 231-252, 2004.

OLIVEIRA CASTRO, Flavio Mendes de. **Dois séculos de história de organização do Itamaraty (1808 a 2008).** Brasília: FUNAG, 2009. Vol. II.

ONUJI, Janina; OLIVEIRA, Amâncio Jorge de. Eleições, política externa e integração regional. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, n. 27, p. 145-155, 2006. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782006000200010&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782006000200010&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 27 jan. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782006000200010>.

ONUJI, Janina; OLIVEIRA, Jorge Amancio. Eleições, partidos políticos e política externa no Brasil. **Revista Política Hoje**, v. 19, nº1, 2010. Disponível em: <<http://periodicos.ufpe.br/revistas/index.php/politicohoje/article/view/3836>> Acesso em: 10 jan. 2017.

- PANIZZA, Francisco. La marea rosa. **Análise de Conjuntura OPISA**, Nº8. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro: Rio de Janeiro, 2006.
- PASTORINI, Alejandra; MARTINEZ, Inés. Tendências das mudanças da proteção social no Brasil e no Uruguai: a centralidade das redes mínimas na América Latina. **Rev. katálysis**, Florianópolis, v. 17, n. 1, p. 59-67, 2014. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1414-49802014000100006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802014000100006&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 25 jun. 2016.
- PECEQUILLO, Cristina Soreanu. A política externa do Brasil no século XXI: os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 51, n. 2, p. 136-156, Dec. 2008. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-73292008000200009&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292008000200009&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 23 jan. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292008000200009>.
- PECK, Jamie; THEODORE, Nik; BRENNER, Neil. Mal-estar no pós-neoliberalismo. **Novos estud. - CEBRAP**, São Paulo, n. 92, p. 59-78, 2012. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-33002012000100005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002012000100005&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 10 jan. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-33002012000100005>.
- PEREIRA DA SILVA, Fabricio. **Vitórias na Crise: Trajetórias das esquerdas latino-americanas contemporâneas**. Ponteio, Rio de Janeiro, 2011.
- PETERS, B. Guy. **American Public Policy**. New Jersey: Chatham House. 1986
- PETKOFF, Teodoro. Dos izquierdas. **Nueva Sociedad**, n. 197, 2005.
- PEYRE DUTREY, Alexandre. Successful targeting? Reporting efficiency and costs in targeted poverty alleviation programmes. **Social Policy and Development Programme Paper**, Nº 37, Ginebra, Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD), novembro, 2007.
- PINHEIRO, Leticia. Autores y actores de la política exterior brasileña. **Foreign Affairs en Español**, v. 9, p. 14-24, 2009.
- PNUD. **Desarrollo humano en Uruguay 2008**. Política, políticas y desarrollo humano. Montevideo: PNUD, 2008.
- PORRAS, José Ignacio. La estrategia chilena de acuerdos comerciales: un análisis político. In: **Serie Comercio Internacional Nº 36**. Santiago: CEPAL, 2003
- PREBISCH, Raúl. Commercial policy in the underdeveloped countries. **The American Economic Review**, p. 251–273, 1959.
- PRZEWORSKI, Adam; TEUNE, Henry. **The logic of comparative social inquiry**. Michigan: Wiley-Interscience, 1970.
- PUTNAM, Robert. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. **International Organization**, vol. 43, no. 3, 1998, p. 427–460.
- RACZYNSKI, Dagmar. Sistema Chile Solidario y la Política de Protección Social de Chile: lecciones del pasado y agenda para el futuro. **IFHC Working Paper Projeto Nova Agenda**, iFHC/Cieplan, 2008.

RAMÍREZ GALLEGOS, Franklin. Mucho más que dos izquierdas. In: **Nueva Sociedad**, nº 205. p. 30-44, 2006.

RASELLA, Davide. *et al.* Efeitos do Programa Bolsa Família sobre a mortalidade de crianças: uma análise nos municípios brasileiros. p. 247-262. In: CAMPELO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (Orgs). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. BRASÍLIA: IPEA, 2013.

REBELLO, Maurício. M. . Ideologias partidárias no governo Lula: a percepção do eleitor. **Civitas: Revista de Ciências Sociais** (Impresso), v. 12, p. 298-320, 2012.

REPETTO, Andrea. Crecimiento, pobreza y desigualdad: la vía chilena. **Economía y Política** 3(l). Santiago: Escuela de Gobierno de la Universidad Adolfo Ibáñez. Disponível em: <<http://www.economiaypolitica.cl/wp-content/uploads/2016/06/Rev-V3N1-REPETTO.pdf>> Acesso em: 20 nov. 2016.

RIBEIRO SOARES, Laura Tavares. Os custos sociais do ajuste neoliberal no Brasil. In: **El ajuste estructural en América Latina. Costos sociales y alternativas**. 1ª Ed. Buenos Aires: CLACSO, 2001.

RIGGIROZZI, Pia; TUSSIE, Diana. The rise of post-hegemonic regionalism in Latin America. **The Rise of Post-Hegemonic Regionalism**. [S.l.]: Springer, 2012

ROBERTS, Kenneth. Es posible una sociocracia en América Latina?. **Nueva Sociedad**, n. 217, 2008.

RODRIGUES, Léo Peixoto. Analogias, modelos e metáforas na produção de conhecimento em ciências sociais. **Pensamento plural**, 1:11-28, 2007. Disponível em: <<http://pensamentoplural.ufpel.edu.br/edicoes/01/01.pdf>> Acesso em: 18 fev. 2016.

ROSENAU, James. Pre-theories and Theories of Foreign Policy. In: Farrell, R. B. (ed.), **Approaches in Comparative and International Politics**. Evanston: Northwestern University Press, p. 115–169, 1966.

\_\_\_\_\_. The premises and promises of decision making analysis. In: James Charlesworth, ed., **Contemporary Political Analysis**, Nueva York, Free Press, 1967.

ROUQUIÉ, Alain. La democracia hoy: el jardín de los senderos que se bifurcan. **Temas y Debates**, n. 13, 2007.

RUSSEL, Roberto (Org). **Política exterior y toma de decisiones en América Latina**. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, p.135-164, 1990.

RUZ, Miguel Angel; PALMA, Julieta **Análisis del proceso de elaboración e implementación del sistema Chile Solidario**. Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile, 2005.

SADER, Emir. **A nova toupeira: os caminhos da esquerda latino-americana**. São Paulo: Boitempo, 2009.

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

SALOMON, Mónica; PINHEIRO, Letícia. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 56, n. 1, p. 40-59, 2013. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-73292013000100003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292013000100003&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 17 dez. 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292013000100003>.

SANAHUJA, José A. Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR. In: In: SERBIN, A; MARTÍNEZ, L; RAMANZINI JÚNIOR, H. (Coord). **América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos**, Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe. Buenos Aires: CRIES, 2012.

SANTOS, Sergio Caballero. Brasil y la región: una potencia emergente y la integración regional sudamericana. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 54, n. 2, p. 158-172, 2011. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-73292011000200008&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292011000200008&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 28 jan. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292011000200008>.

SARAVA, Miriam Gomes. A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos x autonomistas. **Mural Internacional**, v.1. n.1, p. 45-52, 2010.

SCHAMIS, Hector E. Populism, socialism, and democratic institutions. **Journal of Democracy** 17(4): 20-34, 2006.

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

SERBIN, Andrés. Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: los nuevos desafíos. In: **Documentos CRIES**, Nº 15, Buenos Aires: CRIES, 2010.

SILVA e SILVA, Maria Ozanira et al. **A Política Social Brasileira no Século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. São Paulo: Cortez, 2004.

SILVEIRA NETO, Raul da Mota. Impacto do programa bolsa família sobre a frequência à escola: estimativas a partir de informações da pesquisa nacional por amostra de domicílio (PNAD). In: CASTRO, Jorge Abrahão; MODESTO, Lúcia. **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. Vol. 2. Brasília, DF: Ipea, p. 53-111, 2010.

SOARES, Sergei. Análise de bem-estar e decomposição por fatores na queda da desigualdade entre 1995 e 2004. **Econômica, Rio de Janeiro: UFF, v. 8, n. 1, 2006, p. 83-115**.

SOARES, Sergei; ZEPEDA, Eduardo. **Todas as transferências de renda diminuem a desigualdade?** Centro de Pobreza Internacional, One Pager, n. 36, jan. 2008. Disponível em:<<http://www.ipc-undp.org/pub/port/IPCOnePager36.pdf>>

SOARES, Sergei; RIBAS, Rafael P.; VERAS SOARES, Fábio. **Focalização e cobertura do Programa Bolsa Família: qual o significado dos 11 milhões?** Rio de Janeiro: Ipea, 2009 (Texto para Discussão, n. 1396).

SOARES, Sergei; SÁTYRO, N. **O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras**. IPEA, Texto para Discussão, nº 1424, 2009. Disponível em [http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1424.pdf](http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_1424.pdf)

SOARES, Sergei et al. Os impactos do benefício do Programa Bolsa Família sobre a desigualdade e a pobreza. In: CASTRO, Jorge Abrahão; MODESTO, Lúcia. **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. Vol. 2. Brasília, DF: Ipea, p. 25-52, 2010.

SOARES DE LIMA, Maria Regina. A política externa brasileira e os desafios da cooperação -. **Revista Brasileira de Política Internacional** [online]. 2005, vol.48, n.1, p. 24-59. Disponível em: doi: 10.1590/S0034-73292005000100002. Acesso em: 22 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. Relações Interamericanas: a nova agenda sul-americana e o Brasil. **Lua Nova**, v. 90, p. 167–201, 2013.

SNYDER, Richard; BRUCK, Henry W; SAPIN, Burton. **Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics**. Princeton: Princeton University Press, 1954.

SPRINGER, Simon. Postneoliberalism? **Review of Radical Political Economics** Vol. 47 (1), p. 5-17, 2015. Disponível em: <http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0486613413518724> Acesso em: 10 jan. 2017.

STOKES, Susan. **Globalization and the Left in Latin America**. 2009. Disponível em: [http://www.yale.edu/macmillanreport/resources/Stokes\\_GlobalizationLeft.pdf](http://www.yale.edu/macmillanreport/resources/Stokes_GlobalizationLeft.pdf) Acesso em: 05 mar. 2016.

THEODORO, Mário; DELGADO, Guilherme. **Política Social: Universalização ou Focalização: subsídios para o debate**. Brasília: IPEA, 2003.

TORRENT, Ramon. **La integración regional, ante un nuevo cambio de paradigma: reflexiones desde una perspectiva histórica y comparada**. Serie de Estudios sobre Integración. Secretaría de Integración Económica Centroamericana, 2009.

URUGUAI. Presidencia de la República. **Decreto Nº 25/014 del 7 de febrero de 2014**. Créase el Sistema de Diálogo y Consulta (SDC), 2014. Disponível em: [http://sdc.mrree.gub.uy/sites/default/files/mrree\\_3361.pdf](http://sdc.mrree.gub.uy/sites/default/files/mrree_3361.pdf) Acesso em: 20 jan. 2016.

URUGUAI. **Ley Nº 15.084 9 de diciembre de 1980**. Dirección de las asignaciones familiares se establecen las prestaciones que servira a los beneficiarios. Montevideo: 1980. Disponível em: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp4350267.htm> Acesso em: 20 maio 2016.

\_\_\_\_\_. **Ley Nº 17.869 25 de mayo de 2005**. PLAN DE Atención De La Emergencia Social y Programa de Ingreso Ciudadano. Montevideo: 2005. Disponível em: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp3925329.htm> Acesso em: 20 maio 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério de Desenvolvimento Social. **Plan de Equidad**. Montevideo, 2008a. Disponível em: <[http://www.mides.gub.uy/equidad/documentos/plan\\_equidad\\_def.pdf](http://www.mides.gub.uy/equidad/documentos/plan_equidad_def.pdf)>. Acesso em: 25 maio 2016.

\_\_\_\_\_. **Ley Nº 18.227 9 de enero de 2008**. Asignaciones Familiares. Montevideo: 2008b. Disponível em: <<https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp1454967.htm>> Acesso em: 20 maio 2016.

VALDIVIESO, Patricio. Congreso Nacional y política exterior chilena. Estado actual y algunas propuestas. **Estudios Internacionales**, 158 (septiembre-diciembre): 149-177, 2007. Disponível em: <<http://www.revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/viewFile/14128/14434>> Acesso em: 11 dez. 2016.

VAN KLAVEREN, Alberto. Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelo para armar. **Revista de Estudios Internacionales**, vol. 25, no 98, año XXV, 1992, p. 169-216.

VÁZQUEZ, Tabaré. **Intervención del Señor Presidente de la República Oriental del Uruguay Dr. Tabaré Vázquez en el Debate General del 60º período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas**. Nueva York: ONU, 2005. Disponível em: <<http://www.un.org/webcast/ga/60/statements/uru050917spa.pdf>> Acesso em: 10 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **Mensaje del Presidente Tabaré Vázquez a la Asamblea General del Poder Legislativo - Informe y Memoria de la gestión del Gobierno Nacional correspondiente al primer período ordinario - XLVI Legislatura**. Montevideo: Archivo Presidencia, 2006. Disponível em: <[http://archivo.presidencia.gub.uy/\\_web/MEM\\_2005/MENSAJE.htm](http://archivo.presidencia.gub.uy/_web/MEM_2005/MENSAJE.htm)> Acesso em: 05 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **Mensaje del Presidente Tabaré Vázquez a la Asamblea General del Poder Legislativo - Informe y Memoria de la gestión del Gobierno Nacional correspondiente al segundo período ordinario - XLVI Legislatura**. Montevideo: Archivo Presidencia, 2007. Disponível em: <[http://archivo.presidencia.gub.uy/\\_web/MEM\\_2006/MENSAJE.pdf](http://archivo.presidencia.gub.uy/_web/MEM_2006/MENSAJE.pdf)> Acesso em: 05 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **Mensaje del Presidente Tabaré Vázquez a la Asamblea General del Poder Legislativo - Informe y Memoria de la gestión del Gobierno Nacional correspondiente al tercer período ordinario - XLVI Legislatura**. Montevideo: Archivo Presidencia, 2008. Disponível em: <[http://archivo.presidencia.gub.uy/\\_web/MEM\\_2007/Mensaje\\_presidente.PDF](http://archivo.presidencia.gub.uy/_web/MEM_2007/Mensaje_presidente.PDF)> Acesso em: 05 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **Intervención del Señor Presidente de la República Oriental del Uruguay Dr. Tabaré Vázquez en el Debate General del 64º período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas**. Nueva York: ONU, 2009a. Disponível em: <[https://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/64/64\\_UY\\_es.pdf](https://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/64/64_UY_es.pdf)> Acesso em: 10 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **Mensaje del Presidente Tabaré Vázquez a la Asamblea General del Poder Legislativo Informe y Memoria de la gestión del Gobierno Nacional correspondiente al cuarto período ordinario - XLVI Legislatura.** Montevideo: Archivo Presidencia, 2009b. Disponível em: <[http://archivo.presidencia.gub.uy/\\_web/MEM\\_2008/mensaje\\_presidente.pdf](http://archivo.presidencia.gub.uy/_web/MEM_2008/mensaje_presidente.pdf)> Acesso em: 05 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **Mensaje del Presidente Tabaré Vázquez a la Asamblea General del Poder Legislativo Informe y Memoria de la gestión del Gobierno Nacional correspondiente al quinto período ordinario - XLVI Legislatura.** Montevideo: Archivo Presidencia, 2010. Disponível em: <[http://archivo.presidencia.gub.uy/\\_web/MEM\\_2009/MENSAJE.pdf](http://archivo.presidencia.gub.uy/_web/MEM_2009/MENSAJE.pdf)> Acesso em: 05 jan. 2017.

VEIGA, Pedro da Motta; RIOS, Sandra P. **O regionalismo pós-liberal, na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas.** [S.l.]: CEPAL, 2007.

VERAS SOARES, Fábio; SILVA, Elydia Silva. **Conditional cash transfers and gender vulnerabilities: case studies of Brazil, Chile and Colombia,** International Policy Centre for Inclusive Growth, Working Paper, n. 69, 2010.

VIGEVANI, Tullo; MARIANO, Marcelo P. **Alca: o gigante e os anões.** São Paulo: Editora Senac, 2003.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo F. de; CINTRA, Rodrigo. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. **Tempo soc.**, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 31-61, 2003. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-20702003000200003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702003000200003&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 17 dez. 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-20702003000200003>.

VIZENTINI, Paulo G. Fagundes; WIESEBRON, Mariane (Orgs.) **Neohegemonia americana ou multipolaridade? Pólos de poder e sistema internacional.** Porto Alegre: Editora da UFRGS, vol. 1, 2006.

WALLERSTEIN, Immanuel. **Capitalismo histórico e civilização capitalista.** Rio de Janeiro: Editora Contraponto, tradução de Renato Aguiar, revisão da tradução de César Benjamin, 144 f. 2001.

WALTZ, Kenneth. **Theory of International Politics.** New York: McGraw Hill, 1979.

WASSERMAN, Claudia. **A esquerda na América Latina Durante os séculos XX e XXI: periodização e debates.** Diálogos, DHI/PPH/UEM, v. 14, n. 1, p. 19-38, 2010.

WESKAMP, Andrés. **Política Exterior y Partidos Políticos en Chile: el caso de UNASUR.** Santiago: Universidad de Chile, Instituto de Estudios Internacionales, 2013. (Dissertação de Mestrado).

WILHELMY, Manfred. Las decisiones de política exterior en Chile. In: RUSSEL, Roberto (Org). **Política exterior y toma de decisiones en América Latina.** Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, p.135-164, 1990.

## APÊNDICES

## APÊNDICE A – Chile Solidário em números (2002-2010)

	CHILE SOLIDARIO								
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>GASTO</b>									
CH\$	...	11.786.311.000	37.122.001.000	64.779.554.000	70.594.541.000	76.289.511.000	70.060.055.000	93.886.607.000	90.592.758.000
US\$	...	17.047.084	60.902.748	115.725.822	133.128.171	146.018.648	134.096.230	167.397.612	177.546.117
%PIB		0,02%	0,06%	0,09%	0,09%	0,08%	0,07%	0,10%	0,08%
<b>COBERTURA LARES</b>									
EFETIVA	40.741	91.568	143.113	197.919	248.855	288.786	337.059	385.350	430.885
<b>COBERTURA PESSOAS</b>									
EFETIVA	186.186	412.056	639.715	876.781	1.094.962	1.253.331	1.439.242	1.618.470	1.766.629
% POPULAÇÃO	1,18%	2,58%	3,96%	5,37%	6,63%	7,52%	8,55%	9,52%	10,30%

Fonte: Elaboração própria a partir da *Base de datos de Programas de Protección Social no contributiva en América Latina y el Caribe* da CEPAL.

## APÊNDICE B – Bolsa Família em números (2003-2010)

	BOLSA FAMÍLIA							
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>GASTO</b>								
R\$	3.000.000.000	5.748.476.297	6.581.917.178	8.131.734.994	9.179.952.816	10.940.066.128	12.189.824.812	13.970.601.543
US\$	974.825.103	1.965.210.788	2.703.723.348	3.738.167.292	4.714.780.579	5.965.898.676	6.096.655.522	7.941.330.960
%PIB	0,17%	0,29%	0,30%	0,34%	0,34%	0,35%	0,37%	0,36%
<b>COBERTURA LARES</b>								
EFETIVA	3.600.000	6.571.839	8.700.445	10.965.810	11.043.076	10.557.996	12.370.915	12.778.220
PROGRAMADA	...	...	...	...	...	...	...	...
<b>COBERTURA PESSOAS</b>								
EFETIVA	16.560.000	30.230.459	40.022.047	49.346.145	48.589.534	45.399.383	51.957.843	53.029.613
% POPULAÇÃO	9,11%	16,43%	21,50%	26,23%	25,57%	23,67%	26,86%	27,17%

Fonte: Elaboração própria a partir da *Base de datos de Programas de Protección Social no contributiva en América Latina y el Caribe* da CEPAL.

### APÊNDICE C – PANES e AFAM-PE em números (2005-2011)

	PANES				AFAM-PE		
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>GASTO</b>							
UY\$		2.695.659.647	2.347.102.500	2.678.825.652	3.359.858.570	3.773.531.293	4.109.578.630,00
US\$		111.976.884	100.000.000	127.871.744	148.877.218	188.119.027	212.774.894
%PIB		0,57%	0,43%	0,42%	0,47%	0,47%	0,44%
<b>COBERTURA</b>							
<b>LARES</b>							
EFETIVA	67.985	71.231	74.500	76.259	90.623	98.264	137.324
PROGRAMADA	...	...	...	76.744	116.279	...	...
<b>COBERTURA</b>							
<b>PESSOAS</b>							
EFETIVA	299.134	309.855	320.350	327.913	389.678	412.707	549.295
% POPULAÇÃO	9,00%	9,30%	9,59%	9,78%	11,59%	12,23%	16,23%

Fonte: Elaboração própria a partir da *Base de datos de Programas de Protección Social no contributiva en América Latina y el Caribe* da CEPAL.

**APÊNDICE D – Trechos das Mensagens Presidenciais ao Congresso Nacional do Brasil (2003-2009)**

2003	Assuntos domésticos.
2004	Fizemos do Brasil um interlocutor muito mais respeitado na diplomacia e no comércio internacional (LULA DA SILVA, 2004b, p.1).
2005	A prioridade dedicada à América do Sul tem acarretado maior fortalecimento e expansão do MERCOSUL e substancial avanço da integração política, cultural e de infraestrutura física dos nossos países, transformando o que era, no passado, uma frase de efeito em realidade concreta, inclusive com a recente criação da Comunidade Sul-Americana de Nações (LULA DA SILVA, 2005, p. 3).
2006	Enquanto avançamos na integração da América do Sul, nosso comércio exterior nos aproxima cada vez mais da Ásia e África, sem perder de vista parceiros tradicionais e importantes como os Estados Unidos e a Comunidade Europeia (LULA DA SILVA, 2006b, p. 2).
2007	Na integração sul-americana, os avanços institucionais, financeiros e de infraestrutura reforçarão o papel geopolítico da cooperação continental na aceleração do crescimento (LULA DA SILVA, 2007b, p. 10). A bola de neve do endividamento e da vulnerabilidade externa cedeu lugar a uma inserção soberana e competitiva no comércio mundial (LULA DA SILVA, 2007b, p. 7).
2008	O fortalecimento da integração sul-americana permanece como objetivo prioritário da atuação internacional brasileira. No ano passado, continuou intenso o intercâmbio de visitas entre os mandatários sul-americanos, com a conclusão de inúmeros acordos e medidas concretas de aproximação. O Mercado Comum do Sul (Mercosul) constitui o mais importante alicerce do projeto de integração regional. Um projeto que vem avançando não só em termos comerciais, mas também nos níveis político e sociocultural. O Parlamento do Mercosul começou a funcionar, o que contribuirá para aumentar a segurança jurídica do processo de integração (LULA DA SILVA, 2008b, p. 3-4).
2009	Expandimos o comércio não apenas para os Estados Unidos e Europa, mas principalmente para a América Latina, Ásia e África (LULA DA SILVA, 2009b, p. 10).
2010	No plano da política externa, continuamos investindo na integração do Mercosul e da América Sul como um todo, além de ampliarmos o decisivo e fundamental apoio ao Haiti. Mantivemos o trabalho realizado a partir de 2004, com a liderança da Missão das Nações Unidas para a estabilização daquele país, e agora prestamos o auxílio emergencial para a sua reconstrução, em decorrência do terremoto ali ocorrido, em janeiro de 2010 (LULA DA SILVA, 2010, p. 10).

Fonte: Elaboração própria com base nos discursos.

**APÊNDICE E – Trechos das Intervenções do Brasil nas AG-ONU  
(2003-2010)**

2003	O novo relacionamento que estamos estabelecendo com os vizinhos do continente sul-americano baseia-se no respeito mútuo, na amizade e na cooperação. [...] A América do Sul afirma-se, cada vez mais, como região de paz, democracia e desenvolvimento, que pode, inclusive, ser uma nova fronteira de crescimento para a economia mundial há anos estagnada (LULA DA SILVA, 2003a, p. 706).
2004	O Brasil está empenhado na construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, a partir do fortalecimento do Mercosul e de uma relação estratégica com a Argentina. O surgimento de uma verdadeira Comunidade Sul-Americana de Nações já não é um sonho distante graças à ação decidida no que se refere à integração física, econômica, comercial, social e cultural (LULA DA SILVA, 2004a, p. 720).
2005	O Brasil está comprometido em reforçar a aliança estratégica com o principal parceiro em nossa região – a Argentina – e em construir uma América do Sul próspera, integrada e politicamente estável, a partir de nossa experiência no MERCOSUL, cujo aperfeiçoamento, nos planos econômico e político, 755 continuaremos a buscar incessantemente. A Comunidade Sul-Americana de Nações, fundada em Cuzco, Peru, no ano passado, será um fator de fortalecimento da integração de toda a América Latina e do Caribe (AMORIM, 2005, 754-55).
2006	A América do Sul é uma prioridade da política externa brasileira. Nossa região é a nossa casa. Estamos expandindo o Mercosul e fortalecendo a Comunidade Sul-Americana de Nações. O futuro do Brasil está vinculado ao de seus vizinhos. Uma América do Sul forte e unida contribuirá para a integração da América Latina e do Caribe (LULA DA SILVA, 2006a, p. 765).
2007	A construção de uma nova ordem internacional não é uma figura de retórica, mas um requisito de sensatez. O Brasil orgulha-se da contribuição que tem dado para a integração sul-americana, sobretudo no Mercosul. Temos atuado para aproximar povos e regiões, impulsionando o diálogo político e o intercâmbio econômico com países árabes, africanos e asiáticos, sem abdicar de nossos parceiros tradicionais (LULA DA SILVA, 2007a, p. 5).
2008	Está em curso a construção de uma nova geografia política, econômica e comercial no mundo. No passado, os navegantes miravam a estrela polar para “encontrar o Norte”, como se dizia. Hoje estamos procurando as soluções de nossos problemas contemplando as múltiplas dimensões de nosso Planeta. Nosso “norte” às vezes está no Sul. Em meu continente, a Unasul, criada em maio deste ano, é o primeiro tratado – em 200 anos de vida independente – que congrega todos os países sul-americanos. Com essa nova união política vamos articular os países da região em termos de infra-estrutura, energia, políticas sociais, complementaridade produtiva, finanças e defesa (LULA DA SILVA, 2008a, p. 84).
2009	Caminhamos em direção ao mundo multilateral. Mas também multipolar, seguindo as experiências de integração regional, como ocorre na América do Sul com a constituição da UNASUL (LULA DA SILVA, 2009a, p. 2).
2010	Nos últimos anos, o Governo brasileiro investiu muito na integração e na paz da América do Sul. Fortalecemos nossa parceria estratégica com a Argentina. Aprofundamos o Mercosul, inclusive com mecanismos financeiros únicos entre países em desenvolvimento. A fundação da União de Nações Sul-americanas – a UNASUL – teve como objetivo consolidar uma genuína zona de paz e de prosperidade. A UNASUL já demonstrou seu valor na promoção do entendimento e da solução pacífica de conflitos entre países sul-americanos e no interior desses países (AMORIM, 2010, p. 2)

Fonte: Elaboração própria com base nos discursos.

## APÊNDICE F – Trechos dos Discursos Presidenciais ao Congresso Nacional do Chile (2000-2009)

2000	Hemos dado prioridad a nuestras relaciones con América Latina y en especial a los países del Mercosur. Porque me parece esencial la política exterior, una vez que los países nacen a partir de su realidad regional (LAGOS, 2000b, p. 28).
2001	En un mundo organizado en torno a grandes acuerdos regionales, nuestra ubicación natural es América Latina. Nos unen una historia, un territorio, una lengua, una cultura común. Seguiremos, en consecuencia, fortaleciendo nuestra asociación con el Mercosur y los demás países de la región (LAGOS, 2001c, p. 17).
2002	Não há menção ao papel do país para com a América Latina ou com a região sul-americana. Mi deber como Presidente es trabajar para que Chile entre al mundo global, aprovechando al máximo sus oportunidades que se nos ofrecen, disminuir los riesgos y cuidar que los beneficios de esa globalización (LAGOS, 2002, p. 3).
2003	América Latina es nuestra patria grande, desde aquí hacemos política exterior. Tenemos con los países hermanos relaciones especiales de cooperación y amistad.” (LAGOS, 2003, p. 4). Este Chile elegido como socio por la Unión Europea. El Chile que firmó un tratado con Corea del Sur y, recientemente, con los países nórdicos que componen la Unión Europea de Libre Comercio. Es el Chile que logró un Tratado de Libre Comercio con la principal potencia del mundo, los Estados Unidos de América, el cual está en vías de ser ratificado por ambos Congresos (LAGOS, 2003, p. 4).
2004	Política exterior se hace desde América Latina. Se trata de ir desde aquí al resto del mundo [...]. En este marco de diálogos regionales apoyamos los proyectos del ambicioso plan de integración de la infraestructura regional de América del Sur. Se trata de nuevas carreteras que, desde el corazón de esta megazona de América Latina, se ligen y ligan los océanos, para traer crecimiento y más desarrollo a su gente (LAGOS, 2004b, p. 2).
2005	Hemos dicho una y otra vez que América Latina es nuestra patria grande y que nuestra política exterior la hacemos desde esta región [...] (LAGOS, 2005, p. 19).
2006	Sin descuidar las tareas globales, ni la profundización de nuestros lazos económicos internacionales, mi gobierno dará prioridad a nuestra política regional y vecinal, especialmente en un período en el cual parece haberse iniciado un debate acerca del futuro de la integración regional. [...] Continuaremos promoviendo la colaboración política y el comercio intra regional y, con especial énfasis, aquellas iniciativas de integración física, energética y de conectividad que mejoren la vida de los ciudadanos latinoamericanos (BACHELET, 2006, p. 18).
2007	La primera prioridad de la política exterior de mi gobierno es la integración en la región, llevando adelante proyectos viables y concretos. Con respeto a la diversidad y a las opciones de cada país. Con los países de América del Sur hemos acordado desarrollar la infraestructura y potenciar nuestra conectividad; promover, allí donde sea posible, proyectos de integración energética; coordinar políticas sociales y reducir la pobreza” (BACHELET, 2007, p. 41).
2008	Tenemos un desafío importante en nuestra región. Mientras más amplia y sólida es la integración en América Latina, mejor se hará escuchar nuestra voz en el mundo. Somos una gran comunidad que debe concertarse políticamente. Tenemos desafíos comunes; tenemos que ser capaces de dar respuestas integradas. Junto a países como México, Chile ha promovido las instituciones que pueden darle estabilidad y una sola voz a la región, como el Grupo de Río (BACHELET, 2008, p. 17).
2009	No hay nada más importante en relaciones internacionales que cumplir la palabra, y en este sentido, hemos cumplido. Nuestra política prioritaria hacia América Latina y El Caribe ha rendido sus frutos y hoy Chile está más cerca de sus vecinos y amigos latinoamericanos. Fuimos invitados a asumir la primera presidencia de Unasur. Al cabo de un año de gestión podemos decir que el balance es altamente positivo. Y quiero destacar la actuación urgente y decisiva del bloque para impedir el quiebre de la democracia boliviana, así también la gran eficacia en la creación de dos consejos muy importantes para América del Sur: la creación de los Consejos de Salud y de Defensa Sudamericanos. [...] (BACHELET, 2009, p. 21).

Fonte: Elaboração própria com base nos discursos.

**APÊNDICE G – Trechos das Intervenções do Chile nas AG-ONU  
(2000-2009)**

2000	Quiero decirles que estos logros han estado ligados a nuestra inserción internacional, tanto en el plano regional como global. Hemos abierto nuestra economía, nuestras comunicaciones y nuestra cultura y estamos muy conformes de ello. El caso de Chile confirma que la globalización es una fuente de oportunidades para los pueblos de la tierra, especialmente en países pequeños y alejados de los flujos internacionales, como el nuestro (LAGOS, 2000a, p. 1).
2001	Reafirmamos la necesidad de fortalecer medidas de confianza mutua y cooperación en el ámbito de la defensa. En esta línea, Argentina y Chile han hecho comparables sus datos sobre gasto militar, y queremos avanzar en igual dirección con nuestro vecino Perú (LAGOS, 2001b, p. 4).
2002	Não há menção a inserção internacional do país ou à região, discurso pautou-se em assuntos internos, especialmente, sobre direitos da criança e adolescente. Intervenção feita pela chefe da Delegação Chilena na ONU: Luisa Durán de Lagos.
2003	Não há menção a inserção internacional do país ou à região, discurso pautou-se em assuntos internos, especialmente, sobre a proteção dos direitos humanos. Intervenção feita pela Ministra das Relações Exteriores: Soledad Avelar.
2004	Hemos demostrado que nuestra región es capaz de asumir las responsabilidades que imponen la paz y seguridad internacionales. (LAGOS, 2004a, p. 3). Nuestra modesta experiencia es que se puede negociar, por ejemplo, el libre comercio con los países más industrializados de la tierra y llegar a acuerdos convenientes para ambas partes. Hoy los acuerdos comerciales cubren dos tercios de nuestras exportaciones y más de la mitad de ellas ya tiene arancel cero (LAGOS, 2004a, p. 5).
2005	Não há menção a inserção internacional do país ou à região, discurso pautou-se em assuntos como segurança, democracia e direitos humanos. Intervenção feita pelo Ministro das Relações Exteriores: Ignacio Walker.
2006	Chile se integra con sus vecinos y en la región mirando al mundo. [...] Adhiriéndonos a la idea del Presidente Lula de Brasil, Chile se incorporó tempranamente a la Iniciativa contra el Hambre y la Pobreza junto a otros países (BACHELET, 2006a, p. 3).
2007	Não há menção ao processo de integração regional, temas foram basicamente: direitos humanos e mudanças climáticas. Ver Bachelet (2007a).
2008	Hace una semana, ante la amenaza de rompimiento de la institucionalidad democrática en la República de Bolivia, las naciones de Sudamérica acudimos en apoyo de las autoridades legítimamente electas y ofrecimos nuestra colaboración para facilitar la reanudación del diálogo político interno, junto con condenar la sublevación y el derramamiento de sangre. [...] Que no existe una disyuntiva entre la afirmación de la propia identidad y la integración. Que es necesario construir acuerdos internacionales para gobernar la globalización y hacer de la democracia y los derechos sociales de la ciudadanía, una exigencia universal (BACHELET, 2008a, n. p.).
2009	Es ese neoliberalismo extremo y dogmático el que ha estallado en crisis, lamentablemente, dejando una estela de hambre, desempleo, pero sobre todo, de injusticia (BACHELET, 2009a, p. 3). Mi región latinoamericana ha podido, poco a poco, ir consolidando una misma visión, lo que le ha permitido, por ejemplo, acudir rápidamente en apoyo de alguna democracia amenazada, como ocurrió en Bolivia hace un año, o condenar enérgicamente los retrocesos democráticos, como lo ocurrido en Honduras hace algunos meses (BACHELET, 2009a, p. 6).

Fonte: Elaboração própria com base nos discursos.

## APÊNDICE H – Trechos dos Discursos Presidenciais ao Congresso Nacional do Uruguai (2006-2010)

2006	Se definieron las prioridades en materia de política comercial exterior y negociación a ser desarrolladas en la órbita del MERCOSUR, la Organización Mundial de Comercio, etc. (VÁZQUEZ, 2006, p. 4).
2007	En el contexto de una política exterior que debe conjugar principios y pragmatismo para la defensa de los intereses de la nación y el desarrollo de la misma, durante 2006 continuaron las acciones tendientes a optimizar las relaciones comerciales en el sistema regional de integración y, más allá del mismo, con México, Estados Unidos, Unión Europea, Rusia, Países Arabes, Israel, India, China, Corea y Japón (VÁZQUEZ, 2007, P. 10).
2008	Uruguay ha consolidado su dimensión internacional. Al tiempo que mantuvo su tradicional política en el MERCOSUR con el objetivo de fortalecer el bloque regional y asegurar la mejor realización de interés nacional dentro del mismo, durante 2007 amplió su presencia en el mundo y potenció su inserción en el escenario internacional. Al respecto, cabe destacar la expansión y la profundización de relaciones con países latinoamericanos no integrantes del MERCOSUR, africanos, árabes y asiáticos; el nuevo impulso a las negociaciones comerciales con países de la Unión Europea; el avance de negociaciones con USA en el marco del TIFA suscrito el 25 de enero de 2007 [...] (VÁZQUEZ, 2008, p. 13).
2009	En el marco de política exterior de Estado sobre bases de regionalismo abierto planteada desde el inicio de su gestión, durante 2008 el Gobierno Nacional mantuvo una presencia activa tanto a nivel bilateral como en los ámbitos de integración regional, las relaciones entre bloques regionales y los organismos multilaterales. En ocasión de Visitas de Estado y Misiones de Negocios, las delegaciones oficiales incluyeron gobernantes departamentales, representantes de gremiales empresariales y empresarios, y dirigentes del movimiento sindical. Ello es reflejo de una realidad que tal vez es poco redituable en términos noticiosos, pero que ha sido fundamental para que Uruguay sea hoy un actor respetuoso, confiable y calificado en el concierto internacional (VÁZQUEZ, 2009b, p. 9).
2010	Asimismo, dado que ningún país es ajeno a los fenómenos globales y a la realidad de su región, ésta y las anteriores Memorias han de enmarcarse en ese contexto internacional dinámico y complejo a la vez en el cual el Uruguay – como siempre y como cualquier otro país - busca desarrollarse (VÁZQUEZ, 2010, p. 1).

Fonte: Elaboração própria com base nos discursos.

**APÊNDICE I – Trechos das Intervenções do Uruguai nas AG-ONU  
(2005-2009)**

2005	Uruguay con desarrollo humano, con crecimiento económico productivo, con medioambiente saludable, plenamente integrado a su región y activamente inserto en el escenario internacional (VÁZQUEZ, 2005. p. 3).
2006	Não há menção a inserção internacional do país ou à região, discurso pautou-se nos Princípios PE e em referência ao PANES Intervenção feita por: Belela Herrera (Vice-Ministra de Relaciones Exteriores del Uruguay)
2007	Hoy en día Uruguay ejerce la Presidencia pro tempore del MERCOSUR, y cree firmemente en la integración regional de todos los países de Sudamérica. Es su opción estratégica en política exterior. Este continente sudamericano posee todos los recursos naturales que en el mundo se dan. [...] (GARGANO, 2007, p.4). Intervenção feita por: Reinaldo Gargano (Ministro de Relaciones Exteriores).
2008	Não há menção a inserção internacional do país ou à região, discurso pautou-se em temas como: meio ambiente e desenvolvimento sustentável, objetivos do milênio, reforma do CS e luta contra o terrorismo foram alguns dos temas tratados. Intervenção feita por: Gonzálo Fernández (Ministro de Relaciones Exteriores).
2009	[...] perseveraremos en el esfuerzo de una integración americana sin exclusiones; ni excepciones, ni bloqueos (como el que padece Cuba); ni con socios de primera, segunda o tercera categoría. Americanos somos todos. E iguales (VÁZQUEZ, 2009a, p. 3).

Fonte: Elaboração própria com base nos discursos.