

# DESAFIOS ÀS RELAÇÕES SUL-AMERICANAS

Maria Izabel Mallmann<sup>1</sup>

**Resumo.** As relações sul-americanas adquiriram notável intensidade nas últimas décadas. Isso fez crer que a integração regional encontrara seu curso. No entanto, vários obstáculos interpõem-se nesse caminho, problematizando o percurso. Este artigo trata dos desafios à integração sul-americana advindos dos contextos regional e doméstico, em especial os devidos à competição pela liderança regional e à precária integração interna dos países envolvidos.

**Palavras-chave.** Relações sul-americanas, integração regional, liderança regional.

## Challenges to the South American relationships

**Abstract:** The South American relationships have gained fantastic intensity in the last decades. That has led into believing that the regional integration was on its way. However, several obstacles appear in the path, making it problematic. This article examines the challenges to the South American integration arising from the regional and domestic contexts, specially those resulting from the competition to the regional leadership and to the precarious internal integration of the countries involved.

**Key-words.** South-american relationships, regional integration, regional leadership.

## 1 Introdução

As relações sul-americanas adquiriram notável intensidade nas últimas décadas, isso devido a vários fatores. Entre eles, notadamente a opção pelo alargamento do MERCOSUL prioritariamente aos países sul-americanos, como estratégia de inserção gradual das economias regionais no mundo globalizado. Nesses termos, nos anos 1990, a

---

<sup>1</sup> Doutora em Ciência Política pela Sorbonne Nouvelle (Paris III). Professora do Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

região firma-se como passagem obrigatória rumo à incontornável internacionalização econômica e também como anteparo à abrupta liberalização das economias nacionais. Tratava-se primeiro de constituir um espaço econômico regional e nele desenvolver as capacidades competitivas nacionais para gabaritar as economias à competição global.

Se, por um lado, essa orientação favoreceu, e favorece, a coordenação de objetivos de política externa no âmbito sul-americano, por outro lado, ela evidencia peculiaridades políticas, econômicas e sociais de cada país que tornam o processo de aproximação, além de mais complexo, também mais errático, marcado por eventos dissuasivos. Fatores de ordem tanto externa e regional quanto doméstica interferem no processo de integração sul-americana no sentido de estimulá-la e também no de interpor obstáculos a ela que, em tese, possui mais razões para dar certo do que para falir.

Do plano externo à região advêm os condicionantes macroestruturais relativos à acelerada expansão capitalista das últimas décadas que impõe a abertura econômica às agendas nacionais. A combinação dessa exigência com as resistências nacionais à exposição à competição global resulta em opções geograficamente mais restritas e na formação de blocos comerciais, com perfis variados que respondem a circunstâncias precisas. Nesses termos, apesar das ambivalências do contexto externo, ele age hoje como um federador capaz de constringer as partes a cooperar e de interferir no formato da cooperação. Exemplo disso foi o assédio dos Estados Unidos à América Latina no início dos anos 1990, consubstanciado na Iniciativa para as Américas. Esse programa que, um ano após seu anúncio, já havia obtido a adesão de todos os países latino-americanos, não inviabilizou a implementação do MERCOSUL, como temiam algumas lideranças regionais, mas favoreceu sua reorientação liberalizante.<sup>2</sup> Embora essa dimensão seja muito relevante, especialmente em se tratando de uma região altamente vulnerável às oscilações globais, como é o caso da América do Sul, neste artigo, o contexto externo será tomado como condicionante das dimensões regional e doméstica, abordadas em maior detalhe.

No plano propriamente regional, observa-se a projeção de diferentes aspirações de liderança regional protagonizada, nos últimos anos, por Brasil e Venezuela. Essa situação que não inviabiliza a aproximação entre as partes, mas torna o processo de integração sujeito a inúmeras vicissitudes de natureza política e reforça a histórica

---

<sup>2</sup> Sobre esse ponto, ver especialmente Vaz (2002).

propensão dos países da região a trilharem caminhos paralelos, pode ser explicada, mesmo que parcialmente, pela situação de imersão de economias muito desiguais em um contexto altamente competitivo, somada aos históricos padrões de desconfiança mútua existentes na região.

No âmbito doméstico, o enorme déficit social presente em todos os países da região sobrepõe às dificuldades próprias de um processo de integração regional, aquelas decorrentes da necessidade de integração interna, de inclusão social. A recente recuperação das economias da região tem propiciado, na maioria dos países, a paulatina recuperação desse quadro desalentador. Do ponto de vista político, a consolidação da democracia conquistada nos 1980, por mais lenta e parcial que seja, tem viabilizado, em muitos países da região, alternativas nacionais de poder de caráter bastante diferenciado tanto no que diz respeito à maneira de encarar os desafios internos como em relação ao estabelecimento de prioridades externas. Tais avanços têm colocado na ordem do dia não apenas as potencialidades dessas sociedades em transformação, mas também os limites institucionais de absorção das demandas, o que figura como um dos maiores desafios à estabilidade política da região, tão necessária quanto a estabilidade econômica para o progresso da integração regional.

A seguir é lançado um olhar crítico à realidade regional atual entendendo os desafios acima evocados como dificuldades que singularizam o processo de integração sul-americano, mas não o proscvem necessariamente. Primeiramente aborda-se a problemática identidade latino-americana repleta de indefinições e carente de operacionalidade, em seguida trata-se da prioridade sul-americana na política externa do Brasil. Em terceiro lugar, esboça-se um perfil sócio-econômico atual da região, identificam-se as lideranças regionais e os problemas relativos às relações entre os países da América do Sul. Em quarto lugar, identificam-se os principais problemas internos comuns aos países sul-americanos com potencial para comprometer seus desempenhos externos. Finalmente, analisa-se o que se considera como principais desafios contemporâneos às relações sul-americanas.

## **2 América Latina como identidade<sup>3</sup>**

Como tem ficado claro em inúmeros estudos (ALEIXO, 1984; ROUQUIÉ, 1987), a diversidade latino-americana somada à alta

---

<sup>3</sup> Esse ponto está amplamente ancorado nas reflexões sobre o tema desenvolvidas no livro da autora, "Os ganhos da década perdida", a ser publicado brevemente pela EDIPUCRS.

vulnerabilidade externa dos países da região, torna a América Latina um conceito desprovido de conteúdo prático na medida em que dificulta a adoção de estratégias conjuntas de longo prazo. Assim, tem sido considerado que a identidade latino-americana, amplamente evocada em situações oficiais e textos acadêmicos, possui contornos imprecisos e não empresta consistência orgânica às iniciativas de cooperação e de integração regionais, debilita a possibilidade de um projeto comum e equivoca as análises acadêmicas.

Segundo Alain Rouquié (1987, p. 18), a América Latina não existe senão “por oposição e de fora”. Por oposição ao mundo desenvolvido e vista de fora, sem considerar suas diferenças internas. De fato, os critérios considerados para definir a América Latina mostram-se sempre frágeis diante da complexidade regional. Língua, costumes, religião, entre outros, são relativamente convincentes quando se referem a dados agregados; perdem a validade na medida em que a proximidade realça as especificidades internas. Embora isso seja verdadeiro em relação a qualquer agrupamento sócio-político, é particularmente significativo em situações em que tais peculiaridades inviabilizam sistematicamente projetos comuns, como é o caso latino-americano.

Ao longo do século XIX, persistiu grande indefinição quanto à identidade da região situada abaixo do Rio Grande que separa o Texas do México. Segundo Aleixo, “somente na segunda metade do século passado surge o termo América Latina, com referência a um elemento étnico” (1984, p. 19-20).<sup>4</sup> O autor sugere distinguir uma América Latina *stricto sensu* de outra, *lato sensu*. A primeira aludiria aos países americanos de língua neolatina; a segunda designaria a região tomando o nível de desenvolvimento como parâmetro. O autor ressalta, contudo, que os critérios de natureza cultural sucumbem face à riqueza de línguas e dialetos falados no subcontinente e aos hábitos muito variados. Parece ser mais consistente o conceito *lato sensu* de América

---

<sup>4</sup> Visto, retrospectivamente, o surgimento da referência ao caráter “latino” de certas regiões da América data da primeira metade do século XIX. Conforme Santos, em 1836, Michel Chevalier, com o intuito de restaurar a primazia latina na Europa sob a liderança da França, delineou o que entendia ser os contornos de duas “raças”: uma católica e latina, outra protestante e germânica. Segundo Chevalier, a América do Sul seria “como a Europa meridional: católica e latina” (SANTOS, 2005, p. 90) A América do Sul referida por Chevalier correspondia aproximadamente ao território da atual América Latina. Segundo Aleixo, os termos passaram a ser melhor especificados apenas a partir na década de 1860. Nessa época, ciente da imprecisão do termo, o clérigo francês Emanuel Domenech teria precisado quais territórios seriam abarcados pelo conceito América Latina: México, América Central e América do Sul, ou seja, das terras do México até as da Patagônia (ALEIXO, 1984, p. 20).

Latina que designaria os países americanos em desenvolvimento. Mesmo havendo desníveis consideráveis entre os estágios de desenvolvimento dos países latino-americanos, esse critério encontra sustentação na notória similitude das situações econômicas dos países da região se comparadas ao mundo desenvolvido. Portanto, subtraídas do continente americano as economias desenvolvidas, restariam fundamentalmente aquelas ditas latino-americanas. Contudo, esse é um critério de identificação e não de identidade, ou seja, os atributos comuns não são suficientes para interpelar as partes desse todo supostamente homogêneo, o que dificulta o surgimento de um projeto capaz de fazer sentido regionalmente.

Essa situação torna-se ainda mais problemática com a crescente pujança dos Estados Unidos, já no século XIX, que não deixava muitas alternativas aos demais países além de identificarem-se com ele ou contra ele. Nesses termos, América Latina firma-se como um contra-conceito, esboçado ainda no século XIX, em contraposição ao crescente poder e ao expansionismo estadunidense (SANTOS, 2005, p. 92).

O reconhecimento por parte do Brasil de seu caráter latino-americano ocorre apenas após a Segunda Guerra Mundial com o relativo abandono da região pelos Estados Unidos, o que criou as condições para que vicejasse certo sentimento de identidade regional. Antes disso, durante o século XIX, o Brasil fora alinhado à Europa monárquica, opondo-se à suposta “anarquia e instabilidade” das repúblicas vizinhas e, com o advento da República, em 1889, o país identifica-se aos valores norte-americanos (SANTOS, 2005, p. 104). A identidade latino-americana do Brasil foi formalmente reconhecida na Constituição de 1988, onde consta que o país buscará a integração e a formação de uma comunidade latino-americana de nações (SANTOS, 2005, p. 100-101). A partir dos anos 1990, a América do Sul tem sido identificada como uma unidade digna de políticas especiais por parte do Brasil, o que reflete a adoção de certo pragmatismo na condução da política regional, face à complexidade latino-americana e às exigências de um mundo crescentemente globalizado e interdependente. Fernando Henrique Cardoso, ainda quando chanceler, propôs “dissociar o conceito geograficamente mais inclusivo de América do Sul daquele politicamente ambíguo de América Latina” (ALMEIDA, 2002, p. 100).

### 3 América do Sul como prioridade

Quanto ao termo América do Sul, desde o Império até o início da década de 1990, não foi usado no discurso diplomático brasileiro com fins identitários, denotando projeto comum (SANTOS, 2005, p. 101), embora, a partir do advento da República e da consolidação das fronteiras, tenha havido atenções especiais por parte do Brasil em relação aos vizinhos sul-americanos com vistas a instituir relações de boa vizinhança. Posteriormente, houve iniciativas que, embora frustradas, evocavam algum interesse comum entre países da região. As de maior envergadura, contudo, destinavam-se a articular a América Latina como um todo.

Esse quadro altera-se significativamente, a partir da década de 1990, quando ocorre uma redefinição de prioridades de política externa, sob pressões advindas do meio externo mais competitivo, e consoantes com a estratégia nacional de desenvolvimento que naquele momento orientava-se para a abertura econômica. O regionalismo, amplamente difundido naquela década, ganhara ímpeto, em meados dos anos 1980, com a retomada da integração europeia e foi replicado mundialmente, envolvendo inclusive os Estados Unidos historicamente adepto do multilateralismo. A adesão do México ao Nafta e a ofensiva regional americana, através da Iniciativa para as Américas, fomentaram a adoção de estratégia que combinou abertura ao mundo crescentemente globalizado com proteção seletiva face à competitividade externa. Isso fez com que o Brasil adotasse a via de inserção gradual ao mundo globalizado através da integração com seus pares imediatos. Isso tornaria o processo gradual e menos traumático ao dar tempo e oportunidade para os atores econômicos e sociais adequarem-se à nova realidade. Portanto, embora os países da América do Sul tenham sido objeto de atenções especiais por parte do Brasil desde a consolidação da República, pode-se dizer que, atualmente, as razões de ordem econômica sobrepõem-se às de natureza político-estratégica de outrora.

Ao redimensionar a importância da América do Sul em sua política externa, o Brasil responde também à necessidade de encontrar alternativas ao estancamento do MERCOSUL. Aos entraves ao aprofundamento do MERCOSUL respondeu-se com a opção pelo alargamento da integração com a abertura à adesão de outros países sul-americanos. Essa orientação sul-americanista tem estado expressa em iniciativas como a Área de Livre Comércio Sul-Americana ALCSA

(VII Cúpula do Grupo do Rio, outubro de 1993), as reuniões de presidentes da América do Sul (2000, 2002, 2004) e a criação da Comunidade Sul-Americana das Nações (CASA) (SANTOS, 2005), substituída, em 2007, pela União das Nações Sul-Americanas (UNASUL).

#### 4 Relações regionais<sup>5</sup>

Desde a convocação de Simon Bolívar para a formação de uma confederação hispano-americana, nas primeiras décadas do século XIX, até o segundo pós-guerra mundial, nenhuma iniciativa de cooperação ou integração entre os países latino-americanos tomou forma institucional consistente. Apenas nas décadas de 1950 (América Central) e 1960 (América Latina) são lançadas as bases do que hoje, apesar dos percalços, se conhece como integração latino-americana. Foi ainda na década de 1960 que se diversificam as vias de integração. Seguiu-se à criação da Associação Latino-americana de Livre Comércio (ALALC), de 1960, com ênfase nas trocas comerciais, a criação do Pacto Andino (1969), mais protecionista (CERVO, 2001; MALLMANN, 1998).

Em 1980, a Associação Latino-americana de Integração (ALADI) substituiu a ALALC, assumindo um perfil bem mais permissivo quanto a prazos e procedimentos de integração. Na década de 1990, as iniciativas latino-americanas de integração sofrem profunda reformulação e adotam a via do “regionalismo aberto”, uma adequação entre integração regional e desregulamentação econômica e comercial (CERVO, 2001). O MERCOSUL consolida-se na esteira dessas mudanças, reforça e legitima a estrutura existente da ALADI. A proposta do Brasil de ampliação do MERCOSUL aos demais países sul-americanos segue a mesma orientação pragmática, de caráter essencialmente econômico e comercial. A Associação de Livre Comércio Sul Americana (ALCSA) lançada pelo Brasil em 1993, e adotada pelo MERCOSUL em 1994, herda o *savoir faire* das últimas décadas de integração na América Latina: a opção por estratégias graduais, descentralizadas e politicamente despreziosas.

Em 2000, foi realizada, por iniciativa do presidente do Brasil, Fernando Henrique Cardoso, a primeira reunião de presidentes da América do Sul com ênfase na questão da infra-estrutura regional e na consolidação da democracia (ALMEIDA, 2002). O segundo encontro

---

<sup>5</sup> Esta parte está parcialmente ancorada nas reflexões realizadas em trabalho apresentado pela autora na Anpocs, em 2006.

foi em Guayaquil, em 2002.<sup>6</sup> Por ocasião das duas Cúpulas, definiu-se no discurso diplomático brasileiro o escopo da América do Sul, abrangendo os doze países: Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela (SANTOS, 2005).

Em 2004, já no governo Lula, a orientação sul-americanista da política externa brasileira se mantém e é criada a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA) que começa a operar em 2005 sem ter tido, no entanto, uma vida longa. Em abril de 2007, durante a I Cúpula Energética da América Latina, realizada na Ilha Margarita, Venezuela, foi criada a União de Nações Sul-americanas (UNASUL), cuja secretaria permanente, encarregada de coordenar ações com atores econômicos e comerciais regionais, ficaria em Quito, no Equador. Essa iniciativa substituiu a CASA.

No governo de Luiz Inácio Lula da Silva, a diplomacia brasileira passa a aceitar o papel de liderança do país, uma vez que recusá-la seria, segundo o embaixador Celso Amorim, “um erro, uma timidez injustificada” (SANTOS, 2005, p. 102). Contudo, essa atitude mais afirmativa do Brasil pode render obstáculos adicionais à consecução de sua política externa, uma vez que, ao adotar um discurso político de potência regional, “em vez de negar a intenção de exercer qualquer forma de liderança na região”, o país “desperta reações contrárias” em seus parceiros regionais e, dessa forma, a meta brasileira de promover a unidade sul-americana encontra obstáculos não apenas na oposição de Washington, mas “também na América do Sul e no próprio Brasil” (SOUTO MAIOR apud ALMEIDA, 2006, p. 106).

A expressão de tais reações pode ser identificada na ofensiva latino-americanista do presidente da Venezuela, Hugo Chávez, nas indefinições da Argentina e nas atitudes pouco diplomáticas do presidente Evo Morales, da Bolívia. Inúmeros eventos regionais mostram que o Brasil tem encontrado obstáculos inesperados, dada a afinidade ideológica dos governos, em sua estratégia de liderar a região rumo a uma integração efetiva.

No que diz respeito às vias de integração, em 2001, o presidente da Venezuela, Hugo Chávez, lança a Alternativa Bolivariana para as Américas (ALBA) e introduz outra variante de integração com acentuado de perfil político realçado pelo desempenho do governo

---

<sup>6</sup> Ótimo trabalho sobre o período é desenvolvido em dissertação de mestrado, defendida em 2003, no IREL/ UnB, por Thiago Gehre Galvão, intitulada “América do Sul: a construção de uma idéia”.

Chávez como um todo. Em termos gerais, a ALBA procura reeditar a idéia de uma confederação hispano-americana, a aliança político-defensiva proposta por Bolívar no século XIX. Com ela, seria possível enfrentar os blocos econômicos asiático, europeu e norte-americano, minimizar o poder político dos Estados Unidos e debilitar a Área de Livre Comércio para as Américas (ALCA), proposta norte-americana de integração hemisférica. No que concerne à América Latina, o presidente venezuelano propõe constituir “um só bloco com maior capacidade de negociação” (NAÍM, 2004). A ALBA é, portanto, extensiva a toda América Latina e possui um cunho político e estratégico ausente nas propostas formuladas pelo Brasil. Fazem parte da ALBA, além da Venezuela, Cuba, Nicarágua e Bolívia.

Em agosto de 2006, a Venezuela é admitida como membro pleno do MERCOSUL. Segundo Hirst (2006), o ingresso da Venezuela introduz uma nova fonte de politização dentro e fora do bloco que, ao incluir Caracas no eixo Brasília-Buenos Aires, “altera a geometria interestatal” do MERCOSUL. Sob Chávez, a Venezuela volta-se à América do Sul, depois de longo período de relativa indiferença, decidida a introduzir novas variáveis políticas no processo de integração regional. Atua regionalmente e ingressa, portanto, no MERCOSUL como um membro disposto a contrabalançar a liderança exercida pelo Brasil. Hoje, Brasil e Venezuela lideram o que Silva (2006) chama de parcerias especiais. De um lado, Brasília, Santiago e Lima e, de outro lado, Caracas, Havana e La Paz.

Quanto aos atributos de poder, são apreciáveis as desigualdades entre os países da região. Conforme mencionado acima, a América do Sul assumida por ocasião das duas Cúpulas de Presidentes é composta por doze países<sup>7</sup> que compõem números agregados bastante interessantes. Sobre uma superfície de mais de 17 milhões de quilômetros quadrados, vive uma população de aproximadamente 380 milhões de pessoas que geram um produto interno bruto em torno de 1 trilhão e meio de dólares. São, no entanto, economias bastante desiguais entre si. As três maiores, Argentina, Brasil e Venezuela, ocupam 70% da superfície total; detêm 78% do PIB regional e possuem 67% da

---

<sup>7</sup> A inclusão de Guiana e Suriname nos planos da integração sul-americana introduz mais dois idiomas, o inglês e o holandês no repertório de línguas oficiais do projetado bloco sul-americano. Mas o mais importante nesse movimento diplomático é que aproxima dos demais países sul-americanos dois vizinhos historicamente distanciados e coloca sob o escopo regional seus eventuais problemas territoriais e de vizinhança. Tem-se em mente especialmente a reivindicação da região de Esequibo feita pela Venezuela à Guiana desde os anos 1960. Essa área, situada a oeste do rio Esequibo, compreende mais da metade do território da Guiana e foi subtraído da Venezuela pela Inglaterra ainda no século XIX.

população sul-americana. Sozinho, o Brasil ocupa mais de 40% do território, detém 45% do PIB regional e possui 50% da população. A quase totalidade dos países sul-americanos é agro-exportadora, com baixos índices de industrialização e diversificação econômica. De todos, o Brasil é o único em que os manufaturados superam pouco mais de 50% do total das exportações. Nos países andinos, em cujas exportações pesam os bens energéticos e minérios, o percentual de bens primários chega a atingir entre 80 e 90% das exportações.

Entre os doze, Argentina, Brasil e Venezuela são os três países da América do Sul que disputam, explícita ou veladamente, a liderança regional (CERVO, 1992, 2001). Quanto aos atributos materiais necessários para tanto, Brasil e Venezuela situam-se em melhor posição. Dos dois, em termos de território, população e economia, o Brasil se destaca. Tanto extensão, número de habitantes quanto PIB, o Brasil possui praticamente o equivalente ao somatório dos demais países sul-americanos. A Venezuela contrabalança esses dados com a posse de recursos naturais estratégicos, especialmente o petróleo e, atualmente, tem se valido desse diferencial para implementar uma diplomacia agressiva de liderança regional, domínio em que o Brasil possui um histórico de maior cautela, mesmo considerando o maior ativismo do governo Lula. Portanto, quanto à disposição de liderar, ou seja, de fazer valer seus atributos materiais em prol de maior projeção externa, a Venezuela do governo Chávez tem atuado mais ofensivamente, instrumentalizando politicamente sua vantagem em petróleo e sendo tão propositiva quanto o Brasil em termos de integração regional.

Contudo, devido particularmente ao teor de sua política externa, dificilmente o governo Chávez conseguirá obter o alinhamento dos maiores países da região, cuja projeção externa, bastante diversificada e articulada, seria dificultada com a adesão a uma retórica tão radical. Ainda resta, aliás, saber a quem efetivamente tal performance beneficia. Para liderar, uma nação deve conduzir um projeto que transpareça como representando o “interesse geral” do grupo de nações envolvidas (ARRIGHI e SILVER, 2001), o que está longe de acontecer tanto em relação ao formato quanto no que diz respeito ao conteúdo da política externa do governo Chávez. O teor e a forma dos mesmos mais dividem do que agregam interesses. Se não fossem os recursos do petróleo, não passariam de discursos vazios de sentido. A estratégia de Chávez parece ser liderar os menores que têm mais a ganhar com sua diplomacia do petróleo do que a perder com o alinhamento político a ele. Este parece ser claramente o caso da Bolívia de Morales. Com isso, Chávez contrabalança o poder e a influência do Brasil na região e introduz variáveis com as quais possivelmente o governo Lula,

convicto do papel que o Brasil desempenha na região, não esperava se deparar.

## 5 Desafios internos

“Numa era em que a democracia domina o discurso político, [a liderança latino-americana] em desigualdades deve ser muito desconfortável. Essa é a grande questão a ser enfrentada pelo continente” (MANN, 2006, p. 174). De fato, concentração da renda, desigualdade social e desemprego, juntamente com as mazelas que os acompanham, são problemas crônicos da região que, uma vez vencida a pior fase de instabilidade econômica,<sup>8</sup> têm obtido um relativo consenso regional a respeito da necessidade de solucioná-los.

Ao longo da década de 1990, o desemprego, as desigualdades e a violência seguiram aumentando ininterruptamente, apesar dos picos de crescimento do PIB em 1994 e 1997 (DABÈNE, 2003). Segundo Dabène, apesar da concentração de renda, o crescimento econômico, juntamente com o controle da inflação e com políticas sociais focais, permitiu a redução dos níveis de pobreza em pelo menos seis países nos primeiros anos desta década. Mesmo assim, isso não foi suficiente para que a região recuperasse os índices do final dos anos 1970 (DABÈNE, 2003).

Dados recentes da Cepal indicam que há países na América do Sul em que mais de 30% (Bolívia) da população vive em situação de pobreza e até 15% em situação de indigência. Nesses quesitos, Chile (6.3% e 1.7%) e Uruguai (6.0% e 1.0%) são os que apresentam menores índices, Bolívia e Paraguai (29.5% e 13.1%) são os casos mais preocupantes. O percentual de pessoas cujo consumo energético alimentar situa-se abaixo dos níveis internacionalmente aceitos é particularmente elevado na Bolívia (23%), Venezuela (18%), Colômbia (13%), Paraguai (15%) e Peru (12%). Da mesma forma, o analfabetismo urbano é muito elevado em todos os países, apresentando índices medianamente aceitáveis apenas na Argentina (1.4%) e no Chile (2.8%) (CEPAL/ANUÁRIO ESTATÍSTICO, 2006).

---

<sup>8</sup> Conforme Panorama Econômico 2006, da Cepal, p. 1: “Muitos países da região reduziram sua vulnerabilidade face à um eventual esfriamento do economia mundial, devido, entre outros fatores, à flexibilização do sistema cambial, à redução da dívida externa, à reestruturação da dívida com prazos mais longos e taxas fixas, um maior nível de reservas internacionais, o reforço das contas fiscais e uma redução da dolarização dos sistemas financeiros. Ainda assim, uma queda do crescimento global afetaria o crescimento econômico da região e o bem estar da população”.

Com a recuperação econômica de meados dos anos 2000, as taxas de desemprego tendem a apresentar um perfil descendente, na medida em que a variação anual do PIB passa a ser ascendente em todos os países. Segundo a Cepal,<sup>9</sup> o quadriênio compreendido entre 2003 e 2006 foi o de melhor desempenho econômico e social da América Latina nos últimos 25 anos. A redução da pobreza, a diminuição do desemprego, a melhora na distribuição da renda em alguns países e o aumento do número de postos de trabalho são os principais fatores que marcaram uma tendência positiva em vários países da região. Em 2005, 39,8% da população da região vivia em condições de pobreza (209 milhões de pessoas) e 15,4% da população (81 milhões de pessoas) vivia na pobreza extrema ou indigência. Em 2006, segundo projeções da Cepal, o número de pobres e de pessoas em situação de extrema pobreza diminuiria passando a 205 e 79 milhões de pessoas, respectivamente.

Essa recuperação precisa ser sustentada e progressiva de modo a reverter o quadro de exclusão social exacerbado ao longo das últimas décadas do século XX. Isto é um grande problema para o desenvolvimento sustentado, uma vez que a existência de bolsões de miséria, além de ser uma questão humanitária, é um ônus para a sociedade. Segundo O'Donnell, uma estrutura sócio-econômica desigual debilita as capacidades individuais, fragiliza os direitos políticos, propicia relações autoritárias generalizadas entre privilegiados e não privilegiados e, com isso, distorce o exercício da cidadania e da accountability, próprios de uma democracia estável (O'DONNELL, 2000).

A consolidação dos procedimentos democráticos permitiria a sedimentação em nossas sociedades de sentimentos de tolerância e confiança, necessários para a projeção e consecução de interesses sem o recurso à força. Segundo O'Donnell, como partimos de uma situação em que “os direitos e garantias não simplesmente não existem, [os mesmos] precisam ser exercidos e defendidos contra tentações autoritárias persistentes, e para isso são decisivas as capacidades que a sociedade fornece a seus membros” (O'DONNELL, 2000, p. 357). Ou seja, a consolidação democrática supõe, na América Latina, ir além das garantias institucionais formais e perpassar a sociedade com políticas adequadas de inclusão social e econômica que habilite os indivíduos ao exercício da cidadania.

Portanto, acompanham os desafios de natureza econômica e social aqueles propriamente políticos e institucionais. Historicamente

---

<sup>9</sup> Panorama Social da América Latina 2006.

tem sido recorrente na região a interrupção dos processos de abertura política que permitiriam, com a consolidação democrática, a reversão do quadro socialmente perverso e economicamente debilitante que caracteriza a América Latina. Recentemente, a região parece ter dado um passo seguro na direção da consolidação democrática, na medida em que se tem observado o que Adam Przeworski (1984) considera fator essencial para tanto, a adesão dos atores às regras do jogo democrático. Isso envolve a aceitação, pelos agentes, da incerteza quanto aos resultados dos processos políticos e das regras estabelecidas de modo que, ao vencido, ocorra apenas a alternativa de aguardar o próximo pleito e, ao vencedor, não ocorra a tentação de mudar as regras para perpetuar-se no poder (PRZEWORSKI, 1994, p. 37). Nesses termos, apesar dos obstáculos, os sul-americanos parecem apostar preferencialmente nas incertezas inerentes à democracia, por mais chocantes que sejam, do que nas certezas propiciadas pelos regimes de exceção. Desde os anos 1980, observam-se, na maioria dos países, avanços institucionais que buscam assegurar a continuidade democrática. Entre 1979 e 1990, ocorreram treze transições para a democracia que, segundo Dabène, responderam ao lento e irreversível desgaste dos regimes, à baixa eficácia econômica, a um ínfimo relaxamento dos controles sociais, ao gradual abandono do medo e ao surgimento de uma alternativa política crível (DABÈNE, 2003). Dando continuidade à consolidação democrática, entre meados de 2005 e final de 2006, quatorze processos eleitorais foram realizados na América Latina, destes, nove ocorreram na América do Sul, onde houve avanço significativo de diferentes versões de esquerda em resposta às frustrantes experiências liberais da década anterior.

Mesmo assim, permanece como um dos maiores desafios dos países sul-americanos, a consolidação de suas polarquias, ou seja, conforme Dahl, a instituição durável de “regimes substancialmente popularizados e liberalizados, isto é, fortemente inclusivos e amplamente abertos à contestação pública” (DAHL, 1997, p. 31). Efetivamente, entende-se que a liberalização política, ou seja, a existência de contestação pública, de oposição ativa, de liberdade de imprensa, de opinião e de organização, juntamente com a inclusão política expressa essencialmente na existência real da possibilidade de eleger e de ser eleito, é indicativo de flexibilização do regime. Contudo, a realização dessas metas implica em desafios particularmente importantes na América Latina como um todo e particularmente na América do Sul, onde os avanços institucionais repousam sobre a necessidade de suprimir os chamados “campos negativos”: sociedade incivil e sociedade política pouco submetida (MENDEZ, 2000, p. 12) que a

redemocratização, por si só, não consegue remover. Como lembra O'Donnell, “a democracia não é só um tipo de regime político (poliarquia) mas também um modo particular de relacionamento entre Estado e cidadãos e entre os próprios cidadãos, sob um tipo de Estado de Direito que, além da cidadania política, preserva a cidadania civil e uma rede completa de accountability”. (2000, p. 355). Ademais, segundo o autor, “o gozo da cidadania plena fomenta padrões de desigualdade menos intensos, e social e politicamente menos incapacitantes, do que em países onde, no melhor dos casos, só os direitos políticos plenos são preservados” como é o caso da América Latina, onde “o estado de direito tem existência apenas intermitente e parcial (...) a cidadania é truncada ou de baixa densidade (...) a extensão de direitos civis a todos adultos é muito incompleta” (O'DONNELL, 2000, p. 354-355). Para que a sociedade capacite seus membros para fazer frente às adversidades historicamente enraizadas, é necessário “um Estado legal democrático forte que estenda seu poder regulatório sobre a totalidade de seu território e por todos os setores sociais” (O'DONNELL, 2000, p. 358).

Segundo Mann, um Estado forte no sentido de que age através da sociedade configura um “poder infra-estrutural” que consiste na “capacidade do Estado efetivamente implementar decisões em todo o seu território, não importa quem tome as decisões”, ou seja, diz respeito à capacidade ou eficiência do Estado. (MANN, 2006, p.166-167). Os Estados latino-americanos ao mesmo tempo em que se moveram historicamente em direção à democracia, deixaram de assegurar sua ampla penetração infra-estrutural na totalidade de seus Territórios, “permaneceram fracos e governaram através de suas oligarquias rurais” (MANN, 2006, p.171). Segundo o autor, na América Latina, à “crise estrutural” decorrente do déficit histórico de eficiência do Estado, refletido na carência de alcance e de infra-estrutura, sobrepõem-se as “crises de situação”, ocasionadas por problemas relacionados à questão estrutural e também a contextos externos, tais como a produção de drogas e a questão da dívida externa (MANN, 2006). Sobrepõem-se também outros desafios como os oriundos da violência urbana, das transformações do espaço público e do novo despertar das etnias, sobretudo nos países andinos.

Em alguns países da América do Sul, a inclusão política de segmentos historicamente excluídos dos processos decisórios tem introduzido variáveis cujos desdobramentos são bastante imprevisíveis ou, pelo menos, reorientam as expectativas quanto à condução das relações regionais. Felizmente essas turbulências decorrem da ampliação das democracias e não ao contrário. A inclusão nos processos

nacionais de decisão de segmentos sociais com diferentes prioridades políticas e econômicas poderá alterar o teor e os rumos do processo de integração, como resultante do impacto cultural.<sup>10</sup>

Acrescente-se a isso o fato de que, às discriminações de classe sobrepeem-se as de natureza étnica em todos os países da região, particularmente nos países andinos (TREJO, 2006). O Panorama Social da América Latina 2006, produzido pela Cepal, destaca a irrupção dos povos indígenas como ativos atores sociais e políticos e o processo de consolidação de normativa internacional sobre seus direitos e suas conseqüências no que diz respeito a políticas públicas. O documento aponta para a “complexidade e heterogeneidade das dinâmicas da população indígena” e para a “persistente desigualdade que os afeta” (CEPAL, 2006).

A maioria dos movimentos indígenas que compõem o que se chama “quarta onda” e que adquiriu significativa expressão eleitoral na América do Sul surgiu, segundo Trejo, antes da democratização da década de 1980 e da liberalização dos anos 1990. O autor afirma que “as principais transformações comunitárias e a criação das estruturas sociais para a mobilização surgiram sob regimes militares nas décadas de 1960 e 70” (TREJO, 2006, p. 265). A crise agrícola iniciada na década de 1960, o dismantelamento das políticas agrícolas tradicionais nos anos 1980; o fim da reforma agrária e a privatização da posse da terra nos anos 1990; a enorme volatilidade dos preços dos produtos agrícolas, observada nesses anos fomentou a mobilização indígena (TREJO, 2006).<sup>11</sup> A democratização favoreceu a ascensão política desses segmentos, pois “é precisamente a natureza do sistema de participação e do sistema eleitoral um dos principais fatores que, em um regime democrático, determina se as mobilizações sociais adquirem um tom violento ou pacífico” (TREJO, 2006, p. 265). Face à isso, “as democracias do século XXI [possuem] um enorme desafio em matéria de reformas estatais e de políticas tendentes a superar as brechas de aplicação dos direitos individuais e coletivos dos povos indígenas” (CEPAL, 2006), além dos demais desafios acima evocados.

A estabilidade política depende da capacidade do sistema responder a esses desafios, pois, como lembra Mann, democracias estáveis só existem onde os conflitos étnicos, regionais e de classe

---

<sup>10</sup> Sobre o peso das variáveis culturais sobre os processos decisórios ver Martins (2002).

<sup>11</sup> Trejo realiza rica discussão entre diferentes abordagens sobre a formação de identidades sociais, o ressurgimento das identidades indígenas na América Latina, a origem das mobilizações étnicas e as mobilizações indígenas na América Latina, acompanhada de quadros comparativos.

estiverem estavelmente institucionalizados (MANN, 2006). Ainda, segundo o autor, “os mais eficazes dos modernos Estados são aqueles cujas sociedades são homogêneas e igualitárias o bastante para permitir o desenvolvimento de um senso comum de cidadania nacional. Isso permite aos Estados desenvolverem poderes infra-estruturais efetivos para mobilizar recursos e, assim, promover o desenvolvimento.” (MANN, 2006, p.163)

## 6 Considerações finais

Os principais desafios decorrem do que Mann qualifica como “crise estrutural”, ou seja, advém de um tipo de formação do Estado que prescindiu da participação efetiva de parte considerável da população. Um Estado excludente e autoritário, cujas instituições são incapazes de fazer frente aos desafios postos pelas chamadas “crises de situação”. Isso posto, acumulam-se outros desafios de natureza interna e externa cuja superação depende em maior ou menor medida de como as sociedades sul-americanas conduzirão as soluções para o problema estrutural.

Os aspectos similares dos países latino-americanos não têm sido suficientes para aproximá-los de forma duradoura em torno de um projeto comum. Ao contrário disso, as fragilidades regionais e individuais de cada país os levam a competir entre si por recursos externos. Tem sido historicamente apreciável a incapacidade dos governos da região para encontrar uma via coordenada de desenvolvimento. Ironicamente, é possível que, para tanto, fosse necessário o esforço sugerido por Martí de apreciarmos mais objetivamente nossos atributos para, assim, nos colocarmos de forma mais vantajosa no cenário internacional, abandonando o hábito de apresentarmos-nos uns aos outros como amigos preferenciais do mais forte. Isso quer dizer que, dependendo de como forem realizadas as reformas internas necessárias para saldar a enorme dívida social, a região terá mais ou menos estabilidade para conduzir de forma coordenada os interesses comuns.

É indispensável que a experiência democrática resista o suficiente para viabilizar o surgimento de Estados inclusivos capazes de atender às demandas internas e fazer frente aos desafios externos no marco de um novo tempo em que as desconfianças que marcam os relacionamentos internos e externos cedam lugar a compromissos mútuos que estimulem a interdependência e comprometam as partes com um futuro próspero e pacífico.

## Referências

ALEIXO, José Carlos Brandi. Integração na América Latina. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 21, n. 81, jan./mar. 1984 (Suplemento).

ALMEIDA, Paulo Roberto. **Os primeiros anos do século XXI: o Brasil e as relações internacionais contemporâneas**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

\_\_\_\_\_. Uma nova arquitetura diplomática? Interpretações divergentes sobre a política externa do governo Lula (2003-2006). **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 49, n. 1, 2006, p.95-116.

ARRIGHI, Giovanni e SILVER, Beverly. **Caos e governabilidade no moderno sistema mundial**. Rio de Janeiro: Contraponto/Editora da UFRJ, 2001.

CERVO, Amado Luiz, BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. São Paulo: Ática, 1992.

\_\_\_\_\_. **Relações internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas**. Brasília: IBRI, 2001.

DABÈNE, Olivier. **América Latina no século XX**. Tradução de Maria Izabel Mallmann. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2003.

DAHL, Robert. **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo: EDUSP, 1997.

GALVÃO, Thiago Gehre. **América do Sul: a construção de uma idéia**. Dissertação de Mestrado. IREL/UnB, 2003.

HIRST, Mônica. Venezuela cambiará el equilibrio del Mercosur. **OPSA**. Disponível em: <http://observatorio.iuperj.br>. Acesso em: 22/08/2006.

MALLMANN, Maria Izabel. Integração regional na América: entre o protecionismo e o laissez-faire. In: COLOMBO, Neli, BIZ, Osvaldo (Org.). **Integração, cidadania, espaços**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1998.

MANN, Michel. A crise do Estado-nação latino americano. In: DOMINGUES, José Maurício e MANEIRO, María (Orgs.). **América Latina hoje: conceitos e interpretações**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006. 163-193 p.

MARTINS, Estevão Chaves de Resende. **Relações internacionais: cultura e poder**. Brasília: IBRI, 2002.

MENDEZ, J. Introdução. In: MENDEZ, J., O'DONNELL, G., PINHEIRO, P. S., (Orgs.). **Democracia, violência e injustiça: o não-estado de direito na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

NAÍM, Nayllivis Nathaly Soto. Alternativa bolivariana para las américas: una propuesta histórico política al Alca. **Geoenseñanza**, v. 9, nº 1, 2004, p. 57-73.

O'DONNELL, Guillermo. Poliarquias: a (in)efetividade da lei na América Latina. Uma conclusão parcial. In: MENDEZ, J., O'DONNELL, G., PINHEIRO, P. S. (Orgs.). **Democracia, violência e injustiça: o não-estado de direito na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2000. 337-373 p.

PRZEWORSKY, Adam. **Democracia e mercado: reformas políticas e econômicas no leste europeu e na América Latina**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.

ROUQUIE, Alain. **Amérique Latine: introduction à l'extrême occident**. Paris: Seuil, 1987.

SANTOS Luís Cláudio Villafañe G. Brasil: Americano, Latino-Americano ou Sul-Americano? **Cuadernos del CLAEH**, Montevideu, 2ª série, ano 28, 2005-1, p. 87-107.

SILVA, Francisco Carlos Teixeira da. Amazônia: região pivô da integração sul-americana. **Análise de Conjuntura**. OPSA. Disponível em: <http://observatorio.iuperj.br>. Acesso em: 22/08/2006.

TREJO, Guillermo. Etnia e mobilização social: uma revisão teórica com aplicações à “quarta onda” de mobilizações indígenas na América Latina. In: DOMINGUES, José Maurício e MANEIRO, María (Orgs.). **América Latina hoje: conceitos e interpretações**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006, p. 225-275.

VAZ, Alcides Costa. **Cooperação, integração e processo negociador: a construção do Mercosul**. Brasília: IBRI, 2002.

Maria Izabel Mallmann  
E-mail: [izabel.mallmann@puccrs.br](mailto:izabel.mallmann@puccrs.br)

Artigo recebido em junho/2007.  
Aprovado em fevereiro/2008.