

PROMESSAS NÃO CUMPRIDAS

A AMÉRICA-LATINA HOJE

Editado por Michael Shifter e Bruno Binetti

INTRODUÇÃO DE LAURA CHINCHILLA

 **THEDIALOGUE**
Leadership for the Americas

PROMESSAS NÃO CUMPRIDAS

A AMÉRICA-LATINA HOJE

Editado por Michael Shifter e Bruno Binetti

INTRODUÇÃO DE LAURA CHINCHILLA

© 2019. Diálogo Interamericano.

Primeira Edição

Impresso em Rio de Janeiro

ISBN (papel): 978-1-7337276-4-8

ISBN (eletrônico): 978-1-7337276-5-5

Fotos: Juninatt/Shutterstock (capa); Bogdan R. Anton/Pexels (capítulo 1); Cameron Casey/Pexels (capítulo 2); Icon 0/Pexels (capítulo 3); Alex Powell/Pexels (capítulo 4); Fox/ Pexels (capítulo 5); Amy Chandra/Pexels (capítulo 6); Gabrielle Ri/Pexels (capítulo 7); Magda Ehlers/Pexels (capítulo 8); Shutterstock.com (contracapa).

Layout: Nita Congress

Tradução: Victor Reichenheim

Revisão: Elisa Menezes

Este livro é uma realização do Diálogo Interamericano. Os pontos de vista e as recomendações contidas nesta obra expressam exclusivamente as opiniões dos autores e não refletem necessariamente a posição consensual da diretoria, dos funcionários e dos membros do Diálogo Interamericano ou de nenhum de seus parceiros, doadores e/ou instituições de apoio. O Diálogo Interamericano é uma organização apartidária comprometida com a independência intelectual, a transparência e a prestação de contas. Embora encorajados a participar das atividades promovidas pelo Diálogo, os doadores não têm nenhuma influência sobre o trabalho da organização. Financiadores não têm nenhum controle sobre as publicações, a metodologia, as análises e as conclusões resultantes dos esforços de pesquisa do Diálogo.

Sumário

Agradecimentos	v
Siglas	vii
1. Introdução: América Latina, Uma Tarefa Pendente	1
<i>Laura Chinchilla</i>	
2. O Estado de Direito na América Latina: Do Constitucionalismo à Incerteza Política	11
<i>Catalina Botero</i>	
3. Combatendo o Crime Organizado na América Latina: Entre Mano Dura e Segurança Cidadã	29
<i>Robert Muggah</i>	
4. Desenvolvimento Social na América Latina: Montanhas e Vales	57
<i>George Gray Molina</i>	
5. Crescimento Econômico na América Latina: Esperanças, Desilusões e Perspectivas	83
<i>Augusto de la Torre e Alain Ize</i>	

**6. América Latina e o Mundo:
Dependência, Dissociação, Dispersão109**

Andrés Malamud

**7. Integração Latino-Americana:
Regionalismo Circunstancial.131**

Ana Covarrubias

8. Conclusão: Uma Narrativa Latino-Americana151

Michael Shifter e Bruno Binetti

Colaboradores161

Agradecimentos

Este volume é o desfecho de um projeto especial promovido pelo Diálogo Interamericano. Diferentemente de outras publicações do Diálogo, o objetivo dos ensaios contidos nesta obra é dar um panorama mais abrangente e distanciado sobre a América Latina. A partir da conjugação de temas transversais e relevantes, o intuito é tecer um fio condutor ou uma narrativa sobre a América Latina, com vistas a capturar as principais idiossincrasias e tendências da região.

Ta América Latina é, sem dúvida, uma região repleta de histórias, por vezes concorrentes e com graus variados de violência, e nuances particulares consideráveis a depender do país, do assunto e do momento. Este volume tem como finalidade estimular a reflexão e o debate sobre o desempenho da região em temas fundamentais, com o objetivo de traçar um caminho construtivo em direção ao futuro. Destinada a um público amplo e diverso, a obra também contará com versões em inglês e espanhol. Foi um trabalho duro e ambicioso, mas, assim esperamos, também valioso, principalmente numa época de tanta incerteza e turbulência, tanto regional quanto global.

Longe de serem exaustivos, todos os seis tópicos selecionados são particularmente pertinentes para a maioria dos países da América Latina: democracia e Estado de Direito, crime e violência, pobreza e desigualdade, gestão econômica, integração regional, e a América Latina e o mundo. Tivemos o imenso privilégio de poder contar com a contribuição de analistas e acadêmicos gabaritados da Argentina, da Bolívia, do Brasil, da Colômbia, do Equador e do México. Agradecemos à Laura Chinchilla, ex-presidente da Costa Rica e atual copresidente do Conselho Administrativo do Diálogo, pelo instigante e sóbrio ensaio introdutório.

Este projeto também deve muito a Bruno Binetti, coeditor deste volume e coautor do ensaio de conclusão. Binetti, um membro associado do Diálogo que leciona na Universidade Di Tella, em Buenos Aires, foi o principal responsável pela coordenação e pela realização desta empreitada. Trabalhando em estreita colaboração com cada um dos autores ao longo do copioso vaivém de rascunhos, ele empregou sua excepcional capacidade de edição, sua sagacidade intelectual e seu amplo conhecimento comparativo para dar vida ao projeto, além de ter demonstrado uma exímia capacidade de discernimento e bom humor.

O projeto também colheu frutos do excelente encontro envolvendo todos os autores, realizado em fevereiro de 2018 na sede do Diálogo em Washington, DC. Os sinceros e instigantes intercâmbios durante os rascunhos iniciais ajudaram a melhorar a qualidade e dar mais coerência aos debates. Agradecemos a Peter Hakim, presidente emérito e membro sênior do Diálogo, pelos comentários perspicazes e construtivos.

No Diálogo, também somos gratos às contribuições intelectuais e administrativas de Ben Raderstorff, especialmente durante a fase inicial da empreitada. Na fase final, também gostaríamos de fazer um agradecimento especial a Irene Estefanía González e Melissa Reif pelo apoio inestimável nas etapas de design, diagramação e impressão. Gastón Ocampo, estagiário do Diálogo, forneceu assistência editorial.

O Diálogo também expressa sua profunda gratidão à Fundação Ford, particularmente ao vice-presidente para o programa de justiça social, Martín Abregú. Foi através do apoio generoso da Fundação que o Diálogo pôde reunir autores tão ilustres, levar a cabo esta publicação e realizar atividades de divulgação em Washington, DC e ao redor da América Latina para promover diálogos abertos.

Michael Shifter
Presidente, Diálogo Interamericano

Siglas

ALBA	Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
AP	Aliança do Pacífico
BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
CICIG	Comissão Internacional Contra a Impunidade na Guatemala
CLPI	Consentimento Livre, Prévio e Informado
ECCA	Exportadores de <i>Commodities</i> de Convergência Alta
ECCB	Exportadores de <i>Commodities</i> de Convergência Baixa
ECMC	Exportadores de <i>Commodities</i> de Convergência Moderada
FARC	Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia
ICCA	Importadores de <i>Commodities</i> de Convergência Alta
ICCB	Importadores de <i>Commodities</i> de Convergência Baixa
ICCM	Importadores de <i>Commodities</i> de Convergência Moderada
ICR	Iniciativa Um Cinturão, Uma Rota
IPM	Índice de Pobreza Multidimensional
ISI	Industrialização por Substituição de Importações

MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
NAFTA	Tratado de Livre Comércio da América do Norte (North American Free Trade Agreement)
OEA	Organização dos Estados Americanos
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
PIB	Produto Interno Bruto
SIDH	Sistema Interamericano de Direitos Humanos
UE	União Europeia
UNASUL	União de Nações Sul-Americanas
USMCA	Acordo Estados Unidos-México-Canadá (United States-Mexico-Canada Agreement)

1

**Introdução:
América Latina,
Uma Tarefa Pendente**

Laura Chinchilla

Introdução: América Latina, Uma Tarefa Pendente

Laura Chinchilla

Em 1992, em comemoração aos 500 anos da primeira viagem de Cristóvão Colombo às Américas, o escritor mexicano Carlos Fuentes compôs um dos ensaios mais emblemáticos sobre a história ibero-americana já escritos, chamado “O espelho enterrado”. No ensaio, ele compara a história turbulenta da região com um arranha-céu em construção na Cidade do México, cuja edificação, apesar do progresso gradual e constante, nunca chega ao fim. Para o autor, a América Latina também representa um projeto inacabado, uma obra que “avança energicamente, embora de forma inconclusa e carregada de problemas aparentemente insolúveis” (Fuentes, 1992).

Passados mais de 20 anos desde a publicação do ensaio inspirador de Fuentes, a maioria dos países da região encontra-se em meio a uma celebração oposta: o bicentenário da independência nacional. Mas a imagem do arranha-céu em construção segue sendo o retrato mais fiel da realidade latino-americana. Nossa incapacidade de concretizar planos e metas, nossa dificuldade de concluir tarefas, nossa propensão ao improvisado e a soluções fáceis, em detrimento de um olhar a longo prazo, continuam sendo os sintomas dos nossos dilemas.

A América Latina não é a única região com problemas, mas são poucos os lugares onde prevalece tanto uma noção de oportunidade desperdiçada. É uma região particularmente marcada por promessas não cumpridas, um potencial latente e realizações pendentes. Ao longo da história, determinados países latino-americanos estiveram na fronteira do sucesso: alguns viveram períodos de crescimento econômico sem precedentes; outros alcançaram metas de desenvolvimento impressionantes. Mas todo e qualquer avanço foi minado por uma nova recessão econômica, uma nova crise política ou uma nova convulsão social, retardando em anos, senão em décadas, o pleno desenvolvimento da região. Nas primeiras duas décadas do século 20, a Argentina figurava entre as dez nações mais ricas do mundo, à frente de países como França, Alemanha e Itália. A renda *per capita* do país equivalia a 92% da média de 16 economias ricas, e, mesmo durante o segundo período pós-guerra, a Argentina ainda era a quinta maior economia do mundo. Após anos de altos e baixos no plano econômico, hoje a renda *per capita* da Argentina corresponde a 43% dos mesmos 16 países ricos (*The Economist*, 2014).

Mas o exemplo mais tangível e trágico de colapso econômico e social é a Venezuela. Em 1970, o país havia se tornado o mais rico da América Latina e um dos 20 mais ricos do mundo (Hausmann e Rodríguez, 2013). Em contraste, hoje, com uma inflação projetada de um milhão por cento e uma previsão de crescimento do produto interno bruto (PIB) de -115% para 2018¹, a Venezuela vem sofrendo uma crise humanitária caracterizada por uma grave escassez de alimentos, medicamentos e suprimentos médicos, e pelo êxodo de milhares de venezuelanos por dia (Human Rights Watch, 2017).

A trajetória errática de alguns países da região não é só evidente em termos de desempenho econômico, mas também no desenvolvimento político, com longos períodos de estabilidade e consolidação institucional interrompidos por episódios de autoritarismo, repressão e violação de direitos humanos. Isso não significa necessariamente a total ausência de avanços e melhorias, e sim que as mudanças positivas ocorrem muito lentamente ou que as políticas raramente proporcionam dinâmicas significativa e profundamente transformadoras.

Com relação à economia latino-americana, há de se convir que um dos fatores positivos foi a consolidação, na maioria dos países, da responsabilidade macroeconômica e fiscal. Antes descreditada pela volatilidade dos mercados internos, a região passou a gozar de uma considerável estabilidade econômica, inclusive resistindo aos piores impactos da crise econômica de 2008. Dessa vez, nossas economias se mostraram mais robustas e diversificadas, e nossos governos exibiram mais prudência e competência. Poucos países apresentaram inflação de dois dígitos, e outros chegaram a receber grau de investimento pelas agências de classificação de risco.

Igualmente impressionante foi o crescimento econômico da região nesse começo de século 21. Entre 2003 e 2011, a renda *per capita* total da região cresceu a uma média de 3% (Banco Mundial, 2011). Nesse mesmo período, nossa participação na economia mundial aumentou de 5% para 8% (Banco Mundial, 2011). No entanto, desde 2013, a maré virou, e o otimismo e a euforia deram lugar à cautela e à inquietação. Com o fim súbito do *boom* latino-americano, alguns países, por pouco, evitaram taxas de crescimento negativas, enquanto outros exibiram, no máximo, um crescimento modesto ou irrisório.

As razões mais tangíveis para o declínio econômico da América Latina foram de natureza exógena e estavam muito além da nossa alçada: queda dos preços de bens primários e *commodities*; arrefecimento da demanda de mercados emergentes, particularmente da China; e condições de financiamento externo escassas e dispendiosas. Apesar disso, a derrocada

¹ Fundo Monetário Internacional, FMI (DataMapper); disponível em: <http://www.imf.org/en/Countries/VEN#countrydata>; acesso em: setembro de 2018.

econômica teve, certamente, razões muito mais profundas, tal como a baixa produtividade e a falta de competitividade de nossas economias² — fatores internos e estruturais que, historicamente, impediram a progressão contínua do crescimento econômico e do desenvolvimento social.

No capítulo 5, Augusto de la Torre e Alain Ize abordam muitos dos fatores estruturais que impediram que a maioria dos países latino-americanos reduzisse a disparidade de renda *per capita* (convergissem) em relação aos EUA. Como salientado pelos autores, embora seja necessário sustentar e aprofundar as conquistas macroeconômicas recentes, a região precisa dar passos significativos em termos de produtividade nas próximas décadas para poder sobreviver num mercado internacional cada vez mais interconectado. Para enfrentar esse desafio, precisamos melhorar consideravelmente a qualidade da nossa educação e adequar o conteúdo lecionado às proficiências requeridas. Precisamos aumentar o investimento em pesquisa e desenvolvimento, modernizar a infraestrutura e a logística, aprimorar a conectividade, reduzir os custos de energia, tornar o financiamento mais acessível e simplificar nossos marcos regulatórios para assegurar um ambiente mais propício e encorajador às nossas empresas. Precisamos promover e aperfeiçoar parcerias público-privadas. Precisamos atrair setores de alto valor agregado, com potencial de encadeamento na economia local. Precisamos empreender esforços para inserir nossas economias nas cadeias globais de valor com vistas à melhoria constante da produtividade.

Segundo de la Torre e Ize, para acabar com décadas de crescimento medíocre na América Latina, será essencial promover a exportação de bens e serviços mediante uma inserção inteligente à economia mundial. No capítulo 6, ao tratar da América Latina no contexto mundial, Andrés Malamud argumenta que, desde o início do século 21, a região, talvez pela primeira vez, se vê diante de uma alternativa — representada pela China — ao histórico domínio econômico e geopolítico dos EUA. A ascensão da China e o extraordinário aumento de transações comerciais, investimentos e fluxos financeiros entre o gigante asiático e a América Latina foram vitais para o crescimento econômico da região no início dos anos 2000. Apesar disso, essa nova alternativa também apresenta desafios consideráveis, como o risco de uma nova relação de dependência a uma potência de fora da região,

²Estima-se que as empresas que operam na América Latina possuem índices de produtividade equivalentes à metade das empresas localizadas nos EUA. Segundo um relatório do Fórum Econômico Mundial (2015), entre 1980 e 2011 — os anos de maior crescimento da região — nenhum país latino-americano reduziu, de forma consistente, as disparidades em termos de produtividade.

baseada na troca de *commodities* por bens manufaturados, especialmente para os países da América do Sul. Mas, por ora, a América Latina não tem sido capaz de chegar a um acordo com Beijing que possa catapultar o poder de alavancagem da região frente aos anseios chineses. Ao mesmo tempo, uma maior inclinação protecionista por parte dos EUA ameaça afetar diversas economias latino-americanas, que dependem do mercado americano.

Alguns países da região vêm fomentando estratégias alternativas de inserção a uma economia mundial em mutação. Os membros da Aliança do Pacífico, por exemplo, vêm crescendo de forma mais consistente e avançando na diversificação da produção, enquanto promovem uma integração aberta à economia global, particularmente à região da Ásia-Pacífico. Ao mesmo tempo, como salienta Ana Covarrubias no capítulo 7, iniciativas de promoção da integração regional tendem a ser circunstanciais na América Latina: novas instituições e novos blocos são criados, mas logo estagnam devido às dificuldades de coordenação política, a uma noção incondicional e antiquada de soberania e ao vácuo de liderança dos maiores países da região.

O segundo desafio a ser enfrentado diz respeito ao desenvolvimento social sustentável. No capítulo 4, George Gray Molina traça um cenário ambíguo: apesar de avanços importantes na redução da pobreza e da desigualdade de rendimentos desde 2003, ainda persistem grandes disparidades nos países e entre eles. Sem dúvida, o sucesso econômico durante a primeira década deste século repercutiu em conquistas sociais. Entre 2002 e 2012, a pobreza na região caiu de 44% para 29%, o desemprego diminuiu 35%, a classe média passou de 22% para 34% do total da população, e, ao contrário de outras regiões, a América Latina conseguiu reduzir a desigualdade de renda, com uma queda total de três pontos no coeficiente de Gini (CEPAL, 2013). Apesar dos avanços, um número expressivo da população ainda corre risco de voltar à condição de pobreza em caso de choques internos e externos, como pôde ser visto em alguns países após 2013.

Para perpetuar as conquistas sociais, os governos da região precisam investir na expansão e no aprimoramento dos serviços públicos, particularmente em educação, que continua sendo o melhor caminho para que jovens – nosso ativo mais importante – possam ingressar no mercado de trabalho e ascender socialmente. As tecnologias digitais estão bastante disseminadas na América Latina. É preciso transformá-las em meios para o progresso social, dando prioridade à inclusão digital e redefinindo a provisão de serviços públicos para que o cidadão digital se torne o cerne da implementação de políticas.

Mas não basta atacar o problema da desigualdade de renda se não enfrentarmos, com afinco, a questão das nossas estruturas tributárias anêmicas e, muitas vezes, regressivas. De acordo com a Comissão Econômica

para a América Latina e o Caribe das Nações Unidas, na região, a receita fiscal média como porcentagem do PIB equivale a menos de 18%, e, em diversos países, a arrecadação figura entre 10% e 15% do PIB (CEPAL, 2018). Nenhum país do mundo é capaz de prover serviços públicos de qualidade com uma receita tão limitada. Além disso, na América Latina, dado o maior peso dos impostos indiretos na renda dos assalariados, a carga tributária afeta mais aqueles com menor poder aquisitivo.

Evidentemente, realizar uma reforma tributária é politicamente desafiador em qualquer lugar. Mas, para que a região possa se desenvolver, será necessário rever a capacidade de arrecadação fiscal dos Estados. A reforma tributária só será possível se as elites empresariais compreenderem que o preço pago por serviços públicos de má qualidade e instituições públicas frágeis é muito mais custoso do que a elevação de tributos. Os governos também não deveriam se eximir: uma maior arrecadação requer mais competência, eficiência e destreza no manejo do gasto público. Além da reforma tributária, é imprescindível que se discuta como aumentar a eficiência e a transparência do setor público da América Latina através de um empenho efetivo para acabar com os assombrosos níveis de corrupção testemunhados nos últimos anos na região.

O que nos traz ao desafio seguinte, que deve ser particularmente enfatizado: é preciso melhorar a governança pública e, ao mesmo tempo, fortalecer nossas instituições democráticas e o Estado de Direito, os pilares de qualquer esforço sério para gerar estabilidade política e desenvolver países e sociedades em que a dignidade humana esteja plenamente garantida.

Como observa Catalina Botero no capítulo 2, na última onda de democratização que atingiu a América Latina nos anos 1980, com a reconquista do direito dos cidadãos de decidirem o próprio destino por meio do voto, a expectativa era de que os governos aderissem ao Estado de Direito e se tornassem responsáveis e transparentes. Mas alguns países da região não conseguiram transcender os princípios básicos da democracia representativa ao fracassarem na proteção à liberdade de imprensa, na construção de um sistema robusto de freios e contrapesos, e na fiscalização³. Em vez de

³ De acordo com a organização Freedom House (2017), apenas três países da região gozam de plena liberdade de imprensa – Chile, Costa Rica e Uruguai – enquanto o restante dos países possui uma liberdade de imprensa parcial ou não propicia condições favoráveis à liberdade de imprensa. Quanto à prestação de contas, algumas nações da região amargam as últimas posições nos Índices de Transparência Internacional, como Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Paraguai e Venezuela (Transparência Internacional, 2018).

inovarem na expansão da democracia, alguns governos inovaram em sua contenção, enquanto outros simplesmente preferiram se abster. Segundo Botero, apesar dos inegáveis avanços desde a transição democrática, foram conquistas insuficientes, e existem retrocessos alarmantes.

Mas nem todos os países da região enfrentam os mesmos obstáculos. Apesar de compartilharmos muitos desafios, alguns países avançaram consideravelmente, implementando iniciativas de abertura do governo que deram maior transparência e eficiência à gestão pública⁴, aumentando a participação das mulheres na política⁵ e combatendo a corrupção e a impunidade⁶.

O último desafio para a região que eu gostaria de mencionar é a necessidade de formular e implementar estratégias locais, nacionais e regionais efetivas de combate à violência, ao tráfico de drogas e a todas as modalidades do crime organizado. Segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, “entre 2000 e 2010, a taxa de homicídios da América Latina cresceu 11%, enquanto, na maioria das regiões do mundo, ela foi reduzida ou se manteve estável. Mais de um milhão de vidas humanas foram perdidas devido à violência criminal durante o período, o que corresponde a 100 mil mortes por ano” (PNUD, 2014, v). A taxa é muito mais alta para alguns segmentos da população, particularmente homens jovens, o que deixa as perspectivas para a região ainda mais sombrias.

Alguns países mesoamericanos vêm sofrendo com índices de violência tão alarmantes que o pacto fundamental dessas sociedades – o contrato social que garante ao Estado o monopólio do uso legítimo da força em troca

⁴ A iniciativa Parceria para Governo Aberto, uma organização multilateral destinada a assegurar compromissos dos governos para promover a transparência e combater a corrupção, trabalhou intensamente na região da América Latina na última década.

⁵ Segundo a União Interparlamentar (<http://archive.ipu.org/wmn-e/world.htm>), a América Latina é a segunda região do mundo em termos de representação parlamentar feminina (28,8%), montante que provavelmente irá aumentar durante o ciclo eleitoral 2017–2019 devido a leis de paridade e normas adotadas em diversos países, que serão implementadas integralmente pela primeira vez.

⁶ Segundo o relatório anual de 2017 publicado pela Transparência Internacional (2018), “nos últimos anos, a região da América Latina e do Caribe obteve avanços significativos no combate à corrupção. Existem leis e mecanismos para coibir a corrupção, enquanto investigações judiciais têm avançado e movimentos anticorrupção da sociedade civil têm crescido em muitos países da região”.

de proteção e segurança aos cidadãos – entrou virtualmente em colapso em áreas consideráveis do território.

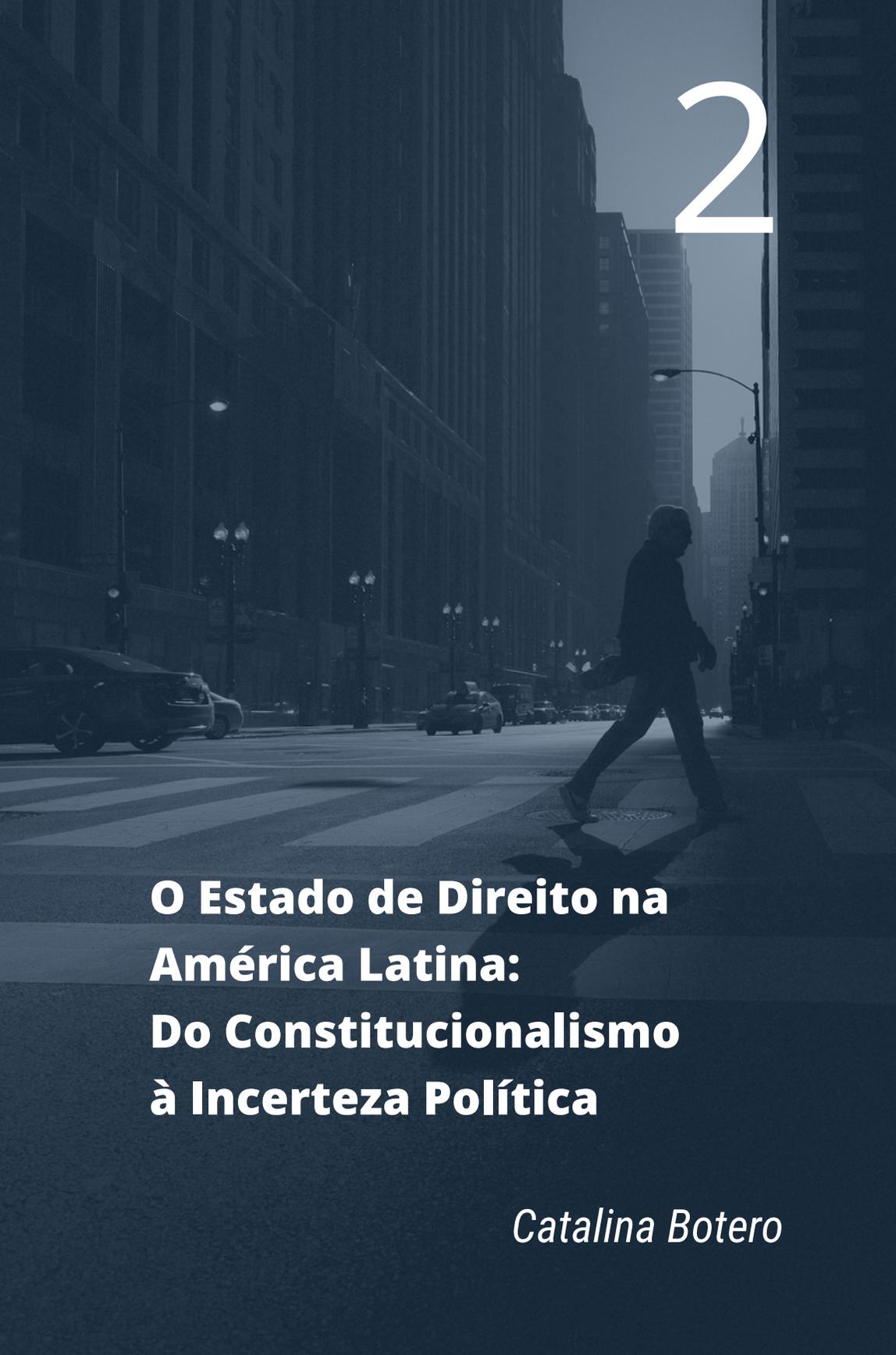
É notório que o combate ao crime envolve mais do que a aplicação da lei e a repressão criminal. A prevenção de crimes deve estar atrelada ao desenvolvimento e ao fortalecimento das capacidades institucionais, à consolidação do Estado de Direito, à promoção de justiça social, à luta contra a corrupção e ao reforço dos sistemas judiciais. Ao fim e ao cabo, a maneira mais eficaz de combater a violência é por meio de uma estratégia de desenvolvimento holística e a longo prazo. No capítulo 3, Robert Muggah analisa a complexidade desse problema e explora as deficiências de políticas de segurança linha-dura, ou *mano dura*. Embora insuficientes, forças de segurança eficazes são fundamentais para controlar e prevenir a criminalidade, principalmente redes do crime organizado. Muggah faz uma defesa convincente de iniciativas de “segurança cidadã”, destinadas a enfrentar as causas sociais que impulsionam a violência na América Latina e a estabelecer vínculos entre as forças de segurança e a população.

A América Latina vive um momento de enormes desafios. A capacidade da região de preservar conquistas e superar erros e limitações será decisivamente posta à prova. Ainda que com cautela, há razões para ser otimista, pelo menos para um grupo de países da região capaz de aproveitar as conquistas alcançadas no passado. Certamente, não é fácil realizar nenhuma das tarefas pendentes mencionadas. O desenvolvimento sempre será uma obra inacabada. Mas há claros sinais do caminho que devemos seguir. E, para traçá-lo, existem recomendações comprovadas. A chave para contornar os mais de 500 anos de promessas não cumpridas está nas nossas mãos.

Referências

- Banco Mundial. 2011. *World Development Indicators 2011*. Washington, DC: Banco Mundial.
- CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe). 2013. *Social Panorama of Latin America 2012*. Santiago: Organização das Nações Unidas.
- . 2018. *The Fiscal Panorama of Latin America and the Caribbean*. Santiago: Organização das Nações Unidas.
- The Economist*. 2014. “The Tragedy of Argentina. A Century of Decline”. 17 de Fevereiro. <https://www.economist.com/briefing/2014/02/17/a-century-of-decline>
- Fórum Econômico Mundial. 2015. “Bridging the Skills and Innovation Gap to Boost Productivity in Latin America The Competitiveness Lab: A World Economic Forum Initiative”. Insight Report. Fórum Econômico Mundial, Genebra.
- Freedom House. 2017. *Freedom of Press 2017*. <https://freedomhouse.org/report/freedom-press/freedom-press-2017>

- Fuentes, C. 1992. *The Buried Mirror: Reflections on Spain and the New World*. Nova York: Houghton Mifflin.
- Hausmann, R., e F. Rodríguez, eds. 2013. *Venezuela Before Chavez: Anatomy of an Economic Collapse*. University Park, PA: Pennsylvania State University Press.
- Human Rights Watch. 2017. "Venezuela: Events of 2016". Em *World Report 2017*. <https://www.hrw.org/world-report/2017/country-chapters/venezuela>
- PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento). 2014. *Summary: Regional Human Development Report 2013–2014. Citizen Security with a Human Face: Evidence and Proposals for Latin America*. Nova York: PNUD.
- Transparência Internacional. 2018. *Corruption Perceptions Index 2017*. https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017



2

**O Estado de Direito na
América Latina:
Do Constitucionalismo
à Incerteza Política**

Catalina Botero

O Estado de Direito na América Latina: Do Constitucionalismo à Incerteza Política

Catalina Botero

Comparada a outras regiões, a América Latina vai bem. Dos 19 países, Cuba é o único que não possui uma constituição democrática e que não realizou eleições livres neste século. Todos os outros têm, pelo menos formalmente, um regime multipartidário e uma cena política vibrante. Em diversos países da região, um judiciário forte já provou sua independência ao impedir que presidentes tentassem se perpetuar no cargo e, mais recentemente, ao investigar casos de corrupção envolvendo elites políticas e econômicas. A maioria dos países avançaram consideravelmente na ampliação da inclusão social. A sociedade civil se tornou mais forte, e organizações tecnicamente capacitadas e politicamente legítimas contribuíram incisivamente para redemocratizar o sistema judicial.

Dito isso, enquanto algumas regiões tiveram pequenos avanços preciosos, outras presenciaram retrocessos preocupantes. Na Venezuela, instituições democráticas foram extirpadas pelo regime, causando, previsivelmente, uma tragédia humanitária, social e política de proporções colossais, incluindo a pior crise migratória da região. Massivas e sistemáticas violações dos direitos humanos vêm sendo relatadas na Venezuela e também em outros lugares, fato agravado pela nítida incapacidade de controle territorial por parte de alguns Estados, pela prática criminosa de elites políticas e por graves escândalos de corrupção. Disparidades sociais alarmantes, uma polarização crescente e a perda de confiança na democracia e nas instituições representativas também são evidentes.

Como previsto em muitas constituições latino-americanas, o Estado de Direito contempla, entre outros fatores, a separação dos poderes, a defesa de minorias e direitos fundamentais. Apesar da ambiguidade em torno do conceito, com raízes tanto na ciência política quanto no direito, neste capítulo, "Estado de Direito" é entendido como o alicerce jurídico e político de uma democracia robusta. O Estado de Direito e a democracia não devem sua existência apenas ao exercício do voto, mas também ao monopólio estatal do uso da força, ao controle sobre o poder do governo e, como observa Ronald Dworkin (1986), à não utilização dos direitos das minorias como moeda de troca.

Neste capítulo, será traçado um breve panorama do contexto do Estado de Direito na América Latina, com ênfase em cinco grandes obstáculos para a sua consolidação. O ponto de partida será a transição para a democracia e as reformas constitucionais necessárias para consolidá-lo. Em seguida, serão abordados alguns dos maiores desafios envolvendo a efetivação do Estado de Direito: a incapacidade de controle territorial por parte de alguns países e a subsequente eclosão da violência, as ameaças à independência do judiciário, corrupção, reeleição e hiperpresidencialismo, e a persistência da desigualdade. Para concluir, serão feitas algumas ponderações sobre a erosão do apoio popular à democracia.

A Transição Democrática e a Promessa Constitucional

Nos anos 1970, Colômbia, Costa Rica e Venezuela eram os únicos países que não eram regidos por juntas militares ou governos autoritários (embora a Colômbia tivesse acabado de sair de um regime político restrito e se viu diante de um conflito armado). Conforme a chamada “terceira onda de democratização” foi se disseminando pela América Latina no final dos anos 1970, mudanças começaram a se fazer presentes, impulsionadas, entre outros fatores, pelo novo cenário internacional. As ditaduras na Grécia, em Portugal e na Espanha haviam terminado, e a Guerra Fria estava perdendo vigor. Em muitos Estados autocráticos, crises fiscais dificultaram o controle do aparato burocrático e da sociedade. Desse modo, em 1978, o presidente da República Dominicana, Joaquín Balaguer, foi obrigado a ceder o poder a Antonio Guzmán. Em seguida, em toda a região, com exceção de Cuba, regimes autoritários – militares ou civis – começaram a ser substituídos por democracias. No Equador, em 1979, a junta militar cedeu o poder a Jaime Roldós. Nos anos 1980, autocratas na Argentina, na Bolívia, no Brasil, no Chile, na Nicarágua, no Paraguai, no Peru e no Uruguai deram lugar a governos democraticamente eleitos. Em 1989, a ditadura de Noriega sucumbiu, e o Panamá convocou eleições. Nos anos 1990, El Salvador e Guatemala negociaram acordos de paz que abriram caminho para o retorno da democracia. Nos anos 2000, no México, chegou ao fim o reinado de sete décadas do Partido Revolucionário Institucional.

Fora condutas antidemocráticas de alguns líderes individuais, o Peru foi o único país que efetivamente regrediu ao autoritarismo. Em 1992, o presidente Alberto Fujimori dissolveu a Assembleia Legislativa e assumiu o controle do judiciário em nome da luta contra o terrorismo. Não por acaso, a Carta Democrática Interamericana foi adotada em Lima em 2001, um ano após a saída precoce de Fujimori. O evento foi um símbolo do celebrado retorno da democracia ao Peru e um marco da renovação dos valores democráticos

numa região que, com exceção de Cuba, era, ao menos, representada por governos instituídos por meio de eleições razoavelmente transparentes. Com a carta, os países das Américas buscavam ratificar a guinada coletiva em defesa da democracia. Mas a consolidação do Estado de Direito acabou se provando uma tarefa mais lenta e muito mais complicada do que supunham alguns governos latino-americanos entorpecidos pela febre democrática.

Mesmo frágeis e institucionalmente fragmentadas, as novas democracias se apoiaram numa compreensão sólida do Estado de Direito, que contemplava não só eleições regulares, livres e competitivas, mas também um rol bem amplo de direitos fundamentais.

De 1982 a 1987, diversos países da América Central consagraram, na constituição, limites aos poderes do presidente da república (por exemplo, proibindo reeleições ilimitadas ou consecutivas), além de um importante espectro de direitos individuais e mecanismos jurídicos destinados a proteger a constituição. Os avanços constitucionais foram restritos devido às tensões políticas na sub-região e aos conflitos armados em El Salvador e Guatemala. Mas, apesar das dificuldades, foram consolidados regimes democráticos subjugados à autoridade civil legítima.

A constituição brasileira de 1988 marcou o início da segunda onda de reformas, que durou até a promulgação das emendas constitucionais mexicanas de 2011. Incumbidas de consolidar o Estado de Direito, essas mudanças estabeleceram limites aos poderes presidenciais, reconheceram uma ampla gama de direitos, deram *status* constitucional a instrumentos internacionais em matéria de direitos humanos, criaram ou fortaleceram sistemas jurídicos constitucionais e impulsionaram a independência do judiciário. Algumas constituições estabeleceram novos mecanismos de engajamento cívico, como referendos revogatórios, leis de iniciativa popular, plebiscitos e consultas públicas. Elaboradas no apogeu do Consenso de Washington, essas mudanças também visavam dar segurança jurídica e possibilitar privatizações estruturais e reformas desregulamentadoras destinadas a ampliar o papel do mercado na economia. Mas as promessas de direitos econômicos, sociais e culturais esbarraram em modelos institucionais e agendas políticas que apostaram no mercado como principal promotor do crescimento e da redistribuição (Uprimny e García-Villegas, 2004).

Apesar dessas iniciativas, chefes do executivo continuaram conservando um poder considerável sobre o resto do governo. Em alguns países, os únicos contrapesos efetivos eram tribunais constitucionais ou painéis que restringiam excessos presidenciais e adotavam medidas obrigando presidentes a implementar as políticas sociais consagradas na constituição. A participação limitada, a fragilidade e a fragmentação institucionais – especialmente em regiões remotas – e uma fraca adesão a mecanismos de

fiscalização, como transparência e leis de acesso à informação, impediram o surgimento de uma sociedade civil forte e capaz de reivindicar um papel mais atuante na política. Apesar dos imensos esforços institucionais realizados para consolidar a operacionalidade do mercado, as instituições encarregadas de prover bens e serviços de qualidade aos desfavorecidos foram, salvo algumas exceções, timidamente implementadas.

Finalmente, existe um terceiro tipo de renovação constitucional, que inclui as constituições do Equador, em 2008, e da Bolívia, em 2009, elaboradas em meio à perda de prestígio do Consenso de Washington e à bonança fiscal proveniente do aumento dos preços de *commodities*. Essas constituições foram instituídas por lideranças alheias aos partidos tradicionais que se aproveitaram da vastidão de movimentos sociais desiludidos com os fracassos das promessas liberais. As novas lideranças prometeram reformas contundentes em nome da inclusão social e de direitos culturais, e as novas constituições contribuíram significativamente para o rol de direitos, deram novos poderes aos governos e, em compensação, estabeleceram novos e poderosos mecanismos de engajamento cívico e controle social. No entanto, esses mecanismos foram logo cooptados pelo poder executivo, colocando um fim às experiências de democracia direta e reforçando os poderes tipicamente concentrados e hierárquicos do constitucionalismo regional.

As constituições dos dois primeiros períodos e, pelo menos, as primeiras versões das constituições do Equador e da Bolívia prometeram um Estado de Direito consistente que respeitaria e garantiria direitos políticos e individuais, e acataria demandas por igualdade e inclusão. A questão agora é saber se essas promessas, por mais fundamentais que sejam para consolidar o Estado de Direito, foram cumpridas e quais foram os obstáculos para a sua concretização.

Controle Territorial, Violência e *Apartheid* Institucional

Antes o debate regional sobre o Estado de Direito não incluía o tema da segurança pública, um dos mais importantes na atual agenda. De fato, sem um controle territorial e sem o monopólio estatal do uso da força, não há Estado de Direito. Em outras palavras, a crise endêmica da segurança pública que assola a América Latina está diretamente ligada ao nosso tópico.

Com apenas 8% da população mundial, em 2017, a América Latina foi responsável por 38% de todos os homicídios. Das 50 cidades mais violentas do mundo (com base na taxa de homicídios), 41 estão localizadas na América Latina (Alvarado e Muggah, 2018). Como observa Robert Muggah, no capítulo

3, a emergência de bandos de criminosos organizados e bem articulados operando na região vem colocando dúvidas sobre a capacidade do Estado de garantir o controle territorial e o monopólio do uso da força, sem os quais não há Estado de Direito.

Embora uma parte considerável do território colombiano tenha ficado muito tempo sob o jugo de facções criminosas, vitimando, ao todo, oito milhões de pessoas (Alsema, 2018), a Colômbia deixou de ser o único caso de violência macrocriminal da região. A partir do ano 2000, chefões do narcotráfico iniciaram uma luta contra o Estado mexicano pelo controle de amplas zonas de fronteira. Como seus homólogos colombianos perderam o controle sobre as remessas de drogas para os EUA, os poderosos cartéis de Juárez e do Golfo preencheram o vácuo. Em pouco tempo, eles haviam ampliado os tentáculos para o Triângulo Norte da América Central (El Salvador, Guatemala e Honduras) e, atualmente, estão se disseminando para regiões da Colômbia desocupadas após a desmobilização, em 2016, de guerrilhas pertencentes às Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC). No auge do poder, hoje os cartéis do narcotráfico operam em rede por todo o continente americano e diversificaram as atividades, que passaram a incluir a captura de rendas estatais, tráfico de armas, o mercado de precursores de drogas, contrabando e tráfico humano. São todas atividades alimentadas pela guerra às drogas, que transformou o narcotráfico no ramo mais lucrativo do mundo e os cartéis em empresas sofisticadas capazes de se apropriar de territórios estatais.

Outros atores incluem grupos menos estruturados, mas tão violentos quanto os cartéis, como o MS-13, ou Mara Salvatrucha. Esses bandos são compostos por gangues independentes que respondem a chefões locais e controlam amplos bairros vulneráveis. Esse tipo de atividade mafiosa vem crescendo em El Salvador (um dos países mais violentos do mundo e o segundo mais violento da região, atrás apenas da Venezuela), em bairros pobres da Venezuela e nas favelas do Rio de Janeiro. Em muitos países, eles também controlam os presídios, relegando o Estado ao controle perimetral. Esses grupos exercem domínio absoluto sobre residentes em territórios controlados. Uma nova e próspera modalidade do crime envolve extrair ilegalmente minério, petróleo e madeira. Líderes ambientalistas são, muitas vezes, intimidados e mortos por essas facções, prática que, em 2017, atingiu proporções epidêmicas no Brasil, na Colômbia, no México e no Peru.

Uma vez assentado o domínio territorial, as facções criminosas estabelecem redes regionais destinadas a neutralizar ou capturar atividades exercidas pelo Estado. O controle territorial é geralmente facilitado mediante a cooperação tácita ou pactos de não agressão com autoridades locais ou centrais. Alguns arranjos se baseiam em atos de corrupção ou em interesses

mútuos, outros são resultado da inércia estatal. O experimento mais bem-sucedido de captura do Estado vem ocorrendo na Venezuela, onde autoridades de todos os setores – incluindo os militares – estão envolvidas em cartéis de drogas, combustíveis, divisas, importação de alimentos e contrabando, deixando às facções o controle da violência nas ruas, da segurança nos bairros e dos presídios (InSight Crime, 2018).

É impressionante a incapacidade das instituições latino-americanas de prevenir, investigar e punir a criminalidade, assim como os milhões de pessoas negligenciadas no processo. Além da promessa de iniciativas de “segurança cidadã”, no capítulo de sua autoria, Robert Muggah salienta que políticas eficazes de prevenção permanecem claramente ausentes. A região tem uma das maiores taxas de impunidade do mundo, variando de 50% a 92%. Um exemplo contundente é o caso Ayotzinapa, ocorrido em 2014 no México, no qual 43 estudantes desapareceram após um suposto encontro com forças policiais. Anos após o incidente, não houve nenhuma condenação, e o Estado mexicano foi acusado de desvirtuar intencionalmente o inquérito judicial.

Milhões de moradores de regiões remotas são submetidos à violência praticada por grupos ilegais e, muitas vezes, por forças de segurança mal treinadas. A falta de controle territorial impede que as instituições funcionem apropriadamente, limitando a capacidade de provisão de bens e serviços de qualidade em comunidades aturdidas pelo que García-Villegas e Espinosa (2016) classificam como “*apartheid* institucional”, ou a ausência do direito a ter direitos em decorrência da fragilidade estatal e da predominância de facções violentas.

Dessa forma, o debate sobre o Estado de Direito não pode ignorar a crise na área de segurança e a incapacidade estatal de lidar com ela. Como a completa revisão da política internacional de controle do narcotráfico, que vem alimentando a violência, não é realista no momento, é imprescindível que, pelo menos, se considere uma política de segurança abrangente que transcenda as medidas estatais de combate à violência. Para que a política seja bem-sucedida, é necessário fortalecer as frágeis instituições estatais e envolver as comunidades sem que a segurança seja comprometida, além de melhorar a provisão de bens e serviços a regiões remotas, incluindo redes de infraestrutura, rever normas de financiamento de campanha e controlar o uso de fundos públicos. Também é fundamental que sejam estabelecidos mecanismos para a cooperação regional e a assistência jurídica mútua e que sejam ampliadas a independência e a autonomia dos órgãos persecutórios. Reduzir as altas taxas de impunidade pode ser um meio de oferecer reparação às vítimas e é a maneira mais eficaz de prevenir a reincidência.

Independência Judicial e o Estado de Direito

Um dos principais objetivos das reformas constitucionais pós-transição foi ampliar a autonomia e a independência do judiciário. Entre as mudanças instituídas, foram estabelecidos conselhos judiciais independentes encarregados de lidar com nomeações de magistrados e administração judicial, elaborar planos de carreira para os membros do judiciário e, em alguns casos, fornecer garantias orçamentárias destinadas a impedir que governos estrangulem financeiramente o sistema judiciário.

Grande parte dos esforços se ancorava na premissa econômica neo-institucional predominante na virada do século 20 para o 21, cuja meta era instituir um sistema eficiente capaz de mediar conflitos, proteger a propriedade privada e dar segurança jurídica ao setor privado. No entanto, o fortalecimento da Justiça, especialmente da justiça constitucional, somado à consolidação de uma ampla gama de direitos, surtiu efeitos inesperados que foram muito importantes para o cumprimento da promessa de constitucionalismo social.

De fato, a garantia de imparcialidade e independência permitiu que muitos juízes preservassem direitos fundamentais das minorias, nomeadamente o direito à consulta prévia aos povos indígenas, direitos sexuais e reprodutivos, o reconhecimento de casais homoafetivos e a proteção de direitos sociais. Na Colômbia e na Guatemala, o judiciário contribuiu para assegurar a estabilidade institucional diante de condutas arbitrárias de atores poderosos e ajudou a evitar a perpetuação de presidentes no cargo. Conforme assinalado mais adiante, em toda a região, membros do ministério público e do judiciário vêm desempenhando um papel determinante na investigação e na imputação de elites políticas e econômicas ligadas a grandes escândalos de corrupção.

Apesar dos avanços, a independência judicial segue esbarrando em graves obstáculos. Com exceção do Brasil e do Chile, a maioria dos países da região não instituiu planos de carreira efetivos, e muitas magistraturas estão ocupadas por juízes provisórios, tornando os magistrados ainda mais dependentes da patronagem política. Auxílios técnicos e financeiros permanecem insuficientes; muitas vezes, os salários não são competitivos; e os conselhos judiciais não demonstraram a autonomia, a governança e a competência administrativa esperadas. Ainda falta à maioria dos países políticas efetivas destinadas a garantir que os desfavorecidos tenham acesso à Justiça, a atender demandas judiciais em regiões remotas e a proteger juízes e procuradores envolvidos em investigações do crime organizado.

Essas vulnerabilidades tornam o judiciário suscetível à corrupção e à ingerência política, ao mesmo tempo que incute na sociedade um ceticismo em relação à legitimidade de um sistema judicial moroso e tendencioso. Governos autoritários conseguiram explorar essas fragilidades com vistas a instituir reformas supostamente voltadas ao fortalecimento do judiciário, mas que, na realidade, acabaram enfraquecendo sua independência. Para se manterem no poder, evitarem processos penais ou diluírem mecanismos de fiscalização, muitos governantes autoritários comprometeram seriamente a autonomia e a independência judicial.

A Venezuela é um caso exemplar. Após assumir a presidência em 1999, Hugo Chávez se aproveitou do amplo descrédito do judiciário para instituir reformas que, em tese, visavam o fortalecimento do judiciário, mas que, na realidade, serviram para colocá-lo sob jugo do governo. A captura do judiciário ajudou a consolidar um regime autoritário e a dar uma aparência de legitimidade a condutas que contribuíram para demolir o Estado de Direito. Por exemplo, em 2017, a Suprema Corte da Venezuela ratificou uma Assembleia Constituinte ilegitimamente convocada, ditada pelo governo para suplantar a Assembleia Legislativa eleita em dezembro de 2015, controlada pela oposição. Em países como Bolívia, Honduras e Nicarágua, as evidências revelam a falta de garantia à independência judicial. No Equador, as reformas que deram ao ex-presidente Rafael Correa controle sobre o judiciário vêm sendo desmanteladas através de emendas aprovadas em plebiscito, convocadas pelo seu sucessor, Lenín Moreno.

Garantias judiciais estão diretamente ligadas ao Estado de Direito e à democracia. Nos lugares em que o sistema judicial tem assegurado garantias institucionais, estruturais e operacionais de independência e autonomia, o desempenho democrático tem se mostrado melhor. Nos lugares em que a independência judicial é frágil ou inexistente, a qualidade da democracia tem se revelado baixa.

O Fórum Econômico Mundial utiliza um indicador de independência judicial que varia entre 1 e 7, em que 1 indica a total falta de independência. No relatório de 2018, abrangendo 140 países, a Venezuela, a Nicarágua e o Equador ficaram com uma pontuação de 1,1, 1,6 e 1,9, respectivamente, entre as mais baixas do mundo. Em contraste, Uruguai, Costa Rica e Chile tiveram pontuação de 5,4, 4,9 e 4,9, respectivamente. No índice que mede o Estado de Direito elaborado pela organização World Justice Project, com escores variando de 0 a 1, sendo 1 a máxima adesão ao Estado de Direito, um dos indicadores mede a capacidade efetiva do judiciário de agir autonomamente e de regular o poder do governo (World Justice Project, 2018). Os países

latino-americanos com pior desempenho no índice foram Venezuela (0,14), Bolívia (0,24), Nicarágua (0,32), Honduras (0,35) e Equador (0,37).

No século 21, a maioria dos governos latino-americanos que sucumbiram ao autoritarismo começaram restringindo a independência judicial e a liberdade de expressão.

O Estado de Direito e a Luta Contra a Corrupção

Escândalos de corrupção, como o caso Casa Blanca no México, a rede de subornos aduaneiros na Guatemala, transações ilegais envolvendo uma empresa de cimento na Costa Rica e os casos Odebrecht e Lava Jato no Brasil (que depois se alastrou para toda a região), vêm moldando o debate político latino-americano desde 2012. Como a percepção sobre a corrupção pode contribuir para a regressão democrática na região, esses escândalos têm um forte impacto no Estado de Direito.

A análise da reação à corrupção ajuda a determinar a saúde e a maturidade do Estado de Direito. Em dezembro de 2016, em consequência do notável progresso realizado pelo Ministério Público brasileiro, o Departamento de Justiça dos EUA revelou que, entre 2001 e 2016, a Odebrecht pagou cerca de US\$ 788 milhões em subornos em dez países da América Latina. No Brasil e no Peru, políticos e empresários proeminentes foram exitosamente julgados e punidos. Mas, na República Dominicana, no México e na Venezuela a impunidade tem sido a regra. A eficácia da Justiça é, muitas vezes, atribuída à capacidade que procuradores e juízes possuem de levar indivíduos politicamente influentes a julgamento. Nos lugares em que procuradores são indicados pelo governo e juízes não possuem garantias de proteção, as investigações tendem a ser interrompidas ou restringidas por autoridades de segundo escalão.

O caso do Brasil reflete bem o impacto da independência do judiciário no combate à corrupção. Três ex-presidentes estão sendo processados, com destaque para Luiz Inácio Lula da Silva, que já cumpre pena por corrupção. Também foram presos os ex-presidentes da Câmara e do Senado, o líder da bancada do governo no Congresso, o ex-governador do Rio de Janeiro e diversos parlamentares, ministros e empresários.

No Peru, a propagação do escândalo Odebrecht levou à renúncia do presidente Pedro Pablo Kuczynski. Ao todo, três ex-presidentes estão sendo investigados, e o ex-presidente Ollanta Humala e sua esposa já estão em prisão preventiva. Apesar disso, a bancada *fujimorista* no Congresso ameaçou abrir uma comissão parlamentar de inquérito contra o principal procurador do caso. No Equador, a investigação só foi adiante após o governo Moreno

indicar um novo procurador. Até a finalização deste artigo, o vice-presidente de Correa havia sido condenado e seu controlador-geral ainda estava solto.

A Argentina, onde o judiciário sob o governo da presidente Cristina Fernández de Kirchner (2007–15) arquivou ou interrompeu casos de corrupção, é mais um exemplo de aceleração das investigações após a mudança de governo. Foi deflagrado mais um escândalo, com indícios crescentes associando Fernández a um grande esquema de corrupção envolvendo megaprojetos públicos. Num desenlace inédito, parecido com o caso Odebrecht no Brasil, empresários proeminentes admitiram o pagamento de propinas, resultando num novo inquérito contra a ex-presidente.

Nos países onde há menor independência do judiciário e ambientes políticos adversos, as investigações não avançaram. Na Venezuela, um procurador nomeado pelo presidente Maduro para apurar um suborno de um milhão de dólares pago pela Odebrecht encerrou rapidamente a investigação sem mover uma ação. No México, o procurador responsável por investigar a Odebrecht foi exonerado após deixar claro que pretendia realmente apurar o caso.

Na Guatemala, incidentes envolvendo a Comissão Internacional Contra a Impunidade na Guatemala (CICIG) revelam a estreita ligação entre privilégios presidenciais, independência judicial e corrupção. A comissão foi instituída, com o apoio da ONU, como parte dos acordos de paz. Uma investigação realizada em 2015 pela CICIG, em conjunto com autoridades judiciais locais, implicou o presidente Otto Pérez Molina numa rede de fraude aduaneira, eventualmente forçando sua renúncia. Mais recentemente, o presidente Jimmy Morales reagiu com veemência ao comissário da CICIG encarregado de investigar um caso envolvendo sua família e a campanha presidencial. O forte apoio da ONU e dos países da região, somado à capacidade técnica e à garantia de continuidade do comissário e de sua equipe, é um indício de que salvaguardas institucionais, estruturais e operacionais podem trazer excelentes resultados, mesmo diante de circunstâncias extremamente hostis. Também é de se destacar a posição corajosa da Corte Constitucional da Guatemala, que impediu ações mais drásticas contra a CICIG. Atualmente, Morales vem intensificando os ataques contra a CICIG, com apoio de aliados importantes no Congresso americano e no governo.

A Missão de Apoio ao Combate à Corrupção e à Impunidade em Honduras, uma iniciativa similar criada sob a supervisão da Organização dos Estados Americanos, também enfrentou sérios obstáculos investigando autoridades hondurenhas.

Os altos e baixos da luta contra a corrupção evidenciam a extensão dos desafios pela frente na garantia da independência judicial e na transformação da cultura política. Embora seja encorajador que casos venham sendo

revelados e investigações sérias, conduzidas, a carência de uma Justiça eficaz pode minar a confiança no sistema. Além disso, alguns políticos investigados estão usando sua influência para acentuar a polarização e questionar o sistema judicial. No Brasil, seguidores de Lula julgam que sua condenação é parte de uma conspiração política. Na Argentina e no Equador, apoiadores de Fernández e Correa acusam o judiciário de partidarismo e parcialidade, enquanto adversários julgam o sistema ineficaz. Na ausência de garantias para o pleno exercício judicial, de princípios democráticos verdadeiramente embebidos na sociedade e de um debate salutar sobre o papel do judiciário, as iniciativas anticorrupção podem acabar, paradoxalmente, restringindo o apoio às instituições democráticas.

O Fortalecimento do Presidencialismo e Reeleição

Para evitar abusos passados, a maioria das constituições latino-americanas dos anos 1990 estabeleceu limites à reeleição presidencial. Em algumas constituições, ela foi proibida, em outras, ela foi permitida, mas não de forma consecutiva ou indefinida. Apesar disso, ao longo dos últimos 25 anos, 12 dos 18 governos agiram para ampliar esses limites.

Em 1993, o presidente peruano Alberto Fujimori conseguiu ratificar na constituição a possibilidade de reeleição única para presidentes em exercício. Em 1996, livre das restrições da formalidade democrática, ele fez o Congresso passar uma lei permitindo sua candidatura. Após se sair vitorioso nas urnas, seu mandato entrou rapidamente em erosão em meio a denúncias de fraude eleitoral. Pouco depois, Fujimori fugiu do país para evitar acusações de violação de direitos humanos e corrupção. Em 2000, após o retorno da democracia, foi promulgada uma emenda constitucional fixando o mandato presidencial em cinco anos e proibindo a reeleição de presidentes em exercício.

Em 1994, o presidente da Argentina, Carlos Menem, concordou em aprovar reformas ampliando a legitimidade e a governança do sistema presidencial em troca de uma cláusula permitindo a reeleição. Reeleito em 1995, ele tentou remover os limites do mandato presidencial. Atualmente, Menem segue condenado por delitos graves.

No Brasil, Fernando Henrique Cardoso também promulgou uma emenda constitucional permitindo a reeleição com o propósito de garantir a sustentabilidade do Plano Real, programa de estabilização monetária instituído após um período turbulento de hiperinflação. Para garantir a aprovação do plano, Cardoso propôs reduzir a duração do mandato para quatro anos, limitando a reeleição para um único mandato e dispensando

governadores e prefeitos das mesmas restrições. A emenda foi aprovada pelos votantes, e, nas eleições presidenciais de 1999, Cardoso derrotou Lula. Talvez esse seja o único caso em que um presidente em segundo mandato não promulgou uma emenda para se manter no poder.

A constituição venezuelana de 1999 permitiu que presidentes em exercício pudessem ser reeleitos uma vez e ampliou a duração do mandato de cinco para seis anos. Com o sistema partidário desarrumado, uma votação presidencial expressiva e uma Assembleia Constituinte controlada por uma maioria aliada ao governo, a emenda foi facilmente promulgada, possibilitando a Chávez expandir consideravelmente os poderes do presidente. Mais tarde, ele propôs um referendo sobre reeleições ilimitadas, iniciativa fracassada em 2007, mas aprovada em 2009, levando um radiante Chávez a declarar que ficaria no poder até 2025. Atualmente, as eleições venezuelanas carecem de legitimidade, mas essa emenda permite que Maduro concorra à presidência quantas vezes quiser, numa disputa totalmente a seu favor.

No Equador, Correa também conseguiu realizar a ambição de se reeleger. Após três mandatos na presidência, ele deixou o posto com pretensões de concorrer novamente após a saída de Moreno, mas a reeleição foi proibida em referendo instituído pela nova gestão. Na República Dominicana, as normas eleitorais foram constantemente debatidas e retificadas para permitir a extensão dos mandatos dos presidentes em exercício. O caso colombiano é uma exceção. Embora o presidente Álvaro Uribe tenha ratificado uma emenda permitindo sua reeleição, a Corte Constitucional do país rejeitou outra emenda permitindo que ele entrasse no terceiro mandato.

Na Bolívia, em Honduras e na Nicarágua, onde o judiciário é subjugado ao poder político, os limites para a reeleição foram relaxados por decisão judicial após o fracasso de iniciativas para garantir uma reforma. Observadores independentes já manifestaram forte ceticismo em relação às eleições presidenciais subsequentes em Honduras e na Nicarágua. Na Costa Rica, embora a Suprema Corte tenha aprovado a reeleição, a decisão não beneficiou o presidente em exercício.

A maioria das iniciativas favoráveis à reeleição foram conduzidas por presidentes carismáticos prometendo atender demandas urgentes em temas sociais, culturais e na área de segurança. No entanto, uma vez reeleitos, eles têm se mostrado menos afeitos ao constitucionalismo democrático. Todos esses governantes conseguiram ampliar consideravelmente o poder, já que a reeleição propicia um controle substancial sobre as instituições responsáveis por fiscalizá-los. Na Nicarágua e na Venezuela, medidas repressivas impostas por presidentes reeleitos resultaram na morte de centenas de adversários políticos.

A Promessa não Cumprida de Constitucionalismo Social

Em sua versão mais consistente, tal como prevista pelos países latino-americanos após a transição democrática, o Estado de Direito deveria garantir direitos e benefícios, o que implica na obrigatoriedade do Estado de confrontar as múltiplas dimensões da pobreza e da desigualdade. Como afirma George Gray Molina no capítulo 4, a dimensão socioeconômica é somente um fator por trás da desigualdade latino-americana. Gênero, condição de povos originários ou afrodescendentes, faixa etária e local de moradia também são elementos centrais da desigualdade. Esses fatores geralmente se sobrepõem e se retroalimentam, resultando num espectro de desigualdades no acesso aos direitos. Enquanto Gray Molina (capítulo 4) e Augusto de la Torre e Alain Ize (capítulo 5) procuram analisar os impactos das políticas econômicas e sociais, neste capítulo, a desigualdade é vista da perspectiva do descumprimento da promessa de aplicação do Estado de Direito.

Como demonstra Gray Molina, entre 2002 e 2014, a América Latina avançou consideravelmente na redução da pobreza. Com o advento de governos de esquerda, a agenda desenvolvimentista se moveu em direção à inclusão e a temas sociais, levando a um aumento significativo do gasto social. No entanto, o novo cenário internacional, a redução do preço de *commodities* e o colapso de países que adotaram essa agenda (Nicarágua, Venezuela) revelam que os avanços não foram realizados por meio de instituições estáveis, robustas e capazes de gerir sustentavelmente as políticas implementadas.

A persistência da desigualdade se deve, pelo menos em parte, à fragilidade ou à ausência de políticas a longo prazo capazes de fomentar instituições estáveis e imunes ao favorecimento político que reconheçam os direitos e os interesses de todos os setores afetados pelas questões estruturais envolvidas. A realidade é que as elites políticas latino-americanas, de todas as vertentes, se mostram mais preocupadas em assumir e manter o poder do que em garantir o acesso universal aos direitos.

No que tange à falta de políticas de combate à desigualdade estrutural, outro fator igualmente relevante é a ausência de mecanismos efetivos de representação e participação na elaboração e na fiscalização de políticas públicas. No fundo, a maioria das reformas constitucionais preservou as tradicionais formas hierárquicas de exercício de poder. Nos lugares em que mecanismos de participação e controle social foram contemplados, como na Bolívia e no Equador, os chefes do poder executivo trataram de boicotá-los. Como consequência, a relação entre representantes e representados se vê fragilizada, e os canais voltados para a deliberação e a participação, especialmente em

regiões remotas, são poucos e esparsos. Além disso, os modelos adotados falharam em instituir sistemas efetivos de transparência e fiscalização. Em suma, apesar dos esforços de redução da desigualdade, principalmente durante o *boom* de *commodities* no início dos anos 2000, não houve uma política abrangente capaz de promover uma estratégia longa voltada à cidadania social e à capacitação estatal. Os benefícios sociais permaneceram, muitas vezes, atados aos caprichos e aos objetivos eleitorais do governo da vez, ou, como no caso da Venezuela, foram usados como ferramenta política enquanto as instituições básicas do Estado de Direito se desmantelavam.

Na ausência de mecanismos de representação e participação apropriados, coube, muitas vezes, ao judiciário garantir a adoção de políticas sociais e coagir os governos a implantar o mandato social resguardado na constituição, como bem ilustrado pelas chamadas “determinações estruturais”. Muitos movimentos sociais priorizaram recorrer à Justiça, em detrimento dos canais de representação. No entanto, as decisões judiciais se veem diante de restrições democráticas e materiais. Na reparação de desigualdades estruturais, o sistema judicial é simplesmente incapaz de prover soluções apropriadas e a longo prazo para temas que o sistema político prefere ignorar.

Considerações Finais sobre a Regressão da Democracia

Não obstante os avanços econômicos e sociais do início dos anos 2000, em 2018, o fervor da primavera latino-americana se esvaiu, assim como o otimismo em relação a democracias nem tão recentes assim. No último índice do World Justice Project (escores variando entre 0 e 1, sendo 1 a máxima adesão ao Estado de Direito), a Venezuela pontuou 0,29 e teve o pior desempenho do mundo, seguida de Bolívia (0,38), Honduras (0,40), Nicarágua (0,43), Guatemala (0,44), México (0,45), Equador e República Dominicana (ambos com 0,47) (World Justice Project, 2018).

Além disso, o apoio à democracia tem diminuído constantemente na última década. Uma pesquisa do Latinobarómetro revelou que a parcela de latino-americanos que prefere a democracia a qualquer outra forma de governo caiu de 61% em 2010 para 48% em 2018. A insatisfação também vem crescendo: em 2010, 52% dos entrevistados não estavam satisfeitos com a democracia no país onde residiam; em 2018, esse montante aumentou para 71%.

O menor apoio afeta a democracia e suas instituições básicas. Na pesquisa AmericasBarometer, foi estimado o contingente que concorda com o fechamento do Congresso em períodos turbulentos. Em 2010, 14% dos latino-americanos concordavam; em 2016, o número subiu para 20%.

Em 2010, 32% confiavam na Justiça, 45% confiavam no Governo e 34% confiavam no Congresso. Em 2017, esse montante diminuiu para 25%, 25% e 22%, respectivamente. Os piores colocados foram os partidos políticos. De acordo com o Latinobarómetro (2018), em 2010, 23% dos latino-americanos confiavam nos partidos políticos; em 2017, o montante não passou de meros 15%. Na pesquisa AmericasBarometer, o resultado foi similar: em 2010, 24% confiavam nos partidos políticos; em 2016, o número ficou em 17% (Cohen, Lupu e Zechmeister, 2017).

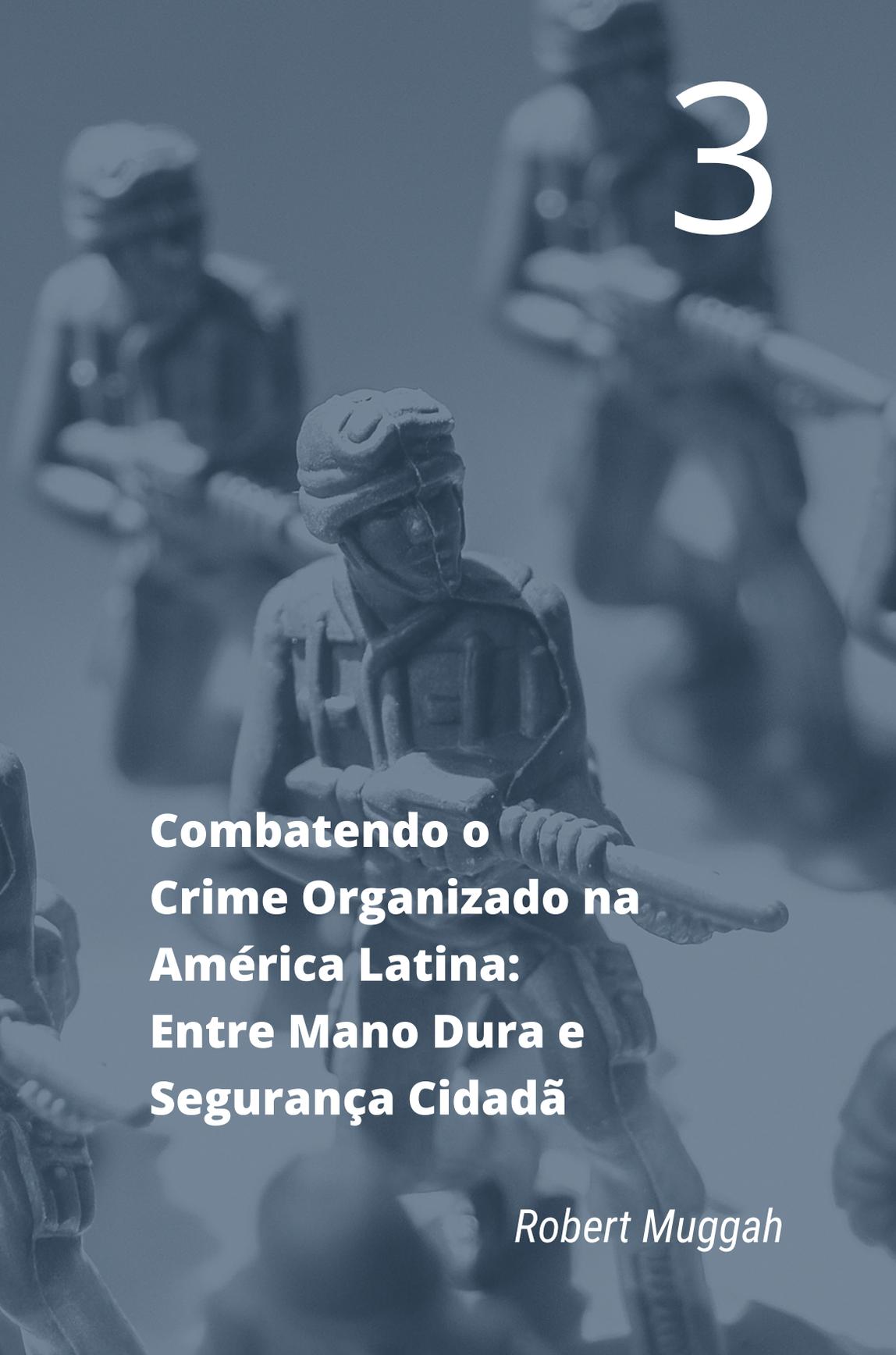
Isolar as causas subjacentes da crescente regressão democrática na região não é uma tarefa fácil, mas é possível fazer algumas considerações, a começar pelo estado da economia. Num relatório que mede a opinião pública durante um período de 20 anos (1995–2015), o Latinobarómetro (2015) encontrou uma clara relação entre saúde econômica e o grau de satisfação com a democracia. Entre 2002 e 2008, a América Latina presenciou um ciclo virtuoso de crescimento sustentável que elevou a renda *per capita* e ampliou consideravelmente o apoio popular à democracia. Com o fim do ciclo de alta e a redução da renda *per capita*, o apoio definhou.

Outro fator é a presença cada vez mais assídua de fraudes eleitorais e o claro abuso das regras do jogo democrático por parte de presidentes com propósitos de se manter no cargo. De fato, em virtude de agendas sociais inconsistentes, políticas de segurança ineficazes, escândalos de corrupção e negligência a regiões periféricas, grande parcela da população sente que os mandatários governam em benefício próprio, e não da sociedade, sentimento agravado pela crise de representação enfrentada pelos partidos políticos e pela emergência de líderes carismáticos que prometem atender demandas por justiça e segurança enquanto desrespeitam mecanismos de fiscalização, como o sistema judicial e a liberdade de imprensa. Para completar, o novo cenário mundial, com a ascensão de Donald Trump à presidência dos EUA e a maior influência geopolítica de Rússia e China, vem induzindo a uma desconcertante inércia – para dizer o mínimo – frente à regressão democrática na América Latina. Como consequência, a democracia encontra cada vez menos adesão numa época de crescente desilusão social. E, finalmente, há uma mudança de narrativa política que merece ser sublinhada: o crescimento de câmaras de ressonância cada vez mais intolerantes que relutam em questionar as próprias crenças diante das evidências dos fatos.

Certa vez, Samuel Huntington (1991) escreveu que ondas democráticas são, geralmente, sucedidas por declínios que colocam as conquistas à prova. Nos últimos cinco anos na América Latina, as conquistas foram profundamente dilapidadas em termos de consolidação das instituições democráticas. Talvez tenha chegado a hora de retratar esse declínio pelo que ele realmente é: um desafio real e urgente ao Estado de Direito.

Referências

- Alsema, Adriaan. 2018. "Colombia's War Victims: The Numbers". *Colombia Reports* 9 de Abril. <https://colombiareports.com/colombias-war-victims-the-numbers/>
- Alvarado, Nathalie, e Robert Muggah. 2018. *Crimen y violencia: Un obstáculo al desarrollo de las ciudades de América Latina y el Caribe*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento.
- Cohen, Mollie, Noam Lupu e Elizabeth J. Zechmeister. 2017. *The Political Culture of Democracy in the Americas, 2016/17: A Comparative Study of Democracy and Governance*. Nashville: Latin American Public Opinion Project, Vanderbilt University.
- Dworkin, Ronald M. 1986. *Law's Empire*. Cambridge, MA: Belknap Press.
- Fórum Econômico Mundial. 2018. *The Global Competitiveness Report 2018*. Genebra: Fórum Econômico Mundial.
- García-Villegas, Mauricio, e Jose Rafael Espinosa. 2016. "Los desafíos del apartheid institucional". Em *Democracia, justicia y sociedad: Diez años de investigación en Dejusticia*, editado por Mauricio Villegas e María Adelaida Ceballos, 168–75. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia.
- Huntington, Samuel. 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman, OK: University of Oklahoma Press.
- InSight Crime. 2018. *Venezuela: ¿Un Estado mafioso?* <https://www.insightcrime.org/wp-content/uploads/2018/05/Venezuela-Estado-mafioso-InSight-Crime-Observatorio-de-crimen-organizado.pdf>
- Latinobarómetro. 2015. *La Confianza en América Latina 1995–2015*. Santiago: Corporación Latinobarómetro. <http://www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp?ID=225>
- . 2018. *Informe Latinobarómetro 2018*. Santiago: Corporación Latinobarómetro. <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>
- Uprimny, Rodrigo, e Mauricio García-Villegas. 2004. "Corte Constitucional y emancipación social en Colombia". Em *Democratizar la Democracia: Los caminos de la democracia participativa*, editado por Boaventura de Sousa Santos, 255 ff. México City: Fondo de Cultura Económica.
- World Justice Project. 2018. *Rule of Law Index 2017–2018*. Washington, DC: World Justice Project.



3

**Combatendo o
Crime Organizado na
América Latina:
Entre Mano Dura e
Segurança Cidadã**

Robert Muggah

Combatendo o Crime Organizado na América Latina: Entre *Mano Dura* e Segurança Cidadã

Robert Muggah¹

A violência na América Latina é um tema bastante debatido internacionalmente. Por um lado, a região é justificadamente louvada por ter se estabelecido como uma zona de paz. Não há um conflito armado na América Latina desde 1945, e o último conflito interno se aproximou do fim em 2016, após o acordo de paz firmado com as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC). Apesar da temerária volatilidade política e econômica da Venezuela e de algumas crises constitucionais pontuais (ver capítulo 2), a América Latina conseguiu efetivamente se ver livre de conflitos armados, êxito alcançado, em grande parte, devido à propagação da governança democrática, a conquistas econômicas reais e à intervenção periódica de organizações regionais e dos chamados “Estados avalistas”.

Por outro lado, os países e as cidades latino-americanas sempre figuram nas últimas colocações mundiais em número de homicídios (*The Economist*, 2018; Luhnnow, 2018; Philipps, 2018; Winter, 2018). A taxa de homicídios da região é, pelo menos, três vezes superior à média global (Observatório de Homicídios do Instituto Igarapé, 2018²; UNODC, 2014), e a insegurança é recorrentemente listada como um dos temas prioritários da população (Basombrio, 2012). Isso é uma mudança em relação aos anos 1960 e 1970, quando as taxas de homicídio eram mais próximas da média mundial. Desde então, a violência letal na América Latina tem aumentado constantemente, enquanto, na maior parte do mundo, ela tem diminuído. Apesar dos avanços registrados nos últimos anos, oito dos dez países mais violentos do mundo estão localizados na América Central e no Caribe³, e apenas quatro países da

¹ Crédito para Katherine Aguirre Tobón, Juan Garzón, Bruno Binetti e Nathalie Alvarado pela revisão dos primeiros rascunhos.

² homicide.igarape.org.br.

³ De acordo com os últimos dados do Observatório de Homicídios, os dez países mais violentos do mundo são El Salvador (60 homicídios por 100 mil), Jamaica (56 por 100 mil), Venezuela (54 por 100 mil), Honduras (43 por 100 mil), São Cristóvão e Neves (42 por 100 mil), Lesoto (41 por 100 mil), Belize (41 por 100 mil), Trindade e Tobago (36 por 100 mil), São Vicente e Granadinas (35 por 100 mil) e África do Sul (34 por 100 mil).

região são responsáveis por 27% do total de homicídios no mundo (tabela 3.1). Além disso, 43 das 50 cidades com as maiores taxas de homicídio do mundo estão localizadas na América Latina (tabela 3.2).

Ao longo das últimas quatro décadas, a maioria das iniciativas de contenção e controle do crime organizado tem se caracterizado pelo emprego de métodos repressivos, conhecidos como *mano dura* (linha-dura). Essas estratégias de imposição da lei e da ordem foram reforçadas pelo apoio dos EUA ao combate aos narcóticos e às facções. Um dos pressupostos básicos das políticas *mano dura* é de que delitos praticados por atuais ou potenciais traficantes de drogas e membros de facções podem ser contidos aumentando a repressão, a punição e o tempo de prisão. O resultado, no entanto, tem sido ambíguo, com uma proliferação de externalidades negativas.

Diante da escalada da violência e do gasto comparativamente elevado com segurança pública, no final dos anos 1990, começaram a surgir alternativas à estratégia *mano dura*, com a emergência de princípios de segurança cidadã. Programas e projetos de segurança cidadã foram ganhando adesão aos poucos, apesar do apoio de governos nacionais e subnacionais, de doadores internacionais e de fundações filantrópicas. Em vez da ênfase a medidas punitivas e ao aumento do controle de fronteiras, estratégias de segurança cidadã valorizam a garantia de direitos e benefícios sociais, e a dignidade da população.

Neste capítulo, serão examinadas as altas taxas de homicídio da América Latina, sua relação com o crime organizado e as experiências de contenção da violência. Num primeiro momento, serão exploradas as dinâmicas e as tendências envolvendo o crime organizado e a violência na região. Na segunda seção, serão abordados os fatores de risco subjacentes provocam a insegurança. Na terceira seção, serão analisados as características punitivistas das medidas *mano dura* e seus impactos imprevistos. Na quarta seção, serão exploradas as origens e a evolução dos princípios de segurança cidadã na região. No decorrer do capítulo, também veremos como a segurança cidadã — que engloba iniciativas de prevenção social e situacional, medidas policiais e judiciais, e intervenções de reabilitação e reinserção social — emergiu como uma forma de compensação aos métodos mais tradicionais de controle da criminalidade.

Analisando o Crime Organizado e a Violência nas Américas

Apesar do aumento de operações militares e policiais no México e nos países do chamado Triângulo Norte (El Salvador, Guatemala e Honduras), os níveis de violência e deslocamento populacional dispararam nos últimos anos.

Tabela 3.1 **Homicídios em países selecionados da América Latina como porcentagem do total global estimado**

País/região (ano)	Número de homicídios	% do total mundial
Brasil (2016)	62.517	14
Colômbia (2017)	11.918	3
México (2017)	25.339	6
Venezuela (2017)	16.046	4
Subtotal	115.820	27
Resto do mundo	321.180	73
Mundo (2012)	437.000	100

Fonte: Observatório de Homicídios do Instituto Igarapé, homicide.igarape.org.br.

Tabela 3.2 **As 50 cidades com as maiores taxas de homicídio por 100 mil habitantes do mundo**

Posição	País	Cidade	Taxa	Ano
1	Venezuela	Guarenas-Guatire	102,20	2016
2	México	Acapulco de Juárez	97,70	2017
3	México	Chilpancingo De Los Bravo	97,05	2017
4	Brasil	Caucaia	96,60	2017
5	México	Los Cabos	96,57	2017
6	El Salvador	San Salvador	95,70	2017
7	México	Tijuana	91,23	2017
8	Honduras	Choloma	86,45	2017
9	Brasil	Mossoró	84,20	2017
10	Brasil	Ananindeua	79,60	2017
11	Brasil	Camaçari	79,40	2016
12	África do Sul	Chris Hani	77,80	2017
13	Brasil	Fortaleza	75,30	2017
14	Guatemala	Guatemala	75,11	2017
15	Venezuela	Caracas	74,96	2016
16	Brasil	Natal	70,30	2017
17	México	La Paz	69,08	2017
18	Venezuela	Maturín	68,46	2016

(continuação)

Tabela 3.2 **As 50 cidades com as maiores taxas de homicídio por 100 mil habitantes do mundo** (continuação)

Posição	País	Cidade	Taxa	Ano
19	Venezuela	Ciudad Guayana	68,18	2016
20	Brasil	Paulista	67,90	2017
21	Venezuela	Ciudad Bolívar	67,56	2016
22	El Salvador	San Miguel	66,94	2017
23	Venezuela	Valencia	66,31	2016
24	Brasil	Rio Branco	66,00	2016
25	Estados Unidos	St. Louis	65,83	2017
26	África do Sul	Amathole	64,66	2017
27	Brasil	Marabá	64,10	2017
28	México	Victoria	63,70	2017
29	México	Culiacán	63,39	2017
30	Brasil	Caruaru	63,20	2017
31	Brasil	Belém	62,70	2017
32	Brasil	Gravataí	62,50	2017
33	Lesoto	Maseru	61,90	2009
34	El Salvador	Soyapango	61,79	2017
35	Brasil	Feira de Santana	60,50	2016
36	Brasil	Parnamirim	60,50	2017
37	Brasil	Vitória da Conquista	60,40	2016
38	África do Sul	Cape Town	60,25	2017
39	Brasil	Maceió	58,70	2017
40	Venezuela	Barinas	57,59	2016
41	Brasil	Jaboatão dos Guararapes	57,20	2017
42	Brasil	Nova Iguaçu	56,50	2017
43	Venezuela	Maracay	56,18	2016
44	Estados Unidos	Baltimore	55,48	2017
45	África do Sul	Joe Gqabi	55,39	2017
46	Brasil	Serra	54,80	2016
47	África do Sul	O.R. Tambo	54,66	2017
48	Venezuela	Barquisimeto	54,53	2016
49	Brasil	Belford Roxo	53,90	2017
50	África do Sul	Nelson Mandela Bay	53,82	2017

Fonte: Observatório de Homicídios do Instituto Igarapé, homicide.igarape.org.br.

Organizações do narcotráfico – como o Cartel de Sinaloa e Los Zetas no México, além de gangues como MS-13 e Barrio 18 na América Central – são responsáveis por um terço da violência nas Américas, comparado a apenas 1% na Ásia e na Europa. A ineficácia dos sistemas penais, a deficiência na aplicação da lei e os altos níveis de impunidade são alguns dos fatores por trás dessa tendência (UNODC, 2018).

A América Latina é, hoje, a região com a maior taxa de homicídios do mundo. Em 2017, a taxa de homicídios na região equivalia a 21,5 por 100 mil; em 2030, a expectativa é de que a taxa chegue a 35 por 100 mil (tabela 3.3): os padrões de criminalidade e violência são consideravelmente heterogêneos, e existem muitos exemplos de políticas e programas que contribuíram para melhorar a segurança em países, cidades e povoados, inclusive em territórios dominados pelo crime organizado.

Tabela 3.3 **Varição da taxa de homicídios por região mundial, 2000–30**

Ano	América Latina	África	Ásia	Europa	Oceania	Mundial
2000	15,2	19,1	4,7	2,7	2,8	8,6
2005	18,1	6,4	4,8	2,6	4,4	8,5
2010	22,4	7,2	3,4	2,3	4,5	8,5
2015	23,7	8,8	2,8	1,7	1,8	6,3
2020*	27,1	7,2	2,5	1,5	2,0	5,7
2025*	30,5	5,6	2,1	1,2	2,1	5,1
2030*	35,0	4,0	1,7	1,0	2,3	4,5

Fontes: Observatório de Homicídios do Instituto Igarapé, homicide.igarape.org.br. Média projetada (indicada com *) por região de Vilalta, 2015.

Os níveis de penetração do crime e de desorganização social na região variam bastante. Por exemplo, Argentina, Bolívia, Chile, Nicarágua e Uruguai apresentam taxas de mortalidade violenta comparativamente baixas em relação a Costa Rica, República Dominicana, Paraguai e Peru. Brasil, Colômbia, El Salvador, Guatemala, Honduras, México e Venezuela registraram uma prevalência alta e um número absoluto elevado de casos de violência letal, em decorrência de uma combinação de fatores, incluindo a desigualdade social e de renda, falta de oportunidades de emprego (particularmente para homens jovens), desorganização social e segregação, mercados de drogas locais, acesso a armas de fogo e uso generalizado de álcool (Briceño-León, Villaveces e Concha-Eastman, 2008).

Tabela 3.4 Taxa de homicídios por 100 mil habitantes dos países da América Latina

País	Sub-região	Taxa	Ano
El Salvador	América Central	60,07	2017
Jamaica	Caribe	56,00	2017
Venezuela	América do Sul	51,05	2017
Honduras	América Central	43,60	2017
São Cristóvão e Neves	Caribe	42,00	2017
Belize	América Central	37,22	2017
Trinidade e Tobago	Caribe	36,00	2017
São Vicente e Granadinas	Caribe	35,34	2016
Santa Lúcia	Caribe	34,00	2017
Bahamas	Caribe	30,92	2017
Brasil	América do Sul	30,34	2016
Guatemala	América Central	26,04	2017
Antígua e Barbuda	Caribe	25,00	2017
Colômbia	América do Sul	24,18	2017
México	América Central	20,51	2017
Porto Rico	Caribe	19,44	2017
República Dominicana	Caribe	16,00	2016
Dominica	Caribe	15,77	2017
Guiana	América do Sul	15,00	2017
Costa Rica	América Central	13,40	2017
Barbados	Caribe	11,00	2017
Grenada	Caribe	10,25	2016
Panamá	América Central	10,07	2016
Haiti	Caribe	10,00	2015
Uruguai	América do Sul	8,10	2017
Peru	América do Sul	7,70	2016
Paraguai	América do Sul	7,38	2017
Nicarágua	América Central	6,84	2017
Bolívia	América do Sul	6,40	2016
Suriname	América do Sul	6,00	2017
Argentina	América do Sul	6,00	2016
Equador	América do Sul	5,81	2017
Cuba	Caribe	4,32	2017
Chile	América do Sul	3,50	2017

Fonte: Observatório de Homicídios do Instituto Igarapé, homicide.igarape.org.br.

Na América Latina, o crime organizado e a violência coletiva são problemas predominantemente urbanos, o que não é uma surpresa dado o nível de urbanização: 85% da população da região mora em cidades, número que chega a 90% em alguns lugares das Américas Central e do Sul (DESA ONU, 2018). Mesmo em cidades consideradas relativamente seguras (como Buenos Aires, Lima ou Montevideú), a sensação de insegurança é alta, em parte, devido ao grau elevado de vitimização. E algumas das cidades que mais crescem na região – como Acapulco, no México; Caracas, na Venezuela; Maceió, no Brasil; e San Pedro Sula, em Honduras – encontram-se num estado excepcionalmente vulnerável.

Altas taxas de crimes violentos estão geralmente associadas a um rápido (e descontrolado) crescimento populacional e a um tipo de desenvolvimento informal ou planejado de forma precária. Como consequência, zonas de exclusão são logo estabelecidas, segmentando o território em função da renda (Muggah, 2018a). A segregação espacial inibe a conectividade física e social entre diferentes áreas urbanas, e, muitas vezes, em decorrência de barreiras topográficas e da desigualdade de acesso a serviços básicos, esses territórios segregados acabam se tornando polos de desvantagens onde o crime organizado, gangues e grupos paramilitares frequentemente instituem métodos alternativos de controle social, caracterizados por alguns acadêmicos como um tipo de governança paralela, criminal ou informal (Briceño-León, Villaveces e Concha-Eastman, 2008; Muggah, 2018b).

Em certo sentido, a violência organizada pode ser vista como um *continuum*. Em algumas cidades, como Medellín, Rio de Janeiro e San Pedro Sula, o nível de violência altamente organizada é comparativamente elevado. Enquanto isso, a Cidade do Panamá e São Paulo, por exemplo, apresentam taxas de homicídio e criminalidade relativamente baixas, apesar (ou talvez em virtude) da presença de grupos organizados. A manifestação da violência está geralmente ligada ao tipo de mercado ilícito (p.ex., tráfico de cocaína, venda ilegal de armas, tráfico humano), à extensão dos desequilíbrios e dos conflitos do mercado (é comum a competição entre entidades diferentes gerar mais violência) e às características organizacionais das associações criminosas.

Apesar da pluralidade da violência criminal organizada na América Latina, existem traços comuns. Os padrões de violência e vitimização mudam ao longo do tempo, mas tendem a se concentrar em locais específicos (Muggah e Aguirre Tobón, 2018). Na maioria das localidades, a maior parte dos casos de violência ocorre em poucas esquinas. A coesão social e a eficácia coletiva ajudam a explicar por que ocorrem mais crimes em um lugar em detrimento de outro. Se os laços sociais de uma comunidade não são suficientemente fortes para influenciar o comportamento da população local,

a criminalidade – particularmente entre jovens – se torna mais provável. O mesmo ocorre em bolsões onde prevalece uma acentuada marginalização social e econômica, elevados níveis de desemprego juvenil e uma alta rotatividade de moradores.

Na Cidade do México, por exemplo, quatro distritos concentram mais de um quarto de todos os crimes; em Caracas, três distritos concentram mais de 50% de todos os homicídios. Em Bogotá, os focos de violência são ainda mais restritos: 99% dos casos de homicídio ocorreram em apenas 1,2% dos logradouros. Uma meta-análise de cinco países latino-americanos revelou que 50% de todos os crimes ocorrem em somente 3,8% dos trechos de rua (Ajzenman e Jaitman, 2016).

A violência criminal na América Latina também apresenta características demográficas comuns. Por exemplo, homens jovens, pobres e afrodescendentes são mais suscetíveis, constituindo a esmagadora maioria das vítimas de homicídio em países como Brasil e Colômbia. Em países como Bolívia, Guatemala, Honduras, México e Peru, as populações indígenas também são relativamente mais afetadas pela violência praticada por agentes estatais ou particulares em áreas rurais (Human Rights Watch, 2018). Esse mesmo contingente também está desproporcionalmente representado no segmento mais pobre da população latino-americana e tem, comparativamente, menos acesso a saúde, educação, mercado de trabalho e infraestrutura básica (Morrison, 2015). Mulheres indígenas, jovens e adultas, estão particularmente mais vulneráveis à exploração e ao abuso, incluindo violência sexual (ONU, 2014).

Em termos monetários, a violência criminal gera um custo de centenas de bilhões de dólares. Algumas estimativas sugerem que, na região da América Latina e do Caribe, são gastos mais de 2% do PIB no combate ao crime organizado. Estima-se que, por ano, o dispêndio total com a violência criminal em 17 países da região figure entre US\$114,5 e US\$170,4 bilhões (BID, 2010; Jaitman, 2017; Ortega e Sanguinetti, 2014). Considerando que a região tem cerca de 645 milhões de habitantes, esse montante representa um imposto regressivo que chega a US\$263 *per capita*. Ao todo, o gasto com a criminalidade na região é o dobro da média dos países desenvolvidos.

Analisando as Causas do Crime Organizado e da Violência

A violência criminal é multifatorial: diversas variáveis influenciam a escala e a dinâmica da violência letal e não letal na América Latina. Acadêmicos isolaram uma série de riscos estruturais intimamente correlacionados às incidências de homicídios dolosos, entre os quais: pobreza e desigualdade, desemprego entre

homens jovens, baixo nível educacional, altas taxas de impunidade e normas sociais condescendentes com a violência praticada contra mulheres jovens e adultas. A ocorrência de homicídios também se deve a uma urbanização acelerada e desregulada, à penetração cada vez maior do crime organizado e de gangues, ao tráfico de drogas (e à inelasticidade do consumo de cocaína) e à facilidade de acesso ao álcool e a armas ilícitas.

Formuladores de políticas e especialistas costumam traçar uma correlação positiva entre ampliação de benefícios sociais e redução da criminalidade e da violência. Apesar da melhora das condições socioeconômicas nos anos 2000, muitos países e municípios latino-americanos seguem registrando níveis de violência e atuação do crime organizado acima da média. Como argumenta George Gray Molina no capítulo 4, apesar da elevação da renda real da população mais pobre da América Latina e do Caribe durante o “boom”, a qualidade do crescimento econômico foi relativamente baixa. Na maioria dos países, os esforços de redução da pobreza se apoiaram num modelo baseado no consumo e mantido através de transferências diretas de renda e acesso a empregos temporários e mal remunerados, que resultaram numa mobilidade social limitada. Isso ajuda a explicar por que a redução da pobreza não teve tanto impacto nas taxas de violência.

Apesar da queda dos índices de pobreza nos países da América Latina, a redução da desigualdade estagnou: a região tem a pior distribuição de renda do mundo e oito dos 20 países mais desiguais do mundo. Pelo menos duas razões explicam por que mais desigualdade se traduz em mais violência. Em primeiro lugar, grandes disparidades de riqueza geram mais competição entre indivíduos e populações que enfrentam o desemprego e uma ascensão social limitada. Em segundo lugar, a desigualdade de renda gera uma competição entre ricos e pobres por bens públicos. Dada a capacidade de apropriação, ou até de eliminação, de serviços públicos por parte das elites, a consequência é geralmente a precarização dos serviços públicos, como o policiamento em regiões mais pobres.

Outro fator que incide no aumento das taxas de homicídio é a persistência do desemprego entre jovens. Cerca de 13% dos 108 milhões de jovens (entre 15 e 24 anos) da América Latina e do Caribe estão desempregados (OIT, 2017). É um percentual três vezes maior do que a taxa de desemprego entre adultos. Mais da metade da população jovem empregada trabalha na economia informal. Ao todo, mais de 20 milhões de jovens não estão estudando, se capacitando ou empregados.

Maiores taxas de desemprego masculino aumentam o risco de violência e estão associadas à explosão do número de recrutas e membros de facções criminosas. No Brasil, por exemplo, o aumento de 1% na taxa de desemprego

masculino incide na elevação de 2,1% da taxa de homicídios (Cerquiera e Moura, 2015). As sociedades latino-americanas vêm presenciando a escalada da criminalidade potencial conforme jovens se unem a facções e gangues como forma de ascender socialmente. Em geral, infratores e vítimas de crimes violentos são jovens desempregados que abandonaram a escola e se veem sem alternativa. O custo de oportunidade do crime diminui com a falta de perspectiva de emprego.

Os níveis comparativamente mais elevados de violência contra mulheres adultas e jovens sugerem que o fenômeno está disseminado e, ao mesmo tempo, é amplamente tolerado em muitas sociedades latino-americanas. De fato, a violência de gênero é acentuada na região: 14 dos 24 países com as maiores taxas de feminicídio estão localizados na América Latina e no Caribe (Small Arms Survey, 2016). Em alguns países, a violência doméstica afeta 50% das mulheres, enquanto as taxas de prevalência de sexo sem consentimento ao longo da vida variam entre 5% e 47% (OPAS e CDC, 2012). Os tipos de violência sofridos por mulheres e homens são bem distintos. É mais comum mulheres sofrerem abuso físico de conhecidos, familiares e parceiros íntimos. Elas também são mais recorrentemente abusadas e exploradas na infância, na adolescência e na idade adulta (Bott, Ellsberg e Morrison, 2004). A violência sexual é agravada por fatores relacionados à desigualdade de gênero e às relações de poder entre homens e mulheres, particularmente a legitimação da violência contra a mulher, a responsabilização da mulher por estupros e outras formas de violência sexual, a objetificação da mulher e o culto à virgindade feminina (Jewkes, 2002).

Como observado por Catalina Botero no capítulo 2, as altas taxas de violência da América Latina também são alimentadas pela fragilidade das instituições de segurança e de justiça (PNUD, 2014), incluindo a baixa legitimidade institucional, a capacidade limitada do judiciário e de agências governamentais, a corrupção sistêmica e a falta de legitimidade aos olhos da população. Ao mesmo tempo, a baixa capacidade institucional torna as instituições responsáveis pela ordem pública mais suscetíveis ao clientelismo e à impunidade. Na América Latina, a cada 100 homicídios, apenas 20 resultam em condenações, enquanto que a média global é 43 por 100 (UNODC, 2014). No Brasil, são oito condenações para cada 100 homicídios. Muitos fatores explicam a fragilidade institucional dos setores de segurança e justiça criminal. Um dos mais notórios é o legado de guerra civil e regência militar em países como Argentina, Brasil, Colômbia, El Salvador, Guatemala e Haiti, onde ainda perdura uma mentalidade de guerra nas instituições militares e policiais, que, em alguns casos, mantêm estruturas clandestinas nos setores militar, de inteligência e judicial.

Um dos fatores que mais contribui para a impunidade é o crime organizado, especialmente as organizações do narcotráfico. Embora com graus variados, todos os países latino-americanos são afetados pelas facções criminosas, principalmente os cartéis do narcotráfico, cujo lucro anual é estimado em US\$330 bilhões (UNODC, 2014). Em muitos países, essas organizações já penetraram em todos os níveis do governo (Muggah e Sullivan, 2018). Afinal, a fragilidade estatal é um prato cheio para o crime organizado: subornar instituições públicas é muito mais eficaz do que travar uma guerra contra o Estado.

A abundância de armas de fogo sem registro, incluindo as importadas clandestinamente dos EUA ou as extraviadas domesticamente, também está associada ao número desproporcional de casos de violência armada na região. Aproximadamente 75% de todos os homicídios na América Latina são cometidos com armas de fogo, enquanto a média global é estimada em cerca de 42%. No Brasil e em Honduras, o percentual de crimes com armas de fogo chega a quase 90%. Armas de pequeno e grande porte não são a “causa” dos homicídios ou da violência criminal *per se*, mas a abundância e a facilidade de acesso certamente aumentam os riscos de um desfecho letal durante confrontos entre parceiros íntimos ou facções criminosas, ou em assaltos à mão armada. E, por mais que muitas armas sejam importadas clandestinamente, são frequentes os casos de furto aos arsenais das forças de segurança (Aguirre Tobón e Muggah, 2018).

Características das Medidas *Mano Dura* na América Latina

Políticas e práticas *mano dura* referem-se à aplicação da repressão para garantir a ordem pública. Essa expressão geralmente está associada a medidas autoritárias linha-dura de garantia da lei e da ordem e ao emprego incisivo do poderio militar e policial no combate a crimes comuns. Devido ao caráter pragmático e moralmente íntegro, e ao apelo popular de tais medidas, líderes populistas frequentemente recorrem a táticas dessa natureza.

As instituições militares e paramilitares de muitos países da América Latina permaneceram relativamente intactas após décadas de guerra civil e regimes autoritários nos anos 1970 e 1980. Alguns países seguem recorrendo às forças armadas para praticar prisões discricionárias e patrulhar as ruas com vistas à garantia da ordem pública, e muitos introduziram mudanças legislativas permitindo a criminalização de pequenos delitos. Além disso, em períodos de “emergência”, as cortes de justiça recorrentemente acatam confissões extrajudiciais, detenções de suspeitos sem acusação e

imprudências violentas. É comum presos passarem anos detidos sem acesso à defesa ou à sentença definitiva.

A perpetuação do estilo *mano dura* em políticas e práticas no século 21 pode ser atribuída, entre outros fatores, ao fato de que o histórico de taxas de criminalidade elevadas acaba reforçando o prestígio de medidas repressivas de combate ao crime na agenda política. Políticos populistas linha-dura, apoiados pela mídia, pelo empresariado e por representantes religiosos, buscam manter o *status quo*. Por isso não surpreende que representantes eleitos apelem recorrentemente à repressão e ao encarceramento em massa em resposta aos anseios da população em relação à criminalidade e à segurança. Pesquisas revelam que a preocupação pública com o aumento da criminalidade e da vitimização está associada ao aumento do apoio a governos autoritários, a restrições ao devido processo legal, à maior discricionariedade policial e a sistemas paralelos de justiça (Muggah e Winter, 2017).

O estilo *mano dura* também é alimentado pelo apelo contínuo de determinadas teorias que justificam sua perpetuação. Políticas de “tolerância zero” tributárias do modelo “janelas quebradas”, aplicadas na prevenção da criminalidade na América do Norte, são especialmente sedutoras e têm se disseminado na América Latina. Segundo essa abordagem, a segurança de uma região é alcançada por meio da repressão policial a infrações leves que afetam a qualidade de vida, como vandalismo e mendicância, no pressuposto de que medidas mais rigorosas contra pequenos delitos impedem o surgimento de crimes mais graves. Mas, ao contrário da experiência norte-americana, as políticas de tolerância zero introduzidas na América Latina estão menos sujeitas a mecanismos formais de fiscalização. Além disso, abordagens com esse perfil são geralmente aplicadas em contextos onde prevalecem instituições de justiça criminal historicamente fragilizadas em função do mal treinamento policial e da ineficácia dos sistemas judiciais e penais, problemas agravados pela corrupção sistêmica (ver capítulo 2).

Na prática, as políticas *mano dura* podem ser divididas em três conjuntos de medidas. É a combinação delas, e não sua aplicação individual, que caracteriza uma intervenção linha-dura. O primeiro conjunto envolve a ampliação da discricionariedade policial na detenção de suspeitos com base em evidências subjetivas e na imposição de penas para pequenos delitos. Como consequência, a polícia é autorizada a vasculhar comunidades pobres e marginalizadas, impondo revistas, confiscos e prisões por infrações leves, incluindo vadiagem, perturbação da ordem pública, vagabundagem, ou, ainda mais ambíguo, “propósitos ilícitos” ou “falta de documento de identidade”. Como muitas medidas linha-dura visam gangues – desde as sofisticadas

maras até quadrilhas de esquina – o resultado é geralmente o rápido encarceramento de jovens.

A América Central é um exemplo da propagação de leis ao estilo *mano dura*. Em alguns casos, elas estão ligadas à narrativa mais ampla da luta contra o terrorismo e da guerra ao terror, que ganhou adesão após os Atentados de 11 de Setembro. Em outubro de 2006, por exemplo, El Salvador introduziu a Lei Especial contra Atos de Terrorismo. Dez anos depois, após abandonar a trégua com as gangues, as autoridades públicas instituíram novas medidas classificando gangues como organizações terroristas. Em 2015, Honduras apertou o cerco às gangues através do endurecimento das penas de prisão e da ampliação de instrumentos legislativos contra membros de gangue, aumentando a pena de recrutamento para até 30 anos. E, em maio de 2017, o Congresso guatemalteco propôs uma lei nos mesmos moldes (Asmann, 2017).

O abuso da força por parte da polícia é sistêmico e corrosivo. De acordo com uma pesquisa sobre vitimização realizada pela AmericasBarometer (Zechmeister, 2014), o abuso policial varia bastante na região: Argentina, Bolívia, Colômbia e El Salvador registraram os maiores índices. De fato, há uma correlação positiva entre a taxa de homicídios de um país e o número total de mortes cometidas pela polícia. Embora os defensores de medidas *mano dura* argumentem que a maior violência policial seja motivada pela frequência de embates de alto potencial de belicosidade, dados recentes contrariam essa hipótese, demonstrando que, nesses locais, a razão entre mortes decorrentes de ações policiais e mortes de policiais praticadas por suspeitos é maior do que 10:1, o que indica um claro abuso da força.

A segunda característica das políticas *mano dura* é a redução dos direitos processuais que são garantidos aos suspeitos, incluindo menores de idade. Isso inclui detenção pré-julgamento, confissões extrajudiciais, menor proteção a jovens com menos de 18 anos, aumento de revistas sem autorização prévia e a menor exigência de provas. São medidas que vão além das chamadas estratégias de “tolerância zero” de combate a pequenos delitos, uma vez que existem poucas salvaguardas limitando o abuso policial e as garantias processuais para detentos (Muggah, 2018b).

Práticas repressivas frequentemente violam os direitos básicos dos malfeitores, geralmente jovens de baixa renda. Comportamentos abusivos da polícia, incluindo revistas, são comuns, assim como intervenções pesadas focadas em jovens em situação de risco. Muitas vezes, são tomadas iniciativas controversas para adaptar códigos criminais e penais com o objetivo de reduzir a maioria penal. No mesmo teor, são introduzidas novas leis endurecendo as penas de prisão para adultos e jovens. Também

são frequentes iniciativas para segregar e conter detentos dentro das prisões, muitas vezes, com resultados altamente insatisfatórios (Muggah, 2018b).

A política *mano dura* também compreende o aumento das penas de prisão para detentos condenados por crimes violentos e não violentos, principalmente envolvendo o tráfico de drogas. A lógica é deter a criminalidade através do endurecimento do encarceramento e das penas de prisão. No entanto, as evidências da eficácia dessas medidas são comparativamente limitadas, e não há indícios de que penas mais longas e rigorosas contribuam para reduzir a reincidência e a reinserção no crime. Na verdade, penas mais rigorosas podem se mostrar um tiro no pé e até fortalecer o poder do crime organizado, vide o aliciamento de jovens nos presídios. Os presídios de Brasil, Colômbia, México, El Salvador, Guatemala e Honduras tornaram-se terrenos férteis para a renovação das facções.

Devido ao endurecimento e ao prolongamento das penas, a maioria dos países da América Latina sofre com o encarceramento em massa e a superlotação de presídios. Estratégias punitivistas afetam majoritariamente a população pobre, e a maioria dos detentos foram condenados por pequenos delitos. O excesso de condenações também provoca efeitos sociais e econômicos indiretos mais amplos. O encarceramento em massa desestabiliza mecanismos locais de controle social e abala o apoio social, por exemplo, separando familiares, reduzindo o poder aquisitivo das famílias, ampliando a dependência a programas públicos de assistência e amparo social, e impondo mais barreiras a empregos legítimos e ao bem-estar financeiro (DeFina e Hannon, 2009).

A terceira característica das políticas *mano dura* refere-se à ampla aplicação de uma polícia militarizada e das forças armadas para garantir a segurança interna. O envolvimento de militares em estratégias domésticas de segurança reverte décadas de esforços destinados a afirmar o controle civil e investir em forças policiais civis. A maioria das constituições permite, como medida de exceção, a utilização das forças militares durante “crises nacionais”. Sob a rubrica da lei e da ordem, intervenções *mano dura* mobilizam o uso mais constante de ativos militares para controlar o crime organizado, predominantemente as gangues. Em muitos locais, as reformas institucionais não contribuíram para o aprimoramento institucional: as corporações policiais são geralmente céticas e resistentes às mudanças (Frühling, 2012). Como consequência, persistem culturas organizacionais regressivas, muitas comprometidas com estratégias repressivas de policiamento.

As respostas militares e paramilitares aos desafios impostos pela criminalidade enfraquecem a legitimidade democrática e regras básicas de direitos humanos e justiça processual. As iniciativas quase sempre resultam no uso excessivo da força, uma vez que a lógica militar é organizada por

meio de estruturas e estratégias verticais e inflexíveis voltadas à eliminação do inimigo. Em vez disso, as agências responsáveis pela garantia da ordem pública deveriam minimizar o uso da violência e estimular uma maior aproximação com as comunidades (Dammert, 2007).

Brasil, Colômbia, El Salvador e México são alguns dos muitos exemplos de países que recorreram a forças militares e paramilitares para combater a criminalidade regional e, aparentemente, doméstica. A utilização das forças armadas na estabilização de regiões afetadas pela criminalidade e na coerção de determinados tipos de infrator tem repercussões distintas. Por um lado, quando soldados são utilizados para “pacificar”, “ocupar” e “conter”, os resultados são anestésicos e temporários. Por outro, tais estratégias – somadas a medidas mais amplas de contrainsurgência e de combate ao narcotráfico – também incidem em maior violação dos direitos humanos, incluindo assassinatos extrajudiciais, desaparecimentos, tortura e outras modalidades.

Dado o inevitável abalo às estruturas do crime, a aplicação de ativos militares e paramilitares para controlar a criminalidade doméstica quase sempre resulta no aumento da mortalidade violenta no curto e no médio prazo. No México, em todos os anos desde 2006, as intervenções militares incidiram num aumento das taxas de homicídio nos municípios selecionados. Enquanto isso, no Brasil, evidências sugerem que medidas militares e a mobilização de forças de segurança militares também contribuíram para o uso desproporcional da violência contra a população.

Uma última tendência merece ser mencionada. O número de agentes de segurança privada na América Latina supera o de policiais por uma razão de pelo menos 2:1, proporção que é ainda maior em países como Brasil, Colômbia, El Salvador, Honduras e México. Se, por um lado, seguranças armados estão cada vez mais imbricados na microeconomia-política regional – nos setores formal e informal – por outro, há um ceticismo em relação ao nível de proteção gerado. Os efeitos corrosivos da proliferação da segurança privada nos gastos públicos com segurança também são motivo de preocupação. As elites latino-americanas mostram pouca disposição em subsidiar serviços de segurança pública, fator agravado pela baixa confiança nas instituições policiais e judiciais.

Para efetivamente superar as medidas *mano dura*, é imprescindível que seja reavaliada a política de combate às drogas ilícitas. Algumas estratégias regionais e nacionais de combate ao narcotráfico apoiadas pelos EUA – como, por exemplo, a Iniciativa de Segurança Regional da América Central, a Iniciativa de Segurança da Bacia do Caribe, a Iniciativa Mérida e o Plano Colômbia – tiveram impacto limitado no mercado de entorpecentes, gerando resultados ambíguos no combate ao crime organizado e incidindo

pouco sobre as expectativas de redução de crimes violentos e não violentos a longo prazo (Muggah e Szabó de Carvalho, 2014). Muitas autoridades públicas latino-americanas reconhecem a necessidade de estratégias mais equilibradas, que ponham fim à dependência excessiva em métodos repressivos. Alguns governos, nomeadamente da Colômbia, do México e do Uruguai, já introduziram experiências de liberalização controlada de determinadas drogas, assim como o policiamento baseado em ações de inteligência e medidas preventivas.

A Segurança Cidadã na Teoria e na Prática

Um conjunto promissor de políticas e práticas de segurança cidadã oferece uma alternativa às medidas ao estilo *mano dura*. Ele envolve uma série de ideias e iniciativas voltadas à prevenção e à redução da violência, ao fomento da segurança pública e do acesso à justiça, ao fortalecimento da coesão social e ao reforço dos direitos recíprocos entre o Estado e a sociedade civil. A segurança cidadã tem como princípio promover medidas efetivas de segurança pública num contexto de normas democráticas mais amplas (Muggah, 2017a). Além de enfatizarem o papel central de forças de segurança pública e sistemas de justiça criminal efetivos e legítimos, as estratégias de segurança cidadã se distinguem e vão além de ações de policiamento e controle da criminalidade baseadas em métodos punitivos de manutenção da ordem pública. A maioria dos países latino-americanos estabeleceu políticas nacionais e subnacionais de segurança cidadã, e praticamente todos os doadores multilaterais e bilaterais definem pelo menos parte dos investimentos nesses termos.

Essas estratégias vêm recebendo aportes financeiros justamente por terem reinado em algumas das tendências autoritárias de Estados e instituições de segurança. É pela ênfase na garantia de direitos humanos e liberdades civis que políticas e programas de segurança cidadã recebem apoio de governos estrangeiros, agências de desenvolvimento e grupos da sociedade civil, o que não quer dizer que estratégias de segurança cidadã sejam unanimidade. Pelo contrário, essas iniciativas são, muitas vezes, vistas com hostilidade e consideradas excessivamente condescendentes com os infratores, ou são taxadas como um projeto político mais amplo da esquerda. De todo modo, a ideia está centrada em duas concepções básicas que adquiriram força na América Latina: um Estado responsável e uma cidadania ativa.

Portanto, o primeiro pilar da segurança cidadã é um **Estado responsável**. Em última instância, cabe ao Estado a responsabilidade pela proteção da população e pela garantia mínima de segurança e bem-estar. Mesmo assim, em muitas cidades e assentamentos precários periféricos da América Latina, por incapacidade ou omissão, essa obrigação estatal básica não

é respeitada, com instituições de segurança se comportando de forma predatória ou negligente. Talvez por isso a confiança nas instituições públicas – especialmente na polícia, no judiciário e no sistema prisional – tenha atingido mínimos históricos. Como consequência, é frequente o apelo para que instituições militares se envolvam no controle da ordem pública. Apesar disso, como demonstram experiências recentes no Brasil, em El Salvador e no México, a presença de soldados na ruas pode gerar mensagens contraditórias e desfechos duvidosos. Embora louvado por alguns setores, o patrulhamento realizado por soldados carrega um legado complicado na região.

O segundo pilar é uma **cidadania ativa**. Além da polícia, a população também tem um papel fundamental na segurança pública. Por um lado, os cidadãos podem exigir das autoridades públicas respostas para o descumprimento de quaisquer atribuições no que tange à oferta adequada de segurança. Por outro, o sucesso de muitas políticas de segurança pública depende de uma interação positiva entre a polícia e a população. Encontrar meios de aproximar a polícia da população é essencial para compartilhar informações e realizar um policiamento efetivo. Em última instância, os cidadãos, com o suporte das forças de segurança, devem ser responsáveis pela própria segurança, o que não implica no apoio a sistemas paralelos de justiça ou linchamentos, práticas escandalosamente comuns em algumas regiões da América Latina. Tampouco implica na criação de milícias ou grupos paramilitares, ou na expansão do número de presídios, muitas vezes, considerados “faculdades do crime”, já que é comum jovens condenados por pequenos delitos serem aliciados por organizações criminosas durante o cumprimento da pena e manterem afiliação após a libertação.

No fundo, a segurança cidadã é formulada e administrada pelo Estado, mas guiada e implementada com a participação ativa da sociedade civil. A segurança cidadã é compatível – e não conflitante – com uma ampla variedade de iniciativas bem-sucedidas de policiamento ao redor do mundo, incluindo o policiamento orientado à solução de problemas, o policiamento de proximidade e comunitário, e o policiamento baseado em ações de inteligência⁴. Tais medidas foram geralmente introduzidas em contextos de reforma e modernização das polícias na América Latina⁵. Além de

⁴ Para um debate mais abrangente sobre a aplicação de estratégias contemporâneas de policiamento na América Latina, ver Ungar e Arias (2012).

⁵ Importantes processos de reestruturação foram implementados nas Américas Central e do Sul ao longo das últimas duas décadas, incluindo na Argentina, na Polícia Nacional da Colômbia, na Polícia de Investigações do Chile e na Venezuela, onde esforços sucessivos foram empreendidos. Ver FLACSO (2007).

estratégias e táticas específicas de policiamento, as políticas de segurança cidadã envolvem uma série de iniciativas destinadas ao estabelecimento de ambientes mais seguros, à prevenção da violência e à redução da criminalidade, especialmente em cidades (Alvarado e Muggah, 2018; Muggah et al., 2016). Essas iniciativas podem incluir – mas não se limitam a – a renovação e a modernização de áreas urbanas (readequação do ambiente construído), programas de geração de emprego, treinamento vocacional e inserção no mercado de trabalho, medidas educacionais e intervenções escolares, iniciativas de apoio à primeira infância e suporte parental, e mediações formais e informais para reduzir tensões intergrupais em situações de grande volatilidade (Muggah, 2018b).

Apesar da expectativa em torno da adoção de estratégias mais orientadas por princípios de segurança cidadã, elas tiveram um alcance limitado (Ortega e Sanguinetti, 2014). Sua utilidade precisa ser testada empiricamente e em termos de custo-benefício. Mas, segundo as estimativas de um estudo recente, em 2014, os governos latino-americanos gastaram entre US\$55 e US\$70 bilhões em segurança pública – polícia, justiça e presídios – sendo uma proporção bem menor destinada a medidas de segurança cidadã (tabela 3.5). O gasto público com segurança na América Latina corresponde, em média, a um terço do montante despendido com saúde e educação, mas ainda é duas ou três vezes maior do que em países desenvolvidos. Além disso, países com níveis equivalentes de gasto com segurança pública podem apresentar resultados radicalmente divergentes.

Tabela 3.5 **Custo total da criminalidade por sub-região, 2014**

Sub-região	Percentual do PIB
América Central	4,2
Caribe	3,6
Região Andina	3,1
Cone Sul	3,0
Média da América Latina e do Caribe	3,5

Fonte: Jaitman, 2017.

Ainda assim, iniciativas de segurança cidadã contribuíram positivamente para a redução da criminalidade e da vitimização na América Latina. Em cidades antes conhecidas pela violência, como Bogotá, Medellín, San Pedro Sula e São Paulo, o número de homicídios sofreu uma queda de 70% a 90% ao longo das últimas duas décadas (Muggah e Alvarado, 2016). Embora tenham

muito mais a oferecer, essas experiências ainda são raras e estão quase todas concentradas no Brasil e na América Central. O desafio é monumental: metade das 300 maiores cidades da região possuem taxas de homicídio pelo menos cinco vezes superior à média global. É necessário uma visão abrangente da segurança cidadã que contemple diversos níveis de governo e intervenções multissetoriais, apoiadas em dados e análises confiáveis e qualificadas, e desenvolvidas em parceria com as comunidades afetadas.

Embora cada contexto seja diferente, é fundamental desenvolver uma estratégia clara com um foco objetivo em lugares, pessoas e comportamentos de alto risco (Muggah e Aguirre Tobón, 2018). Grande parte da solução passa pela superação dos riscos específicos: desigualdade persistente, desemprego juvenil, instituições de segurança e justiça frágeis e grupos do crime organizado impulsionados pelo tráfico de drogas. Também existem diversas práticas – como estratégias de dissuasão focada, terapia cognitiva para jovens em situação de risco, apoio à primeira infância e à atividade parental – com um histórico positivo (Cano e Rojido, 2016; Garzón, 2017).

A Colômbia tem sido pioneira em programas de segurança cidadã. Uma das estratégias nacionais mais marcantes é o Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes, mais conhecido como Plan Cuadrantes. Inicialmente, o plano focou nas principais cidades: Bogotá, Barranquilla, Bucaramanga, Cali, Cartagena, Cúcuta, Medellín e Pereira. Pelo menos nove mil policiais foram mobilizados em estratégias de policiamento comunitário orientadas à solução de problemas (incluindo patrulhas a pé) destinadas a combater infrações a nível local. As cidades foram divididas em quadrantes (“cuadrantes”), com seis oficiais alocados por região. Avaliações de impacto registraram uma redução de 22% no total de homicídios (Muggah et al., 2016).

Determinadas iniciativas urbanas foram ainda mais importantes do que os planos nacionais. Nos anos 1990, o prefeito de Cali, Rodrigo Guerrero, colheu bons resultados implementando políticas de combate ao crime baseadas em dados [*data-driven*]. Em Bogotá, uma série de prefeitos, começando em 1997 com Antanas Mockus e depois com Enrique Peñalosa e Luis Eduardo Garzón, implementou as chamadas políticas de convivência e segurança cidadã com muito sucesso. Enquanto isso, os prefeitos de Medellín Luis Pérez e Sergio Fajardo introduziram o urbanismo social e a “acupuntura urbana”, além de princípios de transparência e tolerância zero à corrupção.

Os resultados dessas iniciativas urbanas de prevenção ao crime são bem impressionantes. A taxa de homicídios de Medellín, por exemplo, saiu de 381 por 100 mil em 1991 para aproximadamente 21 por 100 mil em 2017, bem inferior a muitas cidades dos EUA. A taxa de homicídios de Bogotá caiu de 80 por 100 mil em 1993 para 16 por 100 mil atualmente. Até as taxas persistentemente altas de Cali e Barranquilla atingiram mínimos históricos.

São boas notícias, já que essas quatro cidades são responsáveis por um terço de todos os homicídios da Colômbia (Muggah, 2017b).

Apesar da quantidade de manchetes negativas, o Brasil é um laboratório de inovações quando se trata de segurança cidadã. Desde os anos 1990, são muitos exemplos de programas inovadores em matéria de policiamento, justiça criminal, penal e prevenção. Esses programas têm características em comum, incluindo abordagens holísticas que combinam policiamento com investimento social e econômico em bolsões de pobreza, e enfrentam as mesmas dificuldades, como alternância de comando, falta de financiamento, desigualdade persistente e graus variados de apoio governamental ao longo do tempo.

O estado de São Paulo, por exemplo, teve uma queda acentuada no número de homicídios em 2000. A região metropolitana de São Paulo teve uma queda ainda mais impressionante do que as cidades colombianas: de 52,5 por 100 mil em 1999 para apenas 6,1 por 100 mil atualmente. Pesquisadores atribuem a redução do número de homicídios a uma combinação de fatores estruturais, reforma policial, controle de armas, restrições ao consumo de álcool e até a uma Pax Mafiosa provocada pela consolidação de uma facção importante, o Primeiro Comando da Capital (PCC), que parece ter arregimentado outras organizações do crime. As intervenções mais notórias envolveram a instalação de unidades de polícia comunitária em regiões mais violentas, novas diretrizes para o uso da força, ferramentas inteligentes de mapeamento da criminalidade (chamado Infocrim), recompensas pelo bom desempenho, treinamento em direitos humanos e técnico, aprimoramento da apuração de crimes e maior coordenação entre as polícias militar e civil.

Ao mesmo tempo, no Rio de Janeiro, dois programas foram reconhecidos pela redução da violência letal entre 2009 e 2015. O primeiro é o sistema estadual de metas da polícia militar, que estabelece metas de desempenho para a redução de crimes letais e não letais. O segundo são as unidades de polícia pacificadora (UPPs), que envolveram o recrutamento de nove mil policiais, distribuídos por 38 regiões na metrópole fluminense. Entre 2009 e 2015, a taxa de homicídios caiu 66%, embora tenha voltado a aumentar em 2016 na esteira de escândalos políticos, crise econômica e o colapso de lideranças. Além do fracasso na melhora dos indicadores sociais e econômicos, a intervenção foi muito criticada por uma série de abusos cometidos pelas próprias UPPs.

É de se destacar que muitas autoridades públicas da América Latina, como no Brasil, na Colômbia e em El Salvador, recorreram a pactos informais e tréguas com grupos do crime organizado para reduzir a criminalidade e a violência. As evidências sugerem que acordos informais raramente produzem resultados satisfatórios no médio e longo prazo (*The Economist*,

2017b; Justus et al., 2018). Embora os acordos possam reduzir o número de homicídios no curto prazo, quando chegam ao fim – como é de costume – a violência criminal retorna aos (ou supera os) patamares anteriores. Parece ser uma questão de credibilidade: na ausência de regras previsíveis e de mediadores com poder de intervir, torna-se mais difícil dar continuidade a esses tipos de acordo.

Tréguas e pactos com cartéis e gangues são extremamente impopulares. A principal crítica é a de que oferecem a oportunidade para o rearmamento das facções. Além disso, os pactos permitem que gangues reforcem a legitimidade e a capacidade dentro das comunidades onde atuam, especialmente na ausência de concessões e medidas de apuração externas. Em cenários pós-guerra, acordos de cessar-fogo e de paz possuem medidas claras de ganho de confiança mútua e apuração, geralmente respaldadas por um intermediador credível. Garantias similares são raras, se é que existem, fora de zonas de guerra.

Conclusões

Dados os níveis persistentemente altos de crime organizado e violência, o medo da população e a tolerância social a métodos de policiamento agressivos, é provável que medidas ao estilo *mano dura* continuem existindo na região da América Latina. O temor da população eleva o apoio a políticas de combate ao crime punitivistas e rigorosas – e a políticos que endossam tais políticas. Nesse sentido, mesmo que políticas de segurança pública baseadas em princípios de segurança cidadã se tornem mais hegemônicas, elas não serão suficientes para resolver a epidemia da violência criminal que assola a América Latina.

Decerto, medidas de prevenção e redução do crime organizado não podem recorrer apenas às forças de segurança, ao policiamento baseado em ações de inteligência, à justiça criminal e à reforma penal. Por mais batido que possa soar, elas devem ser acompanhadas por esforços preventivos destinados ao combate dos problemas sistêmicos que provocam a emergência da criminalidade. Estratégias voltadas a bolsões de pobreza e desvantagens, à desigualdade social e econômica, ao desemprego e ao subemprego crônico, à impunidade e a normas condescendentes em relação à violência contra a mulher são fundamentais. Para que sejam efetivas, tais estratégias devem se basear em evidências e focar objetivamente em locais, pessoas e comportamentos de alto risco. Felizmente, há um número crescente de experiências positivas (e testadas) que podem servir de modelo.

Investimentos públicos e privados contínuos em segurança vêm mostrando resultados promissores na América Latina. Por mais que métodos repressivos

em todas as modalidades de controle da criminalidade sigam tendo adesão, muitos governos e sociedades latino-americanas procuraram buscar estratégias mais equilibradas. Uma fiscalização transparente da sociedade civil sobre as instituições militares, policiais e judiciais é imprescindível para restaurar a credibilidade e a legitimidade das instituições de segurança pública. Somada às reformas da polícia e da justiça criminal, a introdução de novas tecnologias, incluindo sistemas de mapeamento do crime em tempo real, análise preditiva e formas de vigilância mais inteligentes, vem contribuindo para o aprimoramento da aplicação da lei e da administração da justiça. São todas tarefas imensamente desafiadoras e que carregam questões éticas fundamentais: resultados positivos requerem lideranças capacitadas e um engajamento cívico contundente. Os casos de maior sucesso vieram por meio de políticas mantidas por sucessivos ciclos eleitorais e genuinamente ditadas pela população local.

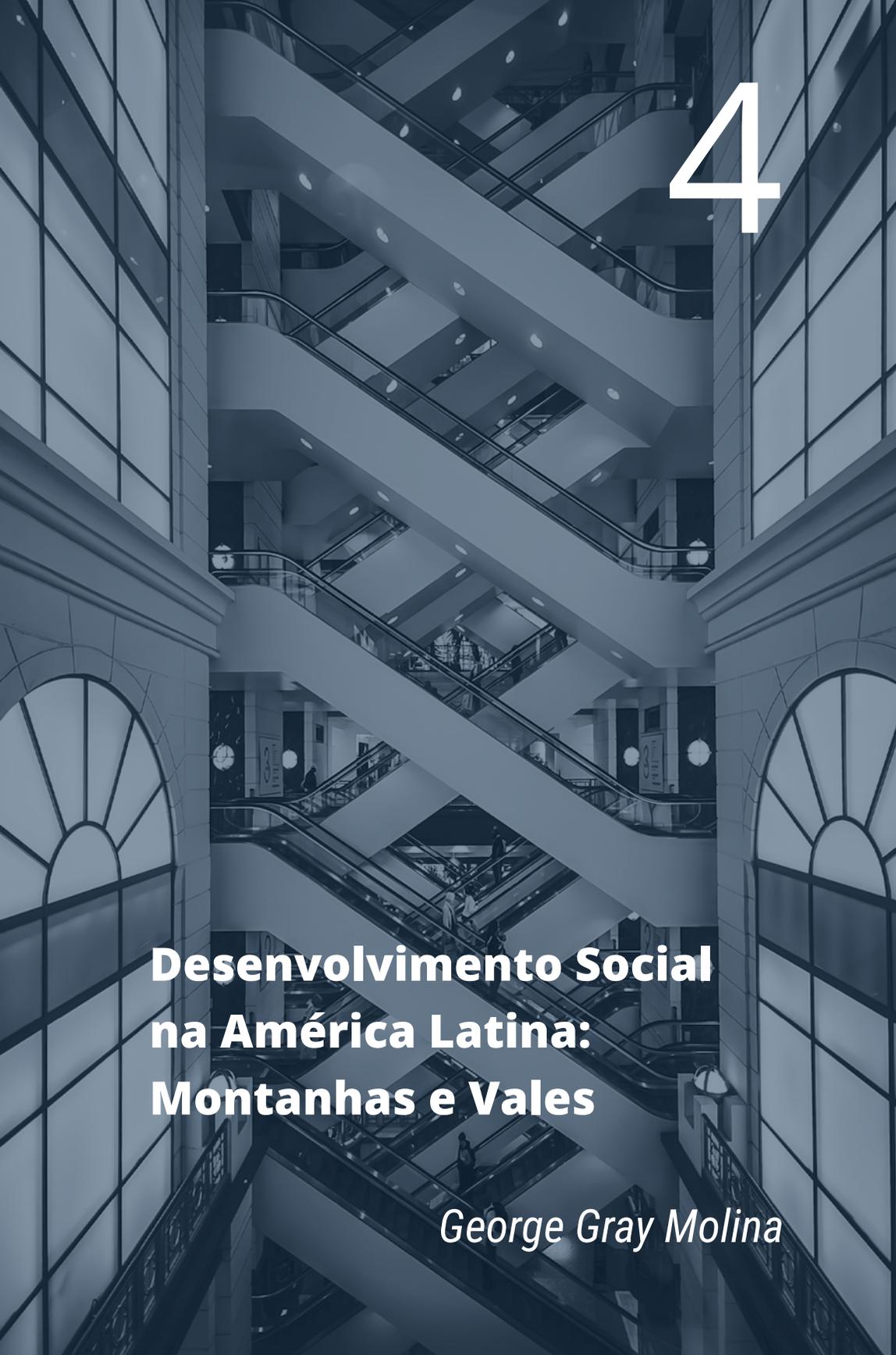
Referências

- Aguirre Tobón, Katherine, e Robert Muggah. 2018. "Arming the Americas". Em *ATT Monitor 2018*, editado por Secretariado da Control Arms, chapter 4. Nova York: Secretariado da Control Arms. https://attmonitor.org/en/wp-content/uploads/2018/08/EN_ATT_2018_Chapter_4.pdf
- Ajzenman, Nicolás, e Laura Jaitman. 2016. "Crime Concentration and Hot Spot Dynamics in Latin America". Working Paper IDB-WP-699, Banco Interamericano de Desenvolvimento, Washington, DC. <http://dx.doi.org/10.18235/0000448>
- Alvarado, Nathalie, e Robert Muggah. 2018. *Crimen y violencia: Un obstáculo al desarrollo de las ciudades de América Latina y el Caribe*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento.
- Asmann, Parker. 2017. "Proposed Anti-Gang Law in Guatemala Another Flawed 'Iron Fist' Policy?" Brief. *InSight Crime* 3 de Maio. <https://www.insightcrime.org/news/brief/proposed-anti-maras-law-guatemala-again-highlights-iron-fist-policy-flaws/>
- Basombrio Iglesias, Carlos. 2012. "What We Have Accomplished: Public Policies to Address the Increase in Violent Crime in Latin America". Woodrow Wilson Center Reports on the Americas, Washington, DC.
- BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento). 2010. "Crime and Violence Prevention in Latin America and the Caribbean". Office of Evaluation and Oversight Discussion Paper RE-378. BID, Washington, DC.
- Bott, Sara, Mary Ellsberg e Andrew Morrison. 2004. "Addressing Gender-Based Violence in the Latin American and Caribbean Region: A Critical Review of Interventions". Policy Research Working Paper. Banco Mundial, Washington, DC. <https://doi.org/10.1596/1813-9450-3438>.
- Briceño-León, Roberto, Andrés Villaveces e Alberto Concha-Eastman. 2008. "Understanding the Uneven Distribution of the Incidence of Homicide in Latin America". *International Journal of Epidemiology* 37 (4): 751–57.

- Cano, Ignacio, e Emiliano Rojido. 2016. "Mapping of Homicide Prevention Programs in Latin America and the Caribbean". Laboratório de Análise da Violência, Rio de Janeiro.
- Cerqueira, Daniel, e Rodrigo Leandro de Moura. 2015. "O efeito das oportunidades no mercado de trabalho sobre as taxas de homicídios no Brasil". Esboço de Relatório. https://www.anpec.org.br/encontro/2015/submissao/files_l/i12-0ce869e09e6385120c0146e239bb5bf8.pdf
- Dammert, Lucia. 2007. "Seguridad pública en América Latina: ¿Qué pueden hacer los gobiernos locales?" *Nueva Sociedad* 212 (Novembro-Dezembro): 67–81.
- DeFina, Robert, e Lance Hannon. 2009. "The Impact of Mass Incarceration on Poverty". *Crime & Delinquency* 59 (Fevereiro): 562–86.
- DESA ONU (Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas). 2018. *2018 Revision of World Urbanization Prospects*. Nova York: DESA ONU.
- The Economist*. 2017. "Traducing El Salvador's Truce". 26 de Agosto. <https://www.economist.com/news/americas/21727097-officials-who-implemented-peace-agreement-between-gangs-and-government-are-trial>
- . 2018. "Shining Light on Latin America's Homicide Epidemic". 5 de Abril. <https://www.economist.com/briefing/2018/04/05/shining-light-on-latin-americas-homicide-epidemic>
- FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales). 2007. "Report on the Security Sector in Latin America and the Caribbean". FLACSO, Santiago.
- Frühling, Hugo. 2012. "La eficacia de las políticas públicas de seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe: Cómo medirla y cómo mejorarla". Discussion Paper IDB-DP-245. Banco Interamericano de Desenvolvimento, Washington, DC. <https://publications.iadb.org/handle/11319/5688>
- Garzón, Juan Carlos. 2017. "América Latina pode reduzir os homicídios em 50% em 10 anos". Instituto Igarapé, Rio de Janeiro.
- Human Rights Watch. 2018. "Bolivia: Events of 2017". Em *World Report 2018*. <https://www.hrw.org/world-report/2018/country-chapters/bolivia>
- Jaitman, Laura, ed. *The Costs of Crime and Violence: New Evidence and Insights in Latin America and the Caribbean*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento.
- Jewkes, Rachel. 2002. "Intimate Partner Violence: Causes and Prevention". *The Lancet* 359, 9315 (20 de Abril): 1423–29.
- Justus, Marcelo, Daniel Ricard de Castro Cerqueira, Tulio Kahn e Gustavo Carvalho Moreira. 2018. "'The São Paulo Mystery: The Role of Criminal Organization PCC in Reducing Homicide in the 2000s". *Economia* 19 (Maio-Agosto): 201–18. <https://doi.org/10.1016/j.econ.2018.02.003>
- Luhnow, David. 2018. "Latin America Is the Murder Capital of the World". *Wall Street Journal* 20 de Setembro. <https://www.wsj.com/articles/400-murders-a-day-the-crisis-of-latin-america-1537455390>
- Morrison, Judith A. 2015. "Behind the Numbers: Race and Ethnicity in Latin America". *Americas Quarterly* Summer. <http://www.americasquarterly.org/content/behind-numbers-race-and-ethnicity-latin-america>

- Muggah, Robert. 2017a. "The Rise of Citizen Security in Latin America and the Caribbean". *International Development Policy* 9: 291–322.
- . "Where Are the World's Most Fragile Cities?" *CityLab*, 27 de Novembro. <https://www.citylab.com/equity/2017/11/where-are-the-worlds-most-fragile-cities/546782/>
- . 2018a. "Latin America's Cities Are Ready to Take Off. But Their Infrastructure Is Failing Them". *Fórum Econômico Mundial* 7 de Junho. <https://www.weforum.org/agenda/2018/06/latin-america-cities-urbanization-infrastructure-failing-robert-muggah/>
- . 2018b. "Reviewing the Costs and Benefits of *Mano Dura* Versus Crime Prevention in the Americas". Em *The Palgrave Handbook of Contemporary International Political Economy*, editado por T. M. Shaw. Londres: Palgrave.
- Muggah, Robert, e Nathalie Alvarado. 2016. "Latin America Could Cut Its Murder Rate by 50%. Here's How". *Americas Quarterly* 4 de Outubro. <http://www.americasquarterly.org/content/latin-america-could-cut-its-murder-rate-50-percent-heres-how>
- Muggah, Robert, e Katherine Aguirre Tobón. 2018. "Reducing Latin America's Violent Hot Spots". *Journal of Aggression and Violent Behavior*. DOI: 10.1016/j.avb.2018.09.003
- Muggah, Robert, e Ilona Szabo de Carvalho. 2014. "Changes in the Neighborhood: Reviewing Citizen Security Cooperation in Latin America". Strategic Paper 7, Instituto Igarapé, Rio de Janeiro. https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2014/03/AE-07-Changes-in-the-Neighborhood_10th_march.pdf
- Muggah, Robert, Ilona Szabo de Carvalho, Nathalie Alvarado, Lina Marmolejo e Ruddy Wang. 2016. "Making Cities Safer: Citizen Security Innovations from Latin America". Strategic Note. Instituto Igarapé, Rio de Janeiro. <https://igarape.org.br/en/making-cities-safer/>
- Muggah, Robert, e John P. Sullivan. 2018. "The Coming Crime Wars". *Foreign Policy* 21 de Setembro. <https://foreignpolicy.com/2018/09/21/the-coming-crime-wars/>
- Muggah, Robert, e Brian Winter. 2017. "Is Populism Making a Comeback in Latin America?" *Foreign Policy* 23 de Outubro. <http://foreignpolicy.com/2017/10/23/populism-is-coming-for-latin-america-in-2018/>
- OIT (Organização Internacional do Trabalho). 2017. *Global Employment Trends for Youth 2017: Paths to a Better Working Future*. Genebra: OIT.
- ONU (Organização das Nações Unidas). 2014. "Elimination and Responses to Violence, Exploitation, and Abuse of Indigenous Girls, Adolescents and Young Women". Inter-Agency Support Group on Indigenous People's Issues.
- OPAS e CDC (Organização Pan-Americana de Saúde e Centro de Controle e Prevenção de Doenças dos EUA). 2012. *Violence Against Women in Latin America and the Caribbean: A Comparative Analysis of Population-Based Data from 12 Countries*. Washington, DC: OPAS. <http://www1.paho.org/hq/dmdocuments/violence-against-women-lac.pdf>
- Ortega, Daniel, e Pablo Sanguinetti, eds. 2014. "Por una América Latina más segura". Caracas: Banco de Desenvolvimento da América Latina. <http://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/167/reporte-economia-desarrollo-seguridad-control-delito.pdf>

- Philipps, Tom. 2018. "Breathtaking Homicidal Violence: Latin America in Grip of Murder Crisis". *The Guardian* 26 de Abril. <https://www.theguardian.com/world/2018/apr/26/latin-america-murder-crisis-violence-homicide-report>
- PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento). 2014. *Summary: Regional Human Development Report 2013–2014. Citizen Security with a Human Face: Evidence and Proposals for Latin America*. Nova York: PNUD.
- Small Arms Survey. 2016. "More Women than Men Killed in Some High-Income Countries—New Study". Press release. Small Arms Survey, Genebra. <http://www.smallarmssurvey.org/about-us/highlights/2016/highlight-rn63.html>
- Ungar, Mark, e Enrique Desmond Arias. 2012. "Community Policing in Latin America: Innovations and Challenges". *Policing and Society* 22 (1): 1–13. <http://www.tandfonline.com/toc/gpas20/22/1>
- UNODC (Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime) 2014. *Global Study on Homicide 2013*. Viena: UNODC.
- . 2018. *World Drug Report 2018*. Viena: UNODC. <https://www.unodc.org/wdr2018/index.html>
- Vilalta, Carlos. 2015. "Global Trends and Projections of Homicidal Violence: 2000 to 2030". Homicide Dispatch 2. Instituto Igarapé, Rio de Janeiro.
- Winter, Brian. 2018. "Enough! Latin America's Murder Epidemic Needs Urgent, Democratic Solutions". *Americas Quarterly* 12 (3). <https://www.americasquarterly.org/content/homicidereduction-leader-english>
- Zechmeister, Elizabeth J. 2014. *The Political Culture of Democracy in the Americas, 2014: Democratic Governance across 10 Years of the AmericasBarometer*. Nashville: Latin American Public Opinion Project, Vanderbilt University.



4

**Desenvolvimento Social
na América Latina:
Montanhas e Vales**

George Gray Molina

Desenvolvimento Social na América Latina: Montanhas e Vales

George Gray Molina

Conforme a América Latina retoma lentamente o crescimento econômico após o fim súbito do *boom* vivido entre 2003 e 2013, o atual cenário socioeconômico da região se mostra ambíguo: apesar de importantes avanços na redução da pobreza e da desigualdade de renda desde 2003, persistem graves desequilíbrios internos e entre os países da região. E, com a retração econômica após 2013, foram revertidos parte dos avanços conquistados na década anterior: a pobreza e a desigualdade aumentaram, embora de forma moderada. Além disso, a riqueza e a renda permanecem altamente concentradas, e exclusões de gênero, etnia e raça seguem distorcendo oportunidades e o acesso a serviços na região. Dados os enormes esforços de combate à pobreza empreendidos pelos governos no século 21, é um momento propício para fazer um balanço da eficácia das políticas implementadas. Como podemos explicar os padrões de avanço e exclusão? Benefícios sociais, trabalhistas e de gênero podem ser obtidos com “mais do mesmo”? Como preservar conquistas passadas e superar o quadro permanente de exclusão, desigualdade e discriminação?

Este capítulo está organizado em quatro seções. Na primeira seção, será examinada a evolução da pobreza e da desigualdade de renda durante o *boom* (2003–13) e a recessão (2014–17). Na segunda seção, será avaliada a efetividade das políticas governamentais, começando com uma análise do mercado de trabalho, da educação e das transferências sociais, seguida de um debate sobre abordagens políticas multidimensionais no combate à pobreza e à desigualdade. Na terceira seção, serão analisados os avanços e os desafios da América Latina para a superação dos padrões históricos de discriminação de gênero, etnia e raça. Na parte final, serão explorados potenciais cenários futuros e destacados aspectos relevantes para a consolidação de políticas voltadas à redução da pobreza e da desigualdade.

As Tendências: *Boom* e *Recessão*

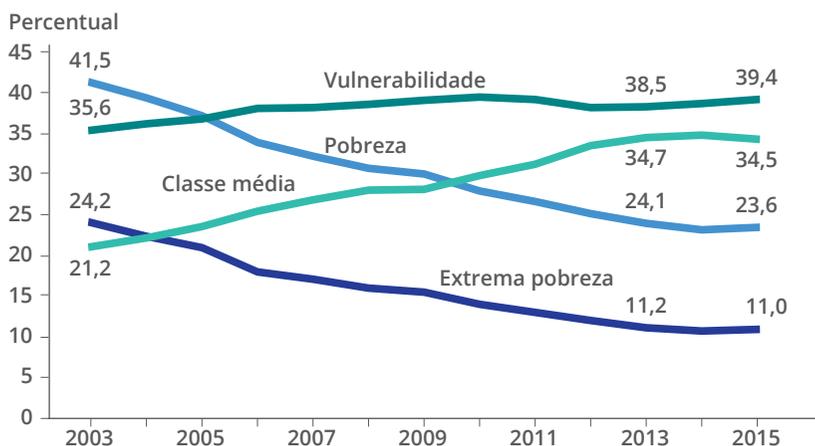
Três tendências revelam o caso marcante da recente transformação social da América Latina¹. Primeiro, entre 2003 e 2013, a região atingiu a menor incidência de pobreza e a maior expansão da classe média da série histórica. No geral, 72 milhões de pessoas saíram da condição de pobreza e 94 milhões ascenderam à classe média durante esse período (PNUD, 2016). Quase metade desse montante se deve ao Brasil. Os países que mais reduziram a pobreza desde 2002 – em termos percentuais – são Peru, Bolívia, Equador e Paraguai. A proporção da população em situação de pobreza caiu de 41,5% em 2003 para 24,1% em 2013 (figura 4.1). Além disso, o percentual de pessoas na pobreza extrema caiu de 24,2% para 11,2% do total da população da região. Ao mesmo tempo, a classe média aumentou de 21,2% em 2003 para 34,7% em 2013 (Ortiz-Juárez, 2017).

Durante o *boom*, os países latino-americanos também avançaram em termos de redução da desigualdade: a média dos coeficientes de Gini da região (que mede a desigualdade, sendo 0 a igualdade absoluta e 1 a desigualdade absoluta) caiu de 0,55 para 0,48 (figura 4.2). Apesar disso, a América Latina segue sendo a região mais desigual do mundo. Em 2014, os 10% mais ricos detinham 71% da riqueza total da região (Bárcena e Byanyima, 2016).

Parte dos avanços foram revertidos durante o período de contração econômica (2013–16). Embora 35 milhões de pessoas tenham ascendido socialmente entre 2013 e 2015, quase 18 milhões descenderam: 11 milhões passaram a compor a classe “vulnerável” e 7 milhões ficaram abaixo da linha da pobreza (Ortiz-Juárez, 2017). Esse efeito “balde furado” é corrosivo, pois sugere que os avanços no combate à pobreza regrediram após o fim do *boom* e que os condicionantes da pobreza existente e do retorno à pobreza

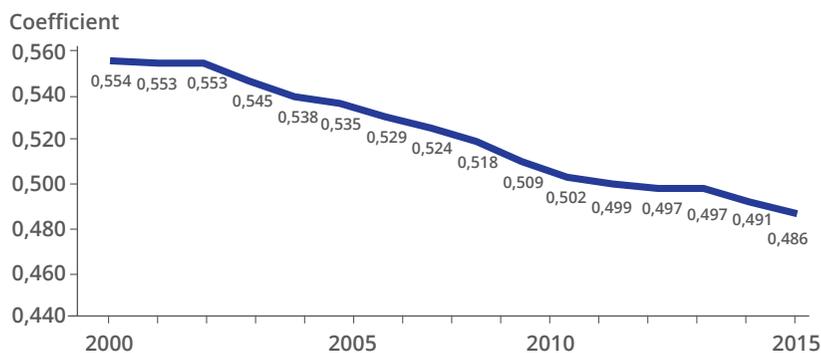
¹ Nesta seção, foi utilizada a série mais abrangente de dados sobre renda familiar coletados na região, compilados para 19 países pelo Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales-La Plata (CEDLAS, ou Centro de Estudios Distributivos, Laborais e Sociais, em tradução livre). Os estratos de renda incorporados no Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean (SEDLAC, ou Banco de Dados Socioeconômicos para a América Latina e o Caribe, em tradução livre; <http://www.cedlas.econo.unlp.edu.ar/wp/en/estadisticas/sedlac/>) são baseados em patamares de renda *per capita* diária estabelecidos em dólares americanos e ajustados pela paridade de poder de compra: linha da pobreza extrema (menos de US\$2,50 por dia), linha da pobreza (menos de US\$4 por dia), linha da vulnerabilidade (US\$4-US\$10 por dia) e linha da classe média (US\$10-US\$50 por dia). Nesta análise, são apresentados dados referentes ao período entre 2003 e 2016.

Figura 4.1 **Evolução da pobreza, da vulnerabilidade e da classe média desde 2003 para 19 países da América Latina**



Fonte: Ortiz-Juárez, 2017.

Figura 4.2 **Coefficiente de Gini desde 2000, América Latina (19 países)**



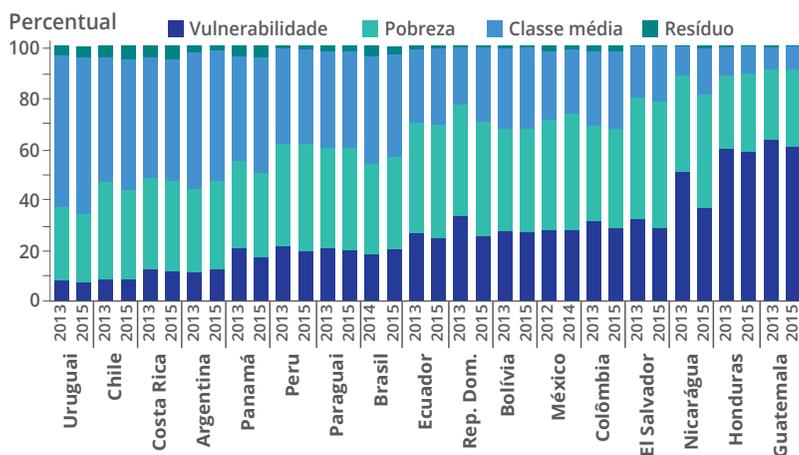
Fonte: Ortiz-Juárez, 2017.

não são idênticos. O dinamismo do mercado de trabalho é essencial para a redução da pobreza, mas ativos sociais – educação e acesso a ativos físicos (p.ex., habitação) e financeiros (p.ex., transações bancárias e crédito) – são fundamentais para evitar o aumento da pobreza. Em outras palavras, as políticas governamentais que contribuíram para a redução da pobreza durante o *boom* não bastam para preservar conquistas em períodos de estagnação econômica e baixo crescimento, como vem ocorrendo atualmente. No mais,

a necessidade de políticas públicas mais focalizadas e sofisticadas realça a fragilidade de muitos Estados latino-americanos e a urgência para que instituições a nível nacional e local sejam fortalecidas.

Estatisticamente, a maior parcela da população latino-americana não pode ser considerada nem pobre nem classe média, mas algo entre os dois. A população vulnerável, que vive com menos de US\$10 mas com mais de US\$4 por dia, representa 39,4% do total da população. É o maior estrato em termos numéricos. Com a ampliação mais recente da população vulnerável – registrada em quase todos os países da região, exceto Chile, Costa Rica, Panamá e Uruguai (figura 4.3) – quase dez milhões de pessoas passaram à condição de vulnerabilidade desde 2013, levando o total da região para quase 223 milhões em 2015. Para evitar que essa classe vulnerável descenda à condição de pobreza, governos terão que fortalecer não só o alcance (como foi feito durante o *boom*), mas também a qualidade dos sistemas de seguridade, previdência, saúde e educação. A tarefa não será fácil, principalmente diante da contração da capacidade fiscal em tempos de crescimento econômico medíocre.

Figura 4.3 **Pobreza, vulnerabilidade e classe média, desagregado por país**



Fonte: Ortiz-Juárez, 2017.

Apesar do notável progresso da América Latina, 128 milhões de pessoas permanecem abaixo da linha da pobreza, e 60 milhões vivem na extrema pobreza na região. Olhando atentamente as características daqueles que não se beneficiaram do *boom*, é possível distinguir quatro padrões. Primeiro,

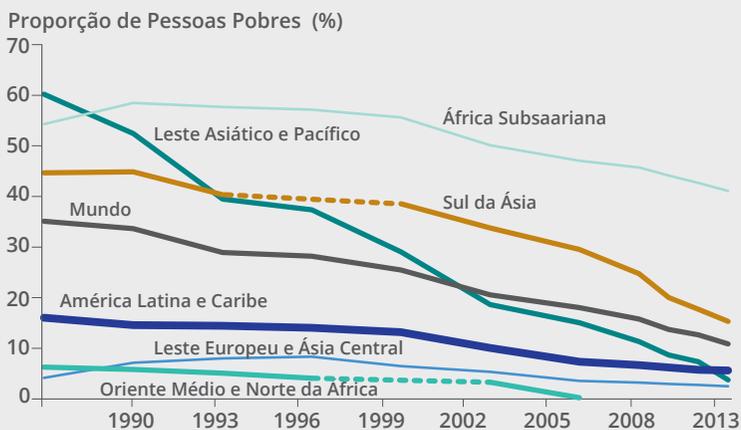
a pobreza crônica tende a se aglomerar em bolsões territoriais de exclusão rural e urbana. A tendência mais duradoura da região é o processo gradual e ininterrupto de urbanização: em 2015, 80% da população latino-americana vivia em áreas urbanas. A urbanização dinamizou o acesso a serviços e novos mercados de trabalho para milhões de famílias vivendo em condição de pobreza, o que explica os altos índices de pobreza em áreas rurais. Em muitos países, a concentração fundiária também contribui para as altas taxas de pobreza rural. Apesar disso, em números absolutos, a maior parte da população em extrema pobreza vive em áreas urbanas em expansão. A maior delas é a Cidade do México, responsável por 3% de toda a pobreza crônica da região, seguida de bairros pobres das periferias de São Paulo, Lima e Buenos Aires (Vakis, Rigolini e Lucchetti, 2016). Esse efeito de aglomeração tem implicações importantes em termos de políticas; como a população em extrema pobreza não está aleatoriamente dispersa na região, são necessárias políticas com enfoque territorial. Nesse sentido, a vulnerabilidade socioeconômica não pode ser dissociada de problemas de insegurança, violência e ausência de controle estatal, como observam Catalina Botero e Robert Muggah nos capítulos 2 e 3, respectivamente.

Em segundo lugar, a maioria das pessoas afetadas pela pobreza crônica não se beneficia de mercados de trabalho dinâmicos, devido à baixa inserção por insuficiência ou excesso de idade, ou à dedicação ao cuidado de dependentes. Em 2015, somente um terço da população com mais de 16 anos em situação de extrema pobreza, incluindo jovens em idade escolar e pessoas com idade de se aposentar, estava empregada. Entre adultos de 25 a 55 anos em extrema pobreza, apenas 56% estavam empregados, taxa quase 30% inferior se comparado à classe média. Além disso, do total da população adulta em situação de extrema pobreza, 27% não possuía fonte de renda. Dado o alto nível de participação da força de trabalho na América Latina em comparação com o resto dos países em desenvolvimento, é improvável que a falta de inserção em mercados de trabalho dinâmicos seja solucionada por meio de mais crescimento intensivo em mão de obra. Para esse estrato populacional, transferências sociais, pensões e remessas compõem a maior parte da fonte de renda.

Em terceiro lugar, a diferença entre pobreza e classe média não se dá apenas em termos de rendimento, mas também no acesso a recursos. Além da falta de participação no mercado de trabalho, os fatores que mais contribuem para a permanência na pobreza são: o baixo nível educacional; falta de terra, habitação e meio de transporte; e falta de acesso ao sistema bancário formal, à poupança e ao crédito. No Chile e no México, por exemplo, a educação secundária ou terciária do(a) chefe de família está correlacionada a uma queda de 10% a 24% na probabilidade de descenso à condição de

Quadro 4.1 Debate sobre Políticas #1: A América Latina no contexto das tendências mundiais

De uma perspectiva global sobre a dinâmica da pobreza, o período entre 1990 e 2013 é basicamente uma história de sucesso do Leste Asiático. 1,1 bilhão de pessoas saíram da pobreza extrema: passando de 1,8 bilhões em 1990 para 767 milhões em 2013. Nesses 23 anos, a proporção da população que vive com menos de US\$1,90/dia na China caiu para 3,5%. A região da América Latina e do Caribe teve a segunda maior queda dos índices de pobreza: quase 1% por ano entre 2002 e 2008, caindo para 0,3% por ano entre 2008 e 2013. A taxa de pobreza da região corresponde a 5,4%, ou 33 milhões de pessoas. Como demonstrado na figura abaixo, os países com as maiores taxas de pobreza estão na África Subsaariana (República Democrática do Congo, República Centro-Africana, Madagascar e Burundi), enquanto os países com os maiores números absolutos de pobreza estão no Sul e no Leste Asiático (Índia, Indonésia, Bangladesh e China). Apesar do avanço na redução da pobreza, a região da América Latina e do Caribe segue sendo a mais desigual do mundo, por mais que 12 dos 17 países tenham reduzido a desigualdade desde 2003. Todos os países da região têm um coeficiente de Gini acima de 0,40, e, em 2015, a média regional era 0,48.



Fonte: Banco Mundial, 2016.

vulnerabilidade ou pobreza (Ortiz-Juárez, 2017). No Equador, em Honduras e no Peru, a educação secundária ou terciária também está associada a um declínio considerável do risco de egresso da classe média. Quando o(a) chefe de família possui educação secundária, aumenta em mais de 3% a probabilidade de a família sair da condição de pobreza na Colômbia e no Panamá, e entre 1% e 2% nos países do Cone Sul.

O Impacto das Políticas Governamentais

O que está por trás da redução da pobreza na América Latina? As evidências sugerem um padrão comum na região (Azevedo, Inchauste e Sanfelice, 2013; López-Calva e Lustig, 2010). O aumento da renda do trabalho (para indivíduos entre 15 e 69 anos) explica entre 40% e 60% da redução da pobreza observada nos países com dados disponíveis. Ao mesmo tempo, o aumento da renda proveniente de outras fontes, incluindo transferências sociais, remessas e renda patrimonial, explica entre 20% e 40% da redução da pobreza. O restante se deve a efeitos demográficos e residenciais, e a outras modificações no mercado de trabalho².

Impactos da Renda do Trabalho

O que vem alimentando o aumento contínuo da renda do trabalho? A evolução recente sugere que a disparidade salarial entre trabalhadores de baixa e alta qualificação está diminuindo na América Latina. Isso significa que os benefícios da educação permanecem elevados, mas estão estacionando e, em alguns países, regredindo. A diferença salarial média entre trabalhadores com terceiro grau e trabalhadores com educação primária ou menos caiu de 330% para 240% desde 2003 (Rodríguez-Castelán et al., 2016). Por que os retornos da educação estão aumentando para trabalhadores não qualificados? A literatura é convergente em relação tanto aos fatores de oferta quanto de demanda (Galiani et al., 2017).

² Nesta seção, as transferências sociais referem-se tanto a transferências em espécie (como alimentação) ou pecuniárias, realizadas pelo governo em favor de famílias ou indivíduos. As transferências pecuniárias, por sua vez, podem ser condicionadas (à comprovação de atestado de saúde, presença escolar, busca de emprego, ou a outros objetivos da política social ou trabalhista) ou não condicionadas (como transferências monetárias diretas, rendas não contributivas ou um subsídio direto). A proteção social é uma categoria mais ampla que abrange transferências sociais, seguridade social e seguro social.

Pelo lado da oferta, houve um rápido aumento de trabalhadores com maior nível educacional na região. Graças à ampliação dos sistemas educacionais, principalmente durante o *boom*, a média de anos de escolaridade de indivíduos com 18 anos ou mais aumentou de 5,8 em 1990 para 8,3 em 2015 (PNUD, 2016), com uma parcela considerável obtendo níveis secundário e terciário de educação formal. *Ceteris paribus*, essa redução da desigualdade educacional tende a comprometer a bonificação de indivíduos com maior capacitação. A demanda por trabalhadores não qualificados amplia esse efeito. Em muitos países da América Latina, a demanda por trabalhadores não qualificados superou a oferta a curto prazo em todos os setores da economia (de la Torre, Messina e Silva, 2017), provocando a contração do mercado de trabalho na base da pirâmide e beneficiando trabalhadores empregados na construção civil, em serviços de transporte e pessoais, no varejo, e assim por diante.

Isso minimiza os impactos das políticas sociais na redução da pobreza? Não exatamente. É apenas uma evidência de que o crescimento da renda do trabalho é mais importante para as famílias de baixa renda do que transferências sociais e remessas. Enquanto a renda do trabalho explica quase metade da redução da pobreza e da expansão da classe média, as transferências sociais pesam relativamente mais para famílias na extrema pobreza (mais sobre transferências sociais na próxima seção). Além das transferências, políticas trabalhistas ativas e passivas também vêm moldando mercados e a trajetória dos retornos da educação.

Em primeiro lugar, e talvez mais importante, houve uma ampliação do nível educacional. Apesar dos parcos retornos no curto prazo, o maior nível educacional rende frutos no longo prazo, tanto no que se refere à mobilidade social intergeracional (maior escolaridade dos filhos em relação aos pais) quanto à mobilidade social intrageracional (filhos que prosperam mesmo tendo pais com baixo nível educacional). A ampliação do nível educacional e da qualificação também tende a abrir caminho para ganhos de produtividade no futuro.

Em segundo lugar, entre 2005 e 2015, houve um aumento significativo e generalizado do salário mínimo real, que cresceu, em média, 42%, o equivalente a 3,6% ao ano. Os maiores aumentos ocorreram nos países andinos (4%), seguidos pelos países do Cone Sul (3,8%) e pelos países da América Central e o México (3%). Os maiores aumentos acumulados do salário mínimo ocorreram em Honduras, Uruguai e Bolívia, e os menores, no Paraguai, no México, na República Dominicana e na Colômbia (OIT, 2017). No entanto, em economias com ampla presença do setor informal como as da América Latina, a armadilha do aumento do salário mínimo é bem conhecida: o estímulo constante à informalização ou à permanência na informalidade.

Em terceiro lugar, embora de sucesso limitado, muitos países também implementaram políticas de emprego passivas destinadas à capacitação

de jovens e ao fomento da participação feminina no mercado de trabalho (OCDE, 2017). Com um amplo contingente de jovens, a América Latina tem uma oportunidade demográfica única. Um quarto da população da região – 163 milhões de pessoas – tem entre 15 e 29 anos. Além de contribuir para o maior dinamismo dos mercados de trabalho, esse fator permite que os países ampliem os sistemas de seguridade social sem esbarrar no obstáculo do envelhecimento acelerado, que vem afetando a Europa, o Japão e a China.

Mas a América Latina e o Caribe perderam o bonde da história devido ao enorme hiato entre o leque de competências existentes e as competências exigidas pelos mercados e pelas empresas. Na América Latina, cerca de 50% das empresas formais não encontram funcionários com as devidas qualificações ao cumprimento do cargo, comparado a 36% nos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2017). Esse é um tema particularmente preocupante em países como Brasil, México e Peru. Conseqüentemente, um terço dos empregadores recorrem à mão de obra estrangeira para suprir o déficit de qualificação, e as empresas levam mais tempo para preencher as vagas de emprego.

Impactos das Transferências Sociais

As transferências sociais abrangem transferências condicionadas de renda e transferências não condicionadas de renda, incluindo pensões não contributivas. A grande maioria das transferências de renda é condicionada, e essa modalidade cresceu consideravelmente na região durante os anos 2000. Exemplos incluem o Bolsa Família, no Brasil, o Prospera, no México (conhecido anteriormente como Progresa e Oportunidades, respectivamente), e o Asignación Universal por Hijo, na Argentina. O número de beneficiários dos programas estabilizou após 2010, mas caiu em 2014 e 2015, principalmente devido à redução da cobertura em meio à recessão econômica e ao corte de gastos. A partir de 2015, os programas de transferência de renda condicionada passaram a beneficiar 132 milhões de pessoas e 30 milhões de famílias na região, com um investimento equivalente a 0,33% do produto interno bruto (PIB) regional, ou US\$153 *per capita* (Cecchini e Atuesta, 2017). No entanto, a cobertura dos programas permanece extremamente heterogênea na América Latina, variando entre 1,8% do total da população no Chile e 61% na Bolívia. O montante dos benefícios também é alto: na Argentina, no Equador e em Trinidad e Tobago, o valor ultrapassa US\$250 por pessoa, enquanto em Belize, na Bolívia, na Guatemala e no Haiti, a média equivale a menos de US\$20 por pessoa³.

³Excluindo pensões não contributivas.

Quadro 4.2 **Debate sobre Políticas #2: Caminhos para a redução da pobreza e da desigualdade: o modelo econômico importa?**

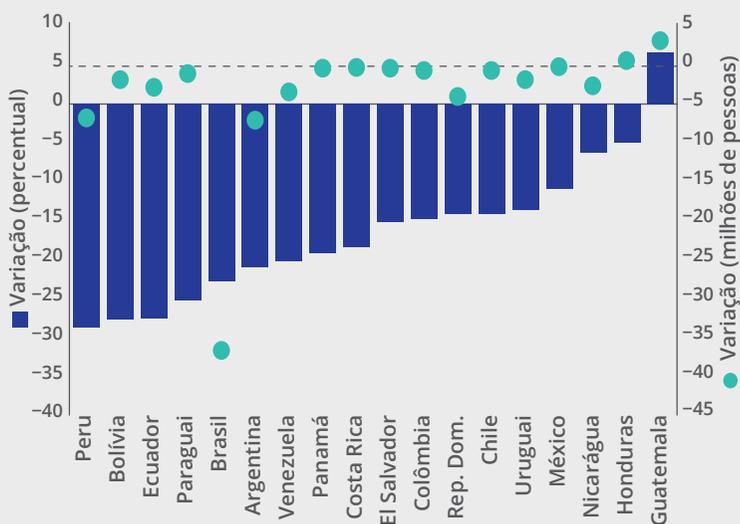
A América Latina é palco de uma disputa ideológica ferrenha: a redução da pobreza é mais bem-sucedida com governos de esquerda ou de direita? Dados brutos revelam o êxito das duas inclinações políticas. Os “melhores desempenhos” na redução da pobreza durante os anos de *boom* foram registrados tanto em governos pró-mercado (Paraguai e Peru) quanto em economias com maior ativismo estatal (Bolívia, Brasil e Equador). Em ambos, o índice de pobreza reduziu em pelo menos 20% (ver figura). Desconsiderando o fato de que a métrica de melhor desempenho (variação percentual da redução da pobreza entre 2003 e 2013) tende a penalizar economias de renda superior, como Argentina, Chile e Uruguai, ou países que não se beneficiaram do *boom* de *commodities*, como Costa Rica, República Dominicana e México, a questão permanece: se o desempenho no combate à pobreza não é explicado pelo modelo econômico, qual seria a explicação?

Parte da resposta pode ser encontrada na relação entre retornos da educação, renda do trabalho e transferências sociais, conforme aprofundado neste capítulo na seção “O Impacto das Políticas Governamentais”. Em todos os países com os melhores desempenhos, houve um aumento significativo da renda de trabalhadores de baixa qualificação ou não qualificados durante o *boom*. A maior parte do crescimento da renda se deve à contração do mercado de trabalho. Na Bolívia, no Brasil e no Equador, o salário mínimo também foi elevado durante o período de bonança. Em todos os países, houve uma ampliação do escopo das transferências sociais durante o *boom*: no Brasil, 13,6 milhões de famílias foram beneficiadas; e, na Bolívia, 61% da população foi contemplada nos programas de transferência de renda.

Embora o objetivo das transferências sociais seja a formação de capital humano por meio de progressos em termos nutricionais e de acesso efetivo aos serviços de educação e saúde, as transferências também têm servido como um importante complemento de renda, contribuindo para a redução da pobreza na região. Investimentos em programas de transferência de renda condicionada cresceram de US\$0,9 milhões, em dólares correntes, em 1996 para US\$20,162 bilhões em 2015. A nível

Talvez o fator mais importante tenha sido a sustentação do crescimento intensivo em mão de obra através de políticas macroeconômicas estáveis, do estímulo ao crescimento inclusivo e da ampliação das transferências de renda. Todos os países possuem um alto grau de informalidade na economia, o que talvez ajude a explicar o rápido crescimento de setores de serviços intensivos em mão de obra. Apesar disso, é inegável que essa também é uma fonte de vulnerabilidade nos períodos de contração. O único país com indicadores positivos que possui uma forte rede de proteção social é o Brasil.

Redução da pobreza nos países latino-americanos selecionados, 2003–13



Fonte: PNUD, 2016.

regional, o número de beneficiários das transferências supera a população em situação de pobreza extrema, apesar de representar apenas 73,6% do total da população na pobreza, sugerindo que os programas implementados na região poderiam ser ampliados para cobrir populações específicas. Mas as limitações orçamentárias para a ampliação dos programas não devem ser negligenciadas, especialmente após o fim do *boom*. O histórico de redução das transferências sociais desde 2014 sugere que a ampliação dos

programas depende da retomada do crescimento e do aumento dos gastos sociais.

As transferências sociais representaram cerca de 5% do PIB regional em 2015, com o total de gastos sociais variando em torno de 14,5% do PIB. Os países com os maiores gastos sociais são Argentina, Brasil, Colômbia e Costa Rica, equivalente a mais de 20% do PIB. Enquanto isso, entre os países que menos gastaram, estão Guatemala e Haiti: menos de 8% do PIB. Considerando os gastos sociais isoladamente, Argentina e Brasil despenderam mais com proteção social (mais de 13% do PIB em 2015), Bolívia e Costa Rica, com educação (mais de 7% do PIB em 2015), e, novamente, Argentina e Costa Rica, com saúde (mais de 6% do PIB em 2015).

Abordagens Multidimensionais

Durante mais de uma década, em complemento às políticas de emprego e transferência de renda, muitos países latino-americanos empreenderam iniciativas visando fortalecer o acesso a serviços e dinamizar os ativos da população de baixa renda, com o objetivo de combater privações diretas no acesso a saúde, educação e habitação de qualidade, entre outras dimensões da pobreza.

Colômbia e México foram os dois primeiros países da região a adotar abordagens multidimensionais da pobreza. A matriz empregada no México, que utiliza tanto linhas de pobreza baseadas na renda quanto linhas de pobreza multidimensionais, inaugurou o caminho com a adoção de uma abordagem integrada na provisão de serviços e procurou fortalecer a divisão institucional do trabalho entre a Secretaria de Desenvolvimento Social (SEDESOL, a agência responsável pelas políticas sociais) e o órgão autônomo, Conselho Nacional de Avaliação da Política de Desenvolvimento Social (CONEVAL), iniciativa posteriormente copiada por outros países da região. A Colômbia utilizou o índice multidimensional da pobreza para dar suporte às políticas públicas através da identificação do público-alvo e do mapeamento municipal, e como critério de seleção dos beneficiários dos programas de transferência de renda. O país também avançou consideravelmente a partir da utilização de registros administrativos georreferenciados para monitorar os impactos das transferências sociais e de outros instrumentos da política social. Muitos outros países seguiram os passos da Colômbia utilizando registros administrativos de fontes múltiplas.

Diversas características distinguem a abordagem multidimensional. A primeira delas é a abrangência efetiva dos excluídos do mercado de trabalho, geralmente concentrados em bolsões rurais e urbanos e em grupos específicos da população ao longo do ciclo de vida. Diferentemente

de estratégias de combate à pobreza baseadas na renda, abordagens multidimensionais têm como alvo prioritário as faixas marginais da força de trabalho. Devido à insuficiência ou ao excesso de idade, ou à dedicação ao cuidado de dependentes (jovens e idosos), e na ausência de sistemas de cuidados, políticas de licença parental e políticas de paridade de gênero, alguns segmentos da população deixam de tirar o máximo proveito de mercados de trabalho versáteis e dinâmicos. Abordagens multidimensionais focam em privações diretas das famílias de baixa renda, independentemente e a despeito do mercado de trabalho.

A segunda característica é o forte enfoque territorial. Problemas multidimensionais são melhor combatidos a nível municipal ou provincial, o que requer esforços multiescalares de coordenação política e institucional. A abordagem multidimensional foca num segmento específico da população, abrangendo todas as dimensões de privação. Talvez esse seja um dos maiores desafios logísticos dos formuladores de políticas voltadas à eliminação da pobreza. Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, aprovados em 2015, fornecem um quadro de referência para a ampliação de iniciativas subnacionais relativas à pobreza multidimensional na região. Diversos países, incluindo República Dominicana, Honduras, Panamá e Paraguai, deixaram de mensurar a pobreza agregada e passaram a implementar estratégias localizadas com foco nas famílias, usando dados georreferenciados. No passado, os programas de combate à pobreza se concentravam em regiões ou bairros inteiros. Com o monitoramento em tempo real e dados de avaliação, o enfoque se aproximou do nível residencial.

A terceira e distintiva característica das abordagens multidimensionais é a enorme influência das ações do governo no acesso a serviços e na melhoria das condições de vida das famílias, independentemente da realidade econômica. A dissociação do crescimento e dos mercados de trabalho permite que o alívio à pobreza multidimensional seja permanentemente incorporado à agenda política. Graças à extensão de serviços fornecidos segundo uma abordagem multidimensional, empresas locais, igrejas, ONGs, movimentos sociais e sindicatos passaram a convergir em temas geralmente controversos a nível nacional. Como observado em diversas avaliações desses programas, os principais desafios adiante são transcender os serviços multidimensionais e estreitar a associação entre melhora dos padrões de vida e geração de renda.

Em quarto lugar, durante mais de uma década, muitos países da América Latina complementaram aferições da pobreza baseadas na renda com aferições multidimensionais que dão mais coesão a gargalos educacionais, de saúde, nutricionais, habitacionais e de condições de vida. Pelo menos

duas características importantes são medidas pelo Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) e não são capturadas em aferições baseadas na renda: (1) na pobreza multidimensional, são mensuradas privações diretas em diversas dimensões do bem-estar, em vez de *proxies* indiretas através dos dados de renda; e (2) IPMs captam diversas dimensões que não estão correlacionadas a níveis de renda ou taxas de variação. Isso possibilita informações sobre serviços e ativos que podem ser afetados por intervenções diretas da política social.

O IPM Global, mantido pela Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI), contém estimativas nacionais para um total de 19 países da América Latina e do Caribe, 218 regiões subnacionais em 16 dos 19 países e cerca de 495 milhões de pessoas, o que corresponde a 82% da população da região. Desse contingente, mais de 33 milhões de pessoas estão registradas como pobres (OPHI, 2018). Em média, 6,6% da população dos países da América Latina e do Caribe contemplados é considerada pobre pelo índice. O Haiti é o país com o maior percentual de pobreza multidimensional, com 49%. Na Guatemala, na Nicarágua e em Honduras, os índices de pobreza são 24,8%, 20,5% e 16%, respectivamente; na Bolívia, a taxa chega a pouco mais de 20%.

Para Além da Renda: Exclusão de Gênero, Etnia e Raça

Algumas formas de exclusão social se mantêm apesar do dinamismo do mercado de trabalho e do maior crescimento econômico. A América Latina continua apresentando desfechos desiguais para mulheres, populações indígenas e comunidades afrodescendentes. Embora todos os grupos tenham prosperado em termos de renda e acesso a serviços e ativos desde os anos 1990, as discrepâncias entre indígenas e não indígenas, afrodescendentes e não afrodescendentes, e mulheres e homens permanecem acentuadas. Quais disparidades podem ser atribuídas à exclusão do mercado de trabalho e quais foram se acumulando muito antes, da infância à escola primária ou secundária? Nesta seção, será analisada a condição de mulheres, populações indígenas e afrodescendentes a partir de indicadores sociais, econômicos e políticos selecionados.

Além do reconhecimento da expansão de direitos constitucionais e da ratificação doméstica de convenções internacionais nos anos 1990 e no início dos anos 2000, um aspecto recorrente nos anos recentes tem sido a emergência de uma gama de políticas antidiscriminatórias e afirmativas, bem como o fomento contínuo a direitos coletivos em favor do autogoverno e da gestão territorial por parte de populações indígenas e afrodescendentes.

Disparidades de Gênero

Três tendências nas dimensões econômica, política e da segurança da desigualdade de gênero na América Latina merecem ser destacadas⁴. Primeiro, a participação feminina na força de trabalho aumentou consideravelmente na região ao longo dos anos 2000, passando de 44% em 1990 para 53% em 2014 (Novta e Wong, 2017). Entre 1992 e 2014, a diferença entre a participação de mulheres e homens com 25 anos ou mais na força de trabalho caiu de 43% para 28%. Como consequência desse avanço, o montante de mulheres sem fonte de renda própria diminuiu de 42% para 29% no mesmo período, por conseguinte, fortalecendo a autonomia econômica feminina.

Ao mesmo tempo, os níveis de qualificação, as disparidades salariais e a dedicação ao cuidado de dependentes continuam sendo obstáculos a uma maior igualdade de gênero na força de trabalho (ONU Mulheres, 2017). Existe o dobro de mulheres sem fonte de renda própria em comparação com homens (28% contra 12%). Além disso, apesar da redução da disparidade salarial na região – de 28% para 22% entre 1997 e 2013 – ela permanece elevada se comparada à de países de renda média. E o acesso à força de trabalho não significa rendimentos decentes. Em 2013, 24% das mulheres com fonte de renda própria viviam abaixo da linha da pobreza, comparado a apenas 10% dos homens. Finalmente, além de exercerem um trabalho remunerado, as mulheres da região continuam dedicando uma quantidade de tempo desproporcional ao cuidado de dependentes e ao trabalho doméstico – em média, aproximadamente três vezes mais do que homens. Mulheres são responsáveis por 71% a 86% de todo trabalho não remunerado das famílias, dependendo do país. Em todos os países da região com dados disponíveis, mulheres de famílias de baixa renda são as mais castigadas pelo trabalho não remunerado.

Em segundo lugar, apesar do aumento da participação política feminina ao longo dos últimos dez anos, ainda não há paridade. Mesmo com os

⁴ Diversas fontes fornecem estatísticas sobre gênero, desagregadas segundo as dimensões econômica, social e política: o *Relatório de Desenvolvimento Humano* do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) (<http://hdr.undp.org/>), o Observatório de Igualdade de Gênero da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (<https://oig.cepal.org/en>), o *Relatório sobre Desigualdade Global de Gênero* do Fórum Econômico Mundial (<https://www.weforum.org/reports/the-global-gender-gap-report-2018>), assim como a plataforma América Latina Genera Igualdad, elaborada pelo PNUD (<http://www.americalinagenera.org/es/>) e o relatório da ONU Mulheres sobre o progresso feminino na região (<http://lac.unwomen.org/en/digiteca/publicaciones>).

avanços recentes, apenas 30% das posições nos centros de decisão pública – executivo, legislativo, judiciário, inclusive a nível local – estão ocupadas por mulheres (CEPAL, 2017). Em 2015, mulheres detinham 28% dos assentos nos órgãos legislativos da América Latina, fazendo da região a líder mundial (UIP, 2018). Bolívia, Equador, México e Nicarágua são os pontos fora da curva, com taxas de participação parlamentar feminina acima de 40%. A nível local, o acesso a cargos públicos tende a ser mais difícil para mulheres: o percentual de prefeituras chefiadas por mulheres aumentou menos do que o de cargos públicos federais ocupados por mulheres. Na maioria dos países, menos de 15% dos prefeitos são mulheres; a média regional é de apenas 12%. A Nicarágua, onde 40% das prefeituras são chefiadas por mulheres, é o único país com uma taxa de participação acima de 30%.

Em terceiro lugar, como salientado por Robert Muggah no capítulo 3, apesar dos céleres avanços sociais e econômicos observados na América Latina, a violência contra a mulher segue aumentando. De acordo com os dados oficiais transmitidos pelos países da região ao Observatório de Igualdade de Gênero da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), 2.554 mulheres de 25 países foram vítimas de feminicídio em 2017. Mulheres também estão particularmente suscetíveis ao tráfico humano, interno e internacional. O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento contabiliza aproximadamente 45 mil vítimas de tráfico humano por ano na América Latina (PNUD, 2013). Segundo o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime, de todas as vítimas de tráfico humano detectadas na América Central e no Caribe, 26% eram mulheres adultas e 60% eram mulheres jovens. Na América do Sul, o montante foi 46% e 29%, respectivamente. Além disso, a exploração sexual representa mais de 55% das formas detectadas de exploração na América Latina e no Caribe (UNODC, 2018).

As múltiplas disparidades de gênero nas esferas da política, da segurança física e da autonomia econômica persistem na América Latina, apesar do crescimento econômico, do dinamismo do mercado de trabalho e do maior acesso a serviços. Em retrospecto, além do acesso a e da disponibilidade de serviços, os principais problemas incluem barreiras normativas e culturais permanentes a direitos políticos, econômicos e à segurança física. Os esforços de equalização voltados ao empoderamento feminino vêm sendo reproduzidos cada vez mais em outras políticas de combate a exclusões baseadas em etnia, raça, condição de migrante, orientação sexual e identidade.

A revisão de políticas voltadas à paridade política e à autonomia física e econômica das mulheres inclui uma série de ações:

- **Mulheres no poder e nos centros de decisão:** 16 países latino-americanos instituíram algum tipo de lei de cota, incluindo seis leis de paridade (CEPAL, 2017). Embora, em diversos países, as leis de cota tenham incidido

num aumento significativo da proporção de mulheres no Congresso e em assembleias municipais, o processo não se mostrou inteiramente eficaz. Iniciativas e medidas seguem sendo necessárias para melhorar a eficiência na implementação, na fiscalização e no acompanhamento das leis instituídas. Barreiras ao cumprimento de leis de cota suscitam iniciativas voltadas à lei eleitoral e à sua aplicação.

- **Violência contra a mulher:** Existem diversas políticas orientadas à violência contra a mulher. A maioria reflete as demandas das próprias mulheres e organizações femininas, abrangendo a violência realmente existente sob diversos contextos e modalidades (CEPAL, 2017). O registro de homicídios, especialmente contra mulheres, revela os obstáculos na captura da magnitude da violência, tornando necessário um aparato jurídico mais robusto destinado à proteção de mulheres vítimas de violência, incluindo tipos de violência não reconhecidos legalmente em muitos países, como o feminicídio.
- **Direitos sexuais e reprodutivos:** No âmbito da saúde, existem políticas abrangentes voltadas ao aprimoramento da saúde preventiva e dos cuidados à mulher, e medidas voltadas especificamente à saúde sexual e reprodutiva. Apesar da queda significativa nos últimos anos, a mortalidade materna segue sendo um problema a nível regional. As políticas de prevenção à mortalidade materna são cada vez mais permeadas por análises étnicas e territoriais abrangendo atendimento profissional universal durante a gravidez, o parto e no período pós-parto; na prevenção e no tratamento de doenças sexualmente transmissíveis (especialmente HIV); e no tratamento de complicações obstétricas oriundas de abortos, que, por serem proibidos em muitos países, são realizados clandestinamente e em condições insalubres, principalmente no caso de mulheres de mais baixa renda.
- **Mulheres e autonomia econômica:** Os maiores desafios para a autonomia econômica são a ampliação de oportunidades de trabalho para mulheres, o fomento e o desenvolvimento de oportunidades para mulheres pobres, e o fortalecimento do empreendedorismo e do protagonismo de grupos específicos de mulheres em situação de pobreza (p.ex., mulheres mais velhas, a população LGBTI, mulheres jovens, mulheres com deficiência, mulheres afrodescendentes, mulheres indígenas, mulheres camponesas e mulheres que chefiam famílias em situação de pobreza e extrema pobreza) (CEPAL, 2017). Na América Latina, existem diversas políticas voltadas à qualidade de vida de mulheres pobres — especialmente quando estas são as principais provedoras do lar — que propõem medidas de adequação habitacional, titulação de propriedade e acesso ao crédito, especialmente no caso de mulheres indígenas e camponesas.

Populações Indígenas e Afrodescendentes

De acordo com o último censo realizado em 2010, a população indígena da América Latina e do Caribe corresponde a aproximadamente 42 milhões de pessoas, quase 7,8% do total da população. Bolívia, Guatemala, México e Peru são os países com as maiores proporções absolutas e relativas de população indígena, abrangendo 80% do total regional, ou aproximadamente 34 milhões de pessoas. Argentina, Brasil, Costa Rica, El Salvador, Paraguai, Uruguai e Venezuela têm as menores proporções, com El Salvador e Costa Rica registrando os menores números absolutos: 14 mil e 104 mil, respectivamente (Banco Mundial, 2015).

Os países da região foram paulatinamente adotando a autoidentificação como principal critério de registro estatístico. A utilização de línguas nativas como critério para a coleta de dados demográficos está em declínio, já que tende a cristalizar distinções para identidades sociais fluidas e em constante evolução. O desaparecimento de línguas indígenas está geralmente associado a pobreza, exclusão social e falta de participação política; e essa tendência vem se intensificando com a urbanização e a globalização, particularmente em comunidades economicamente vulneráveis (Banco Mundial, 2015).

Em relação às políticas para as populações indígenas, duas questões se destacam. A primeira diz respeito à aplicação controversa dos princípios de Consentimento Livre, Prévio e Informado (CLPI), adotados com vistas a garantir uma esfera de autodeterminação em territórios reconhecidos legalmente sob jurisdição indígena. Num mapeamento abrangente de conflitos socioambientais em territórios indígenas, encomendado pela Relatora Especial das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, foram identificados 226 conflitos entre 2010 e 2013, todos restritos a projetos de extração de minério e hidrocarbonetos. O escopo dos conflitos levou o tema aos tribunais superiores e atraiu a atenção de ouvidorias e outras instâncias públicas. Entre as medidas tomadas, foram realizadas negociações entre as partes interessadas em diversos países, incluindo alguns dos casos mais notórios, como de Bagua, no Peru, de TIPNIS, na Bolívia, e o conflito Shuar-Explorcobres, no Equador.

Nesse âmbito, o recente Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe fez avançar a agenda do CLPI na região, incluindo disposições vinculativas específicas para a proteção e o fomento de indivíduos, grupos e organizações que promovem e defendem os direitos humanos em temas ambientais. Negociado sob a tutela da CEPAL, esse é o único tratado vinculativo tributário da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20) (EACDH, 2018).

O segundo desafio refere-se à garantia de participação política da população indígena em órgãos legislativos e governos subnacionais. Nos seis países da região com os maiores números absolutos e relativos de população indígena – Bolívia, Equador, Guatemala, México, Nicarágua e Peru – havia 71 parlamentares indígenas (incluindo 22 mulheres) de um total de 1.134 assentos no Congresso. A Bolívia, o país com o maior número de representantes políticos indígenas, instituiu distritos indígenas especiais e admitiu candidatos de organizações indígenas tradicionais, conforme reconhecido na Constituição de 2009 e na nova legislação eleitoral.

Atualmente, 133 milhões de afrodescendentes vivem na região da América Latina e do Caribe (Banco Mundial, 2018), o que corresponde a cerca de 21% do total da população. 98% da população afrodescendente vive no Brasil, na Colômbia, em Cuba, no Equador, no México e na Venezuela. Duas questões merecem destaque envolvendo as atuais políticas voltadas à população afrodescendente da região. A primeira é a permanente disparidade de educação e renda em relação aos outros recortes populacionais. Isso inclui jovens em situação de risco e, conseqüentemente, altas taxas de gravidez na adolescência e de ações penais contra afrodescendentes. De acordo com o Banco Mundial, a probabilidade de afrodescendentes viverem na pobreza crônica na região é 2,5 vezes maior do que entre brancos ou mestiços. Portanto, afrodescendentes nascem com menos oportunidades e têm menos acesso a serviços. Os índices de pobreza em comunidades afrodescendentes da região são sempre mais elevados em comparação com outros recortes populacionais. As maiores disparidades são no Brasil (26% e 12%, respectivamente) e no Uruguai (13% e 4%). Ao todo na região, 64% dos afrodescendentes têm primeiro grau completo (comparado a 80% em outros recortes populacionais), e apenas 12% dos adultos com diploma universitário são afrodescendentes. 82% dos afrodescendentes se encontram em áreas urbanas, mas a probabilidade de viverem em favelas ou assentamentos precários é mais de duas vezes maior se comparado a outros recortes populacionais. As políticas têm focado, predominantemente, na criação de condições equitativas no mercado de trabalho através de uma série de leis e normas antidiscriminatórias instituídas nos anos 2000.

A segunda questão é a representação política. A ampliação da autodeclaração da herança afrodescendente tanto no discurso racial quanto político desde os anos 1990, por ora, não tem sido acompanhada pelo aumento da representação política de afrodescendentes. Os cinco países com a maior proporção de afrodescendentes tiveram um crescimento bem tímido do número de representantes políticos afrodescendentes nos anos 2000: no Brasil, 17,4% dos representantes políticos são afrodescendentes, enquanto os afrodescendentes representam 50% da população; e, no Uruguai,

os afrodescendentes correspondem a 0,8% dos representantes políticos e a 7% do total da população. A exceção à regra foi a eleição da primeira vice-presidente afrodescendente da América Latina, Epsy Campbell, no pleito eleitoral costa-riquenho de 2018. Brasil, Colômbia, Equador e Uruguai introduziram leis e políticas de ação afirmativa para aumentar a representação política de afrodescendentes. Esse segue sendo um desafio pendente à igualdade de representação.

Quais são os próximos passos?

Os últimos 15 anos na América Latina foram distintos de todos os outros períodos do pós-guerra, com conquistas simultâneas em termos de crescimento econômico, redução da pobreza e da desigualdade. A redução da pobreza baseada na renda se deve a uma combinação de fatores ligados ao mercado de trabalho, a políticas sociais e a mudanças demográficas. Os ganhos mais significativos foram alcançados através da contração de empregos não qualificados e foram prolongados devido a um contínuo crescimento econômico intensivo em mão de obra. Por mais que políticas baseadas na conjunção entre crescimento e transferências sociais continuem atraindo a atenção de formuladores de políticas, a redução da pobreza e da desigualdade não se restringiu ao crescimento econômico e à expansão da demanda. As políticas de combate à pobreza evoluíram de duas maneiras distintas.

Em primeiro lugar, elas não foram limitadas às transferências sociais e passaram a abranger estratégias mais holísticas, com abordagens voltadas ao ciclo de vida e à dinâmica territorial, focadas em ativos da e serviços à população de baixa renda. As mudanças foram impulsionadas pelo salto na disponibilidade de dados, pelo aumento da demanda por políticas voltadas ao mercado de trabalho, à proteção social e a serviços básicos, e pela presença cada vez maior de desafios políticos da classe média, como a demanda por educação de qualidade, emprego juvenil, sistemas de cuidados à população e seguridade social. Munidos de novos dados, os formuladores de política não se restringiram a intervenções específicas de alívio à pobreza, abarcando questões mais abrangentes sobre vulnerabilidade e critérios de seleção que articulam o mercado de trabalho às oportunidades de negócio e à diversificação econômica.

A segunda mudança foi o aumento da visibilidade de políticas antidiscriminatórias, de ação afirmativa e de empoderamento voltadas à exclusão de gênero, etnia e raça. Os anos 2000 revelam que, no geral, as políticas focadas na conjunção entre crescimento e transferências sociais não foram efetivas no combate à segregação. São necessárias ações mais

incisivas visando normas sociais, mudanças de comportamento, cultura sobre sexualidade, gênero e racismo e outros vetores da exclusão. Nesse âmbito, a região realizou a transição das reformas legais/constitucionais para a implementação de políticas. Um desafio particularmente persistente da política social é o combate à violência, especialmente contra mulheres, que não diminuiu nesse período.

Com a retomada do crescimento econômico, é improvável que “mais do mesmo” transforme substancialmente a realidade da pobreza e da desigualdade. Ao fim do *boom* econômico, muitos países esbarraram em limites fiscais e laborais, o que fez restringir as conquistas (PNUD, 2016). No capítulo 5, Augusto de la Torre e Alain Ize propõem uma agenda de reforma econômica para a América Latina focada na exportação de bens e serviços. Nesse tocante, é essencial que países tenham em mente que a diversificação da capacidade produtiva, a elevação da qualificação e a adoção de novas tecnologias tendem a provocar o aumento da desigualdade, dada a divergência entre os pioneiros desse processo (setores de exportação e serviços beneficiados) e os retardatários (quase todo o resto). A transição de economias baseadas em baixa qualificação e produção de *commodities* para economias complexas baseadas em alta qualificação requer um conjunto de políticas quase inteiramente ausentes no momento. Quais deveriam ser as prioridades em termos de políticas no contexto de retomada do crescimento?

Três questões terão maior destaque ao longo da próxima década. A primeira envolve o mercado de trabalho. Os países recorrerão a políticas de formalização do emprego (que garantem benefícios sociais atrelados a contratos de trabalho) ou continuarão seguindo o caminho pernicioso da flexibilização/informalização da mão de obra (em que benefícios sociais são financiados por impostos dissociados de contratos de trabalho)? Essa encruzilhada chegará quando a oferta de trabalhadores sem qualificação for reduzida e o salário real aumentar o suficiente para que empresas locais comecem a repensar as contratações. A principal lição da última década é que as economias latino-americanas não serão capazes de surfar na onda da flexibilização sem derrapar nos momentos de retração econômica. Durante a recessão de 2013–16, uma a cada três pessoas corriam risco de voltar à pobreza devido à ausência de uma política abrangente de proteção social, cuidados à população e seguridade social (PNUD, 2016).

A segunda questão diz respeito àqueles que ficaram para trás após o *boom*. Conforme a participação da força de trabalho for atingindo o pico na região, haverá mais pressão para que a pobreza crônica e multidimensional seja enfrentada. Alguns dos bolsões de pobreza rural e urbana mais problemáticos apresentam déficits em termos de habitação, serviços básicos e serviços sociais. Os casos mais bem-sucedidos de redução da

pobreza multidimensional revelam um grave desafio logístico: o combate à pobreza crônica passa pela produção de dados georreferenciados e pela implementação, a nível local/subnacional, de políticas específicas voltadas aos bolsões geográficos de pobreza. Para tal, é necessário abordagens integradas que rompam com a inércia tradicional ligada ao excesso de burocracia e a práticas setorialistas, além de sistemas de monitoramento e avaliação de ponta que permitam o aproveitamento das experiências exitosas.

A terceira questão envolve mudanças normativas, comportamentais e políticas necessárias à eliminação da exclusão baseada em gênero, etnia e raça. Algumas das iniciativas mais eficazes foram permeadas por campanhas massivas, como a #niunamenos, destinadas a revelar o escopo de violência e discriminação, e envolveram ações mais sistêmicas dos formuladores de políticas. Os desafios para a segurança cidadã e o combate à violência não diminuíram com o aumento da classe média e o *boom* econômico. Apesar do árduo trabalho pela frente nas reformas da polícia, da justiça e das instituições, as mudanças nas normas sociais e culturais terão que se equiparar à magnitude dos desafios.

Um tema comum nos últimos 15 anos têm sido a ampliação da política social para além das transferências sociais. Políticas trabalhistas, urbanas, produtivas e industriais compõem o ecossistema de políticas que geram incentivos ao capital humano, à paridade de gênero no mercado de trabalho, ao emprego juvenil e à coesão social a longo prazo. O panorama socioeconômico da América Latina vem evoluindo, assim como as políticas que afetam os contornos dos seus aspectos distintivos.

Referências

- ACNUDH (Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos). 2018. "UN Experts Urge Prompt Ratification of Landmark Latin America and Caribbean Environment Treaty". Press release 13 de Setembro. <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23557&LangID=E>
- Azevedo, Joao Pedro, Gabriela Inchauste e Viviane Sanfelice. 2013. "Decomposing the Recent Inequality Decline in Latin America". Policy Research Working Paper 6715. Banco Mundial, Washington, DC.
- Banco Mundial. 2015. *Indigenous Latin America in the Twenty-First Century: The First Decade*. Washington, DC: Banco Mundial.
- . 2016. *Poverty and Shared Prosperity 2016: Taking on Inequality*. Washington, DC: Banco Mundial.
- . 2018. *Poverty and Shared Prosperity 2018: Piecing Together the Poverty Puzzle*. Washington, DC: Banco Mundial.

- Bárcena, Alicia, e Winnie Byanyima. 2016. "Latin America Is the World's Most Unequal Region. Here's How to Fix It". Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos Op-ed 25 de Janeiro. <https://www.cepal.org/en/articulos/2016-america-latina-caribe-es-la-region-mas-desigual-mundo-como-solucionarlo>
- Cecchini, Simone, e Bernardo Atuesta. 2017. *Conditional Cash Transfer Programmes in Latin America and the Caribbean: Coverage and Investment Trends*. Santiago: Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos.
- CEPAL (Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos). 2017. *Planes de igualdad de género en América Latina y el Caribe: mapas de ruta para el desarrollo*. Santiago: CEPAL.
- de la Torre, Augusto, Julian Messina e Joana Silva. 2017. "The Inequality Story in Latin America and the Caribbean: Searching for an Explanation". Em *Has Latin American Inequality Changed Direction?*, editado por Luis Bértola e Jeffrey Williamson, 317–38. Cham, Suíça: Springer.
- Galiani, Sebastian, Guillermo Cruces, Pablo Acosta e Leonardo Gasparini. 2017. "Educational Upgrading and Returns to Skills in Latin America: Evidence from a Supply-Demand Framework". NBER Working Paper 24015. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- López-Calva, Luis Felipe, e Nora Lustig. 2010. *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?* Washington, DC: Instituto Brookings.
- Novta, Natalija, e Joyce Cheng Wong. 2017. "Women at Work in Latin America and the Caribbean". IMF Working Paper WP/17/34. Fundo Monetário Internacional, Washington, DC.
- OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico). 2017. *Latin American Economic Outlook 2017: Youth, Skills and Entrepreneurship*. Paris: OCDE.
- OIT (Organização Internacional do Trabalho). 2017. *2017 Labour Overview: Latin America and the Caribbean*. Lima: OIT.
- ONU Mulheres. 2017. *Progress of Women in Latin America and the Caribbean 2017*. Panamá: ONU Mulheres.
- OPHI (Oxford Poverty and Human Development Initiative). 2018. *The Global Multidimensional Poverty Index Report: The Most Detailed Picture to Date of the World's Poorest People*. Oxford, Reino Unido: OPHI.
- Ortiz-Juárez, Eduardo. 2017. *Applying PovRisk Tool to 15 Countries in Latin America*. Nova York: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.
- PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento). 2013. *Citizen Security with a Human Face: Evidence and Proposals for Latin America*. Nova York: PNUD.
- . 2016. *Multidimensional Progress: Well-Being Beyond Income, Regional Human Development Report*. Nova York: PNUD.
- Rodríguez-Castelán, Daniel, Luis F. López-Calva, Nora Lustig e Daniel Valderrama. 2016. "Understanding the Dynamics of Labor Income Inequality in Latin America". Policy Working Paper No. 7795. Banco Mundial, Washington, DC.
- UIP (União Interparlamentar). 2018. *Women in Parliament in 2017: The Year in Review*. Londres: IPU.

UNODC (Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime). 2018. *Informe Mundial sobre la Trata de Personas*. Viena: UNODC.

Vakis, Renos, Jamele Rigolini e Leonardo Lucchetti. 2016. *Left Behind: Chronic Poverty in Latin America and the Caribbean*. Washington, DC: Banco Mundial.



5

**Crescimento Econômico
na América Latina:
Esperanças, Desilusões
e Perspectivas**

Augusto de la Torre e Alain Ize

Crescimento Econômico na América Latina: Esperanças, Desilusões e Perspectivas

Augusto de la Torre e Alain Ize¹

Historicamente, o desempenho econômico da América Latina tem sido pouco inspirador. Desde os anos 1950, com exceção do recente período de *boom* de *commodities* (2000–12), a região tem crescido menos do que os EUA e o resto do mundo. Ao contrário dos Tigres Asiáticos (Hong Kong, Cingapura, Coreia do Sul e Taiwan), que deslancharam nos anos 1970 e, atualmente, apresentam padrões de vida iguais ou superiores aos países desenvolvidos, os países latino-americanos seguem reféns da volatilidade econômica, do baixo crescimento e da alta desigualdade.

Este capítulo analisa as causas do fracasso permanente da América Latina em convergir com os padrões de qualidade de vida de economias mais desenvolvidas, com enfoque no impacto do comércio exterior. Em princípio, examinamos o desempenho econômico da América Latina desde o início do século 20, usando o produto interno bruto (PIB) dos EUA como base de comparação. Sem surpresa, dado o histórico de estagnação e instabilidade da América Latina, a diferença entre o PIB médio da região e o dos EUA é, hoje, superior aos anos 1950. Alguns países se saíram melhor do que outros, o que incita à compreensão dos fatores por trás dessas disparidades de desempenho.

Nosso argumento é que há uma relação direta entre convergência com o PIB *per capita* dos EUA (ou seja, menos disparidade) e a participação no comércio internacional. Para examinar o peso das exportações no crescimento econômico da América Latina, na segunda seção, exploraremos diferentes padrões de crescimento na região ao longo dos últimos 25 anos. Desde, pelo menos, os anos 1980, as economias latino-americanas podem ser divididas em três grupos: países exportadores de *commodities* da América do Sul; países importadores de *commodities* da América Central; e o caso particular do México, que, mesmo desenvolvendo um forte setor manufatureiro atrelado ao mercado americano, deixou de convergir.

¹ Gostaríamos de agradecer a Martin Arazi pela excelente assistência de pesquisa. Este capítulo é baseado em um artigo científico mais abrangente e técnico (de la Torre e Ize, 2018).

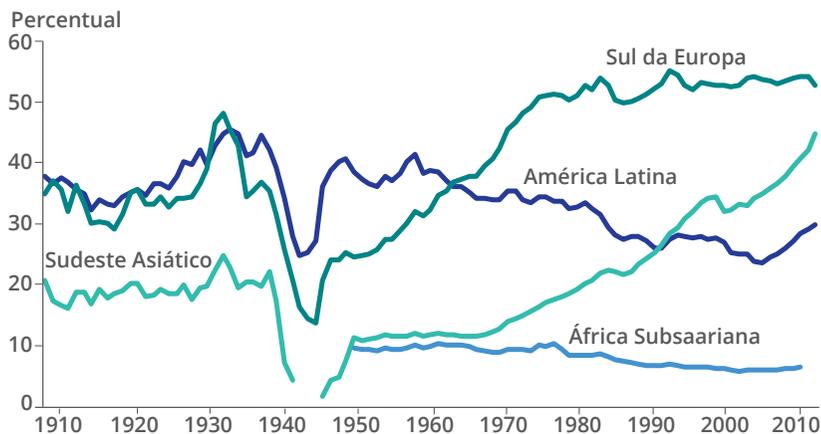
Na terceira seção, abordaremos a relação entre crescimento econômico, Estado de Direito e desenvolvimento socioeconômico. O baixo desempenho econômico da América Latina não pode ser dissociado das fraturas sociais – bolsões crônicos de pobreza, alta desigualdade e falta de oportunidades – e da fragilidade institucional da região, incluindo serviços públicos de baixa qualidade, aparato burocrático corrupto e judiciários ineficientes. É uma relação complexa: por um lado, a base econômica frágil impede que os países latino-americanos adquiram os recursos necessários para lidar com os problemas sociais e institucionais; por outro, para diminuir a diferença de produtividade em relação às economias desenvolvidas, é necessário articular a pobreza à desigualdade e fortalecer o Estado de Direito.

Na quarta e última seção do capítulo, serão propostas medidas para que a América Latina escape do ciclo econômico de *boom*-e-*crise* através de uma estratégia de crescimento voltada para o mercado externo, com maior ênfase em inovação e em exportações cuja demanda mundial cresce em ritmo mais veloz do que a renda mundial. A exportação de serviços, incluindo turismo e serviços pessoais, tal como saúde, bem-estar e cuidados da terceira idade, representa uma grande oportunidade para a região. Para aproveitá-la, é necessário o fortalecimento das instituições e do Estado de Direito, uma gestão macroeconômica anticíclica e consistente, sistemas de proteção social (especialmente previdência e saúde) e capacitação (incluindo educação universal de qualidade).

Panorama Histórico: O Crescimento Econômico da América Latina numa Perspectiva Comparada

Nesta seção, analisaremos o desempenho histórico da economia latino-americana de uma perspectiva comparada, com foco no crescimento do PIB *per capita* (e não no PIB total), uma *proxy* razoável da qualidade de vida de um país e do processo de convergência (ou divergência): a evolução da qualidade de vida de um país em comparação à de economias mais avançadas. A convergência será mensurada com base na razão entre PIB *per capita* do país e o PIB *per capita* dos EUA.

No geral, o processo de convergência econômica da América Latina ao longo do último século tem sido pouco inspirador (figura 5.1). Em 1910, a renda *per capita* da região equivalia a um pouco menos de 40% da dos EUA. Um século depois, em 2010, era ainda mais baixa: cerca de 30%. O histórico fracasso nos padrões de convergência é certamente uma marca registrada da região, apesar dos altos e baixos ao longo do tempo. Analisando bem

Figura 5.1 Média do PIB *per capita* em relação aos EUA por região

Fonte: Banco de Dados do Projeto Maddison, <https://www.rug.nl/ggdc/historicaldevelopment/maddison/releases/maddison-project-database-2013>.

Nota: A América Latina abrange Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, México, Panamá, Peru, Uruguai e Venezuela; o Sudeste Asiático abrange China, Indonésia, Malásia, Cingapura, Tailândia, Filipinas e Vietnã; o Sul da Europa inclui Grécia, Itália, Portugal e Espanha. Não há dados disponíveis para o Sudeste Asiático para o período entre 1940–45. Todos os agregados regionais refletem médias simples.

a figura 5.1, é possível distinguir quatro fases diferentes na trajetória de crescimento econômico e convergência.

A **primeira fase** compreende as décadas anteriores à Segunda Guerra Mundial, quando a América Latina estava numa trajetória claramente convergente, saindo de cerca de 36% da renda *per capita* dos EUA em 1910 para 45% em 1938. Por incrível que pareça, a qualidade de vida da região nesse período era bem semelhante à de países do Sul da Europa (Grécia, Itália, Portugal e Espanha) e permaneceu bem acima da de países do Sudeste Asiático (onde o PIB *per capita* era apenas metade do da América Latina). Essa observação sustenta a visão de que a América Latina não começou a ficar para trás das economias avançadas no século 19, como se costuma acreditar, e sim na segunda metade do século 20 (Prados de la Escosura, 2007).

A **segunda fase** vai de 1950 até o final dos anos 1970. Esse período foi marcado, no âmbito nível internacional, pela reconstrução econômica pós-guerra, que transformou o Japão, os EUA e a Europa Ocidental nos três principais motores do crescimento mundial; e, no âmbito regional, pelo grande esforço empreendido pela América Latina para desenvolver o setor manufatureiro por meio de uma estratégia de industrialização por substituição

de importações (ISI) voltada para o mercado interno. No entanto, essa estratégia não teve êxito em sustentar a convergência: a renda *per capita* da América Latina caiu constantemente, até atingir 30% da renda *per capita* dos EUA no final dos anos 1970. A região também foi drasticamente superada, primeiro, pelo Sul da Europa (que se aproveitou da relação com a Europa Ocidental), depois pelo Sudeste Asiático, cuja ascensão foi alimentada pela milagrosa convergência registrada pelos Tigres Asiáticos, que pegaram carona na poderosa economia japonesa mediante uma estratégia bem-sucedida de industrialização voltada às exportações. Nesse sentido, a ISI se revelou uma grande oportunidade desperdiçada pela América Latina de tirar proveito dos laços com os EUA, o maior polo de crescimento da época.

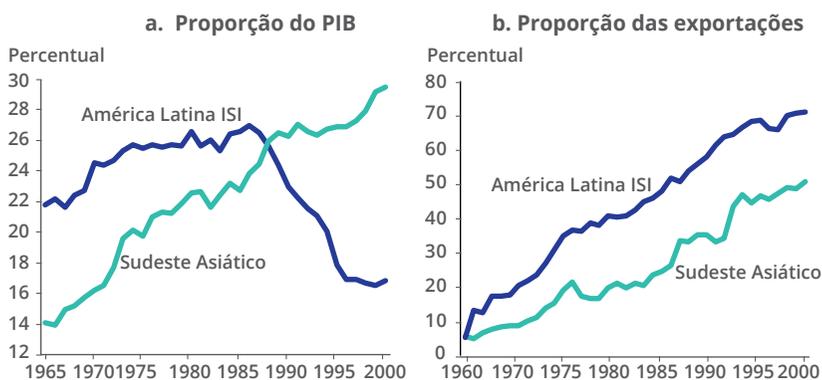
Com o objetivo explícito de livrar a região da dependência de *commodities*, a ISI usou (e abusou) do argumento da indústria nascente para desenvolver produtos manufaturados a serem vendidos, original e principalmente, no mercado interno sob a proteção de barreiras de importação comuns. Mas, paradoxalmente, a estratégia dependia da exportação das próprias *commodities* que se pretendia reter, já que as exportações alimentavam as divisas necessárias para financiar a importação de insumos e equipamentos exigidos pelo setor manufatureiro orientado para o mercado interno (altamente protegido e intensivo em importações). Em contraste, na falta de *commodities* para exportação, o Sudeste Asiático foi impelido a perseguir uma estratégia de industrialização voltada para o mercado externo.

De fato, dos anos 1960 até o final dos anos 1970, a ISI contribuiu para a aceleração do crescimento e para a convergência nos maiores países da América Latina, que podiam se beneficiar de mercados internos mais amplos. Na verdade, o auge das políticas de substituição de importações ocorreu nos “milagres econômicos” do Brasil e do México, que superaram, com folga, a média de crescimento regional através de enormes ganhos de produtividade associados a um acelerado processo de urbanização, caracterizado pela migração de trabalhadores do setor agrícola, de baixa produtividade, para o setor industrial, de maior produtividade (Pages et al., 2010)².

² A Argentina também se empenhou na adoção de estratégias de ISI, mas mostrou um desempenho comparativamente inferior, pois o impacto favorável da ISI foi amenizado pela tendência decrescente impulsionada pela especialização de *commodities*. Diversos países latino-americanos embarcaram, entusiasticamente, na onda das políticas de substituição de importações, mas não apresentaram padrões de crescimento comparados a Brasil e México. Colômbia e Equador foram os outros dois países de melhor desempenho, embora o crescimento do Equador possa ser mais atribuído ao *boom* do petróleo nos anos 1970 do que à ISI *per se*.

Com a estratégia de substituição de importações, a América Latina saiu na frente do Sudeste Asiático em termos de participação da indústria no PIB. Mas essa tendência foi drasticamente revertida durante a liberalização comercial ocorrida na América Latina no início dos anos 1980. Como as indústrias da região eram incapazes de concorrer com importações mais baratas, a indústria como proporção do PIB encolheu rapidamente, enquanto no Sudeste Asiático ela ganhava cada vez mais peso (figura 5.2a). Ao mesmo tempo, na América Latina, a proporção de exportações de manufaturas no total de exportações ficou consideravelmente defasada com relação ao Sudeste Asiático (figura 5.2b). Na verdade, o experimento da ISI acabou promovendo setores industriais ineficientes com pouco potencial de exportação e perdeu fôlego no final dos anos 1970.

Figura 5.2 O setor industrial nos países da América Latina e do Sudeste Asiático



Fonte: Banco Mundial, Indicadores do Desenvolvimento Mundial, [wdi/worldbank.org](http://wdi.worldbank.org).

Nota: Os países do Sudeste Asiático são Malásia, Coreia do Sul e Tailândia; os países da América Latina ISI são Brasil, Colômbia e México.

Portanto, os anos 1980 marcam o início da **terceira fase** da trajetória de crescimento e convergência da região, caracterizada por crises macrofinanceiras, seguidas de um processo doloroso de ajuste que se estendeu pelos anos 1990. Durante a “década perdida” dos anos 1980, as economias latino-americanas sofreram com taxas de inflação galopantes, alicerçadas por desequilíbrios fiscais financiados, em grande parte, pela impressão de moeda, além de crises da dívida (os países não tinham como saldar os empréstimos internacionais tomados para sustentar a estratégia de ISI) e graves recessões.

Na era do “Consenso de Washington”, nos anos 1990, foi imposta uma brutal correção fiscal que, embora tenha estabilizado as economias da região e contido a inflação, contribuiu para o agravamento e o prolongamento das dores do ajuste. Em meados dos anos 1990, a taxa de crescimento da América Latina era mais ou menos similar à média mundial, mas, dado o declínio na década anterior, a relação entre a renda *per capita* da região e a dos EUA continuou caindo, até atingir cerca de 25% no início dos anos 2000. Isso demonstra bem como crescer na média mundial não garante padrões de convergência com economias mais desenvolvidas. Na verdade, o mundo deixou de convergir com os EUA em termos de padrão de vida ao longo da maior parte do período pós-guerra, até a ascensão da China.

O “*big bang*” da China marca a **quarta fase** da trajetória de crescimento e convergência econômica da região. A China alterou profundamente o panorama econômico global, desencadeando um forte processo de convergência mundial em relação ao PIB *per capita* dos EUA, fenômeno também impulsionado pelo impacto da crise de 2008 no crescimento econômico americano³. A América Latina também surfou na onda de convergência induzida pela China, embora de forma moderada se comparado a outros países de renda média-alta. Mas, ao contrário de outros países de renda média-alta, a América Latina começou a divergir novamente após 2012, com o início do ciclo de baixa do preço de *commodities*.

O impacto positivo (embora comparativamente modesto) da China na convergência latino-americana esconde a expressiva heterogeneidade entre os países da região, um reflexo da acentuada bifurcação dos fluxos comerciais. Até os anos 1980, os países da região eram predominantemente exportadores de *commodities*. No final da década, no entanto, o norte da região começou a se diversificar e passou a exportar bens industriais (México) e serviços (América Central e República Dominicana), enquanto as exportações sul-americanas permaneceram concentradas em *commodities*. Como consequência, os termos de troca (a relação entre o valor das exportações e das importações) dos países do norte e do sul bifurcaram, com o sul oscilando positivamente em função da elevação do preço de *commodities* e o norte oscilando no sentido contrário. Essa bifurcação foi aprofundada após a adesão do México ao Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA, na sigla em inglês) em 1993–94 e a entrada da China na Organização Mundial

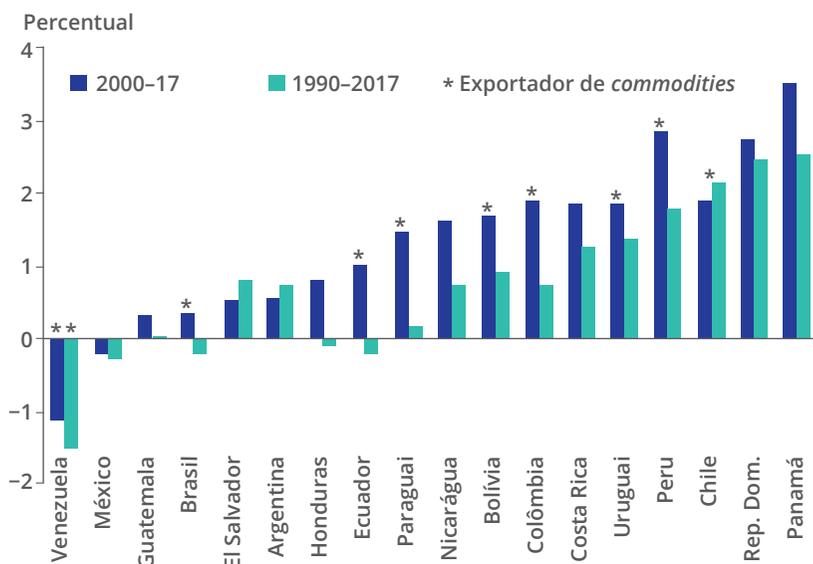
³ A interpretação associando a crise americana de 2008 a desequilíbrios globais é consistente com a visão de que a crise foi, ao menos em parte, uma consequência da ascensão da China.

do Comércio (OMC) em 2000, que ampliou significativamente a participação do país no comércio global.

O *boom* econômico impulsionado pela China nos anos 2000 não está diretamente associado à abundância de *commodities*: nem todos os países exportadores de *commodities* da América Sul convergiram e nem todos os países importadores de *commodities* do norte da América Latina divergiram. Para salientar essa questão, classificamos os países latino-americanos em função do desempenho de convergência ao longo dos últimos 25 anos, distinguindo entre os países exportadores e importadores de *commodities*. Para ampliar a perspectiva, selecionamos dois períodos de aferição: o primeiro (1990–2017) começando uma década antes da ascensão da China, e o segundo (2000–17) durante o *boom* chinês. O resultado desse exercício está resumido na figura 5.3 e na tabela 5.1.

Por que alguns países exportadores de *commodities* do sul da América Latina não apresentaram padrões de convergência tão acentuados mesmo diante do impacto positivo da demanda chinesa por *commodities* como soja, petróleo e minérios? Por que alguns países importadores de *commodities* da região conseguiram convergir a despeito dos termos de troca desfavoráveis

Figura 5.3 **A América Latina durante o impulso chinês: padrões de convergência**



Fonte: Banco Mundial, Indicadores do Desenvolvimento Mundial, wdi.worldbank.org.

Tabela 5.1 Padrões de convergência nos países da América Latina, 1990–2017

Nível de convergência	Exportadores de <i>commodities</i>		Importadores de <i>commodities</i>	
	Designação	País	Designação	País
Convergência alta	ECCA	Chile Peru Uruguai	ICCA	Costa Rica Rep. Dominicana Panamá
Convergência moderada	ECCM	Bolívia Colômbia Equador Paraguai	ICCM	Nicarágua
Convergência baixa	ECCB	Argentina Brasil	ICCB	El Salvador Guatemala Honduras
Não convergentes	ECNC	Venezuela	ICNC	México

Nota: Um país é classificado como “de convergência alta” se sua renda per capita convergiu com a dos EUA a um ritmo de, no mínimo, 1% por ano durante os dois subperíodos (1990–2017 e 2000–17); “de convergência moderada” se houve convergência de, pelo menos, 1% por ano durante um dos dois subperíodos; “de convergência baixa” se exibiu uma taxa de convergência positiva (porém inferior a 1% por ano) durante um dos subperíodos; e “não-convergente” se não houve convergência durante os dois subperíodos.

durante a maior parte do início deste século? No geral, o que impulsionou as disparidades da trajetória de crescimento e convergência na região durante o período posterior à Segunda Guerra Mundial (i.e., período em que a América Latina, como um todo, começou a ficar para trás)? As próximas seções ajudarão a elucidar essas questões.

Interpretando o Desempenho Econômico da América Latina

É possível extrair *insights* importantes sobre as causas do desempenho econômico e da trajetória de convergência da América Latina desde meados do século 20 focando nos fluxos comerciais, particularmente no dinamismo das exportações. Nosso argumento é que a maior presença de um país nos mercados internacionais – medida pelo aumento da participação nas exportações globais – tem sido e, provavelmente, continuará sendo a principal via para a convergência de economias emergentes (ver o apêndice do capítulo, que começa na página 104, para uma explicação mais técnica).

Nesta seção, serão analisados determinados aspectos da trajetória de crescimento e convergência da América Latina sob a perspectiva do dinamismo das exportações, com foco no período pós-guerra, particularmente nos últimos 25 anos, e em três casos: países exportadores de *commodities* da América do Sul, o México e países exportadores de serviços da América Central e do Caribe (República Dominicana).

Exportadores de *Commodities*: A Maldição dos Recursos Naturais e Políticas Anticíclicas

A figura 5.3 e a tabela 5.1 revelam que os países latino-americanos altamente dependentes de *commodities* (agricultura, minério e petróleo) não apresentaram necessariamente desempenhos econômicos inferiores, conforme ilustrado pelo Chile (onde o cobre representa 40% do total de exportações) e por outros casos. Como também observado por Lederman e Maloney (2012), isso sugere que o dinamismo das exportações, ou o aumento da participação no comércio global, talvez seja mais relevante para evitar a chamada “maldição dos recursos naturais” do que o nível de complexidade das exportações⁴. Mesmo países com alta participação de *commodities* na pauta de exportação podem convergir em direção a padrões de vida das economias avançadas caso continuem aumentando a participação nas exportações globais e traduzam os ganhos em crescimento econômico doméstico, ambas tarefas de difícil sustentação.

Por exemplo, nos casos do Chile, do Peru e do Uruguai – exportadores de *commodities* que conseguiram reduzir a disparidade de renda em relação aos EUA – o crescimento foi claramente impulsionado pelo dinamismo das exportações durante o recente *boom* de *commodities* (2003–12), com a economia doméstica reagindo positivamente, embora de forma moderada. Em contraste, a tendência moderadamente positiva das exportações da América do Sul nos anos 1980 e 1990 não incidiu em maior crescimento, devido à conjuntura de crise macroeconômica e dolorosos ajustes estruturais. Em outras palavras, o aumento das exportações não afeta automaticamente o crescimento do PIB, o que realça a importância de gestões macroeconômicas apropriadas, instituições fortes e serviços públicos de qualidade (mais sobre esse tema adiante).

Embora a ampliação da participação nas exportações globais, alimentada pela diversificação produtiva de *commodities*, contribua para

⁴ A “maldição dos recursos naturais” se refere à relação positiva entre países com abundância de recursos naturais e crescimento mais lento (Sachs e Warner, 2001).

a convergência dos países exportadores de *commodities*⁵, é difícil dizer se esse será um processo duradouro. Em primeiro lugar, é evidente que, com a desaceleração do crescimento da China a partir de 2012, países exportadores de *commodities* deixaram de contar com o aumento do preço das *commodities* para aumentar a participação nas exportações globais⁶. Além disso, a capacidade de inserção desses países no comércio internacional por meio do aumento do volume de exportações talvez seja limitada: seria necessário o aprimoramento constante da eficiência produtiva e uma demanda mundial por *commodities* aumentando num ritmo mais veloz do que a renda mundial. Esse cenário parece improvável.

As experiências de convergência contrastantes dos países exportadores de *commodities* da região também evidencia a relevância para o crescimento (e não só para a estabilidade) de políticas macroeconômicas anticíclicas. Na prática, a dependência de *commodities* expõe países a oscilações acentuadas nos termos de troca, que, na ausência de políticas anticíclicas robustas, podem incorrer em profundos excessos macroeconômicos nas fases de alta, seguidos de ajustes penosos nas fases de baixa. Em outras palavras, países que conseguiram poupar durante o *boom* e mantiveram gastos públicos elevados durante os períodos de estagnação apresentaram desempenhos bem superiores.

Esse ponto pode ser ilustrado pelo contraste entre exportadores de *commodities* que foram capazes de convergir (ECCAs), como Chile, Peru e Uruguai, e exportadores de *commodities* de convergência baixa (ECCBs), como Argentina e Brasil. A principal diferença entre os dois grupos reside nas respostas contrastantes ao dinamismo das exportações. Durante o *boom* induzido pela China (2002–11), os ECCBs mantiveram políticas econômicas

⁵ Mandel (2011) fornece evidências de que a produção mineral no Chile e no Peru passou por um intenso processo de modernização em direção a variedades minerais de maior qualidade e maior valor agregado. O autor também demonstra, em contrariedade ao senso comum, que o mercado internacional de metais possui um grau elevado de comércio intraindustrial e que o potencial de agregação de valor de bens metálicos é comparável ao de outras exportações industriais.

⁶ Isso ajuda a explicar por que o Chile parece estar imerso num novo tipo de maldição de *commodities*. Nos anos 1990, o Chile conseguiu aumentar a participação nas exportações globais e convergir baseado na força da expansão do volume de exportações. Em contraste, a maior participação no total de exportações durante o *boom* foi impulsionada, em grande parte, pelo aumento do preço das exportações (de la Torre e Ize, 2018). Com o recente declínio do preço do cobre, o Chile vem perdendo terreno no comércio internacional e na dinâmica de crescimento.

pró-cíclicas, que, em detrimento da poupança futura, impulsionaram a demanda, particularmente via consumo. Como consequência, ocorreu uma forte apreciação da moeda, o que, por sua vez, acabou reduzindo a competitividade econômica e reverberando numa expansão comparativamente muito maior do setor de bens não transacionáveis (bens e serviços não comercializáveis internacionalmente, como obras, serviços públicos etc.). As políticas pró-cíclicas ajudaram a impulsionar a economia durante o *boom*, mas também contribuíram para piorar a crise. Além disso, o ativismo em favor da produção de bens não transacionáveis acabou fragilizando os elos com o comércio internacional, prolongando as consequências recessivas da inversão do ciclo de preço das *commodities*. Portanto, durante todo o ciclo, os ECCBs tiveram um desempenho bem aquém dos ECCAs em termos de crescimento do PIB.

Evidentemente, implementar políticas anticíclicas quando as condições externas estão particularmente favoráveis (embora dificilmente duradouras) é politicamente espinhoso. Pressões induzidas por expectativas crescentes em sociedades profundamente desiguais tornam mais difícil a contenção de gastos nos períodos de *boom* para evitar um aperto de cinto brusco e diversos ajustes penosos nos períodos de crise. Isso sugere claramente que o combate à desigualdade social é tão importante para o aumento das exportações e do PIB quanto outras políticas estruturais voltadas ao crescimento (por exemplo, relativas a educação, capacitação, infraestrutura e direitos contratuais). Como enfatiza George Gray Molina no capítulo 4, apesar dos avanços significativos na redução da pobreza e da desigualdade de renda desde 2003, a América Latina ainda tem muito a avançar em termos sociais.

México: O Fomento às Exportações Industriais que não Impulsionou a Convergência

O fato de o México ser o segundo país da região (depois da Venezuela) com o pior desempenho em termos de convergência da renda *per capita* nos últimos 25 anos é um tanto desconcertante, principalmente considerando que o México se destaca em outros aspectos relevantes, como a qualidade das políticas macrofinanceiras, o alto grau de abertura da economia, o vínculo estreito com o mercado americano através do NAFTA (previsto para ser substituído por um novo acordo semelhante entre EUA, México e Canadá) e a transição bem-sucedida para uma economia de exportação de bens industriais de relativa diversidade e complexidade. Graças a essa transição, o México subiu rapidamente na escala de complexidade econômica e, atualmente, é o primeiro país da região e o 21º do mundo (à frente de países como Canadá,

Hong Kong e Espanha, por exemplo) nesse quesito⁷. Só esse fator deveria ter influenciado o crescimento, mas não foi o caso⁸. Nesta subseção, iremos tratar do dilema de não convergência do México utilizando as categorias analíticas discutidas no apêndice do capítulo.

O dinamismo das exportações mexicanas tem sido o principal motor de crescimento do país nos últimos 25 anos. A adesão do México ao NAFTA, em 1995, fez as exportações dispararem, influenciando o crescimento. Mas a estrondosa ascensão econômica da China cinco anos depois, após a entrada do gigante asiático na OMC, causou enorme estrago e gerou um déficit comercial, limitando o crescimento do México. Isso sugere que o *timing* de adesão ao NAFTA – e não o acordo em si – foi um importante fator por trás do desempenho de convergência pífio do México. Se o país tivesse se juntado ao NAFTA dez anos antes, o aumento da participação das exportações poderia ter perdurado o suficiente para impulsionar a convergência.

De modo interessante, a participação do México no total de exportações globais voltou a crescer desde 2010, sugerindo uma boa capacidade de adaptação e reconstrução de nichos de exportação, além de um bom proveito do aumento do custo salarial na China. Mas o crescimento do PIB mexicano permanece abaixo da média mundial. Por quê? Em primeiro lugar, faltou sustentação ao crescimento das exportações mexicanas frente aos obstáculos no comércio bilateral com os EUA (o principal destino das exportações), decorrentes do relativo arrefecimento da economia americana e da concentração da pauta de exportação em produtos relativamente pouco sensíveis à renda – i.e., produtos cuja demanda nos EUA não aumenta em velocidade superior à renda americana. Além disso, em termos domésticos, a economia mexicana não conseguiu traduzir o dinamismo das exportações em mais crescimento.

O declínio abrupto do cenário doméstico mexicano durante a alta das exportações nos anos 1990 reflete os embaraços transicionais causados pela liberalização comercial. Como demonstramos em outro ensaio (de la Torre e Ize, 2018), os países que aderiram rapidamente à globalização comercial durante os anos 1980 sofreram colapsos iniciais semelhantes na economia doméstica, seguidos de uma recuperação bem gradual. A maior severidade

⁷ Fonte: Observatório da Complexidade Econômica, <https://atlas.media.mit.edu/en/>.

⁸ Segundo Hausmann et al. (2014, 27), “dado o nível de renda médio, países com complexidade econômica superior à expectativa tendem a crescer mais rápido do que países ‘ricos demais’ para o próprio nível de complexidade. Nesse sentido, a complexidade econômica, além de ser um sintoma ou uma expressão da prosperidade, é também o seu motor”.

do colapso doméstico do México se deve ao nível comparativamente maior de protecionismo. Nesse sentido, o crescimento insuficiente do país observado atualmente pode ser parcialmente atribuído às políticas protecionistas de substituição de importações dos anos 1960 e 1970. Na verdade, é de se argumentar que a subestimação do alto custo de transição de políticas de liberalização foi uma das fragilidades da agenda neoliberal subsequente (o Consenso de Washington). Dito isso, a realocação de fatores de produção e recursos necessária à ampliação da produtividade poderia ter sido fortalecida desde o início se o México tivesse complementado o processo de liberalização com um conjunto mais ambicioso de reformas estruturais destinadas ao fomento de mercados mais integrados, competitivos e eficientes; ao fortalecimento de direitos contratuais; e à capacitação da mão de obra.

A insuficiência de reformas estruturais complementares pode ser retratada, em parte, pela grande disparidade de crescimento da produtividade entre as regiões do México – um fator importante por trás da incapacidade do país de transformar o relativo dinamismo das exportações em um crescimento mais abrangente do PIB. Na verdade, o crescimento do PIB *per capita* do México corresponde à soma de uma região norte rica mas recentemente afetada pelo baixo crescimento (em grande parte, devido à violência e à extensão da criminalidade), uma região sul muito mais pobre e muito menos dinâmica (principalmente devido a uma economia baseada na agricultura tradicional indígena) e uma região central rica e muito mais dinâmica (devido à economia de caráter exportador, seja em decorrência do NAFTA ou do turismo). Portanto, a região central, caracterizada por um crescimento mais virtuoso baseado em bens industriais, não conseguiu manter o dinamismo necessário para compensar o baixo crescimento da renda *per capita* nas regiões mais atrasadas, seja por meio do deslocamento da mão de obra ou do fomento ao crescimento regional através dos efeitos em cadeia do aumento do comércio e da produtividade no centro dinâmico.

Talvez a trajetória de convergência tenha sido mais afetada pelo rápido crescimento populacional do que normalmente se supõe. A incapacidade de absorção produtiva da mão de obra *vis-à-vis* a expansão relativa da força de trabalho (um reflexo das fragilidades do mercado de trabalho formal e da baixa integração regional) deu azo a um setor informal desproporcional na economia mexicana e constitui outro importante obstáculo à convergência.

Exportadores de Serviços do Norte da América Latina

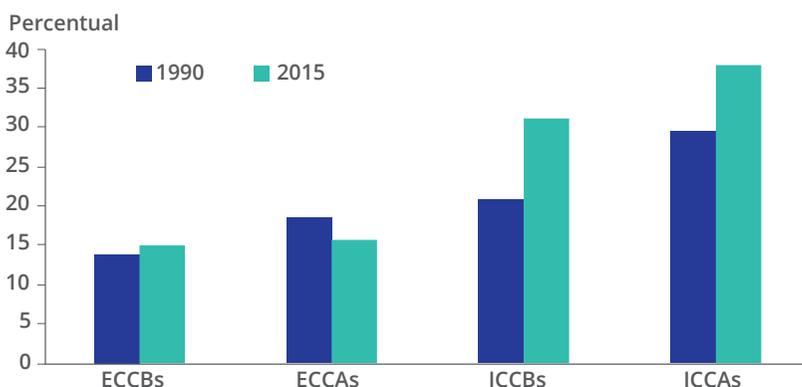
Dados os diferentes desempenhos de convergência, Costa Rica, República Dominicana e Panamá foram classificados como Importadores de *Commodities*

de Convergência Alta (ICCA), e El Salvador, Guatemala e Honduras, como Importadores de *Commodities* de Convergência Baixa (ICCB). Os ICCAs dispõem de exportações mais dinâmicas e níveis de crescimento muito mais acelerados do que os ICCBs. No entanto, nos dois casos, o crescimento foi consistentemente superior às exportações devido ao ótimo desempenho do mercado interno, o que sugere que os dois grupos de países vêm sistematicamente dependendo de recursos externos. Então o que explica as disparidades em termos de crescimento e convergência?

Independentemente do nível de convergência, os ICCAs e os ICCBs têm dois traços em comum. Primeiro, nas últimas décadas, ambos se tornaram exportadores de serviços, mormente envolvendo o setor de turismo: hoje a proporção de serviços no total de exportações está na casa dos 30%-40%, comparado a 15% no caso dos países exportadores de *commodities* da América do Sul (figura 5.4). Segundo, ambos incorreram em déficits comerciais e de conta corrente (excluindo remessas) relativamente elevados, equivalente a cerca de 5% do PIB nos últimos 15 anos, comparado a posições relativamente equilibradas na balança de transações correntes dos países sul-americanos.

No entanto, as formas de financiamento dos déficits externos foram bem distintas. No caso dos ICCAs, a principal fonte de financiamento foi o investimento estrangeiro direto (IED) (figura 5.5a), que figurou, em média, em 6% do PIB por ano nos últimos 15 anos, comparado a menos de 3%, em média, para os ICCBs. Em contraste, a principal fonte de financiamento dos

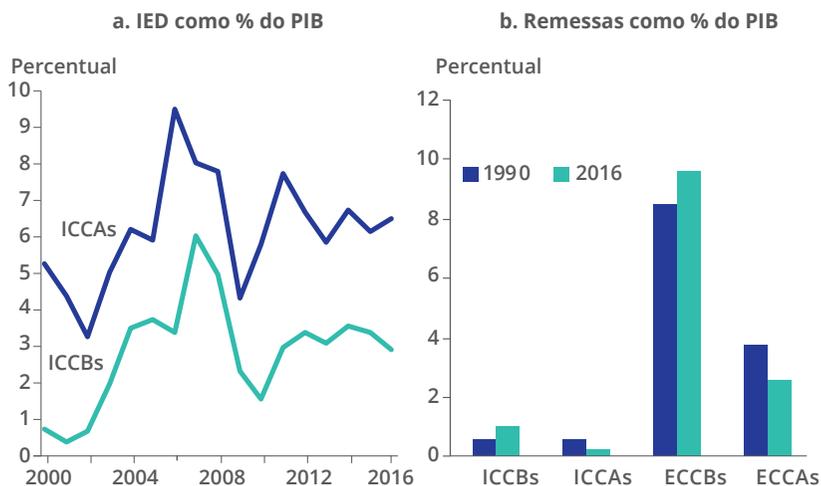
Figura 5.4 **Exportações de serviços como porcentagem do total de exportações**



Fonte: Banco Mundial, Indicadores do Desenvolvimento Mundial, [wdi/worldbank.org](http://wdi.worldbank.org).

Nota: Ver grupos de países na tabela 5.1.

Figura 5.5 América Latina: tipos de financiamento externo



Fonte: Banco Mundial, Indicadores do Desenvolvimento Mundial, [wdi/worldbank.org](http://wdi.worldbank.org).

Nota: Ver grupos de países na tabela 5.1.

ICCBs foram remessas de cidadãos vivendo no exterior (principalmente nos EUA), que corresponderam, em média, a quase 10% do PIB anual, comparado a cerca de 2% para os ICCAs (figura 5.5b).

Portanto, o melhor desempenho em termos de convergência dos ICCAs pode ser atribuído ao crescimento das exportações, bem como à facilidade de acesso e à maior qualidade do financiamento externo (baseado em IED). A preponderância do IED (que estimula a capacitação e a transferência de tecnologia) é consistente com o melhor desempenho dos ICCAs, enquanto a preponderância de remessas (que podem estimular o consumo e, assim, contribuir para o alívio da pobreza) parece ter sistematicamente comprometido o crescimento e a convergência dos ICCBs⁹. Nos ICCAs, os serviços transacionáveis (i.e., comercializáveis internacionalmente, incluindo turismo) são produzidos internamente, e o IED é empregado na geração de emprego local. Por outro lado, no caso dos ICCBs, a força de trabalho local tende a emigrar, em busca de capital alocado no exterior.

⁹ Segundo Shapiro e Mandelman (2014), as remessas repercutem negativamente na produtividade, dados o menor estímulo ao trabalho e a piora na dinâmica das empresas. Remessas mais elevadas também estão associadas a taxas de poupança menores, outro fator por trás do baixo crescimento.

Dois Fatores Cruciais: Estado de Direito e Pobreza e Desigualdade

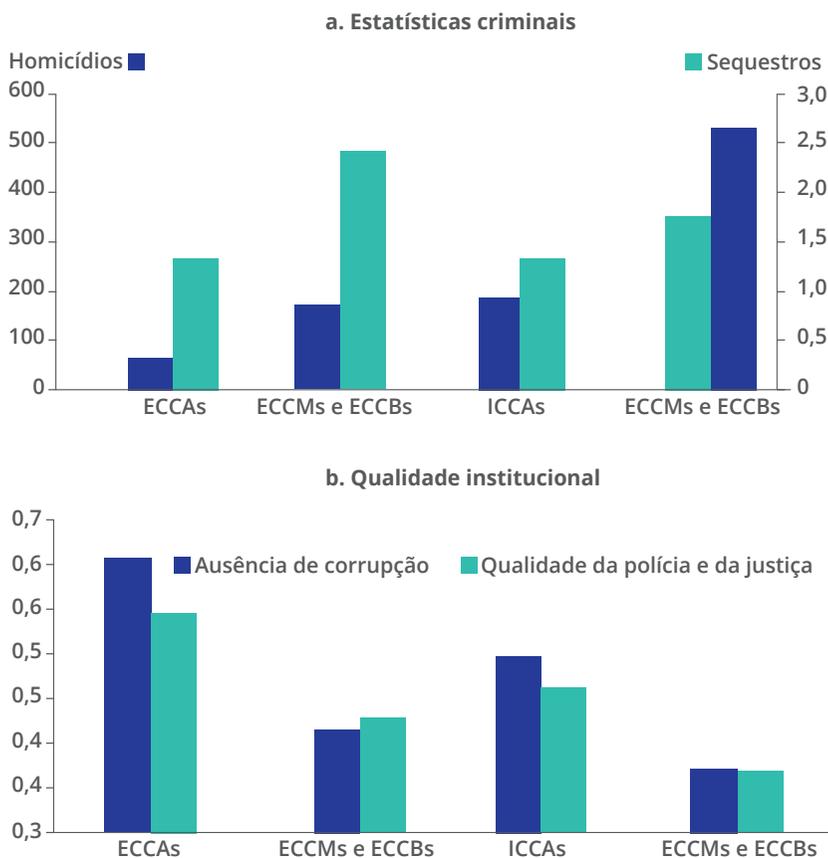
Nenhuma análise do desempenho econômico latino-americano estaria completa sem tratar de dois dos desafios mais urgentes da região: fragilidade institucional e pobreza e desigualdade. Ambos são problemas históricos da América Latina, que afetam países independentemente da estrutura econômica ou da localização geográfica.

Em primeiro lugar, como enfatizado por Catalina Botero no capítulo 2, a relação causal entre qualidade institucional e crescimento econômico é bidirecional. Além do desestímulo ao investimento (tanto externo quanto interno), a debilidade do Estado de Direito pode travar o crescimento de um país ao limitar o potencial de exportação, como no caso supracitado dos países exportadores de serviços da América Central e do Caribe. Por sua vez, a falta de crescimento pode fragilizar ainda mais as instituições, em parte, devido à redução da oferta de mecanismos de governança adequados. Governos corruptos, falta de eficiência e independência do judiciário, e a deficiência na aplicação da lei são obstáculos históricos ao crescimento econômico e ao desenvolvimento da América Latina. Sem surpresa, países convergentes, tanto do norte quanto do sul da região, tendem a apresentar melhor qualidade institucional e índices de violência mais baixos (figura 5.6). Ainda é cedo para constatar se os recentes esforços de combate à corrupção realizados em alguns países terão impactos positivos na competitividade e no crescimento.

Em segundo lugar, além de estarem na raiz da fragilidade das instituições e do Estado de Direito, as altas taxas de pobreza e desigualdade também limitam a convergência ao ampliarem o escopo para o descontrole dos gastos, que, embora politicamente apropriados, são insustentáveis. Em suma, é muito difícil implementar políticas macroeconômicas responsáveis e poupar para o futuro quando a população exige, justificadamente, uma resposta estatal incisiva para problemas sociais urgentes. Ao mesmo tempo, as evidências mostram que países que conseguiram resistir à tentação de políticas excessivamente pró-cíclicas tiveram um desempenho comparativamente melhor no combate à pobreza e à desigualdade.

Durante o *boom* da China, por exemplo, diversos países exportadores de *commodities* (como Argentina e Brasil) lidaram com o aumento de expectativas sociais limitando o gasto doméstico, o que exacerbou a profunda desaceleração ocorrida após o colapso do preço das *commodities*. A pobreza e a desigualdade também contribuem para, e refletem, a dificuldade de integração de populações em rápida expansão a mercados de trabalho produtivos, cujas consequências incluem informalidade e enclaves rurais marginalizados.

Figura 5.6 O Estado de direito na América Latina



Fontes: World Justice Project, 2016; Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime, Vítimas de Homicídio Doloso, <https://dataunodc.un.org/crime/intentional-homicide-victims>; NYA24, 2018.

Nota: Ver grupos de países na tabela 5.1. O número de homicídios é baseado nos casos notificados; os sequestros são estimativas probabilísticas baseadas em sondagens; dados sobre corrupção e qualidade institucional também são baseados em sondagens (quanto maior o número, melhor a qualidade).

Apesar disso, a dolorosa história da América Latina durante os anos 1980 e 1990 revela como a mera protelação da ação estatal no atendimento a demandas sociais em nome do crescimento econômico não é uma opção. Para crescer, é necessário investir em pessoas e em equidade, o que requer sólidos sistemas de saúde e educação. Durante o *boom*, muitos países latino-americanos avançaram nesse sentido. Agora os avanços talvez estejam ameaçados graças às restrições fiscais após o fim do ciclo de alta das *commodities*.

Perspectivas Futuras

No debate acima, procuramos destacar os principais obstáculos a serem enfrentados pela América Latina para convergir no futuro. O caminho será ainda mais árduo devido a uma série de ameaças potenciais e incertezas associadas ao ambiente global, que não é influenciado por políticas domésticas. Entre elas, o risco de aumento do protecionismo em economias avançadas, um possível declínio secular da demanda mundial por *commodities* (particularmente combustíveis fósseis e minério) e os impactos imprevisíveis da propensão irrefreável à digitalização e à automação no comércio internacional (particularmente na indústria intensiva em mão de obra).

Em virtude do cenário externo incerto (ou mesmo adverso), os países da América Latina devem evitar a retomada de estratégias de substituição de importações voltadas ao mercado interno, apoiadas por fortes políticas intervencionistas e protecionistas, por mais que muitos políticos se sintam tentados a adotá-las. A história da região e evidências empíricas mundo afora tratando do vínculo entre comércio e crescimento fazem soar o alerta de que, apesar de gerar conquistas no curto prazo, esse plano de ação fere a estabilidade macroeconômica e é fatal para o crescimento e a convergência no longo prazo.

Uma alternativa mais construtiva seria fomentar o aumento contínuo do valor agregado da produção de *commodities*, ao mesmo tempo, diversificando ao máximo as exportações e os mercados de destino. Em parte, a diversificação das exportações pode ser obtida através da maior integração entre os países da América Latina ou do Sul global em geral (que inclui América Latina, África e Ásia), que já contam com a massa crítica necessária para a viabilização dessa estratégia. Na verdade, é provável que o Sul cresça mais rápido do que o Norte, mesmo considerando a baixa integração comercial entre os países do Sul. E, não obstante os parcos retornos da integração regional, esforços para transformar toda a América Latina em uma área de livre-comércio devem ser aprofundados, permitindo, assim, a alavancagem de mercados mais amplos e das economias de escala associadas. Apesar disso, a estratégia de integração Sul-Sul tem seus limites e não deve substituir a expansão de nichos de exportação para economias mais abastadas. Portanto, a América Latina deveria priorizar a ampliação e a diversificação da pauta de exportação com foco no mercado internacional, buscando a integração Sul-Sul para impulsionar o nível de integração global. A proximidade de grande parte da região (particularmente o México) com o maior mercado consumidor do mundo provavelmente segue sendo um ativo importante.

Diante da guinada antiglobalização dos EUA e de outras economias avançadas, estratégias de fomento às exportações devem enfatizar

vantagens recíprocas, e não serem vistas como um jogo de soma zero. Seria politicamente mais viável acessar mercados mais abastados se as exportações latino-americanas, em vez de provocarem o deslocamento de empresas e empregos nos países importadores, focassem mais em bens e serviços naturalmente dinâmicos que não conflitam diretamente com a produção local dos países avançados. Isso implica num impulso à criatividade (não só à produtividade) e num reposicionamento que abarque todo tipo de serviços transacionáveis (turismo, saúde e bem-estar, cuidados da terceira idade e educação, para citar alguns), cuja demanda média é mais elástica (i.e., corresponde a uma fatia crescente do consumo global) e cujo potencial de geração de emprego é maior do que na indústria. Ao absorver trabalhadores informais em mercados formais mais produtivos, a expansão de serviços transacionáveis também pode fomentar o impulso necessário à produtividade.

A transição para uma pauta exportadora mais intensiva em criatividade ressalta a importância do conhecimento e da atração e retenção de talentos, fundamental para a descoberta e o desenvolvimento de nichos de exportação. Com a globalização, a produção de muitos bens e serviços não primários prescinde cada vez mais da localização; para crescer, a América Latina precisa se tornar um lugar atraente para se produzir, assim como para se visitar ou se viver. Essa transição realça a necessidade de uma estratégia mais sofisticada orientada para o mercado externo. Para que a região se transforme num polo cativante para visitar, morar e trabalhar, é importante investir em instituições mais fortes (particularmente o Estado de Direito), numa infraestrutura mais eficiente e integrada (incluindo infraestrutura digital), em ambientes mais seguros, em cidadãos mais receptivos e educados, em menos poluição atmosférica e num desenvolvimento ambientalmente mais responsável, e na preservação do capital natural e cultural.

E, finalmente, as agendas de crescimento da América Latina devem ser apoiadas por políticas macrofinanceiras anticíclicas incisivas, essenciais para evitar os danos ao crescimento provocados por ciclos exacerbados de *boom* e crise, particularmente em países exportadores de *commodities*. Dado que as fraturas e as desigualdades sociais e regionais tendem a minar a resposta doméstica ao ímpeto exportador, os países da região precisarão melhorar significativamente os sistemas de proteção social (previdência, saúde) e prover educação universal de qualidade. Em vez de ser um complemento, uma boa política social deveria ser considerada peça central de um sólido programa de reforma voltado ao crescimento.

Apêndice: O Fator Exportação nos Fundamentos da Convergência

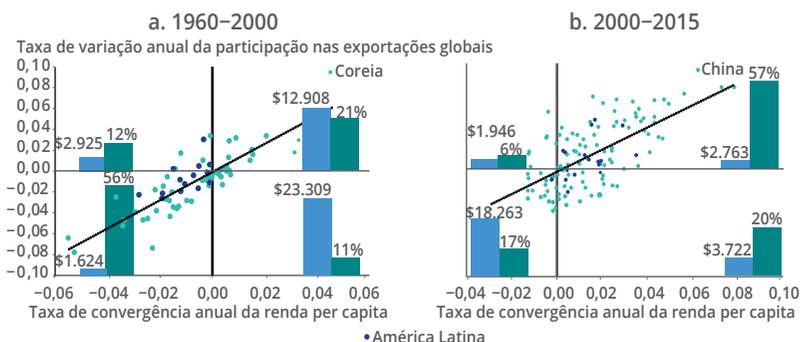
O estreito vínculo entre convergência e dinamismo das exportações está bem evidente na figura 5A.1, que divide a era posterior à Segunda Guerra Mundial em dois subperíodos: um anterior à entrada da China na OMC (1960–2000) e outro referente ao ciclo recente impulsionado pela China (2000–15). A figura apresenta, para todos os países com dados disponíveis, a razão entre a variação média anual da participação de cada país no total de exportações mundiais e a variação anual da convergência de renda *per capita*. A forte correlação entre as duas variáveis (muito alta nos dois períodos, embora com tendência à dispersão no segundo) sugere claramente que a convergência é improvável na ausência de um desempenho vigoroso das exportações.

Como demonstrado pelas colunas da figura 5A.1, há contrastes importantes entre os dois períodos. Comparativamente menos países convergiram em relação à renda *per capita* dos EUA no período 1960–2000, e, com exceção dos Tigres do Sudeste Asiático, que tiveram um crescimento acelerado, a maioria dos países que convergiram eram de renda relativamente alta, a maior parte da Europa. Quase 70% dos países do mundo divergiram durante esse período. Em contraste, quase 80% de todos os países, incluindo os da América Latina, convergiram durante o ciclo impulsionado pela China (2000–15); em sua maioria, países de renda baixa para média (os países de renda superior perderam terreno durante o período)¹⁰.

No entanto, correlação não necessariamente implica em causalidade. É possível que países exportem por causa do crescimento, e não o inverso, uma vez que maiores ganhos de produtividade dão aos países de maior crescimento uma vantagem natural nos mercados de exportação. Nesse caso, não haveria razão para priorizar políticas de fomento à exportação em detrimento do fomento à produtividade intersetorial. Apesar disso, pressupostos empíricos e conceituais sustentam a visão de que uma direção de causalidade crucial

¹⁰ A análise de regressão da razão entre a taxa de convergência de renda *per capita* e a variação da participação no total de exportações globais, controlada pelo tamanho do país, confirma a estarrecedora associação entre expansão das exportações (relativa ao comércio global) e a convergência de renda *per capita*. Ela também demonstra que o crescimento populacional tende a limitar a convergência, fator muitas vezes negligenciado que contradiz as previsões teóricas estacionárias dos modelos de crescimento neoclássicos, que, de maneira simplista, pressupõem que o crescimento populacional estimula o crescimento do PIB através do acúmulo de capital humano. Países com rápido crescimento populacional são geralmente incapazes de absorver toda a força de trabalho em setores produtivos formais.

Figura 5A.1 **Convergência de renda per capita e participação nas exportações globais**



Fonte: Banco Mundial, Indicadores do Desenvolvimento Mundial, [wdi/worldbank.org](http://wdi.worldbank.org).

Nota: O PIB per capita está expresso em dólares constantes; a participação nas exportações está expressa em dólares correntes. Cada ponto representa um país, e o valor nos eixos vertical e horizontal representa a média geométrica anual das respectivas taxas de variação ao longo de cada período. As barras mostram a renda per capita média (proporção da amostragem) de todos os países em cada um dos quadrantes.

vai das exportações para o crescimento. Do ponto de vista empírico, testes de Granger simples indicam fortemente que as exportações precedem, e não sucedem, o crescimento (ver de la Torre e Ize, 2018). Embora testes baseados em séries temporais não comprovem causalidade, eles sugerem causalidade e, no mínimo, implicam que o aumento da participação de um país nas exportações globais pode ser um bom indicador de crescimento. Do ponto de vista conceitual, além dos óbvios ganhos de escala da operacionalização em mercados mais amplos (mercado internacional), pelo menos duas razões sugerem que atividades produtivas nos setores de bens transacionáveis são especiais. Primeiro, é provável que gerem externalidades de aprendizado e difusão tecnológica superiores aos setores de bens não transacionáveis¹¹. Além disso, exportações mais dinâmicas reforçam a viabilidade e a solidez da

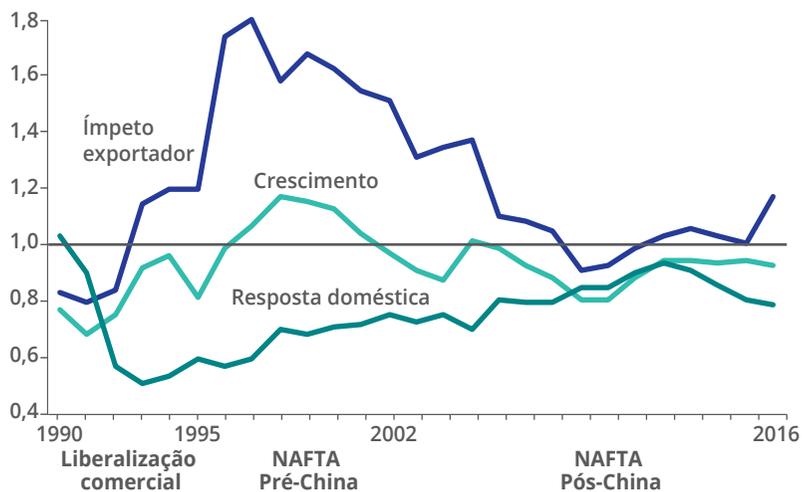
¹¹ Argumento aprofundado por diversos autores. Rodrik (2008) procura salientar a importância de uma taxa de câmbio real competitiva para o crescimento. Hausmann e Rodrik enfatizam o papel da complexidade produtiva, particularmente da complexidade da pauta de exportação (ver Hausmann et al., 2014; e Hausmann, Hwang e Rodrik, 2005). O foco nas exportações é complementar ao foco na produtividade, como salientado em estudos recentes sobre o crescimento latino-americano, tais como Araujo et al. (2014) e Pages (2010).

balança de pagamentos e, assim, ajudam a evitar os impactos negativos no crescimento de instabilidades macrofinanceiras e crises. Portanto, em ambos os casos, o fomento a setores de bens transacionáveis tende a ser positivo para a economia como um todo.

Dito isso, o crescimento mais veloz das exportações não incide necessariamente no crescimento do PIB. Pela Figura 5A.1, é possível atestar que a relação entre crescimento das exportações e do PIB, embora robusta, abre espaço para variações entre países. Na realidade, o quadrante superior da esquerda revela que países ganharam terreno nas exportações, mas perderam terreno na convergência de PIB per capita. Para ajudar na identificação dos fatores por trás da grande discrepância de resultados, torna-se frutífero decompor o crescimento do PIB em três canais relativos ao comércio¹². O primeiro é o **canal do ímpeto exportador**, que mede o aumento da participação de um país no comércio internacional (i.e., a elasticidade de exportação de um país em relação à variação da demanda mundial). Por outro lado, a reação de um país ao ímpeto exportador depende da solidez do **canal de resposta doméstica**, que mede a capacidade de um país de traduzir o aumento das exportações em maior crescimento do PIB (i.e., a elasticidade da produção de um país em relação à variação das importações). Evidentemente, uma economia dotada de exportações mais dinâmicas possui maior capacidade de importação, mas o grau de incidência desse fator na velocidade de crescimento do PIB depende da solidez do canal de resposta doméstica. Além disso, alguns países podem importar mais do que exportar, financiando o déficit externo com recursos externos, o que nos traz ao terceiro canal, o **canal de alavancagem externa**, que mede quanto um país financia o crescimento com recursos vindos do exterior, em detrimento de recursos domésticos (i.e., a elasticidade de importação de um país em relação à variação das exportações). A figura 5A.2 mostra a decomposição do crescimento do México durante o período 1990–2017. O baixo crescimento do México durante o período reflete a combinação de baixo ímpeto exportador – o arranque impulsionado pela adesão do México ao NAFTA foi revertido após a entrada da China na OMC – e baixa resposta doméstica – após o colapso no rastro da liberalização comercial no início dos anos 1990, o México se recuperou de forma bem gradual.

¹² Canais provenientes de uma decomposição contábil, focada nas exportações, do crescimento real do PIB baseado nas elasticidades, como debatido pormenorizadamente por de la Torre e Ize (2018).

Figura 5A.2 México: crescimento, ímpeto exportador e resposta doméstica



Fonte: Banco Mundial, Indicadores do Desenvolvimento Mundial, [wdi/worldbank.org](http://wdi.worldbank.org). Cálculos baseados em de la Torre e Ize (2018).

Nota: O crescimento do PIB, o ímpeto exportador e a resposta doméstica foram mensurados em comparação à taxa mundial em intervalos regressivos de dez anos, sendo 1 o equivalente à média mundial.

Referências

- Araujo, Jorge Thompson, Markus Brueckner, Mateo Clavijo, Ekaterina Vostroknutova e Konstantin M. Wacker. 2014. "Benchmarking the Determinants of Economic Growth in Latin America and the Caribbean". Report No. 91015-LAC. Banco Mundial, Washington, DC.
- de la Torre, Augusto, e Alain Ize. 2018. "Accounting for Growth: An Open Macro Perspective". Não publicado.
- Hausmann, Ricardo, César A. Hidalgo, Sebastián Bustos, Michele Coscia, Sarah Chung, Juan Jimenez, Alexander Simoes e Muhammed A. Yildirim. 2014. *The Atlas of Economic Complexity: Mapping Paths to Prosperity*. Cambridge, MA: MIT Press Books.
- Hausmann, Ricardo, Jason Hwang e Dani Rodrik. 2005. "What You Export Matters". NBER Working Paper 11905. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Lederman, Daniel, e William F. Maloney. 2012. *Does What You Export Matter? In Search of Empirical Guidance for Industrial Policies*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Mandel, Benjamin R. 2011. "The Dynamics and Differentiation of Latin American Exports". Staff Report No. 508. Federal Reserve Bank of New York, Nova York.
- NYA24. 2018. "Kidnap for Ransom Global Trends 2017". NYA24, Nova York.
- Pages, Carmen, ed. 2010. *The Age of Productivity*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento.
- Prados de la Escosura, Leandro. 2007. "When Did Latin America Fall Behind?" Em *The Decline of Latin American Economies: Growth, Institutions and Crises*, editado por Sebastian Edwards, Gerardo Esquivel e Graciela Márquez, capítulo 1. Chicago: University of Chicago Press.
- Sachs, Jeffrey D., e Andrew Warner. 2001. "The Curse of Natural Resources". *European Economic Review* 45 (4-6): 827-38.
- Shapiro, Alan Finkelstein, e Federico S. Mandelman. 2014. "Remittances, Entrepreneurship, and Employment Dynamics over the Business Cycle". FRB Atlanta Working Paper 2014-19. Federal Reserve Bank of Atlanta, Atlanta.
- Rodrik, Dani. 2008. "The Real Exchange Rate and Economic Growth". *Brookings Papers on Economic Activity* 39 (2): 365-439.
- World Justice Project. 2016. *Rule of Law Index 2016*. Washington, DC: World Justice Project.

6

**A América Latina
e o Mundo:
Dependência,
Dissociação, Dispersão**

Andrés Malamud

A América Latina e o Mundo: Dependência, Dissociação, Dispersão

Andrés Malamud

“O mundo está caindo sobre nossas cabeças” (*el mundo se nos cae encima*), declarou celebrentemente a ex-presidente da Argentina Cristina Fernández de Kirchner. Em contrapartida, o atual presidente Mauricio Macri defendeu que “precisamos voltar ao mundo” (*necesitamos volver al mundo*). Conforme o poder global se dissemina, a economia internacional derrapa e as regras multilaterais são colocadas em xeque, o mundo emite sinais confusos aos países periféricos. Deve-se buscar a integração global ou o protecionismo, este de cunho regional ou nacional?

Difusão de poder num Mundo em Rebuliço

Na América Latina, a intensidade com que o mundo é visto como uma oportunidade ou uma ameaça é um tema central do debate político. Apesar da clara tendência regional à maior inserção global, a trajetória não tem sido nada linear, como evidenciado pelo caso do Brasil, que, em 2010, era um ator relevante no cenário global e, em 2018, viu seu protagonismo ruir. As estratégias de política externa têm oscilado ao sabor do ritmo eleitoral, dos preços de *commodities* e das taxas de juros. Dessa forma, para fundamentar a evolução das relações internacionais na América Latina, é necessário compreender as dinâmicas que vêm moldando o cenário internacional.

O fator mais notável no desenvolvimento latino-americano ao longo das últimas duas décadas tem sido a expansão do papel da China, sobretudo em termos de comércio, investimento e, cada vez mais, no financiamento de megaprojetos de infraestrutura. Essa mudança não se restringe à região, mas é evidente no mundo inteiro. A maior presença da China na América Latina representa um desafio sem precedentes aos EUA, que, há muito tempo, têm sido o ator internacional mais influente da região. Em certo sentido, a indiferença dos EUA em relação à América Latina nos anos recentes – acentuada pelo governo Trump – abriu caminho para que a China e outros atores internacionais aprofundassem a relação com a região. Mas, por ora, os países latino-americanos não têm sido capazes de desenvolver estratégias para lidar com a aproximação assertiva da China.

O aumento da multipolaridade mundial, bem como a ascensão (e a queda) de novas potências, prejudicou as relações internacionais da América Latina. Além disso, as instituições multilaterais que formavam o alicerce da ordem global se tornaram mais frágeis e ineficientes nos últimos anos. As Nações Unidas (ONU) talvez nunca tenham sido tão inoperantes, a Organização Mundial do Comércio segue incapaz de costurar acordos relevantes, e o regime ambiental internacional, na melhor das hipóteses, não é aplicado na prática e, na pior, vem sendo desmantelado.

Em vez de criar condições mais equitativas, a ascensão de novas potências fez aumentar a disparidade de poder. A ampliação do hiato de poder entre as grandes potências e as potências secundárias aumenta a probabilidade de as primeiras realizarem acordos entre si. O resultado é uma governança internacional baseada em “Gs” (G7, G8, G20), enquanto potências emergentes se reúnem em blocos como o BRICs (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul). Notavelmente, ambas as estratégias tendem a privilegiar temas em detrimento de regiões. Em suma, o cenário internacional é, hoje, mais complexo e fluido do que nunca.

Contrariando a expectativa de alguns analistas, o novo panorama multipolar não provocou o aumento do multilateralismo ou uma coordenação regional mais efetiva. Esperava-se que potências emergentes – como Brasil, Índia e Turquia – ampliassem o poder regional, o que, por sua vez, reforçaria a governança global. Mas a capacidade de blocos regionais agirem de forma uníssona nos assuntos internacionais só se desenvolveu plenamente na Europa, e, mesmo lá, essa confluência está ameaçada. Organizações como o Mercado Comum do Sul (Mercosul), relativamente ancoradas no modelo europeu (União Europeia), ainda sobrevivem, mas a maioria dos blocos regionais foi incapaz de consolidar normas internas ou institucionalizar laços externos.

Estratégias regionalistas estão ainda mais desgastadas agora que potências globais, como EUA e China, oferecem às potências regionais secundárias alternativas políticas frente aos *hegemon*s regionais. Assim, as duas maiores economias latino-americanas – Brasil e México – acabaram perdendo influência sobre os vizinhos, e, como consequência, as supostas lideranças regionais passaram a buscar parcerias alhures, com cada um dos países aderindo, sem nenhuma consideração mútua, a blocos extrarregionais distintos – respectivamente, BRICs e NAFTA (hoje batizado de Acordo Estados Unidos-México-Canadá [USMCA, na sigla em inglês]).

O cenário multipolar não repercutiu em um multilateralismo efetivo porque as diferenças entre os países se tornaram mais, e não menos, pronunciadas, tornando o consenso mais difícil. Esse problema pode ser observado nos debates globais sobre comércio internacional, mudanças

climáticas e, inclusive, em crises locais como na Síria, Ucrânia e Venezuela. Tampouco fomentou um sub-regionalismo efetivo, cuja restrição de atores facilitaria a cooperação. Na América Latina, os Estados reconhecem que compartilham a vizinhança, mas não a casa: eles até se juntam para cortar a grama do jardim da frente, mas não para assinar o mesmo contrato de aluguel. É improvável que eles se unam no combate aos desafios globais, e mesmo a cooperação regional parece ameaçada devido à polarização política e às fragilidades estatais.

Com a multipolaridade, tanto potências médias quanto Estados menores têm a autonomia ampliada. Assim, quando, sob o governo Lula, o Brasil buscou um maior distanciamento de Washington, outros países sul-americanos também se distanciaram de Brasília. Cada vez mais países passaram a negociar com potências de fora da região. Por exemplo, a Colômbia firmou um acordo de segurança com os EUA, a Argentina conquistou o *status* de aliado extra-OTAN, e Chile, México e Peru consolidaram a Parceria Transpacífica.

Por isso a América Latina é, hoje, uma colcha de retalhos de organizações segmentadas e sobrepostas. Temas globais vêm sendo tratados por grupos indicados de potências sem vinculação geográfica, como no passado. Do mesmo modo, composições regionais litorâneas ou transoceânicas serão mais valorizadas do que regionalismos tradicionais baseados no compartilhamento de fronteira: quanto maior a disparidade entre superpotências e potências secundárias, maior é a probabilidade de potências secundárias buscarem parceiros longínquos, em detrimento de países vizinhos.

De fato, os países latino-americanos exportadores de *commodities* de baixa poupança apresentam um padrão de desempenho econômico "altamente determinado pelas oscilações do preço de *commodities* e das taxas de juros internacionais. As economias expandem quando o preço das *commodities* está alto e as taxas de juros internacionais, baixas. E as crises são mais prováveis no cenário inverso" (Campello, 2014). Para que haja estabilidade econômica, é necessário que pelo menos uma dessas duas variáveis jogue a favor, como ocorreu entre 2012 e 2017, quando apenas as taxas de juros estavam favoráveis. Por mais que desfechos políticos também dependam de fatores domésticos e da capacidade de lideranças, mesmo os governantes prendados penaram durante as vacas magras.

Quatro conclusões preliminares se destacam. Primeiro, é improvável que existam condições favoráveis para um multilateralismo efetivo nos próximos anos. Segundo, embora dependam de mercados, e não de agentes, as condições externas são predominantemente determinadas por dois países: os EUA (uma vez que o Fed define o ritmo das taxas de juros internacionais) e a China (cuja taxa de crescimento praticamente determina o preço de *commodities*). Terceiro, os Estados latino-americanos continuarão divergindo

em termos de dotação de recursos naturais e do decorrente principal parceiro internacional, se EUA ou China. Queira ou não queira, o futuro próximo da região está atrelado à evolução política e econômica das duas superpotências mundiais. A longo prazo, a ascensão de novas potências globais, como a Índia, também será determinante. E, finalmente, é improvável que a América Latina se torne protagonista nas relações internacionais. Diferentes combinações entre Estados podem emergir em alguns períodos e a depender dos objetivos, mas não haverá uma estratégia regional comum. A divergência de interesses e cálculos nacionais seguirá ditando o rumo.

Continuidade ou Distanciamento? As Relações EUA-América Latina

“A ordem unipolar que caracterizou as relações entre EUA e América Latina no século 20 é, hoje, uma relíquia” (Williams, 2015, 207). Do ponto de vista dos EUA, as atuais relações com a América Latina se limitam à baixa política (tudo menos defesa) e são regidas pela teoria da relatividade: energia, migração e cocaína ao quadrado. Esse trocadilho reflete a abordagem realista das relações internacionais apresentada no livro *Diplomacia*, escrito por Henry Kissinger em 1994, no qual o autor descreve os EUA como o bastião de uma tradição anti-imperialista, relutante em intervir nos assuntos domésticos de outros países. Evidentemente, a América Latina está ausente dos inúmeros exemplos históricos traçados na obra. Mesmo após o governo do Presidente Theodore Roosevelt, o “quintal” escapou ao radar dos principais formuladores da política externa americana.

Durante a Guerra Fria, salvo exceções, como a crise dos mísseis de Cuba em 1962 e as guerras civis centro-americanas nos anos 1980, a América Latina não era considerada um campo de batalha prioritário pelas autoridades americanas. No geral, os EUA se limitavam a fornecer financiamento, treinamento e informação a governos ou combatentes aliados, enviando ocasionalmente fuzileiros navais para disciplinar uma nação rebelde. Apesar disso, as tensões políticas permaneceram elevadas na região durante todo o período. Dissipada a ameaça comunista, o fim da bipolaridade parecia ser uma oportunidade para o fortalecimento das relações interamericanas.

A Iniciativa para as Américas, lançada pelo Presidente George H.W. Bush em 1990, e as negociações para o estabelecimento da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), inauguradas pelo Presidente Bill Clinton em 1994, revelam essa mudança de postura. Os dois projetos priorizavam mais as relações econômicas do que as dimensões estratégica e ideológica prevaletentes até então, mas nenhum dos concertos macrorregionais foi adiante. Embora a Cúpula das Américas de 2005 (realizada em Mar del

Plata, Argentina) seja considerada, por muitos, a derrocada da ALCA, pouco se menciona que a resistência latino-americana – em particular, dos países do Mercosul e da Venezuela – não foi maior do que a pressão interna dos sindicatos e dos setores protecionistas americanos, que se opuseram às iniciativas por meio de *lobbies* no Congresso.

Ao longo das últimas duas décadas, a relação com os vizinhos do sul foi pouco priorizada na política externa americana. Os Estados latino-americanos não impõem ameaças estratégicas tampouco constituem aliados relevantes ou geram oportunidades no enfrentamento a ameaças estrangeiras. Evidentemente, ocorreram exceções a partir de temas específicos ou países mais problemáticos. O Plano Colômbia, por exemplo, aprovado com apoio bipartidário durante o governo Clinton em 2000, foi um sucesso, embora mais em termos da afirmação da autoridade estatal colombiana do que no combate ao narcotráfico.

Além disso, a drástica mudança de política e a maior abertura de Cuba durante o governo do Presidente Barack Obama em 2014 foi amplamente comemorada na América Latina. Também durante o governo Obama, foi dada mais atenção à crise de governança dos países do Triângulo Norte da América Central (El Salvador, Guatemala e Honduras), na tentativa de se combater as causas subjacentes da migração aos EUA. Em 2017, as relações entre EUA e México pioraram consideravelmente após Donald Trump explorar os dois temas que impulsionaram sua candidatura à presidência em 2016: comércio e imigração. Nesse sentido, pode-se argumentar que, comparada a décadas anteriores, a atual agenda de Washington para a América Latina é mais orientada pela política doméstica.

É claro que, para alguns governos latino-americanos, os EUA são, de fato, uma prioridade – mesmo que Washington não compartilhe dessa visão. Cuba e Venezuela consideram os EUA uma ameaça à segurança nacional; enquanto outros países, como a Colômbia, veem os EUA como um aliado estratégico indispensável. Tendo em vista o passado intervencionista e o presente incerto de Washington, o futuro das relações interamericanas pode ser dividido em três áreas de política mais amplas: segurança, economia e questões transnacionais que talvez requeiram uma arquitetura de governança regional. Embora seja improvável que o tema da segurança ocupe lugar de destaque na agenda interamericana, talvez ele exacerbe conflitos enraizados em outros âmbitos. Três subdimensões merecem ser exploradas: conflitos territoriais, terrorismo e intervenção de uma potência extrarregional.

É provável que conflitos territoriais esporádicos, inter ou intraestatais, ocorram na região. Não são esperadas guerras convencionais, e disputas militarizadas interestatais serão raras. Mas não se deve descartar o fracasso ou o colapso de determinados Estados, como Haiti e, cada vez mais, Venezuela.

O fim do regime cubano também é um fator de extrema inquietação. Conflitos poderão ser provocados, entre outros fatores, por desastres naturais, “doença holandesa”, governança precária e iniciativas separatistas, e possivelmente deixarão como legado Estados falidos incapazes de garantir a ordem pública e o controle de fronteiras. Além de episódios de violência massiva em âmbito nacional, há a possibilidade de contágio através dos reflexos econômicos e, sobretudo, migratórios. O fomento à estabilidade doméstica para evitar guerras civis ou vácuos de poder talvez se transforme em um dos maiores impasses da diplomacia interamericana.

Mas a democracia não será bem alavancada por meio da intervenção direta dos EUA. Apesar disso, a intervenção dos EUA na Venezuela vêm permeando o debate político em função da gravidade da situação e dos impactos da crise migratória nos países vizinhos (paradoxalmente, por mais que países mais próximos tenham o enorme influxo de refugiados, países mais distantes, como os do Cone Sul, se beneficiarão da migração de mão de obra qualificada da Venezuela). Iniciativas que não incluem os EUA, como as mediações do Grupo de Contadora na América Central ou o atual Grupo de Lima no caso venezuelano, são mais apropriadas para lidar com governos fraudulentos da América Latina. Do mesmo modo, a Organização dos Estados Americanos (OEA) poderia ser mais efetiva se outros membros além dos EUA assumissem a dianteira nos casos de querelas diplomáticas em países da região.

O terrorismo é raramente associado à América Latina. Mas, embora dificilmente se torne um tema prioritário na região, ele ocupará mais espaço. Esse é um assunto que tende a gerar mais cooperação do que conflito: diferentemente do período da Guerra Fria, praticamente todos os Estados da região, em vez de promotores, são ou serão vítimas potenciais do terrorismo. Até a ambiguidade venezuelana sobre a questão diminuiu, em parte, devido aos problemas domésticos. O peso do terrorismo na agenda política regional dependerá da ocorrência de atentados ou da credibilidade das ameaças, que aumentarão num mundo mais turbulento. De todo modo, dado que as fontes mais plausíveis não estão no continente americano, é improvável que o terrorismo afete significativamente as relações interamericanas.

Como o desenvolvimento e o controle de armas de destruição em massa foram descartados pelos três países latino-americanos com capacidade nuclear (Argentina, Brasil e México), a intervenção de uma potência extrarregional constitui a maior ameaça estratégica às relações interamericanas. Impressionantemente, os países com a retórica mais antiamericana não possuem nem a tecnologia nem os fornecedores. As únicas potências globais com capacidade de projeção militar são China e Rússia, mas dificilmente elas intervirão na região para além da venda de

armamento convencional ou da instalação de centros de monitoramento. Alguns analistas também apontam que a maior projeção do Comando Sul dos EUA (USSOUTHCOM, na sigla em inglês) e seu papel central no combate ao narcotráfico são indícios de uma maior militarização da política externa americana para a América Latina.

A economia deverá ser um tema mais prioritário do que a segurança na agenda interamericana. Novamente, torna-se útil dividir a economia em três categorias distintas: investimento e comércio, regulação e energia.

O atual presidente dos EUA, Donald Trump, já deixou claro que, no que tange ao investimento e às relações comerciais, ele prefere o conflito à cooperação. A renegociação do NAFTA (agora USMCA) e o apelo constante ao muro na fronteira tendem a amargar a relação dos EUA com o México, independentemente das ações do Presidente Andrés Manuel López Obrador. Enquanto isso, no resto da região, pequenos embates emergirão de tempos em tempos. Confrontos de grande proporção ou acordos abrangentes serão improváveis, embora compromissos específicos tendam a ser firmados conforme a necessidade. A América Latina não será alvo das guerras comerciais ou cambiais travadas pelos EUA, mas poderá ser afetada. Com a ascensão de Trump, parece cada vez mais remota a probabilidade de os EUA convocarem os países latino-americanos para deter a influência chinesa na região. Na realidade, os EUA não possuem ferramentas e recursos suficientes para contrabalançar a maior presença chinesa, problema agravado pela progressiva disfunção e paralisia política de Washington.

Também no plano econômico, é bem improvável que a regulamentação de normas e patentes ganhe destaque na agenda. Independentemente da posição que os EUA assumir, os países da América Latina são, em sua maioria, passivos em termos de regulações internacionais. As únicas exceções são México, que pode ser abordado bilateralmente, e Brasil – apesar do discurso oficial, ambos demonstram pouco interesse estratégico pelos EUA. O restante da América Latina é predominantemente composto por consumidores, e não produtores, de normas e patentes. É difícil crer que alguma transformação global altere a falta de importância relativa da região nesse quesito.

Embora preponderante, o tema energético talvez seja o mais nebuloso devido ao maior impacto das inovações tecnológicas, por excelência, imprevisíveis. De fato, a autossuficiência energética dos EUA, baseada no *fracking* e no gás de xisto, e seu impacto depreciativo nos preços globais contribuíram para o colapso econômico da Venezuela. Por outro lado, o México talvez altere a matriz de produção e exportação para reduzir a dependência do petróleo e de seu principal comprador. É possível que avanços nas fontes de energia renováveis provoquem a reversão da única assimetria histórica benéfica à América Latina, ao tornar a região dependente de importações de

energia dos EUA. O fracasso do Brasil na utilização das reservas de petróleo do pré-sal para o fomento de novas tecnologias extrativas é um exemplo claro dos obstáculos enfrentados pela América Latina na conquista da autossuficiência energética e na geração de encadeamentos industriais. Seja qual for o caso e independentemente do cenário internacional, é provável que o tema energético permaneça no topo da agenda conjunta da região.

Dois temas transnacionais relevantes também serão prioritários na agenda interamericana: migração e tráfico de drogas.

Migrantes e refugiados podem se transformar no maior desafio para a cooperação interamericana. Enquanto o fluxo migratório está associado a assimetrias econômicas e redes de sociabilidade, crises de refugiados são tributárias de condições políticas adversas, como regimes repressivos ou Estados disfuncionais. Grandes êxodos, como no Haiti no passado e o fluxo acelerado na Venezuela, podem provocar o colapso de cidades de fronteira e desestabilizar Estados vizinhos. Um conjunto sólido de políticas das potências regionais deveria conciliar regras generosas de acolhimento nos países hospedeiros e medidas destinadas a estabilizar economias frágeis e gerenciar transições de regime nos países de origem. No entanto, é importante se atentar para o nível e o tipo de intervenção para evitar uma reação nacionalista. Um exemplo contrastante de política nociva é a estarecedora deportação em massa de cidadãos centro-americanos conduzida pelos EUA, que vem ocorrendo há anos sob diversos governos. O resultado foi a disseminação do fenômeno das *maras*, gangues criminosas caracterizadas pela violência extrema, e o caos provocado, especialmente, em El Salvador, Guatemala e Honduras.

Assumindo que os EUA não modificarão a postura proibicionista, o tráfico de drogas continuará sendo um estorvo nas relações EUA-América Latina. Na realidade, quanto mais os governos latino-americanos tratarem os narcóticos como uma problema de saúde pública, e não de segurança, maior será a disparidade em relação aos EUA. Mas, contanto que cresça a compreensão na cena internacional, políticas de descriminalização não serão necessariamente desencorajadas. Esse é um dos poucos temas em que a UE pode desempenhar um papel protagonista para equilibrar ou compensar discordâncias interamericanas. Além disso, talvez essa seja a única área em que a América Latina pode tomar a iniciativa e conduzir a agenda, inclusive internacionalmente, uma vez que a região já sofre com a produção massiva de drogas e com as mazelas do narcotráfico. Um reflexo do potencial de influência da região sobre o tema é o relatório elaborado por três ex-presidentes – Fernando Henrique Cardoso, do Brasil, César Gaviria, da Colômbia, e Ernesto Zedillo, do México – para a Comissão Global de Políticas sobre Drogas (Comissão Latino-Americana sobre Drogas e Democracia s.d.),

patrocinada pela ONU. Nele, os ex-governantes fazem um apelo para acabar com o “desastre rotundo” da guerra às drogas. No mesmo teor, o presidente do México, López Obrador, anunciou passos em direção à descriminalização da maconha e de outras drogas, o que pode vir a comprometer a relação do país com o governo Trump.

Em suma, as perspectivas para as relações interamericanas podem ser descritas da seguinte maneira. A boa notícia é a improbabilidade de deterioração da segurança. A América Latina continuará sendo uma região pacífica. Salvo alguns casos extremos, como Cuba, Nicarágua e, é claro, a Venezuela, os interesses e as ameaças são bastante convergentes no continente americano. É improvável que o cenário se agrave, uma vez que as potências de fora da região não têm indicado nenhuma intenção de desafiar os EUA em sua zona de influência, e o terrorismo transnacional não tem raízes nem alvos no continente.

No plano econômico, embora ninguém cogitasse que as Américas integrariam mercados nacionais para além do livre comércio, nem mesmo essa etapa foi concluída. Na verdade, as condições atuais sugerem que os países latino-americanos, além de não se comprometerem a nenhum esforço de coordenação significativo em termos de políticas públicas, também não investirão na construção de uma arquitetura de governança regional. Consequentemente, qualquer negociação entre EUA e América Latina envolvendo comércio, investimentos e regulamentos provavelmente será realizada por meio de interações bilaterais. O padrão emergente, em vez de regional ou multilateral, será *ad hoc* e bilateral, apesar da aparência de unilateralidade na assimetria entre as partes. No entanto, há um tema muito mais nebuloso e potencialmente relevante: energia, cuja evolução depende da descoberta de recursos, dos avanços tecnológicos e de preços internacionais necessariamente imprevisíveis.

Os maiores transtornos continuarão sendo transnacionais, principalmente relativos ao narcotráfico e à migração. Nesse quesito, a América Latina e os EUA sustentam posições contrárias: enquanto drogas e migrantes são procedentes da América Latina, os EUA reclamam da condição de destinatários, independentemente de sua responsabilidade no estímulo aos dois fluxos.

Portanto: Energia, migração e cocaína ao quadrado.

Apesar da retórica e da impopularidade de Trump na região, a realidade das relações entre EUA e América Latina não mudou tanto desde que ele assumiu o poder. Para começar, como o México foi o maior alvo da ira do presidente em matéria de comércio e imigração, outras nações conseguiram manter, pragmaticamente, boas relações com Washington. A única exceção é o desmantelamento parcial da aproximação com Cuba, realizado durante o

governo Obama, com o reestabelecimento de algumas sanções econômicas, apesar da manutenção de relações diplomáticas. Apesar disso, hoje a questão cubana tem menos importância nas relações regionais do que antes das mudanças instituídas no governo Obama. Há muito tempo que a América Latina não tem sido uma prioridade para Washington. O governo Trump não é exceção.

Um novo e potencial fator complicador nas relações entre EUA e América Latina nos próximos anos será a pressão exercida por Washington para que os países latino-americanos escolham o parceiro preferencial: EUA ou China. O governo Trump vem ameaçando punir países que reconhecem a China, e não Taiwan, ou que realizam grandes investimentos com capital chinês. É provável que táticas coercitivas como essa criem ressentimentos em relação a Washington numa região altamente pragmática que almeja o crescimento e a redução da pobreza.

Embora o então secretário de Estado dos EUA John Kerry tenha declarado, no dia 13 de novembro de 2013, na Organização dos Estados Americanos, que “a era da Doutrina Monroe chegou ao fim”¹, o primeiro secretário de Estado do governo Trump, Rex Tillerson, numa sessão de perguntas e respostas após uma palestra realizada na Universidade do Texas em Austin, no dia 1º de fevereiro de 2018, rebateu afirmando: “Eu acho que [a Doutrina Monroe] é, hoje, tão importante quanto no dia em que foi criada” (Restrepo, 2018). Contudo, ao contrário da Doutrina Monroe, a política chinesa para a América Latina não visa explicitamente influência política ou militar. O foco da China é o intercâmbio comercial e financeiro, que pode ser mutuamente benéfico. Beijing não mostra pretensões de exportar o modelo político do país e não ameaça regimes domésticos. Ainda assim, algumas questões espinhosas merecem ser ponderadas: Xi Jinping alterará o rumo da relação da China com a América Latina? A China – com ou sem a ajuda da Rússia – tirará proveito da reconstrução e do controle da Venezuela em caso de colapso do regime bolivariano? A diplomacia de povo-para-povo da China e o intercâmbio monetário serão capazes de capturar a imaginação e comprar a lealdade de parte significativa das elites latino-americanas?

¹ “Remarks on U.S. Policy in the Western Hemisphere” (ou “Considerações sobre a Política dos EUA para o Hemisfério Ocidental”, em tradução livre), arquivo digital do Departamento de Estado dos EUA, <https://2009-2017.state.gov/secretary/remarks/2013/11/217680.htm>.

Uma Nova Velha Hegemonia? As Relações China-América Latina

Com a emergência do protagonismo da China, os países da América Latina têm a oportunidade de superar ou conter a *hegemonia* dos EUA. Embora a região tenha desenvolvido estratégias de diversificação das relações econômicas e políticas externas, “se a potência aspirante e o hegemom entrarem em conflito aberto, os países da América Latina serão obrigados a assumir um lado, posição que consideram desconfortável, exceto quando determinados projetos políticos internos apoiam claramente uma opção em detrimento da outra” (Paz, 2012, 33). A ascensão da China na cena internacional assumiu duas formas aparentes na América Latina – comércio e investimento – e duas formas menos evidentes – cooperação financeira e influência política.

O comércio de bens entre a China e a América Latina atingiu o pico em 2013, mas depois arrefeceu e estagnou. Apesar da perspectiva de recuperação, as taxas de crescimento registradas até 2012 não se repetirão. O menor dinamismo teve consequências assimétricas. A América Latina perdeu importância no comércio exterior chinês, enquanto a China desbancou a UE e se tornou o segundo maior parceiro comercial da América Latina. A maioria dos países da região – principalmente México e diversos Estados da América Central – registram déficits comerciais com a China.

O comércio da América Latina com a China é menos diversificado do que com o resto do mundo e se resume basicamente a agricultura, metais e energia. A concentração também é evidente nas parcerias comerciais: dois terços das importações chinesas da América Latina são procedentes do Brasil, montante que chega a mais de 95% quando se inclui Argentina, Chile e Uruguai. O grau de distorção das relações comerciais realça as vulnerabilidades da região.

O investimento direto chinês aumentou consideravelmente em 2010, mas depois se estabilizou. Os dados oficiais não capturam a real magnitude dos investimentos, já que grande parte é transmitida por meio de outros países ou territórios, como Hong Kong. Os quatro bancos comerciais da China – Banco da Construção da China, Banco Industrial e Comercial da China, Banco da China e Banco de Comunicações da China – expandiram a presença e o escopo de serviços em países importantes, e os dois bancos institucionais da China – Banco de Exportação e Importação da China (Eximbank) e Banco de Desenvolvimento da China – permanecem na lista de maiores credores da América Latina. Empresas chinesas estão por trás de amplos projetos de infraestrutura, alguns sob o bordão Iniciativa Um Cinturão, Uma Rota (ICR), um massivo programa de investimentos em infraestrutura através do qual a China vem despejando bilhões de dólares mundo afora. Com a inserção da

América Latina na ICR, é provável que a região receba mais recursos das instituições financeiras chinesas. O que chama a atenção é que a estruturação geográfica da ICR não é nem fixa nem delimitada pelas regiões mundiais convencionalmente estabelecidas.

Pelo contrário, os corredores econômicos, as zonas de trânsito, os polos econômicos e os ecossistemas técnicos contemplados na iniciativa comprometerão arranjos regionais já existentes. Como observam Margaret Myers e Kevin Gallagher (2018), o desafio é transformar a América Latina em um delineador, e não em um tomador, do crédito chinês. O problema é a falta de coordenação estratégica centralizada da América Latina e o fato de nenhum país da região ser capaz de delinear individualmente as políticas chinesas.

Do ponto de vista da China, a América Latina – particularmente a América do Sul – é predominantemente um produtor de *commodities*, fato refletido pelo perfil do investimento direto realizado pelo país. Entre 2010 e 2014, 90% de todo investimento chinês na região foi direcionado para recursos naturais, comparado a 25% para todo investimento direto estrangeiro não procedente da China. Apesar do tão alardeado rótulo “Sul-Sul”, as relações entre China e América Latina mostram sinais de uma reconfiguração do padrão centro-periferia.

Recursos naturais podem ser extraídos, como no caso da mineração, ou produzidos, como no caso da agricultura. A China investe em ambos, com ênfase em mineração nos países do Pacífico e em produtos agrícolas na Argentina e no Brasil. As quatro maiores empresas de petróleo da China estão presentes em todos os países exportadores de hidrocarbonetos da América Latina, com exceção da Bolívia e do México. Em contraste, investimentos em mineração são mais concentrados e já acarretaram conflitos socioambientais. Em muitos casos, o dinheiro chinês assume a forma de empréstimos (a empresas ou governos), e não de investimento direto, estratégia destinada à estabilização de retornos e à mitigação de riscos.

O investimento chinês nos setores agrícola e industrial segue limitado, mas mostra sinais de crescimento, embora grandes projetos de investimento ainda não tenham se materializado. O fluxo inverso é irrisório: o investimento da América Latina na China permanece incipiente. Num relatório recente da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, foi chamada a atenção para os três desafios da América Latina envolvendo o investimento direto chinês: ampliação do volume; diversificação dos países e dos setores econômicos receptores; e a sustentabilidade social e ambiental dos empreendimentos, principalmente em relação a atividades extrativas (CEPAL, 2016).

No geral, os laços da China na América Latina permanecem restritos a poucos países: Argentina, Brasil, Chile, México, Peru e Venezuela. O comércio

continuará orientando as relações sino-latino-americanas, mas há espaço para diversificação na linha das seis áreas delineadas pelo presidente chinês, Xi Jinping, no “Quadro de Cooperação 1+3+6” de 2014: energia e recursos, infraestrutura, agricultura, inovação científica e tecnológica, e tecnologias da informação. As políticas resultantes deverão incluir medidas destinadas a estratégias de mitigação e controle de danos, principalmente em relação ao meio ambiente, que tendem a provocar reivindicações da sociedade civil. É provável que temas ligados à segurança fiquem de fora da agenda para evitar a insatisfação dos EUA.

Por ora, a incursão da China no Hemisfério Ocidental não tem se caracterizado nem pela espontaneidade nem pela hostilidade. Nos primeiros anos do século, havia um diálogo institucional entre a China e os EUA acerca da América Latina. Originalmente, os EUA não haviam atraído a China com a intenção de frear ou conter as iniciativas chinesas, e sim de moldá-las (Paz, 2012). Mas hoje esse processo está suspenso.

A influência política da China se restringe às relações comerciais? Numa pesquisa recente sobre as relações comerciais e financeiras da América Latina com a China e com os EUA de 2003 a 2014, foi constatado que as principais relações da China eram com países onde os EUA exerciam menos influência (Urdinez et al., 2016). Para explicar esse fenômeno, foram apresentadas três hipóteses: diversificação, acomodação e contestação.

A hipótese da diversificação defende que “países marginalizados pelos EUA podiam se diversificar e encontrar na China uma alternativa de parceria comercial” (Urdinez et al., 2016). Embora seja reconhecida a agência dos países latino-americanas, segundo os autores, essa hipótese é a menos provável, uma vez que a interação da China parece limitada à atuação estatal (sugerindo que a iniciativa parte de Beijing). Na hipótese da acomodação, “Beijing poderia estar mesclando os objetivos econômicos e políticos através da expansão intencional em direção às periferias da zona de influência dos EUA, com vistas a não criar caso com Washington” (Urdinez et al., 2016, 4). A terceira hipótese implica numa estratégia de contestação ativa. Nesse cenário, “Beijing estaria utilizando a diplomacia econômica para comprar aliados na região entre aqueles renegados por Washington, afastando-os das garras da águia para atraí-los às garras do dragão” (Schenoni, 2016). É de se argumentar que o único país onde a China exerce influência política é a Venezuela, mas a relação tem menos a ver com ideologia e mais com o interesse em acessar as maiores reservas de petróleo do mundo.

Há alguns anos, Margaret Myers chamou a atenção para a “agenda política surpreendentemente estática” da China na região (2015, 213), afirmando que a interação chinesa não visava à concorrência com os EUA, mas representava uma alternativa para promover os objetivos tradicionais de

política externa do país, como o reconhecimento de “economia de mercado”, questões envolvendo Taiwan e a política em relação ao Tibete. De fato, 11 dos 20 Estados que sustentam relações diplomáticas com Taiwan estão localizados na América Latina e no Caribe. A expansão de unidades do Instituto Confúcio na região (já são mais 20 espalhados por nove países) é uma manifestação da crescente propensão chinesa ao exercício de *soft power* como forma de suavizar a projeção econômica e política do país.

Apesar disso, a ascensão de Xi ao poder injetou um novo ânimo na agenda chinesa para a América Latina. O feito mais notável foi o reconhecimento diplomático, por parte do Panamá (2017), da República Dominicana e de El Salvador (2018), da República Popular da China, em detrimento do antigo parceiro, Taiwan. Embora desprovida de hostilidade, a presença Chinesa está se tornando mais assertiva. Como observado por Myers, o mais recente relatório político da China sobre a América Latina (e o segundo da história), publicado em 2016, veio acompanhado de inúmeras visitas de autoridades de alto escalão, novas (embora ainda vagas) referências à América Latina e ao Caribe no contexto da ICR e um rol ainda maior de projetos de infraestrutura ligados à ICR. A evolução dessa estratégia dependerá apenas parcialmente das escolhas realizadas pela América Latina, independentemente do grau de impacto de algumas das futuras eleições presidenciais. Por ora, a região não tem sido capaz de impulsionar a própria agenda e as próprias prioridades com relação à China.

Resto do Mundo

Hoje as relações entre a UE e a América Latina vêm sendo “marcadas por uma interdependência relativamente baixa e por assimetrias enraizadas” (Müller et al., 2017, 64). Ademais, elas “carecem de um foco objetivo e, embora sejam densas, estão altamente dispersas em meio a uma gama de tópicos e padrões” (Gratius, 2015, 223). Duas macrotendências explicam esse padrão, que dificilmente se alterará: a gradativa perda de importância relativa da UE e a fragmentação de interesses e estratégias latino-americanas. Portanto, a narrativa almejada pela UE para definir a relação bilateral — o inter-regionalismo — é, hoje, uma relíquia acadêmica.

Gratius procura definir as relações da UE com a América Latina e o Caribe a partir de quatro círculos concêntricos: um escudo abrangente de interações interregionais; cooperação sub-regional para o desenvolvimento (particularmente em arranjos com Estados-membros menores da América Central e do Caribe); cooperação bilateral com economias emergentes maiores; e relações especiais com alguns Estados específicos, nomeadamente Brasil, Cuba e México. Esses círculos são simbólicos,

mas não têm peso econômico ou geopolítico real. Apesar do histórico de aliança comercial entre a UE e o Mercosul, o fracasso na ratificação de um acordo de comércio e investimentos reflete o predomínio de interesses protecionistas sobre estratégias geopolíticas. Com início em 2000, foram 18 anos de negociações intermitentes e frustradas. De acordo com um relatório publicado pelo Parlamento Europeu em março de 2018, “os interesses ativos da UE tendem a contrastar com os interesses passivos do Mercosul, em parte, devido à baixa competitividade de setores do Mercosul que há muito tempo são resguardados da concorrência externa por meio de tarifas elevadas”. Para a consternação dos autores, esse truísmo serve para os dois lados.

Em 2007, a UE lançou uma parceria estratégica para ampliar os laços com o Brasil. A primeira cúpula UE-Brasil da história foi realizada em Lisboa, após a presidência portuguesa do Conselho Europeu. O evento teve duas consequências. Por um lado, foi conferido ao Brasil o mesmo *status* de outras potências emergentes com as quais a UE já tinha assinado acordos de parceria estratégica: China, Índia, Rússia e África do Sul. Por outro, o Brasil foi distinguido dos outros países latino-americanos, ferindo os objetivos proclamados da UE de negociações de bloco para bloco. Embora questões comerciais tenham sido excluídas dos acordos, e colocadas sob o âmbito direto do Mercosul, “temas centrais da nova parceria incluíram um multilateralismo efetivo, mudanças climáticas, energia sustentável, combate à pobreza, o processo de integração do Mercosul, e estabilidade e prosperidade da América Latina”. Segundo o site da UE, “a nova relação elevou a posição do Brasil, da região do Mercosul e da América do Sul no mapa político da UE”. No entanto, a maioria dos vizinhos do Brasil se sentiram excluídos do mapa e viram o movimento como um maior enfraquecimento da integração regional.

A extensão do fracasso das negociações UE-Mercosul colocará em xeque os prospectos de inter-regionalismo, mas o sucesso das negociações não será suficiente para garantir sua sobrevivência. Seja qual for o caso, por mais que as relações arrefeçam, a UE continuará sendo um parceiro comercial e de investimentos relevante para muitos países latino-americanos. Entretanto, a influência geopolítica e a capacidade de ditar rumos internacionais da Europa continuarão ruindo.

Se a demografia for um sinal do destino, apenas dois países serão capazes de influir significativamente na América Latina tal como ocorreu com a China no início dos anos 2000: a Índia, ao ver sua influência aumentar, e a própria China, ao presenciar uma derrocada semelhante à da União Soviética. O primeiro cenário seria favorável, mas é totalmente incerto; o segundo cenário é desfavorável e improvável, mas não impossível.

A América Latina não é uma prioridade da política externa indiana. Decerto, a Índia dobrou o número de missões diplomáticas, de 7 para 14,

entre 2002 e 2012, e expandiu as relações comerciais a partir de 2012, em parte, como consequência das sanções contra o Irã. O investimento indiano tem uma boa reputação na região e é visto como menos intrusivo do que o chinês. Apesar disso, a intensidade do comércio e dos investimentos ainda é muito baixa. As relações da Índia se limitam a parceiros específicos e praticamente não incluem interações com blocos regionais (Gardini e Miguel Müller, 2017). O Brasil é um caso à parte, uma vez que a cooperação vai além das relações meramente econômicas e se estende ao âmbito político. Mesmo assim, o maior crescimento e o maior apetite por *commodities* da Índia talvez abra portas interessantes para a região.

As relações da Coreia do Sul e do Japão com a América Latina se distinguem das relações da China e da Índia e são diferentes entre si. O grosso das exportações de capital intensivo da Coreia do Sul se destinam aos dois gigantes da região, Brasil e México, enquanto as importações são basicamente provenientes do Brasil e do Chile. Embora o Japão também tenha poucos parceiros na região, o país tem raízes mais profundas, laços mais complexos e investimentos mais diversificados do que qualquer outra nação asiática. Brasil e Peru possuem grandes diásporas japonesas (cerca de dois milhões de pessoas), formadas em duas levas durante o século 20. Outra particularidade é o fato de que, para muitos países pequenos (mormente na América Central), o Japão é um parceiro comercial mais importante do que a China. O Japão almeja contrabalançar o peso da China, mas não possui recursos para tal.

Em contraste com a posição chinesa, o foco da Rússia na América Latina é geopolítico. O país se limita a um conjunto restrito de parceiros e setores, com ênfase na venda de armamentos. Salvo algumas poucas exceções, como Cuba e, em menor grau, a Venezuela, mercados, empréstimos e investimentos russos não são cruciais para os países latino-americanos (Ellis, 2017). Embora se preveja uma maior influência da Rússia em caso de vitória eleitoral de partidos de esquerda ou populistas em países importantes, é difícil imaginar como tais expressões políticas incidirão num realinhamento drástico de política externa sem que seja provocado um colapso total, como ocorreu com a Venezuela.

Por ora, o avanço russo na América Latina tem sido contido pelo progresso chinês – tanto político quanto econômico – na região. No entanto, os interesses dos dois países podem convergir caso os EUA resolvam reavivar a Doutrina Monroe.

Conclusões

A tendência é que as relações entre a América Latina e o mundo apresentem três padrões no futuro próximo: dependência regional, dissociação de políticas e dispersão intrarregional.

Por **dependência regional**, entende-se que o destino da América Latina é determinado exogenamente. Contudo, diferentemente da dependência tradicional, em que Estados nucleares traçam estratégias para controlar Estados periféricos, além da agência direta, a atual forma de dependência é determinada por forças de mercado impessoais. O crescimento econômico e a estabilidade política da maioria dos países latino-americanos estão subordinados ao preço das *commodities* e às taxas de juros. Como o crescimento depende da China e a estabilidade política, dos EUA, a evolução econômica e as estratégias de política externa dos países da região seguirão sendo fundamentais para o futuro da América Latina. A dependência regional permanecerá um tema central, mesmo se o aumento do poderio financeiro da China e a revolução energética em curso nos EUA provocarem uma reviravolta a partir do maior fluxo de capital chinês e da maior influência americana sobre recursos.

Por **dissociação de políticas**, entende-se que, com exceção de regimes iliberais, como em Cuba, Nicarágua e Venezuela, considerações econômicas e políticas serão divergentes. Por mais que, para a maioria dos países da região, as ameaças à segurança e as estratégias bem-sucedidas continuem sendo moldadas pela contiguidade geográfica, o mesmo não ocorre no plano econômico. A segurança tem um caráter regional, enquanto a economia se globaliza, o que sugere uma metamorfose do regionalismo. A partir de agora, os países da América Latina terão mais responsabilidade do que nunca sobre a própria gestão da segurança – e serão mais impotentes do que nunca com relação ao próprio destino econômico.

Finalmente, por **dispersão intrarregional**, entende-se que não existe uma tendência única para a região. No entanto, a principal cisão não se dará entre os países do Pacífico e do Atlântico, mas entre os países do sul e do norte. A presença cada vez maior da China na América Latina é o resultado de dois fatores: a distribuição geográfica de recursos naturais e a menor influência americana na região. Apesar dos acordos comerciais firmados por outras nações asiáticas, como Japão e Coreia do Sul, com parceiros da América do Sul, nenhum país chegará perto de rivalizar com a China. Por outro lado, do Panamá para o norte, os fluxos comerciais, de investimento, migratórios, de remessas e mesmo o turismo seguem atrelados ao tradicional *hegemon* mais ao norte. Alianças fortes, como da Colômbia com os EUA ou da Nicarágua com a China, representam exceções sub-regionais, e não tendências.

Em suma, o mundo está cada vez mais multipolar. É difícil traçar padrões relativos à tendência de regimes domésticos, à ocorrência de conflitos militares interestatais e à estabilidade econômica internacional. Nesse cenário, os países latino-americanos parecem mais fragmentados, com políticas cada vez mais heterogêneas. Existem apenas polos regionais frágeis na América Latina, e a região não é um polo de crescimento mundial. A economia latino-americana permanece orientada para o exterior, mas cresce de forma centrífuga, em meio à multiplicação de polos extrarregionais, à dissociação de áreas de política e ao aumento da heterogeneidade intrarregional. A questão mais relevante – se a maior influência chinesa acarretará em cooperação ou conflito com os EUA, e entre os países da América Latina – ainda permanece em aberto.

Se, antes, a América Latina era uma única vizinhança problemática, hoje, a região parece estar se dividindo em duas, com impasses – e soluções – concentradas ora em Washington ora em Beijing. Apesar disso, ainda que uma casa cindida não consiga se manter em pé, o mesmo não pode ser dito de uma vizinhança. A fragmentação nem sempre gera conflito.

Referências

- Campello, Daniela. 2014. "Do Brazilian Voters Distinguish Merit from Luck?" *Washington Post* 10 de Novembro. <https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2014/11/10/do-brazilian-voters-distinguish-merit-from-luck/>
- CEPAL (Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos). 2016. *Relaciones económicas entre América Latina y el Caribe y China: oportunidades y desafíos*. Santiago: CEPAL.
- Comissão Latino-Americana sobre Drogas e Democracia. s.d. *Drugs & Democracy: Toward a Paradigm Shift*. http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2016/06/drugs-and-democracy_book_EN.pdf
- Ellis, Evan. 2017. "Russian Engagement in Latin America: An Update". *Global Americans* 5 de Dezembro. <https://theglobalamericans.org/2017/12/russian-engagement-latin-america-update/>
- Gardini, Gian Luca, e Nelia Miguel Müller. 2017. "Partners, Intruders or Exploiters? Extra-Hemispheric Powers in Latin America". Artigo elaborado para a Conferência ALACIP 2017, Montevidéu, 26–28 de Julho.
- Gratius, Susanne. 2015. "Latin America's Relation with Europe: A Stable but Limited and Fragmented Partnership". Em *Routledge Handbook of Latin America in the World*, editado por Jorge I. Domínguez e Ana Covarrubias, 223–34. Nova York: Routledge.
- Kissinger, Henry. 1994. *Diplomacy*. Nova York: Simon e Schuster.
- Müller, Gustavo G., Jan Wouters, Jean-Christophe Defraigne, Sebastian Santander e Kolja Raube. 2017. "The EU-Latin American Strategic Partnership: State of Play and Ways Forward". Parlamento Europeu, Bruxelas.

- Myers, Margaret. 2015. "Shaping Chinese Engagement in Latin America". Em *Routledge Handbook of Latin America in the World*, editado por Jorge I. Domínguez e Ana Covarrubias, 211–22. Nova York: Routledge.
- Myers, Margaret, e Kevin P. Gallagher. 2018. "Chinese Development Finance 'Down but Not Out' in Latin America". *Global Americans* 30 de Março. <https://theglobalamericans.org/2018/03/chinese-development-finance-not-latin-america/>
- Parlamento Europeu. 2018. "EU-Mercosur Free Trade Agreement". Legislative Train Schedule status report. <http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-balanced-and-progressive-trade-policy-to-harness-globalisation/file-eu-mercosur-fta/03-2018>
- Paz, Gonzalo. 2012. "China, United States and Hegemonic Challenge in Latin America: An Overview and Some Lessons from Previous Instances of Hegemonic Challenge in the Region". *The China Quarterly* 209 (1): 18–34.
- Restrepo, Dan. 2018. "Don't Turn Back the Clock: Tillerson Should Advance the U.S.-Latin American Partnership Into the 21st Century". Foreign Policy and Security post 5 de Fevereiro. Center for American Progress. <https://www.americanprogress.org/issues/security/news/2018/02/05/445991/dont-turn-back-clock-tillerson-advance-u-s-latin-american-partnership-21st-century/>
- Schenoni, Luis L. 2016. "Latin America Between the Eagle and the Dragon". *Global Americans* 20 de Outubro. <https://theglobalamericans.org/2016/10/latin-america-eagle-dragon/>
- Urdinez, Francisco, Fernando Mouron, Luis L. Schenoni e Amancio J. de Oliveira. 2016. "Chinese Economic Statecraft and U.S. Hegemony in Latin America: An Empirical Analysis, 2003–2014". *Latin American Politics and Society* 58: 3–30.
- Williams, Mark Eric. 2015. "The United States and Latin America". Em *Routledge Handbook of Latin America in the World*, editado por Jorge I. Domínguez e Ana Covarrubias, 199–210. Nova York: Routledge.

7

**Integração Latino-
Americana:
Regionalismo
Circunstancial**

Ana Covarrubias

Integração Latino-Americana: Regionalismo Circunstancial

Ana Covarrubias

Ao longo da história, e especialmente desde meados do século 20, os países da América Latina lançaram mão de inúmeras iniciativas destinadas à integração política e econômica, com o pressuposto de que a cooperação entre os países da região ampliaria o mercado para produtos latino-americanos, o peso dos países na cena internacional e a autonomia em relação a potências de fora, como EUA e, no século 21, China.

Pelo menos em tese, a integração latino-americana deveria ser relativamente fácil. Ao contrário de outras regiões, os países da América Latina compartilham uma história colonial, traços culturais e, com exceção do Brasil, a língua espanhola. Além disso, são Estados relativamente estáveis. Não existem movimentos separatistas significativos, e não há uma guerra entre países da região desde os anos 1930.

Ainda assim, o regionalismo latino-americano é caracterizado pela proliferação de diversas instituições que, apesar de muito ambiciosas, têm pouco impacto real. A maioria dos blocos se sobrepõe não só em termos de associação, mas também em relação a objetivos, e não incidiu em políticas mais coordenadas na região. Apesar da retórica de fraternidade, os governos latino-americanos não abrem mão do controle sobre políticas públicas e se recusam a ceder autonomia às instituições regionais. Sem liberdade de ação, as instituições regionais latino-americanas simplesmente não são capazes de operar.

Este capítulo oferece uma narrativa do regionalismo latino-americano, destacando o contraste entre uma forte e persistente retórica regionalista e o desempenho pífio dos mecanismos de integração empregados. Na América Latina, é raro projetos de integração transcenderem o contexto específico a partir do qual foram criados. Nesse sentido, eu argumento que a América Latina desenvolveu um tipo de regionalismo circunstancial, caracterizado por ciclos contínuos de otimismo e fundação de instituições, seguidos de inércia prolongada e negligência por parte dos governos nacionais, que preferem agir unilateralmente.

O capítulo está dividido em cinco seções. Na primeira seção, é traçado um breve retrospecto do regionalismo latino-americano e são examinados

os fatores por trás da noção de regionalismo circunstancial. Na segunda seção, é analisado o regionalismo capitaneado pelos EUA, com enfoque na Organização dos Estados Americanos (OEA) – que, paradoxalmente e apesar dos inúmeros problemas, continua sendo uma das instituições regionais mais sólidas da América Latina. Na terceira seção, é realizada uma comparação entre o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e a Aliança do Pacífico (AP) enquanto modelos de inserção na economia política internacional. Na quarta seção, serão abordadas a Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA), a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), iniciativas de ordenamento sub-regional e regional baseadas na convergência política, e não econômica. Finalmente, na conclusão, será ponderada a relevância de instituições supranacionais para o regionalismo nas Américas e serão destacados os principais desafios para uma integração profunda e duradoura.

Regionalismo Circunstancial

Desde a independência em relação a Espanha e Portugal, no começo do século 19, os governantes latino-americanos expressam o desejo de fortalecer os laços entre os países, integrar as economias e se posicionar de forma uníssonas perante o mundo. Um dos primeiros partidários da integração latino-americana foi o líder da independência Simón Bolívar, no início do século 19. No entanto, durante mais de um século, a instabilidade política em muitos países e a desconfiança entre nações vizinhas (como Argentina e Brasil) impediram uma maior cooperação regional.

Além da criação da OEA, patrocinada pelos EUA, em 1948 (debatida na próxima seção), a primeira tentativa séria de construir instituições regionais só veio no final dos anos 1960 e nos anos 1970. Esse período foi marcado por políticas de industrialização por substituição de importações em diversos países (ver capítulo 5), arcabouço ideológico que influenciou a fundação do Pacto Andino (1969), da Comunidade do Caribe (1973), do Sistema Econômico Latino-Americano e do Caribe (1975) e da Associação Latino-Americana de Integração (1980), entre outras organizações regionais e sub-regionais.

Apesar da expectativa de promoção do desenvolvimento econômico e social através da cooperação regional, essas instituições logo se mostraram incapazes de fomentar uma integração efetiva. Em meio a crises e instabilidades recorrentes, os governos da região preferiram manter as rédeas sobre a política econômica e o protecionismo comercial entre os países da região. Não à toa, até meados dos anos 1980, a maioria das instituições criadas nessa onda tinha perdido toda a relevância. Muitas continuam

operando formalmente, principalmente como cabides de emprego para alguns cargos lucrativos ocupados por indicação política.

O fim do século 20 foi marcado pela retomada do espírito regionalista na América Latina, tendência iniciada com a criação do Mercosul em 1991, em ampla medida, seguindo o tom da agenda liberalizante do Consenso de Washington. Diversas outras organizações foram criadas no início dos anos 2000, durante a fase de crescimento robusto das economias latino-americanas. Dessa vez, o regionalismo foi promovido por lideranças de esquerda e centro-esquerda, no rastro da chamada “onda rosa”. Nesse período, foram fundadas a ALBA (2004), a UNASUL (2008) e a CELAC (2010). Em 2011, a AP reuniu economias latino-americanas com plataformas voltadas à integração à economia mundial, principalmente envolvendo a região da Ásia-Pacífico.

Apesar do otimismo que cercou a criação dessas e de outras instituições regionais latino-americanas sem a presença do *hegemon* EUA, a maioria delas estagnou rapidamente, repetindo o padrão do passado. Mesmo antes do fim súbito do *boom* econômico por volta de 2013, estava claro que a retórica pró-integracionista dos presidentes latino-americanos não era compatível com a disposição demonstrada em ceder nas negociações ou em abrir mão da autonomia sobre a política externa e econômica. Infelizmente, esse fato pode ser atestado pela inépcia das instituições regionais (incluindo a OEA) em prevenir a implosão da democracia venezuelana ou o corolário de dramática crise econômica e humanitária vivenciado pelo país.

Diversos motivos explicam o estado do regionalismo nas Américas. O primeiro é a fragmentação global. No capítulo 6, Andrés Malamud analisa a maior complexidade do sistema internacional a partir da consolidação de vários polos de poder econômico e político em detrimento da hegemonia única dos EUA. Nesse contexto, os países latino-americanos passaram a dar preferência a relações bilaterais com potências extrarregionais e relutam em se sujeitar a diretrizes regionais. Esse fator sugere uma causa mais ampla para o regionalismo circunstancial: a relativa fragilidade dos países latino-americanos e a dependência a potências de fora da região, incluindo os EUA e potências emergentes, como China e até mesmo Rússia.

Em segundo lugar, apesar da retórica entusiástica de união das nações latino-americanas, os países da região adotam uma definição bem rigorosa de soberania que impede concessões significativas ou a acomodação de interesses alheios, um pré-requisito para qualquer processo genuíno de integração. Com base no princípio histórico de não interferência em assuntos domésticos de outros países, os governos latino-americanos não se mostram dispostos a ceder autonomia a órgãos regionais e preferem ter controle total sobre os termos de diálogo. Uma exceção é o Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH), discutido mais adiante.

Esse problema é agravado por um terceiro fator: a falta de liderança dos maiores países da região. No caso europeu, por exemplo, a França e a Alemanha funcionam como o motor do processo de integração, fornecendo apoio político, amparo econômico e políticas de incentivo para convencer nações menores a aderir a instituições comuns. Em contraste, os países da América Latina relutam em coadunar com as iniciativas lideradas pelo Brasil – ou pelo México – devido ao receio de aprisionamento às ambições geopolíticas e econômicas dessas nações maiores.

O Brasil comporta quase 40% do produto interno bruto da América Latina e um terço da população (enquanto a Alemanha representa apenas 20% da economia da União Europeia e cerca de 15% da população). Em função do peso do Brasil e de sua aspiração de se tornar uma potência mundial, outros países têm dificuldade em aceitar a liderança do país, fator acentuado pelos recorrentes episódios internos de crise econômica e instabilidade política. Ao mesmo tempo, a dependência cada vez maior do México à economia dos EUA também gera tensões com outras nações latino-americanas, que temem que o México se torne um representante de Washington nas instituições regionais.

Em suma, a fragilidade da América Latina *vis-à-vis* as potências externas, uma visão restrita de soberania e a falta de liderança dos maiores países da região vêm bloqueando muitas das iniciativas voltadas ao estabelecimento de mecanismos efetivos de integração regional. A combinação entre esses obstáculos e o velho discurso sobre as semelhanças e o destino comum das nações latino-americanas produz um tipo de regionalismo circunstancial: tentativas recorrentes de retomar o regionalismo que tendem rapidamente à estagnação.

Regionalismo Forâneo: O Sistema Interamericano

O Sistema Interamericano é composto por um concerto institucional entre EUA, América Latina e Caribe, e tem como objetivo promover a paz, a segurança e a cooperação em determinados temas. Seus dois componentes tradicionais mais importantes são a OEA, uma das instituições regionais mais antigas do mundo; e o Tratado do Rio. O SIDH, formado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos e pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, vem ganhando relevância desde os anos 1980 e constitui o terceiro pilar.

Após o fracasso retumbante de seu precursor direto – o movimento pan-americano da virada do século 19 para o 20 – a OEA foi fundada em 1948, no limiar da Guerra Fria. Dada a influência desproporcional dos EUA, durante as primeiras décadas de existência, a OEA servia basicamente como um instrumento de política externa americana na luta global contra o bloco

comunista. Em 1962, por exemplo, Cuba foi suspenso da OEA após aderir ao comunismo, e, em 1965, a OEA aprovou a intervenção militar dos EUA na República Dominicana sob o pretexto, amplamente descreditado, de um possível golpe comunista.

Com o tempo, no entanto, a OEA passou a ser um importante fórum para que os países da América Latina pudessem manifestar oposição a certas iniciativas dos EUA no continente. No final dos anos 1970 e nos anos 1980, os EUA mostraram menos interesse pela região; nos casos de interferência dos EUA, como na Nicarágua em 1979, os países da América Latina e do Caribe se recusaram a pactuar. No final dos anos 1980, a paralisia da OEA revelou a falta de consenso em torno do compartilhamento de interesses ou valores, do equilíbrio de poder na região ou mesmo do papel da organização na resolução de disputas regionais.

É interessante observar que, com o fim da Guerra Fria, a OEA foi revitalizada após os EUA demonstrarem mais disposição em assumir o papel de liderança regional, promovendo ativamente uma agenda econômica liberal na América Latina que ficou conhecida como Consenso de Washington. Durante a primeira Cúpula das Américas (um encontro bienal entre os líderes do continente americano), os participantes concordaram, pela primeira vez, que as Américas eram uma comunidade de sociedades democráticas e fiaram a prosperidade da região à abertura de mercados, à integração continental e ao desenvolvimento sustentável. Alguns anos antes, em 1991, o Compromisso de Santiago proclamou explicitamente que a democracia representativa era indispensável para a estabilidade, a paz e o desenvolvimento, sendo o único sistema capaz de garantir o respeito aos direitos humanos e ao Estado de Direito. Igualmente importante foi a proposta para uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), a ser concluída em 2005.

Democracia e integração econômica continental via livre-comércio caracterizaram essa nova onda regionalista. Muitos países da América Latina e do Caribe endossaram entusiasticamente essa agenda, na esperança de melhorar as relações com Washington, consolidar a transição para a democracia (ver capítulo 2) e impulsionar a economia após a “década perdida” dos anos 1980 (ver capítulo 5). Em 1990, o Canadá se tornou um membro pleno da OEA, enquanto Cuba permaneceu excluído.

Durante os anos 1990, parecia haver um consenso na OEA em torno da defesa da democracia e da proteção aos direitos humanos. Nesse mesmo ano, foi criada a Unidade para a Promoção da Democracia para assessorar Estados no fortalecimento das instituições políticas e dos mecanismos democráticos, e a OEA se tornou ativa e efetiva em termos de treinamento e monitoramento eleitoral. O instrumento mais importante de defesa da democracia, a Carta Democrática Interamericana, foi assinada em 2001. A

carta estabelece diretrizes em caso de interrupção da ordem democrática em algum Estado-membro, que resulta, ao fim, na suspensão do país da OEA até o restabelecimento da democracia.

O consenso em torno de democracia, direitos humanos e políticas econômicas neoliberais teve vida curta. No final dos anos 1990, a “onda rosa” que varreu a América Latina (uma série de vitórias de lideranças de esquerda e centro-esquerda em eleições nacionais) revelou a desilusão com o neoliberalismo, e os governos da região cindiram em relação ao modelo econômico e político mais adequado e à natureza da integração regional. Ao mesmo tempo, a crítica ao livre-comércio também foi intensificada no interior dos EUA, fato refletido pela maior oposição ao Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA), mesmo após sua ratificação. Na verdade, o colapso da ALCA durante a Cúpula das Américas de 2005, realizada em Mar del Plata, Argentina, não se deve somente à oposição de lideranças latino-americanas – principalmente Hugo Chávez, da Venezuela, e Néstor Kirchner, da Argentina – mas também à resistência dentro do Congresso americano.

A crescente fragmentação política vem freando o ímpeto da OEA na efetuação dos princípios democráticos consagrados na instituição. Em 2009, embora a Carta Democrática Interamericana tenha sido aplicada para suspender Honduras após o golpe de Estado sofrido pelo Presidente Manuel Zelaya, o impasse político do país se manteve em meio às divergências entre Estados-membros. Curiosamente, no mesmo ano, a suspensão de Cuba foi revogada.

O caso mais nocivo ao papel da OEA na garantia de princípios democráticos tem sido a incapacidade de prevenir ou reverter a destruição da democracia na Venezuela. Em 2017, tribunais controlados pelo governo do Presidente Nicolás Maduro extirparam o poder da Assembleia Nacional, controlada pela oposição, e autorizaram a criação de uma Assembleia Constituinte ilegítima, amontoada de acólitos do governo. Enquanto isso, a economia venezuelana entrou em colapso, provocando uma crise humanitária e a emigração de mais de dois milhões de venezuelanos. O secretário-geral da OEA, Luis Almagro, tem condenado abertamente o regime venezuelano, praticamente reconhecendo a irrelevância do papel da OEA na crise.

A falta de consenso em torno de valores políticos na região, o desacordo em relação ao papel da OEA e assimetrias de poder que tendem a favorecer alguns países em detrimento de outros são notórios. Embora declinante, a considerável influência regional da Venezuela (especialmente entre as nações caribenhas) vem impedindo a formação de maiorias na OEA para a suspensão de Caracas. Ao mesmo tempo, a Venezuela anunciou sua retirada da organização (a ser efetuada em 2019), e Maduro trocou farpas com Almagro – uma voz contrária ao regime cada vez mais estridente.

A ausência de uma política consistente dos EUA para a região ajudou a aprofundar as fraturas e põe em xeque o interesse dos EUA na consolidação da democracia e dos direitos humanos como pilares da OEA, que, por sua vez, se encontra prisioneira “de uma armadilha de irrelevância sem fim na qual antigas noções de ineficácia se transformam em profecias autocumpridas, mas sem uma ameaça clara e presente que ajude a estimular a ação” (Raderstorf e Shifter, 2018, 6).

Além da emergência de um bloco composto por governos de tendência à esquerda, que enxergam a OEA como um instrumento de hegemonia dos EUA e que atuaram para minar a influência americana criando organizações concorrentes com normas de democracia e direitos humanos mais frágeis, Raderstorf e Shifter identificam outras tendências que tiveram impactos negativos no Sistema Interamericano, como: a vulnerabilidade de democracias imperfeitas ameaçadas por corrupção, crime organizado e autoritarismo; e a ascensão da China, que fortaleceu certas economias da região durante o *boom* de *commodities*, ampliando o capital político desses países na cena internacional. Contudo, com o fim do ciclo de alta, disputas domésticas enfraqueceram a participação deles nos assuntos regionais. Em ambos os casos, os países não demonstraram muito interesse no fortalecimento de uma organização considerada sob domínio dos EUA (Raderstorf e Shifter, 2018).

Não é fácil tentar compreender o papel da OEA. Segundo Legler, a OEA não atingiu todo seu potencial “por não ser nem um ator internacional realmente relevante, efetivo e autônomo nem uma organização impotente, ineficaz e controlada pelos Estados-membros” (Legler, 2015, 312). Apesar de ter contribuído para a governança regional, a OEA não conseguiu angariar independência, liderança institucional, representatividade política ou financiamento à altura, tampouco foi capaz de construir e manter um senso de identidade continental. Mesmo assim, é o único fórum regional de aproximação dos países latino-americanos e caribenhos com os EUA e o Canadá em temas de interesse mútuo (Legler, 2015).

Mas existe outro pilar da integração continental: o SIDH. Ao contrário da OEA, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a Corte Interamericana de Direitos Humanos continuaram exercendo normalmente as funções apesar do divisionismo político. São instâncias muito ativas desde os anos 1990, que trouxeram resultados concretos, oferecendo a vítimas um canal a mais em busca de justiça. Por mais que as recomendações da comissão não sejam compulsórias, no geral, elas serviram para defender vítimas, sugerir reparações e influenciar políticas públicas em Estados-membros. Apesar das divergências significativas entre os Estados-membros e ainda que Bolívia, Equador e Venezuela tenham tentado enfraquecer as principais instituições do sistema, o SIDH continua funcionando relativamente bem – mesmo diante

de restrições orçamentárias e um número excessivo de processos. Ele opera graças ao apoio e à abertura de países latino-americanos em relação a temas domésticos muito sensíveis.

A Corte Interamericana de Direitos Humanos tem sido mais eficaz devido ao caráter compulsório das deliberações, ao acolhimento de legislações nacionais e sentenças de tribunais superiores nas decisões proferidas, ao reconhecimento, por parte dos Estados-membros, do vínculo entre direitos humanos fundamentais e bom funcionamento democrático, e à pressão da sociedade civil. A corte teve penetração em sistemas jurídicos domésticos, que passaram por adaptações e reformas com vistas à proteção dos direitos humanos, e teve um profundo impacto na forma como os direitos humanos são definidos e na forma como violações são investigadas e punidas (García-Sayán, 2015).

Em outras palavras, embora afete diretamente processos domésticos em países que historicamente zelam pela soberania, o SIDH funciona relativamente bem, o que talvez seja atribuído a três fatores: (1) os países reconhecem a própria incapacidade no combate à violação de direitos humanos; (2) por não serem signatários da Convenção Americana de Direitos Humanos, os EUA não fazem parte do SIDH, portanto, o sistema não representa a visão do *hegemon* global acerca dos países mais frágeis; e (3) diferentemente de outras instituições ligadas à OEA, o SIDH dispõe de mais delegação de autoridade e, portanto, possui mais independência em relação aos Estados-membros (Legler, 2015). Ainda não se sabe por que governos com ideologias diferentes delegaram poder ao SIDH. Além da já mencionada incapacidade individual dos países de melhorar a própria situação dos direitos humanos, talvez isso também se dê porque a participação e a conformação às deliberações do sistema sejam vistas como um meio de ganhar legitimidade doméstica e internacional. Independentemente da definição que governos queiram dar à democracia e aos direitos humanos, ainda é difícil minimizar sua importância. Além disso, as resoluções da comissão não são compulsórias, e as decisões da Corte sempre podem ser ignoradas. Em última instância, os governos não renunciaram inteiramente à soberania.

Integração Econômica Sub-regional: Mercosul e Aliança do Pacífico

Diferentemente do Sistema Interamericano, que foca na cooperação política e em direitos humanos, o Mercosul e a AP são exemplos de concertos sub-regionais de integração econômica. Ambos foram criados a partir da vulnerabilidade econômica dos Estados-membros frente ao processo de globalização em dois momentos distintos da América Latina: na “onda

neoliberal” e num período de adaptação à multipolaridade. Embora o Mercosul seja geralmente visto como estagnado, em contraste com uma AP dinâmica, ambos são exemplos de regionalismo circunstancial.

O Mercosul (fundado por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai em 1991) é um caso excepcional de integração econômica com uma dimensão política significativa que sobreviveu a diversas crises. No entanto, a mera sobrevivência não é o suficiente para escapar do regionalismo circunstancial. Mais de 25 anos após ser criado, o Mercosul ainda está longe de se consolidar como um bloco econômico (que inclua livre-comércio e políticas coordenadas entre os Estados-membros) tal como imaginado pelos seus formuladores.

O Mercosul foi lançado como um instrumento para facilitar a adaptação dos Estados-membros à aceleração da globalização, que estava colocando pressão sobre as indústrias de baixíssima competitividade da Argentina e do Brasil. O bloco também tinha como objetivo forjar uma relação de cooperação entre Argentina e Brasil após décadas de competição geopolítica, consolidando as respectivas transições democráticas. As elites governantes de Buenos Aires e de Brasília responderam aos desafios comuns da época por meio de estratégias convergentes, incluindo reformas estruturais e uma liberalização parcial do mercado interno através do Mercosul.

Segundo Malamud (2005), o Mercosul desafia os tradicionais critérios para a composição do regionalismo. Ao contrário da União Europeia, o bloco não emergiu nem a partir de uma maior integração econômica entre os Estados-membros nem a partir de demandas sociais vindas de baixo. Além disso, o Mercosul não desenvolveu instituições independentes, como um secretariado; o bloco ainda depende de iniciativas presidenciais para avançar. Todas as decisões importantes do Mercosul são realizadas (ou bloqueadas) no âmbito presidencial, o que ajuda a explicar a origem e a evolução do bloco.

Do ponto de vista da integração econômica, o Mercosul foi relativamente bem-sucedido na primeira década de existência. O comércio intrabloco quadruplicou, após crescer a uma taxa anual média de 16,9% entre 1991 e 2000, em comparação a uma taxa anual média de 5,3% na década anterior. No entanto, a desvalorização do real no Brasil em 1999 e a crise argentina de 2000–01 marcaram um ponto de inflexão. O comércio intrarregional caiu quase pela metade, saindo de cerca de 23% do total de transações comerciais em 1998 para 13,9% em 2002; e permaneceu abaixo de 15% desde então. Além disso, as crises da virada do século dinamitaram as tentativas de coordenação das políticas macroeconômicas entre Brasília e Buenos Aires. Em meio à crise, dois membros relevantes do bloco optaram por priorizar o interesse nacional em detrimento da integração regional, um elemento-chave do regionalismo circunstancial.

Em 1998, o Mercosul adotou o Protocolo de Ushuaia, que estabeleceu a governança democrática como critério de associação. A cláusula foi aplicada pela primeira vez em 2012, com o objetivo de suspender o Paraguai do bloco após o *impeachment* questionável do Presidente Fernando Lugo. No mesmo ano, a Venezuela foi aceita no bloco. Com a adesão ao Mercosul, a Venezuela de Chávez buscava expandir a influência regional e dar legitimidade à política externa antiamericana. O Brasil, por sua vez, almejava transformar o Mercosul numa fonte de estabilidade frente à gradativa convulsão da Venezuela (Van Klaveren, 2017).

Desde o início dos anos 2000, governos pautados por questões internas transformaram o Mercosul num símbolo de resistência ao neoliberalismo. Durante as presidências de Luiz Inácio Lula da Silva (2003–11) e Dilma Rousseff (2011–16), no Brasil, e de Néstor Kirchner (2003–07) e Cristina Fernández de Kirchner (2007–15), na Argentina, o Mercosul assumiu um caráter muito mais político, conforme a integração econômica estagnava (Gardini, 2010). A entrada da Venezuela como membro pleno, apesar da insípida relação comercial com o bloco e de não atender à maioria das mudanças regulatórias firmadas nos tratados do Mercosul, é a demonstração mais patente dessa politização.

Paradoxalmente, desde a crise econômica dos anos 2010 e a emergência de governos de centro-direita na Argentina e no Brasil (com Mauricio Macri e Michel Temer, respectivamente), as preferências domésticas parecem ter retornado ao ponto de partida: os dois países implementaram reformas econômicas estruturais, contiveram o gasto público e promoveram medidas voltadas à liberalização de alguns setores industriais e à atração de investimento externo. Essas mudanças não significaram o fim da estagnação do Mercosul. As indústrias brasileira e argentina permanecem sem competitividade e apelam a políticas protecionistas. Além disso, as negociações para um acordo de livre-comércio entre Mercosul e União Europeia não foram adiante, em grande parte, devido à resistência do setor agrícola europeu e a críticas do setor manufatureiro dos países do Mercosul. Dada a falta de avanços significativos, o Mercosul vem focando em medidas pontuais envolvendo facilitação comercial, regras de origem, identificação de cadeias de valor regionais, fomento ao comércio, micro e médias empresas, cooperação aduaneira, barreiras não tarifárias e, surpreendentemente, facilitação do comércio de serviços com a AP (BID, 2018). Se, ao menos, essa modesta agenda será cumprida, só o futuro dirá.

A mudança de rumo político na Argentina e no Brasil também afetou o Mercosul. Em agosto de 2017, o bloco suspendeu a Venezuela por violação das instituições democráticas. Isso talvez seja o indício de um compromisso permanente do Mercosul com a democracia ou do impacto das mudanças de

coalizão política doméstica na natureza do regionalismo latino-americano. De todo modo, a cláusula democrática instituída pelo Mercosul vem se provando um mecanismo útil que coloca a democracia no centro da integração regional.

A AP foi formada em 2011 por Colômbia, Chile, México e Peru como um mecanismo de integração econômica e comercial com o objetivo de fomentar o desenvolvimento, o crescimento e a competitividade através da liberalização de bens, capital, serviços e pessoas entre os países do bloco. A aliança substituiu uma série de acordos comerciais bilaterais. O tratado de fundação também prevê que a AP serve de plataforma para a integração comercial com o resto do mundo, com enfoque particular na região da Ásia-Pacífico (Pastrana, 2016). Em contraste ao Mercosul, que é pautado por questões internas, a AP foca no fomento à integração dos Estados-membros ao mercado mundial.

As justificativas por trás da criação da AP variam, mas todas destacam a importância do contexto. Uma primeira justificativa realça a necessidade de adaptação às tendências econômicas mundiais (globalização num mundo multipolar), na linha do neoliberalismo: os países da AP congregam para ganhar influência e negociar em grupo com outros países e blocos. Ao contrário do Mercosul, caracterizado pelo elevado protecionismo da Argentina e do Brasil, os membros da AP vêm dismantando a maioria das barreiras comerciais desde os anos 1990, facilitando essa proteção internacional.

No entanto, uma segunda justificativa sugere que a AP foi criada em reação à ambição do Brasil de assumir a liderança latino-americana, ao unir o México com a América do Sul como forma de contrabalançar a influência de Brasília na região (Pastrana, 2016; Quiliconi e Salgado Espinoza, 2017). De fato, após a criação da AP, a noção de duas Américas do Sul – protecionista, na região atlântica, e liberal, na região pacífica – virou lugar-comum, revelando um cenário de rivalidade entre a AP e o Mercosul. Originalmente, os dois blocos ilustravam modelos de integração contrastantes: um regionalismo aberto (livre-comércio) no caso da AP, e um regionalismo pós-liberal no caso do Mercosul, com barreiras protecionistas relativamente elevadas intra e extrabloco. Segundo Van Klaveren (2017), o divisionismo Atlântico-Pacífico é real em relação às políticas comerciais, mas não em termos políticos e geopolíticos. Na realidade, o Chile é um membro associado do Mercosul e tentou fomentar a integração entre os dois blocos; o Peru fortaleceu as relações com o Brasil; e, finalmente, Brasil e México encontraram um espaço comum na CELAC. É difícil dizer se a principal justificativa para a criação da AP foi a atenuação do poderio brasileiro, mas talvez essa tenha sido uma de suas consequências inevitáveis.

A AP tem sido comumente apresentada como um caso de sucesso em termos de integração econômica regional na América Latina, em contraste

com a letargia do Mercosul. Segundo essa perspectiva, as economias da AP seriam mais competitivas, possuiriam menos barreiras comerciais e estariam se adaptando mais rapidamente à metamorfose da economia global, com a Ásia-Pacífico (e a China em particular) se estabelecendo como motor econômico do mundo. Os membros da AP se comprometeram a integrar os mercados financeiros, reduzir as disparidades regulatórias e fomentar a criação de cadeias de valor regionais.

Mas a AP também enfrenta obstáculos significativos. Para começar, a liberalização comercial e econômica entre os Estados-membros não se deveu à criação da aliança. Foi uma pré-condição. A maior parte das “realizações” da AP em termos de liberalização são anteriores à sua criação. Além disso, e ao contrário do Mercosul (que impulsionou a integração das economias argentina e brasileira), o comércio intrabloco da AP é muito restrito: representa apenas 5% das relações comerciais dos Estados-membros (em comparação a 15% no Mercosul). As distâncias geográficas também são muito maiores na AP, o que tende a atrasar a integração da infraestrutura e o fortalecimento do comércio intrabloco, assim como as disparidades em termos de estrutura econômica (o México, por exemplo, é muito mais industrializado do que os outros membros da AP e é altamente dependente do mercado americano).

E, finalmente, assim como o Mercosul, todas as resoluções da AP são determinadas no âmbito presidencial, e a organização não possui um aparato burocrático permanente ou instituições comuns. É provável que o bloco seja mais um exemplo de regionalismo circunstancial, em que a retórica supera a integração efetiva.

Potências Regionais e Ordens Regionais

Existe um terceiro tipo de instituição regional na América Latina, que dá mais prioridade à coordenação política e ao alinhamento ideológico do que à integração econômica. A ALBA, a CELAC e a UNASUL têm uma visão predominantemente política da cooperação. A finalidade dessas organizações é criar espaços de autonomia *vis-à-vis* aos EUA e angariar protagonismo internacional suficiente para influenciar debates internacionais relacionados à governança política e econômica. Seu principal objetivo é gerar oportunidades para o concerto político e a cooperação intergovernamental com vistas a garantir o bem-estar social e lidar com a instabilidade global (Saltalamacchia, 2015).

A ALBA é um exemplo de movimento contra-hegemônico. Fundada em 2004 por Cuba e Venezuela, depois incorporada por Bolívia, Equador, Nicarágua e diversas nações caribenhas, a ALBA foi concebida como uma forma de cercear a influência dos EUA na América Latina. Ela foi apresentada

como uma alternativa ao modelo neoliberal encampado na proposta da ALCA derrotada em Mar del Plata, em 2005, com foco no combate à pobreza e no fomento ao desenvolvimento social sob uma ideologia comum de esquerda (Gardini, 2010). Talvez mais importante, a ALBA foi criada como um instrumento da política externa venezuelana para que o país pudesse ganhar influência na agenda regional e desafiar Washington. Desse modo, a Venezuela (Chávez) consolidaria a liderança (de Chávez) no Caribe e nos países andinos mais pobres.

De acordo com seus criadores, a ALBA promoveria um modelo de integração não capitalista, tendo como foco o desenvolvimento social, em detrimento de incentivos de mercado, e a priorização do desenvolvimento endógeno. O principal instrumento para alcançar esses objetivos e consolidar a influência venezuelana foi a PetroCaribe, uma iniciativa de 2005 por meio da qual Caracas enviaria petróleo subsidiado aos aliados da ALBA. Através da PetroCaribe, a Venezuela forneceu US\$17 bilhões em petróleo subsidiado durante dez anos, a um volume de 200 mil barris por dia. Em 2016, a PetroCaribe havia fornecido mais de 40% dos hidrocarbonetos dos Estados-membros (Burges, 2007; Legañoa, 2017); e, até 2017, ela havia vendido petróleo a 19 países.

O colapso do preço do petróleo em 2011 e a morte de Chávez dois anos depois abalaram profundamente a ALBA e as ambições venezuelanas na região. Graças à ruína econômica, ao caos social e ao autoritarismo sob o governo Maduro, a alternativa “bolivariana” proposta por Chávez entrou em descrédito tanto interna quanto regionalmente. De fato, o Equador deixou o bloco em 2018 após a ascensão de Lenín Moreno ao poder. Mas a influência regional da Venezuela não se dissipou completamente, e as remessas de petróleo por meio da PetroCaribe foram reduzidas, mas não eliminadas. Embora fragilizadas, as alianças que a Venezuela ainda mantém com nações menores do Caribe foram determinantes para evitar que a Assembleia Geral da OEA aplicasse a Carta Democrática à Venezuela. Apesar dos atuais problemas, alguns países menores da ALBA guardam certa gratidão pela generosidade da Venezuela na oferta de petróleo, especialmente em vista da relativa negligência dos EUA.

Assim como a ALBA, a UNASUL também foi concebida como um instrumento de política externa de uma potência regional: no caso, o Brasil. A ideia foi desenvolvida durante o governo FHC no final dos anos 1990 e foi mantida no governo Lula. Criada em 2005, a UNASUL foi o meio encontrado pelo Brasil para estabelecer a própria ordem sub-regional na América do Sul (todos os países da sub-região são membros), com o objetivo de ganhar autonomia frente a potências extrarregionais (incluindo os EUA) e aumentar o protagonismo na cena internacional. O México foi propositalmente excluído

por ser considerado um cavalo de Troia dos EUA na América Latina e um potencial rival de Brasília em termos de tamanho e aptidões. A UNASUL também ofereceu ao Brasil a oportunidade de moderar iniciativas radicais da ALBA (Saltalamacchia, 2015).

A UNASUL é uma iniciativa política em favor da democracia, de metas sociais, da igualdade econômica, da integração de infraestrutura, da proteção ao meio ambiente, entre outros atributos. É também um mecanismo de coordenação de políticas e estratégias de segurança (incluindo uma Comissão de Defesa da América do Sul) destinado a facilitar a resolução de disputas entre Estados-membros.

Apesar das limitações do bloco e da resistência de outros membros à influência do Brasil, a UNASUL tem tido sucesso na mediação de crises domésticas e entre Estados, como na Bolívia, em 2008, quando autoridades locais da oposição reivindicaram governos autônomos, e no Equador, em 2010, na supressão de uma insurreição policial. Também em 2010, a UNASUL contribuiu para aliviar as tensões bilaterais entre Colômbia e Venezuela após o Presidente Juan Manuel Santos acusar o governo venezuelano de proteger guerrilhas colombianas, as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) e o Exército de Libertação Nacional (ELN).

Apesar disso, assim como os outros exemplos de regionalismo circunstancial, a UNASUL depende do ativismo presidencial para operar. Quando os governos de centro-esquerda e esquerda da “onda rosa” saíram de cena e as afinidades ideológicas entre os Estados-membros esmoreceram, a iniciativa perdeu o ímpeto. O principal propulsor da atual crise da UNASUL foi sua incapacidade de lidar com o colapso econômico e social e a derrocada da democracia na Venezuela. Longe de ser um ator independente, sob a gestão do secretário-geral Ernesto Samper, a UNASUL se aproximou do governo venezuelano, o que gerou protestos de muitos Estados-membros.

É difícil vislumbrar uma saída para a atual crise da UNASUL. Cúpulas presidenciais foram postergadas, e não foram realizadas eleições para determinar o substituto de Samper, da Colômbia, devido a desacordos a respeito do sucessor. Argentina, Chile, Paraguai, Peru e, fundamentalmente, Brasil pararam de contribuir com a organização; a Colômbia se retirou por completo. O Equador chegou a reivindicar a devolução da sede da UNASUL, localizada nas imediações de Quito. Ou seja, a UNASUL funcionou enquanto foi conduzida por líderes ambiciosos com recursos abundantes e em circunstâncias favoráveis. No entanto, o formato de deliberação da UNASUL – mediante consenso – e a fragilidade das instituições tornam impossível a superação de posições ideológicas tão antagônicas (Mizrahi, 2018).

A CELAC foi a última instituição criada na onda regionalista mais recente, em 2012. Na época, o aspecto mais controverso da CELAC foi a exclusão dos

EUA e do Canadá e a inclusão de Cuba, o que gerou bastante especulação de que o principal objetivo da organização era substituir a OEA. Ao recorrer à retórica da comunhão secular e da identidade única latino-americana, a CELAC se propõe a tratar de temas regionais, melhorar a posição da América Latina e do Caribe no sistema internacional e funcionar como a voz da região em assuntos internacionais. De fato, a CELAC vem se pronunciando em temas relevantes da agenda internacional e regional, e tem feito a interlocução com potências de fora da região. Talvez sua realização mais importante tenha sido a transformação da CELAC em uma plataforma para discussões entre América Latina e China, após a criação do fórum CELAC-China em 2015 (Quiliconi e Salgado Espinoza, 2017; Saltalamacchia, 2015; Van Klaveren, 2017).

Assim como a AP, a CELAC trouxe o México de volta à região após anos de relações conflituosas com outras potências regionais, como Argentina, Brasil, Cuba e Venezuela. Na verdade, segundo a perspectiva oficial do México, a CELAC foi uma iniciativa mexicana, não só por causa da congregação de todos os países da América Latina e do Caribe na Cúpula da Unidade em Cancún, quando foi anunciada a criação do bloco, mas também pelo papel de contrapeso da organização à influência do Brasil na América Latina. Portanto, a CELAC talvez seja mais um exemplo da rivalidade México-Brasil e da disputa por influência e pelo *status* de liderança regional (Covarrubias, 2016).

Apesar disso, a CELAC não tem sido capaz de estimular uma integração efetiva ou de lidar com a crise política mais recente na região. Devido a disputas entre os Estados-membros, não foi possível realizar um encontro extraordinário na Venezuela em 2017. Pelo mesmo motivo, a cúpula com a União Europeia, marcada para outubro, precisou ser suspensa. "Unidade na diversidade", o lema da CELAC, não é facilmente concretizável e, pelo jeito, não tem se mostrado efetivo. Além disso, apesar do fórum estabelecido com a China, os países seguem se relacionando individualmente com Beijing (ver capítulo 6).

O que o declínio da ALBA, da UNASUL e da CELAC pode nos dizer sobre o regionalismo latino-americano? Uma resposta tentadora seria atribuí-lo à fragilidade dos países latino-americanos e à ausência de interesses comuns suficientemente fortes para superar disparidades ideológicas e políticas e assimetrias de poder. Vulnerabilidades políticas e econômicas podem até estimular o regionalismo, mas também podem comprometê-lo, ou, ao menos, torná-lo inefetivo. A crise econômica e a mudança de governo no Brasil em 2016 minou o desejo e o potencial do país de atuar como uma liderança regional. A queda do preço internacional do petróleo e a debilidade institucional deixaram a ALBA sem uma liderança econômica e política, e a falta de consenso em torno da democracia contribuiu para a paralisia da CELAC. Em última instância, oscilações econômicas e políticas domésticas

em muitos países latino-americanos dificultam a consolidação de ordens regionais e sub-regiões.

Conclusão

O regionalismo nas Américas tem se revelado pouco consistente, próspero e eficaz. Neste capítulo, procuramos demonstrar a natureza cíclica do regionalismo interamericano, identificado como um regionalismo circunstancial. Apesar do histórico de estagnação e da falta de propósito, a organização mais institucionalizada e estável da região segue sendo a OEA. Sob a ossatura do regionalismo circunstancial, resultados positivos foram colhidos em períodos específicos: a OEA, o Mercosul, a AP, a UNASUL, a ALBA e a CELAC produziram bons resultados em algum momento do tempo (especialmente nos primeiros anos de existência), incluindo desde a resolução de crises regionais domésticas, o fortalecimento da governança regional, a ampliação do comércio e dos investimentos até o apoio ao desenvolvimento de países mais pobres. No entanto, com a guinada da maré política e econômica, essas iniciativas perderam a efetividade – assim como outros arranjos instituídos no passado.

Embora compartilhem muito mais traços culturais do que outras regiões do mundo, os países da América Latina relutam em delegar autoridade a instituições supranacionais devido à recusa em renunciar à soberania. Dada a ausência de interdependência efetiva no plano econômico, os países da região priorizam ações unilaterais e a desconfiança mútua. Diferentemente da Europa, onde os países precisaram se reunir em torno da reconstrução econômica após a Segunda Guerra Mundial, na América Latina, não há essa necessidade, tampouco há clareza quanto aos benefícios de uma maior integração. Os países da região consideram que, ao renderem parte da autonomia a instituições regionais, correm o risco de sacrificar interesses domésticos em um tipo de ordenamento que só beneficia lideranças regionais.

Segundo Van Klaveren (2017), os países da América Latina compartilham normas mínimas, como a resolução pacífica de disputas, a não intervenção, a proibição de armas de destruição em massa, a proteção aos direitos humanos, a democracia e o Estado de Direito. Apesar disso, os exemplos citados neste capítulo colocam em xeque esse consenso, especialmente em relação à democracia e ao Estado de Direito.

Diversos analistas salientam que o regionalismo latino-americano fracassou devido à ausência de instituições supranacionais fortes capazes de mediar as relações entre os países e fomentar a integração de uma forma relativamente autônoma. Essa explicação não é convincente: deve existir um motivo subjacente para a recusa dos países em ceder autonomia às iniciativas

regionais. O regionalismo circunstancial talvez seja mais o resultado da fragilidade institucional no interior dos países latino-americanos do que entre eles. Como demonstrado em outros capítulos deste livro, apesar dos avanços, a estrutura estatal na América Latina permanece débil, fragmentada e ineficaz. Talvez a resistência à integração regional seja consequência da falta de confiança dos governos nos próprios aparatos burocráticos para implementar a integração sem sucumbir aos desejos e aos interesses de outros países. Em outras palavras, os Estados latino-americanos não abrem mão da soberania devido à própria fragilidade para moldar uma integração efetiva.

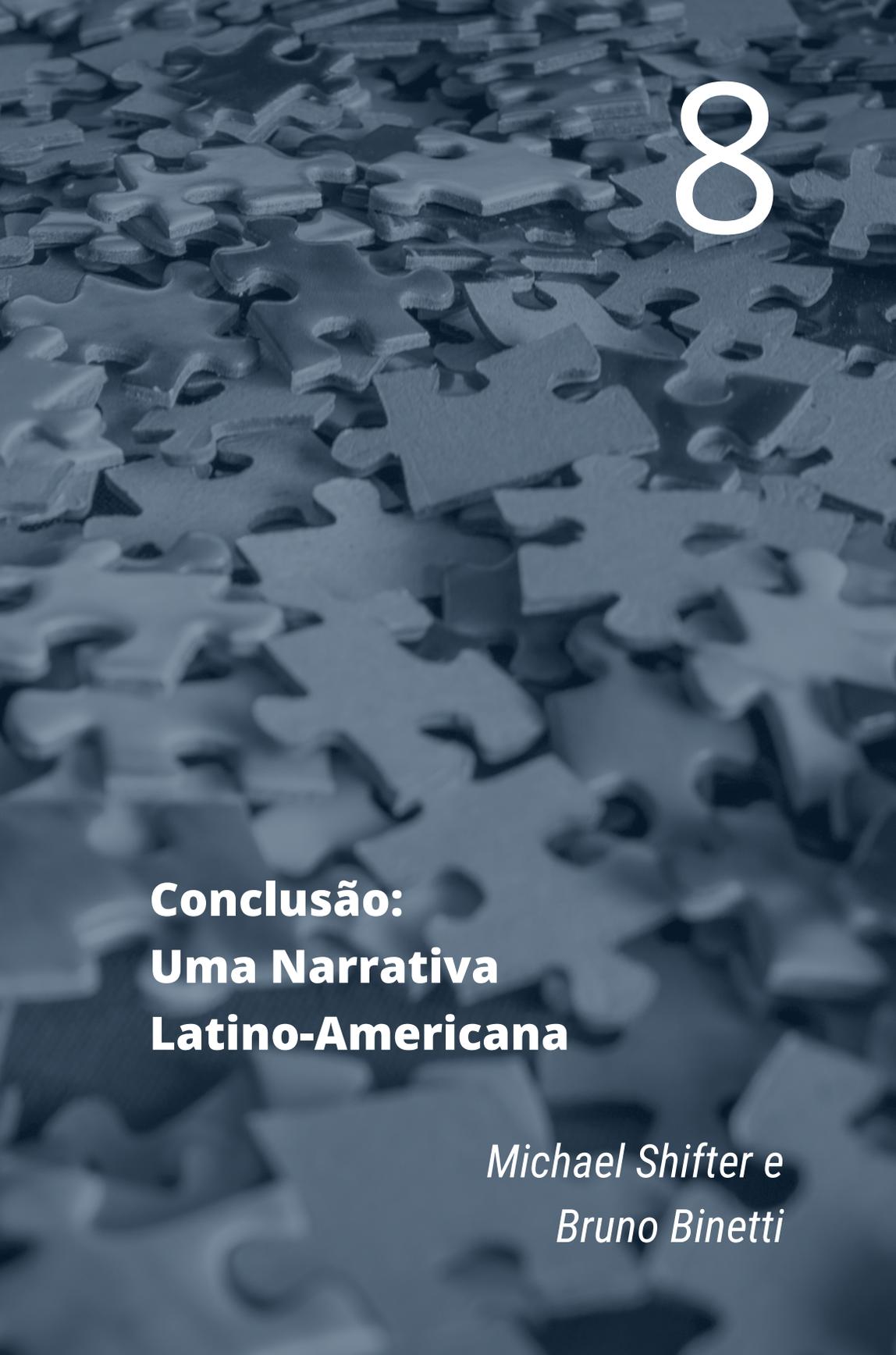
Neste capítulo, procurou-se demonstrar que o regionalismo nas Américas, antes de mais nada, está subordinado à variedade da contingência política do momento. Se a resposta para consolidar organizações mais duradouras e efetivas está na existência de instituições supranacionais, só o futuro dirá. Por ora, as fragilidades econômicas e políticas dos países da América Latina e do Caribe, somadas ao interesse intermitente dos EUA na região, têm servido tanto como um incentivo quanto como um obstáculo a um regionalismo efetivo.

Evidências de outros lugares do mundo sugerem que a consolidação de estruturas estatais efetivas é um pré-requisito para o sucesso da integração regional. Nesse sentido, a América Latina não pode ser considerada um caso à parte, vide a natureza esporádica e os obstáculos do regionalismo africano. Ao mesmo tempo, o passado compartilhado, as semelhanças culturais e a língua comum entre os países da região fazem do regionalismo uma causa particularmente eloquente. A combinação entre os obstáculos e as potencialidades é o que dá azo ao regionalismo circunstancial. Enquanto cada país não resolver as próprias fragilidades estatais, é provável que o regionalismo latino-americano, independentemente do modelo, continue preso aos ciclos de otimismo e frustração.

Referências

- BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento). 2018. "MERCOSUR Exports Increase as the Bloc's Integration Strategy Is Revitalized". News Release 27 de Fevereiro. <https://www.iadb.org/en/news/MERCOSURseesbiggestexportrisein5years>
- Burges, Sean W. 2007. "Building a Global Southern Coalition: The Competing Approaches of Brazil's Lula and Venezuela's Chávez". *Third World Quarterly* 28 (7): 1343–58.
- Covarrubias, Ana. 2016. "Containing Brazil: Mexico's Response to the Rise of Brazil". Em *Foreign Policy Responses to the Rise of Brazil*, editado por Gian Luca Gardini e Maria Hermínia Tavares de Almeida, 195–213. Nova York: Palgrave-Macmillan.

- García-Sayán, Diego. 2015. "The Inter-American Court of Human Rights: Its Decisive Impact on Latin American Rights". Em *Routledge Handbook of Latin America in the World*, editado por Jorge I. Domínguez e Ana Covarrubias, 329–46. Nova York: Routledge.
- Gardini, Gian Luca. 2010. "Proyectos de integración regional sudamericana: hacia una teoría de la convergencia regional". *Relaciones Internacionales* 15: 11–31.
- Legaña, Jorge. 2017. "Secretario Ejecutivo de Petrocaribe: El objetivo es continuar la cooperación". *Cuba Debate* 8 de Março. <http://www.cubadebate.cu/noticias/2017/03/08/secretario-ejecutivo-de-petrocaribe-el-objetivo-es-continuar-la-cooperacion/#.WuUNYljwaM8>
- Legler, Thomas. 2015. "Beyond Reach? The Organization of American States and Effective Multilateralism". Em *Routledge Handbook of Latin America in the World*, editado por Jorge I. Domínguez e Ana Covarrubias, 311–28. Nova York: Routledge.
- Malamud, Andrés. 2005. "Presidential Diplomacy and the Institutional Underpinnings of MERCOSUR: An Empirical Examination". *Latin American Research Review* 40 (1): 138–64. <https://muse.jhu.edu/>
- Mizrahi, Darío. 2018. "5 claves para entender la crisis (¿final?) de la Unasur". *Infobae* 28 de Abril. <https://www.infobae.com/america/america-latina/2018/04/28/5-claves-para-entender-la-crisis-final-de-la-unasur/>
- Pastrana, Eduardo. 2016. *La Alianza del Pacífico: de cara a los proyectos regionales y las transformaciones globales*. México: Konrad Adenauer Stiftung, Universidad Santiago de Cali, Pontificia Universidad Javierana.
- Quiliconi, Cintia, e Raúl Salgado Espinoza. 2017. "Latin American Integration: Regionalism à La Carte in a Multipolar World?" *Colombia Internacional* 92: 15–41.
- Raderstorf, Ben, e Michael Shifter. 2018. "Rebuilding Hemispheric Consensus. A Reform Agenda for the Organization of American States". Rule of Law Program Report. Diálogo Interamericano, Washington, DC.
- Saltalamacchia, Natalia. 2015. "Regional Multilateralism in Latin America: UNASUR, ALBA and CELAC". Em *Routledge Handbook of Latin America in the World*, editado por Jorge I. Domínguez e Ana Covarrubias, 298–310. Nova York: Routledge.
- Van Klaveren, Alberto. 2017. "Regionalism in Latin America. Navigating the Fog". SECO Working Paper 25/2017. World Trade Institute of the University of Bern, Berna.



8

**Conclusão:
Uma Narrativa
Latino-Americana**

*Michael Shifter e
Bruno Binetti*

Conclusão: Uma Narrativa Latino- Americana

Michael Shifter e Bruno Binetti

O propósito deste livro é expor uma narrativa sobre a América Latina que contribua para a compreensão do estado da região em temas políticos, sociais e econômicos que se fazem mais prementes agora que o século 21 já se aproxima da terceira década. Não foi uma tarefa fácil. A América Latina é uma região instável, onde o otimismo em relação ao futuro dá rapidamente lugar à frustração com retrocessos. Como salientou a ex-presidente Laura Chinchilla, no capítulo introdutório, “são poucos os lugares onde prevalece tanto uma noção de oportunidade desperdiçada”.

Essa dupla realidade pode ser atestada realizando um breve retrospecto dos eventos das últimas décadas. Durante os anos 1980, em meio à “década perdida” do desenvolvimento latino-americano, com países enfrentando crises da dívida e graves instabilidades macroeconômicas, contra todas as probabilidades, a maior parte da região tendeu à consolidação de regimes democráticos. Na década seguinte, a maioria dos países da região implementou reformas estruturais inspiradas no Consenso de Washington. As políticas pró-mercado geraram estabilidade, reduziram a inflação na maioria dos países e levaram a um crescimento modesto, mas também tiveram um alto custo social, com o aumento da pobreza e da desigualdade. Na primeira década do século 21, o *boom* econômico vivido pela América do Sul, alimentado pelo apetite chinês por *commodities*, renovou as esperanças para a região. O crescimento permitiu que governos recém-empossados de esquerda e centro-esquerda ampliassem o gasto público, criassem programas sociais e conduzissem uma redução da pobreza e, em alguns casos, até da desigualdade.

No entanto, quando da publicação deste livro, a maior parte da América Latina se vê novamente imersa em frustração e numa sensação de oportunidade perdida. Entre 2003 e 2013, governos se concentraram em responder a demandas sociais urgentes e, deslumbrados pelo próprio sucesso eleitoral, agiram como se o *boom* fosse para sempre, e não uma oportunidade passageira e única. A chance foi desperdiçada. A maioria dos países deixou de implementar reformas para melhorar a produtividade, diversificar as exportações para além de *commodities* ou ampliar a eficiência do aparato estatal. Mais uma vez, a América Latina sacrificou o futuro em nome do presente.

Dessa forma, quando as excepcionais condições externas mudaram por volta de 2013, principalmente em decorrência da desaceleração da locomotiva econômica chinesa, a maioria das economias latino-americanas estagnou. O Brasil, o maior país da região, sofreu a pior recessão de sua história, perdendo 8% do PIB em apenas dois anos. E, talvez mais importante, o enorme avanço na redução da pobreza e da desigualdade encontra-se, hoje, ameaçado na região. Se os anos 2000 foram os anos da nova classe média latino-americana, a década de 2010 dá sinais de ser a era dos vulneráveis: aqueles que mal conseguiram sair da condição de pobreza durante o *boom* e, hoje, correm risco de nova pauperização.

Com vistas a identificar os principais desafios enfrentados pela América Latina, considerando as conquistas e as decepções do passado recente, os capítulos deste livro não se prenderam à conjuntura atual. Em cada um deles, essa mescla, bem latino-americana, entre esperança e frustração esteve bem tangível.

No que tange ao Estado de Direito, Catalina Botero relembra os avanços realizados pela América Latina para deixar para trás o trágico ciclo – que parecia inabalável – de ditaduras militares, conflitos internos e violação de direitos humanos. Atualmente, quase todos os países da região são democracias, e dois deles (Costa Rica e Uruguai) estão entre as democracias mais robustas do mundo, segundo o *The Economist Intelligence Unit* (2019). Ao mesmo tempo, como nota Botero, comparar a atual situação com os anos sombrios da década de 1970 talvez gere uma complacência excessiva. Nos anos 1990, o autoritarismo de Alberto Fujimori, no Peru, foi uma prova de que instituições democráticas, além de não estarem inteiramente imunes a golpes militares, podem ser desmanteladas por dentro por líderes democraticamente eleitos. No século 21, essa lição voltou como tragédia com a consolidação de ditaduras na Nicarágua e na Venezuela e a emergência de tendências antidemocráticas na Bolívia, na Guatemala, em Honduras e em outros países.

Movimentos históricos de combate à corrupção, que proliferaram pela região, tiveram desdobramentos distintos nas democracias latino-americanas. Por um lado, em alguns países, o ativismo judicial contra a corrupção, em parte, inspirado no e ligado ao caso da Lava Jato no Brasil, provou a força de instituições guiadas pelo Estado de Direito. Por outro, a sucessão interminável de escândalos envolvendo ex-presidentes e presidentes, congressistas e autoridades públicas corroeu a legitimidade da ordem democrática aos olhos da população. Somados às adversidades econômicas, os casos de corrupção ajudaram a acelerar a decomposição de sistemas políticos tradicionais na maior parte da região, abrindo caminho para que *outsiders* da política vencessem eleições defendendo uma plataforma antipolítica e anticorrupção

e, uma vez empossados, cooptassem os mecanismos de corrupção em benefício próprio. Além disso, muitos desses políticos de primeira viagem se aproveitaram da ira da população em relação à política para minar a fiscalização ao poder executivo, restringir a liberdade de expressão e agravar a polarização política. Mesmo passada a extraordinária e horrenda implosão política, econômica e social da Venezuela, o futuro da democracia na América Latina permanecerá em aberto.

Um importante paradoxo latino-americano é analisado por Robert Muggah: não há um conflito militar entre dois países da região desde os anos 1930, e o último conflito armado interno (na Colômbia) está se aproximando do fim. Mas, ao mesmo tempo, a América Latina é a região mais violenta do mundo, com uma taxa de homicídios três vezes superior à média global. Como explicar esse histórico trágico? Muggah salienta diversos fatores, incluindo a prevalência do narcotráfico, a disponibilidade de armas, a fragilidade das instituições estatais e as condições socioeconômicas.

De acordo com o autor, a América Latina tem sido um laboratório de inovações de iniciativas antiviolência e anticrime, elaborando políticas de segurança cidadã baseadas em prevenção e na construção de laços de confiança entre as forças de segurança e a população, com resultados encorajadores no Brasil, na Colômbia e em outros países. Mas essas ações têm sido mais exceção do que regra. São muito mais comuns políticas linha-dura (ou *mano dura*) baseadas na repressão, no encarceramento em massa, em penas mais rigorosas e na aplicação arbitrária da violência por parte das forças de segurança. Embora rendam dividendos políticos às lideranças, essas políticas são amplamente contraproducentes, uma vez que incidem na violação em massa dos direitos humanos, em excessos das forças de segurança e, inclusive, em taxas de violência mais elevadas. Essa abordagem será colocada à prova agora no Brasil, onde o Presidente Jair Bolsonaro centrou a campanha na aplicação de políticas linha-dura contra o tráfico de drogas e o crime.

Além de liderar as taxas de violência e criminalidade, a América Latina também é a região mais desigual do mundo – outro lamentável e distintivo problema crônico da região, como observado por George Gray Molina no capítulo 4. Segundo o autor, os programas sociais tiveram um papel relativamente secundário na redução da pobreza entre 2003 e 2013, tendo sido muito mais importante a expansão econômica. Portanto, não surpreende que os avanços estejam, hoje, ameaçados. Além disso, milhões de latino-americanos, incluindo mulheres, afrodescendentes, minorias sexuais e populações indígenas, ainda são tratados pelo governo e pela sociedade como cidadãos de segunda classe e têm menos acesso a serviços públicos, oportunidades econômicas e direitos humanos básicos.

Muitas vezes, a desigualdade econômica se sobrepõe a outros tipos de exclusão e discriminação. Ao analisar o complexo e dinâmico panorama social da América Latina, Gray Molina ressalta a perenidade das desigualdades de gênero, raça e etnia, e reivindica políticas sociais com um foco mais efetivo nesses grupos. Nesse sentido, o capítulo de Gray Molina serve como uma poderosa denúncia do fracasso dos países latino-americanos na garantia de direitos básicos a milhões de cidadãos.

Seria impossível compreender os níveis de pobreza e desigualdade da região sem tratar da eficácia das políticas econômicas. Augusto de la Torre e Alain Ize sustentam que, salvo casos isolados, como Chile, Costa Rica e Peru (que ainda enfrentam desafios significativos para garantir a inclusão social e o acesso a serviços públicos), os países da América Latina permanecem atados a ciclos de crescimento econômico seguidos, inexoravelmente, por períodos de crise e estagnação.

Esse é mais um exemplo da ausência de planejamento a longo prazo na América Latina: entorpecidos pelo *boom*, governantes deixaram de aplicar políticas anticíclicas para poupar durante os anos de bonança e investir em períodos de estagnação. Politicamente, é muito mais difícil instituir reformas – tardias, porém necessárias – voltadas à produtividade, ao sistema tributário e aos gastos públicos em períodos de crescimento moderado. Segundo os autores, o fracasso no planejamento representa o desperdício de uma oportunidade preciosa para dar mais sustentação à economia latino-americana. Atentos ao futuro, de la Torre e Ize fazem um apelo para que a região impulse a inovação, fortaleça o Estado de Direito, invista na população e conquiste novos mercados (de bens e serviços) com vistas a reduzir a disparidade de crescimento em relação às economias desenvolvidas e ampliar a inserção na economia global.

Andrés Malamud, por sua vez, alerta para a rápida transformação – não necessariamente para melhor – do mundo com o qual os países da América Latina pretendem reforçar alianças. O poder econômico e geopolítico mundial está se disseminando e se fragmentando num nível não presenciado desde o fim da Guerra Fria, ou mesmo da Segunda Guerra Mundial. Esse fator tende a dificultar bastante estratégias de política externa de países localizados em regiões “periféricas”, como a América Latina, para importar um termo frequentemente utilizado pelos teóricos da dependência nos anos 1970. A ascensão da Ásia, e especialmente da China, ao centro do tabuleiro econômico e geopolítico mundial no século 21 foi encarada pela América Latina como uma oportunidade para diversificar as relações internacionais e encontrar novos parceiros econômicos. Para alguns países, Beijing representava a salvação e uma alternativa “Sul-Sul” à hegemonia tradicional dos EUA.

Ao mesmo tempo, como observa Malamud, a ascensão da China traz o risco de novas dinâmicas de dependência. Apesar dos recentes esforços de Beijing para ampliar a presença chinesa em setores tecnológicos e industriais em determinados países da América Latina, os laços da região com o gigante asiático permanecem restritos ao intercâmbio de *commodities* (soja, ferro, cobre, petróleo) por bens industriais chineses. Nos últimos anos, a demanda chinesa por recursos naturais estagnou, ampliando a vulnerabilidade da América Latina. Além disso, diversos megaprojetos de infraestrutura anunciados por instâncias chinesas ainda não se concretizaram, e algumas iniciativas enfrentam críticas devido aos impactos ambientais e aos efeitos negativos para o Estado de Direito na região.

Poucos países manifestam essa guinada de esperança para o pessimismo tão bem quanto o Brasil, que, durante o governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, aspirou à condição de potência emergente e, hoje, após uma recessão e uma crise política prolongada, exerce muito menos protagonismo na cena internacional. O Presidente Bolsonaro pretende alinhar o país à política do presidente Donald Trump e reduzir os laços com a China. Apesar disso, dada a ampla dependência do Brasil (e da maior parte da América Latina) dos fluxos comerciais e financeiros e do investimento da China, os países da região não parecem ter muita margem para mudanças drásticas.

Enquanto isso, os EUA, a ex-potência hegemônica da região, definharam, mas não devem ser descartados. Embora tenha perdido pulso na América do Sul desde a virada do século, em parte, devido à ascensão da China, Washington segue exercendo muito mais influência no México, na América Central e no Caribe. Ao mesmo tempo, como salienta Malamud, o Banco Central americano permanecerá sendo importante, uma vez que alguns países latino-americanos são suscetíveis às oscilações da taxa de juros devido à dependência de financiamento externo.

Segundo Malamud, a política externa americana para a América Latina mudou pouco durante o governo Trump, a despeito das bravatas xenofóbicas, das políticas anti-imigração e da inclinação protecionista. O autor observa que, apesar da retórica, Washington segue relativamente indiferente em relação à região, focando no tráfico de drogas e no afastamento de adversários potenciais na arena da segurança. Mesmo a política americana para Cuba – um dos poucos feitos notáveis do Presidente Barack Obama na região – foi revertida, mas não irreparavelmente.

Segundo alguns analistas, a América Latina poderia ampliar o poder de negociação frente aos EUA e à China se os países agissem de forma concatenada, articulando políticas convergentes. Como aponta Ana Covarrubias, embora desejáveis, ações conjuntas são bem improváveis, uma

vez que o regionalismo latino-americano tem sido circunstancial e frágil. Ciclos de esperança e frustração seguem sendo a norma. Recentemente, a região fundou novas instituições, como a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) e a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), em meio a promessas grandiosas e altas expectativas. Mas, assim que o contexto político mudou, a CELAC estagnou (com exceção das sessões de foto ao lado de autoridades chinesas), e a UNASUL beira à extinção após a saída da Colômbia e a abstenção da Argentina, do Brasil e de outros países. A polarização e os impasses acerca da situação na Venezuela têm contribuído bastante para a decadência de ambas as organizações.

Talvez parte do problema sejam as expectativas irrealistas em relação ao potencial de integração. Afinal, apesar de todos os seus defeitos, a Aliança do Pacífico, criada em 2011, demonstra que é possível instituir ordenamentos regionais baseados no pragmatismo. Além disso, a maioria das nações latino-americanas faz parte do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, um mecanismo antigo e sofisticado que monitora a conformidade às normas de direitos humanos.

A região sofre com a falta de liderança dos principais países e com a resistência à renúncia de soberania, dois pré-requisitos para uma integração mais incisiva. Isso repercute, por exemplo, na incapacidade de articulação de uma posição comum em torno da defesa da democracia na região. A Organização dos Estados Americanos, a instância regional mais antiga do mundo, não tem conseguido articular consensos para que a Carta Democrática seja aplicada a casos como os da Nicarágua ou da Venezuela, apesar do discurso voraz do secretário-geral. O aumento da fragmentação política na América Latina, refletido pelas vitórias eleitorais do ultradireitista Bolsonaro no Brasil e do nacionalista Andrés Manuel López Obrador no México, é um sinal de que a desconfiança e a falta de coordenação só tendem a se acentuar nos próximos anos.

Existe um fio condutor crítico atravessando este volume: todos os autores salientam que a falta de capacidade estatal é um dos principais motivos por trás da constante frustração de promessas na América Latina.

Sem dúvida, hoje mais latino-americanos têm acesso a educação, saúde e outros serviços públicos do que em qualquer outro período. Bancos centrais e ministérios de economia são compostos, em sua maioria, por autoridades independentes e profissionais, o que ajuda a explicar por que a região conseguiu conter déficits fiscais e manter a estabilidade macroeconômica após o fim do *boom*. Além disso, governos municipais de muitas cidades latino-americanas implementaram políticas públicas inovadoras para impulsionar o empreendedorismo, promover a cultura e a educação, aprimorar o sistema de transportes e reduzir a violência. Mas, no geral, os países da

América Latina fracassaram na consolidação de burocracias públicas profissionais no âmbito nacional, regional e local. Muitos foram incapazes de criar estruturas estatais com alcance sobre todo o território administrado e de garantir o acesso da população a serviços públicos básicos.

Esse fracasso também pode ser explicado pela má alocação de recursos. Alguns países possuem tributos elevados e complexos, e destinam a maior parte dos recursos a agências estatais ineficientes e corruptas. Em outros países, especialmente na América Central, elites econômicas arraigadas, que detêm a maior parte do poder político, se recusam a pagar impostos, comprometendo o custeio das funções mais elementares do governo.

Mesmo nos países mais ricos, as instituições estatais (forças de segurança, transporte público, sistemas judiciais, escolas e hospitais, entre outras) estão concentradas em áreas relativamente abastadas das principais cidades e, praticamente, ignoram os milhões que vivem fora dessas “ilhas”, salvo nos dias de eleição, situação que só tende a perpetuar os altos níveis de corrupção e exclusão. Além disso, a excessiva concentração política no poder executivo limita a capacidade e a disposição dos governos latino-americanos de chegar a consensos com a sociedade civil, o setor privado e os demais atores políticos. Somente com instituições eficientes, descentralizadas, legítimas e inclusivas os países da América Latina poderão fortalecer o Estado de Direito e restabelecer a confiança da população na democracia, conter a violência e a criminalidade, reduzir as desigualdades socioeconômicas, instituir políticas econômicas sólidas e prospectivas, e desenvolver mecanismos que aprofundem a coordenação regional e a integração global.

Décadas atrás, o falecido economista Albert Hirschman editou uma série de ensaios inspiradores sobre o desenvolvimento latino-americano, chamada *A Bias for Hope* (“Propensão à Esperança”, em tradução livre). Em meio à análise dos graves desafios impostos à América Latina – alguns seculares, outros mais recentes – é importante frisar a colossal e aparentemente infundável capacidade da região de se reinventar e de reacender essa esperança. Sem ela, a narrativa latino-americano não estaria completa.

Referências

- The Economist* Intelligence Unit. 2019. “The Retreat of Global Democracy Stopped in 2018”. 8 de Janeiro. <https://www.economist.com/graphic-detail/2019/01/08/the-retreat-of-global-democracy-stopped-in-2018>
- Hirschman, Albert. O. 1971. *A Bias for Hope: Essays on Development and Latin America*. New Haven: Yale University Press.

Colaboradores

BRUNO BINETTI é membro não residente do Diálogo Interamericano e professor visitante da Universidade Torcuato Di Tella, em Buenos Aires, Argentina. Ele leciona sobre política externa dos EUA, relações internacionais da América Latina e teoria das relações internacionais, e já realizou consultorias para a Freedom House e para o governo municipal de Buenos Aires. Antes, foi conselheiro do líder da minoria da Câmara dos Deputados da Argentina. Binetti possui bacharelado na Universidade Di Tella e mestrado na Escola de Assuntos Internacionais Elliott, da Universidade George Washington, onde foi bolsista do Programa Fulbright.

CATALINA BOTERO é decana da faculdade de Direito da Universidade de Los Andes, em Bogotá, Colômbia, e sócia-fundadora do centro Dejusticia Colômbia. Ela atuou como relatora especial para a Liberdade de Expressão na Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos entre 2008 e 2014 e como magistrada auxiliar da Corte Constitucional da Colômbia em inúmeras ocasiões. Botero já exerceu diversos cargos no setor público e em organizações não governamentais na Colômbia. Ela também é membro do comitê de premiação do Prêmio Liberdade de Expressão Global da Universidade de Colômbia. Botero é formada em Direito pela Universidade de Los Andes e completou a pós-graduação em gestão pública, direito administrativo e constitucional, e direitos humanos.

LAURA CHINCHILLA foi presidente da Costa Rica entre 2010 e 2014. Ela foi a primeira mulher a exercer o cargo. Anteriormente, ela serviu como vice-presidente, ministra da Justiça e membro da Assembleia Nacional. Ela é copresidente do Conselho Administrativo do Diálogo Interamericano.

ANA COVARRUBIAS é professora pesquisadora do Centro de Estudos Internacionais de El Colégio de México desde 1995 e exerceu o cargo de diretora do centro entre 2012 e 2017. Ela ensina teoria das relações internacionais, relações internacionais da América Latina e política externa dos EUA e do Canadá. Suas publicações mais recentes incluem *Routledge Handbook of Latin America in the World* (co-editado por Jorge Domínguez; Routledge, 2015), “México en la reconfiguración de América Latina” (*Pensamiento Propio*, 2016), “La política de México hacia América Latina en el siglo XXI: ¿Congruencia y legitimidad?” (*Estudios Internacionales*, 2017), e “In Search of International Influence: Mexico as an Entrepreneurial Power” (co-autoria de Jorge A. Schiavon; *International Journal*, 2018). Covarrubias possui DPhil na Universidade de Oxford.

AUGUSTO DE LA TORRE trabalha como consultor político sênior autônomo, leciona na Escola de Relações Públicas e Internacionais da Universidade de Colômbia, é diretor do Centro de Pesquisas Econômicas da Universidade das Américas, em Quito, Equador, e é membro sênior não residente do Instituto Brookings. Ele trabalhou no Banco Mundial durante 20 anos, até 2016, incluindo dez anos como economista-chefe para a América Latina. Já foi presidente do Banco Central do Equador e economista do Fundo Monetário Internacional. Possui mestrado e PhD em Economia na Universidade de Notre Dame e é formado em Filosofia pela Universidade Católica do Equador.

ALAIN IZE é professor Adjunto da Escola de Relações Públicas e Internacionais da Universidade de Colômbia. Antes ele trabalhou para o Banco Mundial como consultor sênior para as Vice-Presidências para a América Latina e o Caribe e para Finanças e Setor Privado; como diretor do Departamento Monetário e de Mercado de Capitais do Fundo Monetário Internacional e economista sênior do Departamento de Assuntos Fiscais da mesma instituição; como economista do Setor de Pesquisa do Banco do México; e como chefe do Departamento de Economia de El Colégio de México. Possui PhD na Universidade de Stanford e MBA na Universidade de Colômbia.

ANDRÉS MALAMUD é pesquisador sênior do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. Além de professor visitante regular de universidades na Argentina, no Brasil, na Itália e na Espanha, ele atuou como pesquisador visitante do Instituto Max Planck de Direito Internacional, em Heidelberg, e da Universidade de Maryland, em College Park. Suas áreas de interesse incluem integração regional comparada, política externa, estudos da União Europeia e política latino-americana. Ele foi membro do comitê executivo da Associação Latino-Americana de Ciência Política e é o atual secretário-geral

da Associação Portuguesa de Ciência Política. Malamud fez PhD no Instituto Universitário Europeu.

GEORGE GRAY MOLINA é consultor de temas ligados a pobreza, mercado de trabalho e proteção social e reformas de políticas públicas na América Latina. Ele atuou como economista-chefe do Escritório Regional para a América Latina e o Caribe do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, onde foi o principal autor do relatório regional de desenvolvimento humano *Progreso Multidimensional: O bem-estar para além da renda* (2016). Em sua terra-natal, a Bolívia, ele foi diretor do *think-tank* econômico do Ministério da Presidência da Bolívia e Coordenador do Programa de Mestrado em Políticas Públicas da Universidade Católica Boliviana. Gray Molina possui bacharelado em Antropologia e Economia na Universidade de Cornell, mestrado em Políticas Públicas na Escola de Governo Kennedy da Universidade de Harvard e PhD em Ciência Política no Nuffield College da Universidade de Oxford.

ROBERT MUGGAH é cofundador do Instituto Igarapé, no Brasil. Ele também é cofundador da Fundação SecDev – dedicada a cibersegurança e ameaça digital na Europa, no Oriente Médio e na Ásia. Também atua como conselheiro sênior para as Nações Unidas, o Banco Interamericano de Desenvolvimento, o Banco Mundial e diversas empresas. Entre 2000 e 2011, foi diretor de Pesquisa do Small Arms Survey. Ele tem oito livros publicados e, recentemente, assinou a coautoria, ao lado de Ian Goldin, de *Earthtime – 100 Maps to Navigate Our World* (Random House, a ser lançado em 2019). Muggah possui DPhil na Universidade de Oxford.

MICHAEL SHIFTER é presidente do Diálogo Interamericano, onde também atuou como vice-presidente de Políticas e como diretor do Programa de Governança Democrática. Antes de se juntar ao Diálogo, Shifter foi diretor do Programa de Governança e Direitos Humanos da Fundação Ford para a região andina e o Cone Sul e do Programa para a América Latina e o Caribe da Fundação Nacional para a Democracia. Desde 1993, é professor adjunto da Escola de Relações Exteriores da Universidade de Georgetown, onde leciona sobre política latino-americana. Shifter se formou no Oberlin College e tem mestrado em Sociologia na Universidade de Harvard, onde, durante quatro anos, deu aula de desenvolvimento e política na América Latina.



 **THEDIALOGUE**
Leadership for the Americas

www.thedialogue.org

Inter-American Dialogue
1155 15th Street NW, Suite 800
Washington, DC 20005
202-822-9002