

ISSN: 1676-6288

CADERNOS PROLAM / USP



BRAZILIAN JOURNAL OF

LATIN AMERICAN STUDIES

VOL. 20, N. 41, SÃO PAULO, BRAZIL
JULY – DECEMBER 2021



USP



CADERNOS PROLAM / USP - BRAZILIAN JOURNAL OF
LATIN AMERICAN STUDIES

PUBLICADO PELO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM INTEGRAÇÃO DA AMÉRICA
LATINA DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO - PROLAM/USP. VOL. 20, N. 41
(JUL-DEZ. 2021).

SEMESTRAL- ISSN 1676-6288 - INTEGRAÇÃO DA AMÉRICA LATINA.
UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. 1- ESTUDOS LATINO-AMERICANOS CIÊNCIA
POLÍTICA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS. 2- DIREITO. 3- ECONOMIA. 4-
GEOGRAFIA. 5- HISTÓRIA. 6- PSICOLOGIA. 7- SAÚDE COLETIVA. 8-
SOCIOLOGIA.

ISSN 1676-6288



BRAZILIAN JOURNAL OF
LATIN AMERICAN STUDIES

41

DECEMBER 2021



BRAZILIAN JOURNAL OF
LATIN AMERICAN STUDIES

Corpo Editorial

*Editorial Board
Cuerpo Editorial*

Editores Responsáveis - N. 40

Editors of N. 40

Editores Responsables - N. 40

Maria Clara de Oliveira

Universidade de Coimbra

Tiago Oliveira

Universidade de Coimbra

Editoras

Editors

Maria Cristina Cacciamali

Universidade de São Paulo

Vivian Urquidi

Universidade de São Paulo

Editores Associados

Associate Editors

Editores Asociados

Bernardo Mançano Fernandes

Universidade Estadual de São Paulo

Camilo Negri

Universidade de Brasília

Edwin Ricardo Pitre-Vásquez

Universidade Federal de Paraná

Eduardo Guedes Pereira

University of West Indies

Félix Pablo Friggeri

Universidade Federal da Integração Latino-americana

Franco de Matos

Universidade de Brasília

Joana Fátima Rodrigues

Universidade Federal de São Paulo

Júlio César Suzuki

Universidade de São Paulo

Lincoln Secco

Universidade de São Paulo

Lucilene Cury

Universidade de São Paulo

Marilene Proença Rebello de Souza

Universidade de São Paulo

Rafael Antonio Duarte Villa

Universidade de São Paulo

Sylvia Adriana Dobry

Universidade de São Paulo

Wagner Tadeu Iglecias

Universidade de São Paulo

Editores Honorários

Honorary Editors

Editores Honorarios

Sedi Hirano

Universidade de São Paulo

Emir Simão Sader

Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Lígia Prado

Universidade de São Paulo

Afrânio Mendes Catani

Universidade de São Paulo

Lisbeth Ruth Rebollo Gonçalves

Universidade de São Paulo

Estagiário

Intern

Renan Dias da Silva

Marsol Oliveira Rocha

Universidade de São Paulo

Corpo Editorial Internacional

International Advisory Board

Cuerpo Editorial Internacional

Ana Esther Ceceña

Universidad Nacional Autónoma de México

Andrés Donoso Romo

Universidad Playa Grande

Angel Guillermo Quinteros

Universidad de Puerto Rico

Ariel Gómez Ponce

Universidad Playa Grande

Elissa Loraine Lister Brugal

Universidade Nacional de Colombia

Enrique E. Shaw

Universidad de Córdoba

Guillermo Beatón

Universidad de la Habana

Inés María Fernández Mouján

Universidad Nacional de Mar del Plata

Jhon Williams Montoya

Universidad Nacional de Colombia

Juan Bello Domínguez

Universidad Pedagógica Nacional

Luis Carlos Jiménez Reyes

Universidad Nacional de Colombia

Nohora Inés Carvajal Sanchez

Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia

Nohra Leon Rodriguez

Universidad Nacional de Colombia

Octavio Quesada García

Universidade Autónoma de México

Pablo Rocca

Universidad de la República

Raúl Bernal-Meza

Universidades Nacional del Centro

Tício Escobar

Centro de Artes Visuales

Vincent Gouéset

Université Rennes 2

Wladimir Mejía Ayala

Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia

Editores Assistentes

Assistant Editors

Asistentes Editoriales

Bruno Massola Moda

Gabriel Galdino

Maria Medeiros Palazzo Rolim

Giovanna Fidelis

Daniel Cajarville

Andréa Rosendo da Silva

Gabriela Beraldo Rodrigues

Paloma Gerzeli Pitre

Mayã Martins Correia

Marcelly Machado Cruz

Graziela Tavares de Souza Reis

Evandro Noro Fernandes

Gabriele Tres Maniezo

Lisandra Marcela Oliveira da Silva

Leonardo Simões Agapito

Leandro Fontes Corrêa

Deise dos Santos Oliveira

Letícia Mourad Lobo Leite

Lucas Cotosck Lara

Helena Sabino Rodrigues Cunha

Fabiana Oliveira

Karen Marcello

Isabela Furegatti Corrêa

Ygor Pierry Piemonte Ditão

Ana Paula Dias

Universidade de São Paulo

APRESENTAÇÃO

A ***Brazilian Journal of Latin American Studies (BJLAS)*** é uma revista especializada em difundir estudos sobre a América Latina. Criada em 2002 pelo Programa de Pós-graduação Integração da América Latina (PROLAM/USP), na fase inicial a ***BJLAS*** teve o objetivo de favorecer o ambiente de integração regional com publicações neste âmbito do conhecimento. Com o passar dos anos, o periódico ampliou seu universo disciplinar e hoje divulga produções científicas de nível de pós-graduação nos diversos campos das humanidades, das artes e das ciências sociais.

Para garantir o foco das publicações da Revista, os editores da ***BJLAS*** têm priorizado temáticas de impacto regional para a América Latina e trabalhos com metodologias comparativas sobre dois ou mais países deste continente. O propósito é que as publicações contribuam de modo significativo para o avanço dos conhecimentos sobre a América Latina e para a divulgação do que se produz nos diversos centros de pesquisa sobre a região, articulando assim a pluralidade de perspectivas teóricas, de linhas de pesquisa e de possibilidade de interpretação.

Tais são as motivações da linha editorial da ***BJLAS*** que incentiva seus autores a realizar análises sobre tópicos transversais em questões sociais, políticas, culturais, econômicas, jurídicas, históricas e artísticas com abordagens transdisciplinares. Por fim, a ***BJLAS*** estimula seus autores a publicar não apenas Artigos, mas também Resenhas Críticas sobre livros recentes ou de grandes obras de pensadores clássicos da América Latina, assim como Críticas de Arte e Ensaios de interpretação da realidade regional.

PRESENTACIÓN

Versión en español

La ***Brazilian Journal of Latin American Studies (BJLAS)*** es una revista especializada en difundir estudios sobre América Latina. Creada en 2002 por el Programa de Posgrado de Integración en América Latina (PROLAM / USP), en la fase inicial la ***BJLAS*** tuvo como objetivo favorecer el entorno de integración regional con publicaciones en este campo del conocimiento. Con los años, la revista ha expandido su universo disciplinario y hoy publica producciones científicas de posgrado en los diversos campos de las humanidades, las artes y las ciencias sociales.

Para salvaguardar la propuesta de las publicaciones de la Revista, los editores de ***BJLAS*** priorizan los temas de impacto regional para América Latina y trabajos con metodologías comparativas sobre dos o más países de este continente. El propósito es que las publicaciones contribuyan significativamente al avance del conocimiento sobre América Latina y a la difusión de lo que se produce en los diversos centros de investigación de la región, articulando así la pluralidad de perspectivas teóricas, líneas de investigación y posibilidad de interpretación.

Con tales motivaciones editoriales, la ***BJLAS*** alienta a sus autores a realizar análisis sobre asuntos transversales en temas sociales, políticos, culturales, económicos, jurídicos, históricos y artísticos con enfoques transdisciplinarios. Finalmente, a ***BJLAS*** estimula que a sus autores publiquen no solo Artículos, sino también Reseñas críticas de libros recientes o de grandes obras de pensadores clásicos de América Latina, así como Críticas de arte y Ensayos de interpretación de la realidad regional.

PRESENTATION

English version

The ***Brazilian Journal of Latin American Studies (BJLAS)*** is a journal specialized in disseminating studies on Latin America. Created in 2002 by the Latin America's Integration Graduate Program – Prolam/USP, in the initial phase ***BJLAS*** aimed to promote the environment of regional integration with publications in this field of knowledge. Over the years, the journal has expanded its disciplinary universe and today publishes graduate scientific productions in the different fields of the humanities, arts and social sciences.

To ensure the focus of the journal's publications, ***BJLAS*** editors have prioritized issues of regional impact for Latin America and works with comparative methodologies on two or more countries of the continent. The purpose is that these publications contribute significantly to the advancement of knowledge about Latin America and to the dissemination of what is produced in the various research centers on the region, thus articulating the plurality of theoretical perspectives, research lines and alternative ways of interpretation.

Such are the motivations of the ***BJLAS*** editorial line that encourages authors to carry out analyzes on cross-cutting approaches on social, political, cultural, economic, legal, historical and artistic issues with transdisciplinary perspectives. Finally, ***BJLAS*** stimulates authors to publish not only Articles, but also Critical Reviews of recent books or of great works by classical thinkers from Latin America, as well as Art Critics and Essays to interpret regional reality.

Editoras ***Editors***

Maria Cristina Cacciamali 
Universidade de São Paulo

Vivian Urquidi 
Universidade de São Paulo

Editores convidados ***Guest Editors***

Lúcio Fernando Oliver Costilla 
Universidad Autónoma de México

Eduardo Restrepo 
Universidad Javeriana de Colombia

O papel do Estado: desenvolvimento econômico e respeito aos direitos humanos, um debate necessário (Carta às leitoras e aos leitores)

El papel del Estado: desarrollo económico y respeto a los derechos humanos, un debate necesario (Carta a las lectoras y a los lectores)

The role of the State: economic development and respect to human rights, a necessary debate (Letter to the readers).

Vivian Urquidí

Maria Cristina Cacciamali

Bruno Massola Moda

01

Permitidos em Washington D.C.: Organizações Indígenas Bolivianas na Comissão Interamericana de Direitos Humanos

Permitidos en Washington D.C.: Organizaciones Indígenas Bolivianas en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Authorized in Washington DC: Bolivian Indigenous Organization at the Inter-American Commission on Human Rights

Renata Albuquerque

22

Petróleo como palanca para el desarrollo económico: analizando las oportunidades y desafíos para la República Cooperativa de Guyana

Petróleo como alavanca para o desenvolvimento econômico: analisando oportunidades e desafios para a República Cooperativa da Guiana

Petroleum as a lever for economic development: analyzing opportunities and challenges for the Cooperative Republic of Guyana

William A. Clavijo Vitto

49

Antecedentes, contexto y problemáticas de los fideicomisos en México. reflexiones sobre Fideicomiso de Fomento Minero (FIFOMI)

Antecedentes, contexto e problemas dos fideicomissos no México: o Fideicomisso de Fomento Minero (FIFOMI)

Background and problems of trusts in Mexico. reflections on Mining Development Trust (FIFOMI)

Alejandro Cruz Bermea

78

Um olhar sobre a proteção social na América Latina frente à pandemia

Una mirada hacia la protección social en América Latina frente a la pandemia

A look at social protection in Latin America against the pandemic

Adriana Aranha

Carla Bronzo

99

As políticas de educação dentro do regionalismo pós-hegemônico Mercosulino: uma análise a partir dos documentos das cúpulas sociais do Mercosul e do plano estratégico de ação social

Las políticas educativas dentro del regionalismo post-hegemónico del Mercosur: análisis de los documentos de las cumbres sociales del Mercosur y del plan estratégico de acción social

Education policies within the Mercosur's post-hegemonic regionalism: an analysis from the documents of the social summits of Mercosur and its Strategic Social Action Plan

Mariana Rocha Malheiros

Tereza Maria Spyer Dulci

127

Recicladores de base na América Latina: um estudo de caso comparado entre São Paulo e Cidade do México

Recicladores de base en América Latina: un estudio de caso comparativo entre São Paulo y Ciudad de México

Waste Pickers in Latin America: a comparative case study between São Paulo and Mexico City

Leila Giovana Izidoro

149

ARTIGOS / Artículos / Papers

Indicadores de base económica: un análisis comparativo de las regiones colombianas y brasileñas

Indicadores de base econômica: uma análise comparativa das regiões colombianas e brasileiras

Indicators of economic base: a comparative analysis of the Colombian and Brazilian regions

Cristian Orlando Avila Quiñones

Carlos Julio Moreno

Nilton Marques de Oliveira

177

Protección jurídica del ludópata y liberación de los juegos de azar: un análisis comparativo entre Brasil, Colombia y España

Tutela jurídica do ludopata e liberação dos jogos de azar: uma análise comparada entre Brasil, Colômbia e Espanha

Legal protection of the ludopath and liberation of gambling: a comparative analysis between Brazil, Colombia and Spain

Lucas Fernandes da Costa

Víctor Gabriel de Oliveira Rodríguez

Eduardo Saab Marchiori

210

A descolonização literária latino-americana segundo Gutiérrez: uma releitura anti-exótica sobre a obra *Trilogía sucia de La Habana*

La descolonización literaria latinoamericana según Gutiérrez: una revisión anti-exótica sobre la obra Trilogía sucia de La Habana

The latin american literary decolonization by Gutiérrez: an anti-exotic review on the work Trilogía sucia de La Habana

Daniel Mendes

237

RESENHAS / Reseñas / Book Reviews

Pensar a realidade se queres transformá-la

Pensar la realidad si quieres transformarla

Thinking reality if you want to transform it

Joana A. Coutinho

264

Desconstruindo conceitos: As guerras de vingança e as relações internacionais

Deconstruyendo conceptos: Las guerras de venganza y las relaciones internacionales

Deconstructing concepts: Revenge wars and international relations

Laurindo Paulo Ribeiro Tchinhamá

275

Como exercer a cidadania no mundo dos algoritmos? Resenha de "Ciudadanos Reemplazados Por Algoritmos", de Néstor García Canclini

¿Cómo ejercer la ciudadanía en el mundo de los algoritmos? Reseña de "Ciudadanos Reemplazados Por Algoritmos", de Néstor García Canclini

How to be a citizen in the world of algorithms? Review of "Ciudadanos Reemplazados Por Algoritmos", by Néstor García Canclini

Murilo Motta

287

Resenha crítica do livro "Cinemas latino-americanos em circulação: Em busca do público perdido"

Reseña Crítica del libro "Cines latinoamericanos en circulación: En busca del público perdido"

A critical book review of "Latin American cinemas in circulation: Looking for the lost audience"

Gabriela Andrietta

298

Vivian Urquidí¹ 

Maria Cristina Cacciamali² 

Bruno Massola Moda³ 
Universidade de São Paulo, Brasil

O papel do Estado: desenvolvimento econômico e respeito aos direitos humanos, um debate necessário (Carta às leitoras e aos leitores)

A *Brazilian Journal of Latin American Studies (BJLAS)* é uma revista especializada na divulgação de conhecimento científico sobre a América Latina e o Caribe no campo das ciências sociais e das humanidades. Afinada com o projeto intelectual do *Programa de Pós-graduação em Integração da América Latina*, a linha editorial da **BJLAS** leva a integração dos países da região para além das relações interestatais, buscando também articular a produção científica e intelectual de pensadores e pesquisadores latinoamericanistas.

Para o número 41 da **BJLAS**, queremos destacar o trabalho de autoras e autores que debatem a centralidade do papel do Estado para a consolidação -ou desmonte- do desenvolvimento nacional e dos direitos humanos.

O cenário do primeiro artigo é o sistema internacional da Comissão Interamericana de Direitos Humanos no qual, em audiência pública, setores do movimento indígena boliviano denunciam o Estado pelo

¹ Doutora em Sociologia pela Universidade de São Paulo e Pós-doutora no Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra. É Professora adjunta da Universidade de São Paulo no Curso de Gestão de Políticas Públicas e nos Programas de Pós-graduação Integração da América Latina e de Estudos Culturais. *E-mail:* vurquidi@usp.br

² Doutora em Economia pela Universidade de São Paulo e Pós-doutora no Instituto de Tecnologia de Massachusetts e na Universidad de Nueva México. É Professora titular da Universidade de São Paulo na Faculdade de Economia e Administração e no Programas de Pós-graduação Integração da América Latina *E-mail:* cciamali@uol.com.br

³ Doutorando pelo Programas de Pós-graduação Integração da América Latina da Universidade de São Paulo. *E-mail:* bruno.moda@hotmail.com

desrespeito à Constituição Plurinacional no relativo à proteção da natureza e ao respeito aos direitos territoriais dos povos indígenas. A despeito do título que nos remete a foros internacionais, o artigo **OS PERMITIDOS EM WASHINGTON D.C.: Organizações Indígenas Bolivianas na Comissão Interamericana de Direitos Humanos** é uma reflexão que nos encaminha com sutileza aos tramas das disputas internas que há na Bolívia, pela hegemonia política do projeto plurinacional. O artigo resulta da pesquisa da antropóloga Renata Albuquerque, da *Faculdade Cásper Líbero* e da *Universidade de São Paulo* (Brasil) que, ao analisar o papel da sociedade contra o Estado, destaca também conflitos no seio do movimento indígena - de base ou de oposição ao governo-, e indica quanto há de história local nas questões internacionais.

Na mesma esteira, a descoberta recente de grandes campos de petróleo em Guiana, a jovem república sul-americana, é o cenário histórico dos dilemas analisados em **PETRÓLEO COMO ALAVANCA PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: Analisando oportunidades e desafios para a República Cooperativa da Guiana**. O artigo do cientista político e especialista em finanças internacionais, William A. Clavijo Vitto (Universidade Federal de Rio de Janeiro, Brasil) trata das controvérsias para definir um projeto de crescimento econômico e desenvolvimento nacional a partir da exploração dos recursos naturais. Sem aprofundar-se no debate político, o autor traz aspectos centrais do que a ciência econômica denominou de "*maldição dos recursos naturais*", que são as travas ao desenvolvimento que interesses de setores nacionais e transnacionais impõem à exploração dessas riquezas.

A polêmica do crescimento econômico e do desenvolvimento nacionais com proteção aos direitos humanos e ambientais forma a conjuntura do estudo **ANTECEDENTES, CONTEXTO E PROBLEMAS DOS FIDEICOMISSOS NO MÉXICO. O Fideicomisso de Fomento Mineiro (FIFOMI)**. A interpretação dos fideicomissos - ferramenta financeira e jurídica estatal cujo objetivo é o incentivo a projetos de finalidade pública - é a aposta intelectual do cientista social Alejandro Cruz Bermea, da

Universidade de Salamanca (Espanha). A ausência de transparência política e a corrupção, a instabilidade institucional, bem como as pressões políticas e sociais formam parte do cenário de adversidades enfrentadas nas garantias e nos avanços dos direitos humanos.

O papel do Estado em cenários de profunda crise e de necessidade social é o tema de **UM OLHAR SOBRE A PROTEÇÃO SOCIAL NA AMÉRICA LATINA FRENTE À PANDEMIA**. Este debate, tão atual quanto relevante, é resultado das pesquisas no campo da administração pública de Adriana Aranha (Universidade de São Paulo) e de Carla Bronzo (Escola de Governo João Pinheiro, Brasil). O artigo traz a descrição minuciosa de tipologias de sistemas de proteção social, e com elas realiza um balanço das políticas em oito países sul-americanos: Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Equador, Peru e Uruguai. A escolha criteriosa de cada país levou em consideração o nível de robustez ou de fragilidade dos sistemas contributivos. Assim, o artigo pode identificar os mecanismos de transferências de renda utilizados em cada país, bem como os desafios e as alternativas para a contenção da crise. As conclusões das autoras permitem corroborar que, a despeito do impacto das políticas relacionadas com a capacidade institucional de cada país, a atuação do Estado e o tipo de proteção social foram fundamentais para enfrentar questões estruturais da reprodução das desigualdades na América Latina.

O último artigo deste bloco analisa as relações entre Estados no Mercosul, e aponta a transição de um modelo de integração regional pautado pelo mercado - quando governos de corte neoliberal na economia se impõem no Mercosul- para um modelo formulado por governos mais progressistas que permitem a atuação de movimentos e organizações sociais. Daí decorre o título **AS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO DENTRO DO REGIONALISMO PÓS-HEGEMÔNICO MERCOSULINO: Uma análise a partir dos documentos das cúpulas sociais do Mercosul e do Plano estratégico de Ação Social**, artigo escrito por duas pesquisadoras da Universidade Federal da Integração Latino-americana (Brasil), Mariana

Rocha Malheiros e Tereza Maria Spyer. Por meio de uma análise detalhada de documentos sobre as políticas sociais e as demandas dos atores não estatais, as autoras avaliam as reivindicações sociais principalmente no campo da educação. Concluem que há um potencial contra-hegemônico importante na atuação de movimentos e organizações nos instrumentos regionais como o Mercosul. Contudo a principal limitação para esta intervenção resulta das mudanças político-institucionais em cada país, principalmente após o retorno de governos de orientação neoliberal.

No próximo bloco de artigos, a **BJLAS** traz estudos comparados em que problemáticas atuais apontam a necessidade de repensar teórica e metodologicamente a articulação entre os atores estatais, organizações de interesse privado e as lutas sociais.

O primeiro estudo se posiciona em relação ao impacto social de dois modelos de gestão de resíduos sólidos em duas grandes cidades latino-americanas, São Paulo e Cidade do México. O estudo resulta da pesquisa no Instituto de Investigaciones Sociales (Universidade Nacional Autónoma de México), realizada por Leila Giovana Izidoro. A autora realiza uma crítica ponderada dos projetos de financeirização do meio ambiente e das parcerias público-privadas no setor de infraestrutura urbana. Foram alternativas implementadas após as reformas administrativas e normativas de corte neoliberal e pelo incentivo das instituições financeiras internacionais. Para a crítica, a autora pesquisa principalmente os impactos das reformas sobre o trabalho dos **RECICLADORES DE BASE NA AMÉRICA LATINA: Um estudo de caso comparado entre São Paulo e Cidade do México**. Compara as reformas no plano normativo, a participação, ou não, dos trabalhadores na mudança legislativa, bem como a implementação de processos mais ou menos mecanizados no trabalho de reciclagem do lixo. As conclusões trazem dados relevantes sobre a situação de vulnerabilidade e o grau de autonomia, ou não, dos trabalhadores, variáveis dependentes relativas ao tipo de parcerias estabelecidas ora com o setor privado, ora com cooperativas de trabalhadores.

No próximo artigo, **INDICADORES DE BASE ECONÔMICA: Uma análise comparativa das regiões colombianas e brasileiras**, propõe-se a teoria de base econômica para explicar e comparar aspectos como o crescimento de empregos ou dos setores motores da economia regional em dois países distintos da região. O estudo resulta do trabalho em parceria internacional entre os pesquisadores *Cristian Orlando Avila Quiñones* (Universidad Nacional Abierta y a Distancia, Colômbia), *Carlos Julio Moreno* (Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, Colômbia) e *Nilton Marques de Oliveira* (Universidade Federal de Tocantins, Brasil). O exercício comparativo é interessante, já que coloca em ação uma ferramenta teórico-metodológica capaz de visualizar não apenas os setores de cada economia que, por exemplo, geram mais emprego na região ou os que mais participam na economia. A ferramenta cruza também dados de localização/regionalização de cada setor da economia a partir da geografia local.

O próximo estudo vem do campo do direito comparado e tem como título: **TUTELA JURÍDICA DO LUDOPATA E LIBERAÇÃO DOS JOGOS DE AZAR: Uma análise comparada entre Brasil, Colômbia e Espanha**. O estudo coloca em debate uma temática que desafia o pensamento jurídico liberal, qual seja a criminalização/liberação de jogos de azar e o uso da situação de dependência ou adição do jogador, isto é do quadro patológico do jogador, como argumento para a definição da norma. O direito comparado permite aos autores, *Lucas Fernandes da Costa*, *Víctor Gabriel de Oliveira Rodríguez* e *Eduardo Saab Marchiori* (Universidade de São Paulo), não apenas identificar as leis sobre jogos de azar de cada país. Permite também abrir o debate ético sobre políticas de saúde relacionadas à atividade econômica.

O último artigo que apresentamos neste número da **BJLAS** é uma interpretação da obra do escritor cubano Pedro Juan Gutiérrez, *Trilogía sucia de La Habana*. O estudo em chave descolonial segue a trilha teórica do crítico e intelectual literário brasileiro, Silvano Santiago. **A**

DESCOLONIZAÇÃO LITERÁRIA LATINO-AMERICANA SEGUNDO GUTIÉRREZ: UMA RELEITURA ANTI-EXÓTICA SOBRE A OBRA *TRILOGÍA SUCIA DE LA HABANA*

é de autoria do jornalista e estudioso da cultura, Daniel Mendes (Universidade Federal da Bahia). O artigo forma parte de uma linha de interpretação da produção cultural, intelectual e/ou artística latino-americanas que valoriza os elementos de originalidade, resistência e contra-hegemônicos impressos no estilo, nas temáticas e nas formas estéticas das obras produzidas na América Latina. É também uma denúncia à crítica literária que, propositalmente ou não, aposta em interpretações que prezam ou corroboram perspectivas eurocêntricas sobre as expressões artísticas latino-americanas.

O número 41 da **BJLAS** traz, por fim, quatro importantes resenhas que nos fazem refletir sobre o mundo que queremos estar num futuro não tão distante. O fio condutor das obras resenhadas é a necessidade de se pensar criticamente a modernidade. **PENSAR A REALIDADE SE QUERES TRANSFORMÁ-LA**, de Joana A. Coutinho (Universidade Federal do Maranhão), doutora em Ciências Sociais, convida à leitura de escritos inéditos no espanhol de Caio Prado Jr. que instigam o leitor a refletir sobre os processos de colonização, as organizações políticas e as nossas particularidades do Brasil e da América Latina.

A segunda resenha, **DESCONSTRUINDO CONCEITOS: as guerras de vingança e as relações internacionais** de Laurindo Paulo Ribeiro Tchinhamá, doutorando em Relações Internacionais (Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas), propõe uma alternativa de repensar o conceito de guerra, e portanto o conceito de Estado desenvolvido pela modernidade ocidental ao apresentar a obra de Alberto Montoya Correa Palacios Jr., "*As guerras de vingança e as Relações Internacionais: um diálogo com a Antropologia Política sobre os Tupi-Guarani e o Yanomami*". A obra resenhada aborda e tenta comparar os conceitos de guerra de vingança no contexto de povos indígenas brasileiros e guerra interestatal partindo do conceito westphaliano de

Estado-nação. Coloca, assim, à prova a dominância epistemológica eurocêntrica no campo das relações internacionais.

A próxima resenha continua a desafiar a modernidade e o capitalismo global e digital que dela surgiu e, através dela, se desenvolve constantemente. Murilo Motta, doutorando em Relações Internacionais (Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas), assim o faz questionando **COMO EXERCER A CIDADANIA NO MUNDO DOS ALGORITMOS? Resenha de “Ciudadanos reemplazados por algoritmos”, de Néstor García Canclini**. A resenha traz uma análise do papel da governamentalidade neoliberal nas opções hegemônicas de desenvolvimento tecnológico argumentando que esta precisa ser substituída, em prol de novas formas de organização social que priorizem a pluralidade e a democracia.

Encerramos este número da **BJLAS** com um olhar crítico ao mundo das artes, em especial à produção cinetamográfica latinoamericana. Em **Resenha do livro “Cinemas latino-americanos em circulação: Em busca do público perdido”**, a doutoranda em artes (Universidade Estadual Paulista), Gabriela Andrietta, analisa a inserção e o acesso às produções audiovisuais latinoamericanas, sobretudo as brasileiras e argentinas, na sociedade globalizada. O pano de fundo é um contexto de aumento da concentração no setor devido à passagem do modelo analógico para o digital, a falta de articulação entre os países ou dos blocos que co-produzem obras cinematográficas e a incerteza de que plataformas de *streaming* democratizam o acesso às produções latinoamericanas haja vista o caráter mercadológico dessas.

DOI: [10.11606/issn.1676-6288.prolam.2021.193859](https://doi.org/10.11606/issn.1676-6288.prolam.2021.193859)

Recebido em: 30/12/2021
Aprovado em: 30/12/2021
Publicado em: 30/12/2021

Vivian Urquidí¹ 

Maria Cristina Cacciamali² 

Bruno Massola Moda³ 
Universidade de São Paulo, Brasil

El papel del Estado: desarrollo económico y respeto a los derechos humanos, un debate necesario (Carta a las lectoras y a los lectores)

La ***Brazilian Journal of Latin American Studies (BJLAS)*** es una revista especializada en la difusión del conocimiento científico sobre América Latina y el Caribe en el campo de las ciencias sociales y las humanidades. En sintonía con el proyecto intelectual del *Programa de Posgrado en Integración de América Latina*, la línea editorial de la ***BJLAS*** lleva la integración de los países de la región más allá de las relaciones interestatales, buscando también articular la producción científica e intelectual de pensadores e investigadores latinoamericanistas.

Para el número 41 de ***BJLAS***, destacamos el trabajo de autoras y autores que debaten sobre la centralidad del papel del Estado en la consolidación -o desmantelamiento- del desarrollo nacional y de los derechos humanos.

El marco referencial del primer artículo es el sistema internacional de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos donde, en audiencia pública, sectores del movimiento indígena boliviano denuncian al Estado por su falta de respeto a la Constitución Plurinacional en materia de protección de la naturaleza, y de respeto a los derechos territoriales de los

¹ Doctora en Sociología por la Universidade de São Paulo y Postdoctora en el Centro de Estudos Sociais de la Universidade de Coimbra. Es profesora adjunta de la Universidade de São Paulo en el Curso de Gestão de Políticas Públicas y en los Programas de Postgrado Integración de América Latina, y de Estudios Culturales. E-mail: vurquidi@usp.br

² Doctora en Economía por la Universidade de São Paulo y Postdoctora en el Instituto de Tecnología de Massachusetts y en la Universidad de Nueva México. Es profesora titular de la Universidade de São Paulo en la Facultad de Economía y Administración, y en el Programa de Postgrado Integración de América Latina. E-mail: cciamali@uol.com.br

³ Investigador de Doctorado en el Programa de Postgrado Integración de América Latina de la Universidade de São Paulo. E-mail: bruno.moda@hotmail.com

pueblos indígenas. A pesar del título que nos lleva a foros internacionales, **PERMITIDOS EN WASHINGTON D.C.: Organizaciones indígenas bolivianas en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos** es una reflexión que nos lleva sutilmente a los enredos de las disputas internas en Bolivia por la hegemonía política del proyecto plurinacional. El artículo es el resultado de la investigación de la antropóloga Renata Albuquerque, de la *Facultad Cásper Líbero* y la *Universidad de São Paulo* (Brasil) quien, al analizar el papel de la sociedad frente al Estado, también resalta los conflictos dentro del movimiento indígena - de base u oposición al gobierno - , e indica cuánto hay de historia local en los asuntos internacionales.

En la misma lógica de planteamiento, el reciente descubrimiento de grandes campos petroleros en Guyana, la joven república sudamericana, es el escenario histórico de los dilemas analizados en **PETRÓLEO COMO PALANCA PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO: analizando las oportunidades y desafíos para la República Cooperativa de Guyana**. En su artículo, William A. Clavijo Vitto (Universidad Federal de Río de Janeiro, Brasil) politólogo y experto en finanzas internacionales, aborda las controversias para definir un proyecto de crecimiento económico y de desarrollo nacional basado en la explotación de recursos naturales. Sin ahondar en el debate político, el autor plantea aspectos centrales de lo que la ciencia económica ha llamado la "*maldición de los recursos naturales*", que son los obstáculos al desarrollo que los intereses de los sectores nacionales y transnacionales imponen a la explotación de estas riquezas.

La trama del crecimiento y desarrollo económico nacionales con protección de los derechos humanos y ambientales es el contexto del estudio **ANTECEDENTES, CONTEXTO Y PROBLEMÁTICAS DE LOS FIDEICOMISOS EN MÉXICO. Reflexiones sobre FIDEICOMISO DE FOMENTO MINERO (FIFOMI)**. La interpretación de los fideicomisos -una herramienta financiera y jurídica estatal cuyo objetivo es incentivar proyectos de utilidad pública- es el compromiso intelectual del científico

social Alejandro Cruz Bermea, de la *Universidad de Salamanca* (España). La ausencia de transparencia política y la corrupción, la inestabilidad institucional, así como las presiones políticas y sociales son parte del escenario de adversidades que enfrenta la garantía y el avance de los derechos humanos.

El rol del Estado en escenarios de profunda crisis y necesidad social es el tema de **UNA MIRADA HACIA LA PROTECCIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA FRENTE A LA PANDEMIA**. Este debate, tan actual como relevante, es el resultado de la investigación en el campo de la administración pública de Adriana Aranha (Universidad de São Paulo) y Carla Bronzo (Escuela de Gobierno João Pinheiro, Brasil). El artículo proporciona una descripción detallada de las tipologías de sistemas de protección social, y con ellas hace un diagnóstico de las políticas en ocho países de América del Sur: Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Ecuador, Perú y Uruguay. La cuidadosa elección de cada país tuvo en cuenta el nivel de solidez o fragilidad de los sistemas contributivos. Así, el artículo puede identificar los mecanismos de transferencia de recursos utilizados en cada país, así como los desafíos y alternativas para contener la crisis. Las conclusiones de los autores permiten corroborar que, a pesar del impacto de las políticas relacionadas con la capacidad institucional de cada país, las acciones del Estado y el tipo de protección social fueron fundamentales para enfrentar los problemas estructurales relacionados con la reproducción de las desigualdades en América Latina.

El último artículo de este bloque analiza las relaciones entre los Estados del Mercosur, y señala la transición de un modelo de integración regional basado en el mercado - cuando gobiernos con de perfil económico neoliberal se imponen en el Mercosur- a un modelo formulado por gobiernos más progresistas que permiten la actuación de movimientos y organizaciones sociales. De ahí proviene el título **LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS DENTRO DEL REGIONALISMO POST-HEGEMÓNICO DEL MERCOSUR: Análisis de los documentos de las Cumbres Sociales del Mercosur y del Plan Estratégico de Acción Social**, artículo escrito por dos

investigadoras de la Universidad Federal de Integración Latinoamericana (Brasil), Mariana Rocha Malheiros y Tereza Maria Spyer. A través de un análisis detallado de documentos sobre políticas sociales y demandas de actores no estatales, las autoras evalúan las demandas sociales principalmente en el campo de la educación. Concluyen que existe un importante potencial contrahegemónico de movimientos y organizaciones actuantes en instrumentos regionales como el Mercosur. Sin embargo, la principal limitación para esta intervención resulta de los cambios político-institucionales en cada país, especialmente luego del regreso de gobiernos de orientación neoliberal.

En la próxima selección de artículos, la **BJLAS** trae estudios comparativos en los que temas de actualidad apuntan a la necesidad de repensar teórica y metodológicamente la articulación entre actores estatales, organizaciones de interés privado y las luchas sociales.

El primer estudio se centra en el impacto social de dos modelos de gestión de residuos sólidos en dos grandes ciudades latinoamericanas, São Paulo y Ciudad de México. El análisis resulta del estudio realizado en el Instituto de Investigaciones Sociales (Universidad Nacional Autónoma de México) por Leila Giovana Izidoro. La autora hace una crítica reflexiva de los proyectos para financiar el medio ambiente y de los acuerdos público-privados en el sector de la infraestructura urbana. Tales alternativas se implementaron después de las reformas normativas y administrativas neoliberales y gracias a la presión de las instituciones financieras internacionales. Para realizar tal crítica, la autora investiga principalmente los impactos de las reformas en el trabajo de **RECICLADORES DE BASE EN AMÉRICA LATINA: Un estudio de caso comparativo entre São Paulo y Ciudad de México**. Compara reformas regulatorias, la participación o no de los trabajadores en el cambio legislativo, así como la implementación de procesos más o menos mecanizados en el trabajo de reciclaje de residuos. Las conclusiones aportan datos relevantes sobre la situación de vulnerabilidad y el grado de autonomía, o no, de los trabajadores, variables dependientes relacionadas

con el tipo de acuerdos establecidos, a veces con el sector privado, a veces con cooperativas de trabajadores.

El siguiente artículo, **INDICADORES DE BASE ECONÓMICA: Un análisis comparativo de las regiones colombianas y brasileñas**, es una propuesta, a partir de la teoría de la base económica, para explicar y comparar aspectos como el crecimiento de empleos o de sectores motores de la economía regional en dos países distintos de la región. El estudio es el resultado del trabajo internacionalmente articulado entre los investigadores Cristian Orlando Avila Quiñones (Universidad Nacional Abierta y a Distancia, Colombia), Carlos Julio Moreno (Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, Colombia) y Nilton Marques de Oliveira (Universidad Federal de Tocantins, Brasil). El ejercicio comparativo es interesante, ya que pone en marcha una herramienta teórico-metodológica capaz de visualizar no solo los sectores de cada economía que, por ejemplo, generan más puestos de trabajo en la región o los que más participan en la economía. La herramienta también cruza datos de ubicación / regionalización para cada sector de la economía según la geografía local.

El siguiente estudio proviene del campo del derecho comparado y tiene el título: **PROTECCIÓN JURÍDICA DEL LUDÓPATA Y LIBERACIÓN DE LOS JUEGOS DE AZAR: Un análisis comparativo entre Brasil, Colombia y España**. El estudio debate un tema que desafía el pensamiento jurídico liberal, a saber, la criminalización / liberación de los juegos de azar y el uso de la situación adictiva del jugador, es decir, la condición patológica del jugador, como argumento para la definición de reglas jurídicas. El derecho comparado permite a los autores, Lucas Fernandes da Costa, Víctor Gabriel de Oliveira Rodríguez y Eduardo Saab Marchiori (Universidad de São Paulo), no solo identificar las leyes sobre el juego en cada país. También permite abrir el debate ético sobre políticas sanitarias relacionadas con la actividad económica.

El último artículo que presentamos en este número de **BJLAS** es una interpretación de la obra del escritor cubano Pedro Juan Gutiérrez, *Trilogía*

sucia de *La Habana*, en clave descolonial y por el camino teórico del crítico literario e intelectual brasileño Silviano Santiago. **LA DESCOLONIZACIÓN LITERARIA LATINOAMERICANA SEGÚN GUTIÉRREZ: Una revisión anti-exótica sobre la obra Trilogía sucia de la Habana** fue escrita por el periodista y estudioso de la cultura, Daniel Mendes (Universidad Federal de Bahía). El artículo forma parte de una línea de interpretación de la producción cultural, intelectual y / o artística latinoamericanas que valora los elementos de originalidad, resistencia y contrahegemónicos impresos en el estilo, temática y formas estéticas de las obras producidas en América Latina. Es también una denuncia de la crítica literaria que, intencionada o no, apuesta en interpretaciones que aprecian o corroboran perspectivas eurocéntricas sobre las expresiones artísticas latinoamericanas.

Finalmente, el número 41 de **BJLAS** trae cuatro importantes reseñas que nos hacen reflexionar sobre el mundo que queremos estar en un futuro no muy lejano. El hilo conductor de las obras reseñadas es la necesidad de pensar críticamente sobre la modernidad. **Pensar la realidad si quieres transformarla**, de Joana A. Coutinho (Universidad Federal de Maranhão), Doctora en Ciencias Sociales, invita a leer escritos inéditos de Caio Prado Jr. que alientan al lector a reflexionar sobre los procesos de colonización, las organizaciones políticas y nuestras particularidades desde Brasil y América latina.

La segunda reseña, **DECONSTRUYENDO CONCEPTOS: las guerras de venganza y las relaciones internacionales** de Laurindo Paulo Ribeiro Tchinhama, investigador de doctorado en Relaciones Internacionales (Postgrado en Relaciones Internacionales San Tiago Dantas), propone una alternativa de repensar el concepto de guerra, y por ende el concepto de Estado desarrollado por la modernidad occidental, al presentar el estudio de Alberto Montoya Correa Palacios Jr., "*As guerras de vingança e as Relações Internacionais: um diálogo com a Antropologia Política sobre os Tupi-Guarani e o Yanomami*" [*Las guerras de venganza y las Relaciones Internacionales: un diálogo con la Antropología Política sobre los*

Tupí-guaraní y los Yanomami]. El trabajo aborda y compara los conceptos de guerra de venganza, en el contexto de los pueblos indígenas brasileños, y guerra interestatal a partir del concepto westfaliano de Estado-nación. Pone así a prueba el dominio epistemológico eurocéntrico en el campo de las relaciones internacionales.

La próxima reseña continúa desafiando la modernidad y el capitalismo global y digital que surgió de ella y se desarrolla constantemente a través de ella. Murilo Motta (Postgrado en Relaciones Internacionales San Tiago Dantas), investigador de doctorado en Relaciones Internacionales, lo hace cuestionando **¿CÓMO EJERCER LA CIUDADANÍA EN EL MUNDO DE LOS ALGORITMOS? Reseña de “Ciudadanos reemplazados por algoritmos”, de Néstor García Canclini**. La reseña ofrece un análisis del papel de los gobiernos neoliberales en las opciones hegemónicas de desarrollo tecnológico, argumentando que tal papel debe ser reemplazado a favor de nuevas formas de organización social que prioricen la pluralidad y la democracia.

Cerramos este número de **BJLAS** con una mirada crítica al mundo de las artes, especialmente a la producción cinematográfica latinoamericana. En **Reseña Crítica del libro “Cines latinoamericanos en circulación: En busca del público perdido”**, la estudiante de doctorado en artes (Universidad Estadual Paulista), Gabriela Andrietta, analiza la inserción y acceso de las producciones audiovisuales latinoamericanas, especialmente brasileñas y argentinas, en una sociedad globalizada. El telón de fondo es el contexto de creciente concentración en el sector por la transición del modelo analógico al digital, la falta de articulación entre países o bloques que coproducen obras cinematográficas y la incertidumbre de que las plataformas de *streaming* de hecho democratizen el acceso a las producciones latinoamericanas dado el carácter comercial.

DOI:[10.11606/issn.1676-6288.prolam.2021.193859](https://doi.org/10.11606/issn.1676-6288.prolam.2021.193859)

Recebido em: 30/12/2021
Aprovado em: 30/12/2021
Publicado em: 30/12/2021

Vivian Urquidí¹ 

Maria Cristina Cacciamali² 

Bruno Massola Moda³ 
Universidade de São Paulo, Brasil

The role of the State: economic development and respect to human rights, a necessary debate (Letter to the readers)

The *Brazilian Journal of Latin American Studies (BJLAS)* is specialized in disseminating scientific knowledge about Latin America and the Caribbean in the field of Social Sciences and Humanities. Aligned with the intellectual project of the *Latin America's Integration Inter-Units Graduate Program (PROLAM/USP)*, **BJLAS's** editorial line takes the integration of countries in the region beyond interstate relations, also seeking to articulate the scientific and intellectual production of Latin American thinkers and researchers.

BJLAS issue 41 highlights the work of authors who debate the centrality of the role of the State in consolidating - or dismantling - national development and human rights.

The scenario in which the first is inserted in is the international system of the Inter-American Commission on Human Rights in which, in a public hearing, sectors of the Bolivian indigenous movement denounce the State for disrespecting the Plurinational Constitution regarding the

¹ PhD in Sociology from the University of São Paulo and Post-doctorate at the Center for Social Studies of the University of Coimbra. She is Associate Professor at the University of São Paulo in the Public Policy Management Course and in the Postgraduate Latin American Integration and Cultural Studies Programs. *E-mail:* vurquidi@usp.br

² PhD in Economics from the University of São Paulo and Post-doctorate at the Massachusetts Institute of Technology and at the Universidad de Nueva México. She is a Full Professor at the University of São Paulo at the Faculty of Economics and Administration and at the Latin American Integration Postgraduate Programs. *E-mail:* cciamali@uol.com.br

³ PhD candidate at the Postgraduate Integration Programs in Latin America at the University of São Paulo. *E-mail:* bruno.moda@hotmail.com

protection of nature and respect for the territorial rights of indigenous peoples. Despite the title that alludes to international forums, the article ***AUTHORIZED IN WASHINGTON DC.: Bolivian Indigenous Organization at the Inter-american Commission on Human Rights*** is a reflection that leads us subtly to the plots of internal disputes that exist in Bolivia, to assume the political hegemony of the plurinational project. The article is the result of research conducted by anthropologist Renata Albuquerque, from Faculdade Cásper Líbero and from University of São Paulo (Brazil), which, analyzes the role of society against the State and also highlights conflicts within the indigenous movement - those who support or oppose the government - and indicates how much of local history exists in international affairs.

In the same vein, the recent discovery of large oil fields in Guyana, the young South American republic, is the historical scenario of the dilemmas analyzed in ***PETROLEUM AS A LEVER FOR ECONOMIC DEVELOPMENT: analyzing opportunities and challenges for the Cooperative Republic of Guyana***. Written by William A. Clavijo Vitto (Federal University of Rio de Janeiro, Brazil), political scientist and international finance expert, the article covers the controversies involved in the process of defining a project of economic growth and national development based on the exploitation of natural resources. Without delving into the political debate, the author brings up central aspects of what economic science has called the "*natural resources curse*", which are the obstacles to development that the interests of national and transnational sectors impose on the exploitation of natural riches.

The controversy of national economic growth and development with protection of human and environmental rights sets the context of the study ***BACKGROUND AND PROBLEMS OF TRUSTS IN MEXICO. Reflections on Mining Development Trust (FIFOMI)***. Analyzing the trusts - a State financial and legal tool to encourage public purpose projects - is the intellectual commitment of social scientist Alejandro Cruz Bermea, from the University of Salamanca (Spain). The absence of political

transparency and corruption, institutional instability, as well as political and social pressures are part of the scenario of adversities faced in the guarantees and advances of human rights.

The role of the State in scenarios of deep crisis and social need is the theme of **A LOOK AT SOCIAL PROTECTION IN LATIN AMERICA AGAINST THE PANDEMIC**. This current and relevant debate is the result of research in the field of public administration by Adriana Aranha (University of São Paulo) and Carla Bronzo (School of Government João Pinheiro, Brazil). The article provides a detailed description of typologies of social protection systems along with an assessment of policies in eight South American countries: Argentina, Brazil, Bolivia, Chile, Ecuador, Peru and Uruguay. The careful choice of each country took into account the level of strength or fragility of contributory systems. Thus, the article identifies the cash transfer mechanisms used in each country, as well as the challenges and alternatives for containing the crisis. The authors' conclusions corroborate that, despite the impact of policies related to the institutional capacity of each country, the role of the State and the type of social protection were essential to face structural issues related to the reproduction of inequalities in Latin America.

The last article of this first set of articles analyzes relations between States in Mercosur and points out the transition from a market-based regional integration model - when neoliberal-economic-oriented governments impose themselves in Mercosur - to a model formulated by more progressive governments that allow social movements and organizations to participate. Hence the title **EDUCATION POLICIES WITHIN THE MERCOSUR'S POST-HEGEMONIC REGIONALISM: An analysis from the documents of the social summits of Mercosur and its Strategic Social Action Plan** written by two researchers from the Federal University of Latin American Integration (Brazil), Mariana Rocha Malheiros and Tereza Maria Spyer. Through a detailed analysis of social policies-related documents and the demands of non-state actors, the authors assess social

demands, mainly in the field of education. They conclude that there is an important counter-hegemonic potential in the action of social movements and organizations in regional instruments such as Mercosur. However, the main limitation for this intervention depends on the political-institutional changes in each country, especially after the return of neoliberal-oriented governments.

In the next block of articles, **BJLAS** presents comparative studies in which present-day issues point to the need of rethinking both theoretically and methodologically the articulation between State actors, private interest organizations and social movements.

The first study focuses on the social impact of two solid waste management models in two large Latin American cities, São Paulo and Mexico City. The study results of a research at the Instituto de Investigaciones Sociales (National Autonomous University of Mexico), carried out by Leila Giovana Izidoro. The author makes a well-considered critique of environment financialisation projects and public-private partnerships in the urban infrastructure sector and states that alternatives were implemented after the neoliberal administrative and normative reforms with the stimulus of international financial institutions. To develop her critique, the author researches **WASTE PICKERS IN LATIN AMERICA: a comparative case study between São Paulo and Mexico City**. It compares regulatory reforms, the participation, or not, of workers in legislative change, as well as the implementation of more or less mechanized processes in the work of recycling waste. The conclusions bring relevant data on the situation of vulnerability and the degree of autonomy, or not, of workers and variables that depend on the type of partnerships established, sometimes with the private sector, sometimes with workers' cooperatives.

In the next article, **INDICATORS OF ECONOMIC BASE: A comparative analysis of the Colombian and Brazilian regions**, the economic base theory is proposed to explain and compare aspects such as the growth of jobs or of the driving sectors of the regional economy in two

different countries in the region. The study results of an international partnership between researchers *Cristian Orlando Avila Quiñones* (Universidad Nacional Abierta ya Distancia, Colombia), *Carlos Julio Moreno* (Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, Colombia) and *Nilton Marques de Oliveira* (Federal University of Tocantins, Brazil). The comparative exercise is interesting as it puts into action a theoretical-methodological tool capable of visualizing not only the sectors of each economy that generate more employment in the region or those that participate the most in the economy, but the tool also crosses location/regionalization data for each sector of the economy based on local geography.

The next study comes from the field of comparative law and has the title: **LEGAL PROTECTION OF THE LUDOPATH AND LIBERATION OF GAMBLING: a comparative analysis between Brazil, Colombia and Spain**. The study debates a theme that challenges liberal legal thinking, namely the criminalization/liberation of games of chance and the use of the dependent or addictive situation of the gambler, that is, the gambler's pathological condition, as an argument for the definition of the norm. The comparative law allows the authors, *Lucas Fernandes da Costa, Víctor Gabriel de Oliveira Rodríguez and Eduardo Saab Marchiori* (University of São Paulo), not only to identify the laws on gambling in each country. It also allows opening the ethical debate on health policies related to this economic activity.

The last article we present in this issue of **BJLAS** is an interpretation of the work of Cuban writer Pedro Juan Gutiérrez, *Trilogía sucia de La Habana*. In a decolonial perspective, the study follows the theoretical path of the Brazilian literary critic and intellectual, Silvano Santiago. **THE LATIN AMERICAN LITERARY DECOLONIZATION BY GUTIÉRREZ: An anti-exotic review on the work Trilogía Sucia de la Habana** is written by journalist and cultural scholar Daniel Mendes (Federal University of Bahia). The article integrates a line of interpretation of Latin American cultural, intellectual

and/or artistic production that values the elements of originality, resistance and counter-hegemonic imprinted in the style, themes and aesthetic forms of works produced in Latin America. It also denounces literary criticism that, purposefully or not, privileges interpretations that value or corroborate Eurocentric perspectives on Latin American artistic expressions.

The **BJLAS** finalizes its issue 41 with four important book reviews that make us reflect on the world we want to be in the not-too-distant future. The common thread amongst the books reviewed is the need to critically think about modernity. ***Thinking reality if you want to transform it*** by Joana A. Coutinho (Universidade Federal do Maranhão), Ph.D. in Social Sciences, invites us to read unpublished writings in Spanish by Caio Prado Jr. who instigates to reflect on the colonization processes, political organizations and our particularities about Brazil and Latin America.

The second book review, ***DECONSTRUCTING CONCEPTS: revenge wars and international relations*** by Laurindo Paulo Ribeiro Tchinama, Ph.D. candidate in International Relations (Santiago Dantas Graduate Program), addresses a proposal to rethink the concept of war, and therefore the concept of State developed by Western modernity when presenting the study of Alberto Montoya Correa Palacios Jr., "*Revenge wars and International Relations: a dialogue with Political Anthropology about the Tupi-Guarani and the Yanomami*". The book tries to compare the concepts of revenge war, based on the context of Brazilian indigenous peoples, and interstate war, based on the Westphalian concept of Nation-state putting into test the Eurocentric epistemological dominance in the field of international relations.

The next book review continues to defy modernity and the global and digital capitalism that emerged from it and which is constantly developing through it. Murilo Motta, Ph.D. candidate in International Relations Santiago Dantas Graduate Program, does so by questioning ***HOW TO BE A CITIZEN IN THE WORLD OF ALGORITHMS? Review of***

“Ciudadanos reemplazados por algoritmos”, by Néstor García Canclini.

The review provides an analysis of the role of neoliberal governments in hegemonic options for technological development, arguing that it needs to be replaced, in favor of new forms of social organization that prioritize plurality and democracy.

We close this issue with a critical look at the world of arts, especially Latin American cinematographic production. In **A critical book review of "Latin American cinemas in circulation: Looking for the lost audience"**, the doctoral student in arts (Universidade Estadual Paulista), Gabriela Andrietta, analyzes the insertion and access of Latin American audiovisual productions, especially those from Brazil and Argentina, into the globalized society amidst a context of increasing concentration in the sector due to the transition from the analogue to the digital model, the lack of articulation between countries or blocs that co-produce cinematographic productions and the uncertainty on whether streaming platforms democratize access to Latin American productions given these platforms are market-oriented.

DOI: [10.11606/issn.1676-6288.prolam.2021.193859](https://doi.org/10.11606/issn.1676-6288.prolam.2021.193859)

Recebido em: 30/12/2021
Aprovado em: 30/12/2021
Publicado em: 30/12/2021



PERMITIDOS EM WASHINGTON D.C.¹ ORGANIZAÇÕES INDÍGENAS BOLIVIANAS NA COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

*PERMITIDOS EN WASHINGTON D.C.
ORGANIZACIONES INDÍGENAS BOLIVIANAS EN LA COMISIÓN
INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS*

*AUTHORIZED IN WASHINGTON DC
BOLIVIAN INDIGENOUS ORGANIZATION AT THE INTER-AMERICAN
COMMISSION ON HUMAN RIGHTS*

Renata Albuquerque² 
Faculdade Cásper Líbero, Brasil

Resumo: Este trabalho analisa as relações políticas estabelecidas entre o Estado Plurinacional da Bolívia e diferentes segmentos do movimento indígena boliviano. O objeto de estudo é uma Audiência Pública realizada durante o 147º Período Ordinário de Sessões da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), em Washington D.C. Na ocasião, algumas lideranças indígenas do Território Indígena e Parque Nacional Isiboro Sécuré (TIPNIS) denunciavam o Estado boliviano de violar seus direitos enquanto outras, também indígenas, se sentavam à mesa do Estado Plurinacional, reafirmando que eram parte dele. O artigo organiza informações sobre a audiência e sobre a presença de lideranças do TIPNIS na CIDH. A análise apresentada no texto toma trabalhos etnográficos anteriores sobre o TIPNIS como referência e dialoga com a tese do “índio permitido”. Ao final, a pluripolítica é definida e apresentada como efeito colateral do Estado Plurinacional, explicando a incompatibilidade entre a sobrevivência de estratégias como a do “índio permitido” e a ampliação das capacidades de transformação do Estado boliviano.

¹ Este artigo é um dos produtos da pesquisa de doutorado que realizei entre 2014 e 2019, financiada pelo CNPq através da bolsa de doutorado, da bolsa de pesquisa no exterior (doutorado sanduíche) e do pagamento da minha licença-maternidade (julho – outubro de 2017). No presente texto são reproduzidos trechos da minha tese, trabalho em que o registro audiovisual da audiência pública de 15 de março de 2013, analisado aqui, servia como um documento auxiliar. Neste artigo, o referido registro é objeto central da discussão e é analisado com mais detalhe. O artigo, portanto, traz conclusões inéditas e uma nova leitura dos dados que foram divulgados naquele momento.

² Renata Albuquerque é doutora em antropologia social, professora na Faculdade Cásper Líbero e pesquisadora no Núcleo de Pesquisa e Diálogos Interseccionais e Epistemologias Latino-americanas (NUPEDELAS/USP). E-mail: re.a.moraes@gmail.com

Palavras-chave: Bolívia; Comissão Interamericana de Direitos Humanos; TIPNIS; Política Indígena; Amazônia.

Resumen: Este trabajo analiza las relaciones políticas que se establecen entre el Estado Plurinacional de Bolivia y diferentes segmentos del movimiento indígena boliviano. El objeto de estudio es una Audiencia Pública celebrada durante el 147 Período Ordinario de Sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en Washington D.C. En la ocasión, algunos líderes indígenas del Territorio Indígena y del Parque Nacional Isiboro Sécore (TIPNIS) denunciaron al Estado boliviano por violar sus derechos, mientras que otros, también indígenas, se sentaron a la mesa del Estado Plurinacional, reafirmando que formaban parte de él. El artículo organiza informaciones sobre la audiencia y sobre la presencia de líderes del TIPNIS en la CIDH. El análisis toma como referencia trabajos etnográficos previos sobre el TIPNIS y dialoga con la tesis del “indio permitido”. Al final, la pluripolítica es presentada como efecto colateral del Estado Plurinacional, explicando la incompatibilidad entre la supervivencia de estrategias como el “indio permitido” y la expansión de la capacidad de transformación del Estado boliviano.

Palabras clave: Bolivia; Comisión Interamericana de Derechos Humanos; TIPNIS; Política indígena; Amazonas.

Abstract: This work analyzes the political relations established between the Plurinational State of Bolivia and different segments of the Bolivian indigenous movement. The object of study is a Public Hearing held during the 147th Regular Session of the Inter-American Commission on Human Rights (IACHR), in Washington DC. On the occasion, some indigenous leaders from the Indigenous Territory and National Park Isiboro Sécore (TIPNIS) denounced the Bolivian State for violating their rights, while others, also indigenous, aligned with the Plurinational State, reaffirming they were part of it. The article organizes information about the audience and about TIPNIS leaders' presence at the IACHR. The analysis takes previous ethnographic works on TIPNIS as a reference, and dialogues with the “Permitted Indian” thesis. By the end, the pluripolitical effect is defined, explaining the incompatibility between the permanence of strategies such as the “permitted Indian” and the expansion of the Bolivian State's transformation capacity.

Keywords: Bolivia; Inter-American Commission on Human Rights; TIPNIS; Indigenous Politics; Amazon.

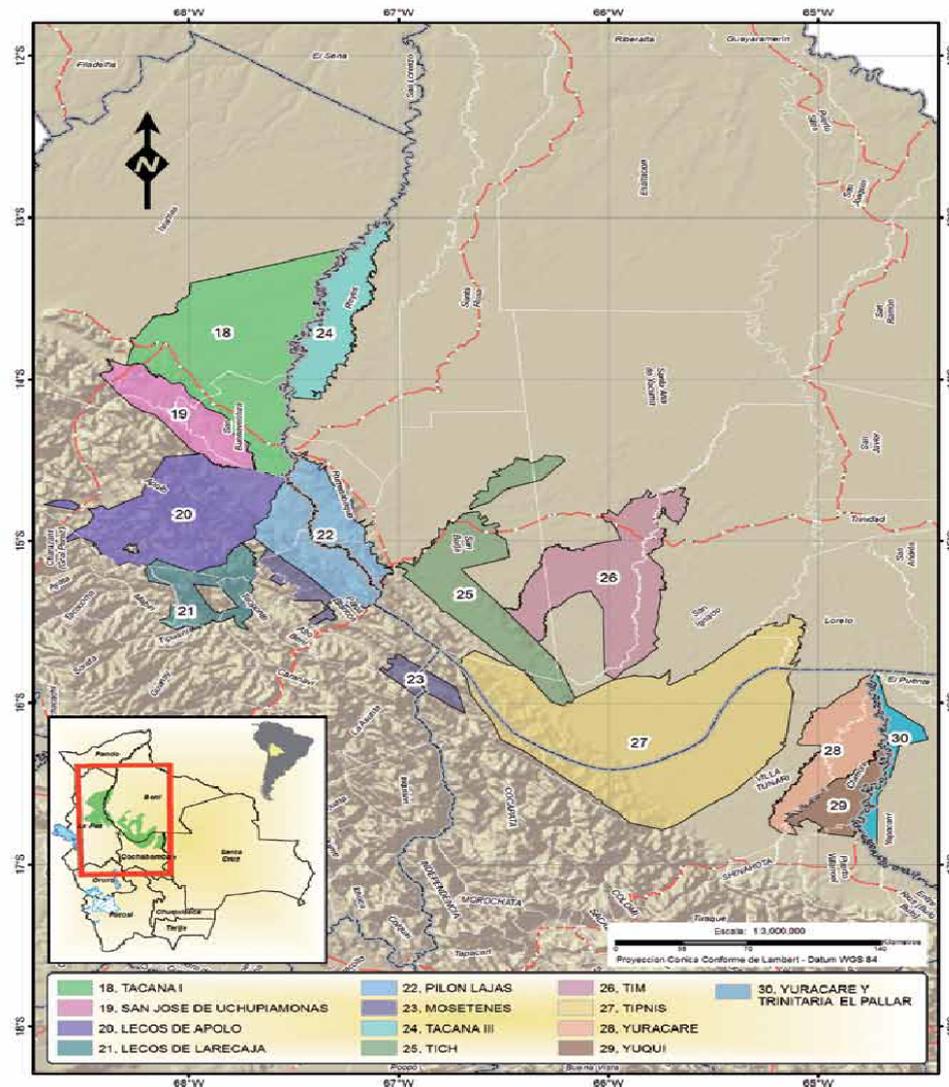
DOI:[10.11606/issn.1676-6288.prolam.2021.190757](https://doi.org/10.11606/issn.1676-6288.prolam.2021.190757)

*Recebido em: 19/09/2021
Aprovado em: 24/12/2021
Publicado em: 30/12/2021*

1 Introdução

Em 15 de março de 2013 foi realizada, em Washington D.C., uma audiência pública singular, ocorrida durante o 147º Período Ordinário de Sessões da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. A audiência tratava sobre os conflitos entre o movimento indígena boliviano e o Estado Plurinacional da Bolívia relativos ao Território Indígena e Parque Nacional Isiboro Sécure - TIPNIS (figura 1), e reunia lideranças indígenas que estavam ali para defender o Estado e lideranças indígenas que estavam ali para acusá-lo. Os conflitos no TIPNIS começaram em 2010 e envolviam um polêmico projeto viário, previsto para atravessar o território à revelia do consentimento e interesse de muitas das comunidades indígenas que o conformam. O projeto tinha a finalidade de conectar os municípios de Villa Tunari (Cochabamba) e de San Ignacio de Moxos (Beni) e oferecia, também, facilidade de acesso das comunidades às referidas cidades.

Figura 1: O TIPNIS e outros territórios indígenas na região Amazônica/pré-Andina da Bolívia. Note-se a localização de San Ignacio (ao norte) e de Villa Tunari (ao sul), municípios que seriam conectados pela estrada.



Fonte: CEDLA, 2011, p. 81.

O TIPNIS está localizado entre os departamentos de Beni e Cochabamba, aos pés da Cordilheira dos Andes e no início da região amazônica da Bolívia, como mostrou o mapa acima. Trata-se de uma área banhada pelos rios Isiboro e Sécore, que emprestam os nomes ao território. Na beira desses rios e de seus afluentes, de lagoas e de pequenos riachos, vivem milhares de pessoas, pertencentes a três povos indígenas diferentes: os *mojeño-trinitários*, os *yuracarés* e os *chimánes*. Eles se dividem em sessenta e quatro comunidades e desde 1990, quando o então Parque

Nacional Isiboro-Sécure foi reconhecido como território indígena, são donos daquela terra.

Os indígenas que convivem no TIPNIS têm sua história marcada pela luta política em defesa da vida digna em seu território ancestral. Há registros de que pelo menos desde o período colonial alguns daqueles grupos se movimentam em busca de sua terra prometida, sua *Loma Santa* (LEHM, 1999). Diante do avanço da colonização, resistem aos brancos, *karayanas*, naqueles interiores da floresta amazônica. Marcharam pelo reconhecimento do território em 1990 e ao longo das últimas décadas não deixaram de se movimentar pelo reconhecimento dos seus direitos. Desde 2009 têm o título de propriedade da terra, que está em nome da *Subcentral del TIPNIS* – uma das organizações indígenas locais.

O apoio de amplos setores do TIPNIS à eleição de Evo Morales em 2015 não foi ocasional e corresponde ao histórico político da região. Lideranças do TIPNIS, inclusive, foram atuantes no contexto da Assembleia Constituinte, levada a cabo entre 2006 e 2007, e acompanharam o processo de fundação do Estado Plurinacional da Bolívia, que nasce em primeiro de janeiro de 2010 (SCHAVELZON, 2012). Mesmo assim, alguns anos depois, um segmento significativo do movimento indígena do TIPNIS protagonizou um levante decisivo contra o governo Morales, justificado enquanto resistência ao projeto de construção da estrada Villa Tunari-San Ignacio de Moxos, prevista para atravessar aquele território.

Em 2013, depois de pelo menos três anos de resistência política consistente, lideranças indígenas do TIPNIS se apresentaram diante da CIDH e afirmaram que o Estado Plurinacional violava direitos das populações nativas do território com o objetivo de construir uma estrada que não lhes interessava. Afirmaram que o governo de Evo Morales violava “sua própria” Constituição. Afirmaram que eles, os povos indígenas, precisavam ser respeitados. No evento, entretanto, peticionários indígenas reclamavam seus direitos e rechaçavam o projeto viário enquanto, na sequência, uma comitiva estatal indígena se defendia das acusações e

afirmava o seu direito ao desenvolvimento e a importância da estrada. Esse é o início da problemática à qual este trabalho se dirige.

Este texto oferece uma descrição densa (GEERTZ, 1989) dos registros audiovisuais da referida audiência pública, que teve como título "*Situación de derechos humanos de los pueblos indígenas que habitan en el Territorio Indígena del Parque Nacional Isiboro Sécore (TIPNIS) en Bolivia*" e foi proposta pelos segmentos contrários à construção da estrada Villa Tunari – San Ignacio de Moxos. O material foi analisado por primeira vez em outro trabalho (ALBUQUERQUE, 2019), quando serviu como documento auxiliar para a análise das características da política indígena boliviana no contexto do Estado Plurinacional. Neste artigo, por outro lado, o registro da audiência pública de 15 de março de 2013 é objeto central da discussão e aparece ao lado de uma sistematização de informações sobre o caso, que são descritas e interpretadas com o apoio de pesquisas anteriores sobre o TIPNIS.

A ocasião da audiência foi singular, e por isso serve como um objeto de estudo adequado à análise que se pretende. Em um mesmo ambiente e de modo ritualizado, os representantes de algumas organizações indígenas da Bolívia apresentavam uma petição contra o Estado Plurinacional enquanto outras representações, oriundas do mesmo território, se sentavam na mesa do Estado para defendê-lo. O jogo político se apresenta em toda a sua complexidade. No cenário internacional, líderes indígenas bolivianos protagonizam uma disputa complexa sobre direitos humanos e direitos indígenas, envolvendo reflexões sobre plurinacionalidade, desenvolvimento e sobre o papel do Estado no desenho das utopias indígenas.

2 O surgimento de um Estado Plurinacional

A Bolívia é reconhecida internacionalmente como um país indígena. Essa marca que o país carrega a observamos nas ruas das grandes cidades e nos rincões dos interiores dos seus nove departamentos. No rosto do seu

povo, descendente de 36 nações indígenas originárias, nos idiomas que se misturam nas conversas que escutamos por todo lado, na comida que comemos nos *comedores*³, na música, nas cores dos tecidos, nas coreografias das festas populares. Quando estamos na Bolívia, estamos diante de uma sociedade onde as culturas indígenas estão vivas e esparramadas por todo o tecido social. Resistentes, mesmo diante de séculos de violências estruturadas no contexto da colonização, os indígenas ainda são a maioria da população do país – traço singular mesmo para a América Latina⁴.

A Bolívia é reconhecida internacionalmente como um país indígena, mas essa marca não se deve apenas às suas características demográficas e à expressividade das culturas originárias no cotidiano da sua vida pública. Sob o comando de Evo Morales Ayma, intensas transformações políticas e sociais culminaram na fundação do Estado Plurinacional da Bolívia, em 2009. A refundação do Estado boliviano foi uma das principais plataformas da eleição de Morales em 2005, que foi reeleito em 2009, em 2014 e 2019⁵. Tratava-se do abandono da velha República em nome da construção de um novo Estado, organizado por princípios de justiça e igualdade e amplamente referenciado na defesa dos direitos indígenas.

O Estado Plurinacional é caracterizado pelo seu esforço de internalização do pluralismo jurídico, econômico, linguístico, cultural e político dos povos indígenas nas estruturas institucionais do país (MAYORGA, 2017, p. 1). Teria como qualidade, ainda, o reconhecimento da democracia comunitária, que passaria a ser institucionalmente articulada

³ Os *comedores* são uma espécie de conjunto de restaurantes populares que ficam dentro dos mercados públicos e existem por todo o país. Geralmente são ocupados por mulheres que trabalham fazendo e vendendo comida naqueles espaços. Cada mulher ou pequeno grupo de mulheres tem a sua própria venda de comida, com algumas mesas, cadeiras e um cardápio que não difere muito das outras bancas que também concorrem pela clientela.

⁴ De acordo com estimativas do Centro Latino-Americano e Caribenho de Demografia, divulgadas no relatório da CEPAL sobre os povos indígenas da América Latina (DEL POPOLO e REBOIRAS, 2015), a Bolívia é o país com maior percentual de população indígena na região, seguida pela Guatemala e, em terceiro lugar, pelo Peru. Os dados demográficos mais atuais sobre a Bolívia, do censo de 2012, apontam um 41% da população auto identificada como indígena, índice consideravelmente abaixo das estimativas produzidas pela CEPAL em 2010 e divulgadas no relatório de 2015 (62%). Para uma análise interpretativa do censo e considerações sobre as mudanças na identidade indígena na Bolívia, conferir o trabalho de Salvador Schavelzon sobre o assunto (SCHAVELZON, 2016).

⁵ Diante de conflitos políticos ora categorizados como golpe, ora como revolta popular, Morales renunciou ao seu quarto mandato poucos dias após a sua reeleição em novembro de 2019. Para uma consideração ensaística sobre o assunto, que deverá ser analisado em detalhe em outras oportunidades, conferir Albuquerque (2020).

com a democracia representativa, a democracia direta e participativa⁶. Aparecem leis em defesa da *Madre Tierra*, e leis que versam sobre o direito dos povos indígenas à autonomia plena, inclusive territorial, política, econômica e jurídica. Também aparece a noção de *Vivir Bien*, que passa a ser um dos principais *slogans* daquela nova experiência (MORAES, 2014). Trata-se de uma noção que supostamente traduz as cosmologias *Quéchuas* e *Aymaras* sobre a vida em comunidade; deveria substituir, na Bolívia, a lógica desenvolvimentista clássica – um sistema de crenças marcado por matrizes culturais ocidentais que projeta a universalização de parâmetros de boa vida (RIBEIRO, 2008).

Morales foi eleito presidente da Bolívia pela primeira vez em dezoito de dezembro de 2005. Ele se elegeu em primeiro turno com 53,74% dos votos válidos, em uma eleição disputada por oito candidatos. Foi a terceira vez que um presidente foi eleito em primeiro turno em toda a história da Bolívia, indicando que havia grande adesão à sua plataforma de campanha. Sua eleição demonstrava o alcance da mobilização popular e da reinvenção do lugar do indígena no campo político. Apesar de Morales ser reconhecidamente um líder *cocalero*⁷, sua eleição como presidente em 2005 foi possível porque aglutinou uma ampla gama de setores populares do país. Esses diferentes setores construíram um Pacto de Unidade ao redor da sua candidatura, uma articulação política que se sustentou até 2012 e foi rompida, justamente, pelos conflitos entre o governo e segmentos do movimento indígena do Território Indígena e Parque Nacional Isiboro Sécuré⁸.

O processo de transformação política e institucional da Bolívia tem sido turbulento e, como se esperaria, abriga uma variedade de dissensos. Apesar de amplamente defendido, de maneira geral, pelos movimentos

⁶ Ibidem.

⁷ *Cocaleros* são camponeses de origem indígena que se dedicam ao plantio e cultivo da folha de coca. A grande maioria dos agrupamentos *cocaleros* está localizada na região do *Chapare* e, geralmente, se organizam politicamente através de sindicatos (HEALY, 1991).

⁸ O Pacto de Unidade começou a ser articulado por setores populares em 2004 e em seu auge reunia estudantes e setores da esquerda boliviana, intelectuais e professores, mineiros, sindicalistas, indígenas da Amazônia, do Chaco, dos Andes e a grande massa de camponeses e *cocaleros*. O legado dessas diferentes experiências de organização popular, como afirmam Crabtree e Chaplin (2013), é uma das chaves para entendermos o processo de transformação do Estado na Bolívia e a situação das políticas indígenas no país hoje em dia.

indígenas e camponeses do país, o processo de plurinacionalização do Estado não evitou o surgimento de conflitos sobre os rumos do Estado ou sobre o conteúdo das políticas públicas oferecidas pelo governo Morales. O caso do TIPNIS é exemplar nesse sentido, e escancara uma divergência importante sobre o lugar de políticas desenvolvimentistas e extrativistas nas políticas do governo do Estado Plurinacional. Como veremos em seguida e a partir de um ângulo específico, a compreensão do caso TIPNIS ajuda a entender as possibilidades da política indígena no Estado Plurinacional, observando o universo de ações simbólicas que ela promove e compreendendo suas características *abigarradas* (ZVALETA, [1986] 2008; TAPIA, 2010; RIVERA CUSICANQUI, 2018).

3 O TIPNIS na CIDH

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) foi criada em 1959 e é uma das partes do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, que também envolve a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH). A Comissão e a Corte Interamericana são órgãos vinculados à Organização dos Estados Americanos (OEA), um organismo internacional composto pelos trinta e cinco países das Américas. A CIDH tem sede em Washington D.C. e é composta por sete comissionados indicados pelos países membros da OEA e eleitos nominalmente em sua Assembleia Geral.

A Corte IDH tem sede em São José, na Costa Rica, e é composta por sete juízes também eleitos pela Assembleia Geral da OEA, mas com mandatos de seis anos que podem ser renovados uma só vez. A diferença elementar entre a Comissão e a Corte é que a primeira não é um órgão judiciário, ou seja, não tem poder de julgar ou sentenciar os casos que discute. A Comissão é quem recebe denúncias de violações de direitos humanos nas Américas e decide sobre os casos que irão para julgamento na Corte. Os casos julgados pela Corte Interamericana têm de ser indicados

pela Comissão ou pelos Estados membros da OEA, situação que não acontece na CIDH. A Comissão, portanto, é mais aberta à sociedade civil do que a Corte, já que tem espaço para que grupos, entidades ou qualquer cidadão das Américas submeta suas denúncias de violação dos direitos humanos através de petições, medidas cautelares ou de audiências nos Períodos de Sessões.

Todos os instrumentos disponíveis pela CIDH foram mobilizados contra o Estado Plurinacional para denunciar violações de direitos humanos contra pessoas afetadas pelo projeto de construção da estrada Villa Tunari – San Ignacio de Moxos através do TIPNIS. Em 2011 é a primeira vez que há uma denúncia à Comissão relacionada à zona do Isiboro-Sécure. Tratava-se de uma medida cautelar expedida em defesa dos líderes indígenas que se preparavam para a VIII Marcha em defesa do TIPNIS. Os registros sobre essa medida cautelar não são públicos, mas ela foi discutida durante a pesquisa em entrevistas com lideranças indígenas da Bolívia e alguns de seus advogados. Por essas características, a medida cautelar não será analisada neste trabalho. Ainda assim, é importante marcar que se trata de instrumentos definidos pelo Art. 25 do regulamento da CIDH como mecanismos de defesa expedidos pela Comissão em situação de gravidade e urgência em que representem riscos irreparáveis à pessoa ou ao grupo de pessoas solicitante. As medidas cautelares não necessariamente precisam se relacionar com casos ou petições anteriormente apresentadas à Comissão.

Em 2012 um novo mecanismo é acionado na CIDH. Agora, a abertura de uma petição formal em defesa dos direitos humanos dos três povos indígenas que vivem nas sessenta e quatro comunidades do TIPNIS. A petição (P-211-12) foi aberta em fevereiro de 2012 e seu conteúdo tampouco é de acesso público. Algumas informações sobre essa petição circulam de maneira mais recorrente entre ativistas e outras pessoas preocupadas com a situação do TIPNIS que não são os dirigentes indígenas ou seus advogados, o que permite alguns comentários sobre o referido documento a partir do que a pesquisa identificou através de entrevistas e da

observação participante. Sabe-se que a petição foi enviada à Washington através do *Foro Boliviano sobre Medio Ambiente y Desarrollo* (FOBOMADE), uma ONG boliviana sediada em La Paz, em nome de lideranças e ex-lideranças do território. O FOBOMADE hoje é presidido por Adolfo Moye, indígena *mojeño-trinitário* do TIPNIS que foi presidente da *Subcentral* do TIPNIS até 2012. O FOBOMADE foi criado em 1992 e há anos mantém estreita relação com a problemática política do Isiboro-Sécure, constantemente organizando atividades e publicações sobre a região. Não espanta que tenha estado à frente da primeira petição enviada à CIDH em defesa do TIPNIS.

As petições enviadas à CIDH não têm o mesmo caráter de urgência das medidas cautelares. São denúncias de violações de direitos humanos enviadas à Comissão, que podem ou não culminar na abertura de um processo de investigação e produção de um parecer. Esse parecer, por sua vez, pode ou não indicar a passagem do caso para julgamento na Corte Interamericana. Medidas cautelares e petições não estão necessariamente conectadas, o mesmo diz respeito às audiências que serão apresentadas em seguida. O Sistema Interamericano, através da Comissão, oferece diferentes mecanismos de denúncia sobre violação de direitos humanos que podem ser mobilizados de maneira concomitante ou em separado – o que deveria facilitar o acesso da sociedade civil a esse universo. As denúncias podem ser feitas pela internet ou por correio e são analisadas pela Comissão antes de serem aceitas formalmente como petições.

O sistema de petições permite que pessoas ou organizações se somem a casos já existentes, para evitar o congestionamento de denúncias sobre um mesmo conflito. Assim, novos peticionários podem passar a fazer parte da demanda, contribuindo com a produção de respostas à Comissão e ao Estado. Esse foi o caso da petição 211-12 sobre o TIPNIS, enviada à CIDH pelo FOBOMADE em 2012 e à qual foram agregados novos peticionários em 2013 (incluindo organizações indígenas bolivianas e ONGs internacionais). As petições precisam ser o mais detalhadas possível sobre o caso ao qual se referem e, ao mesmo tempo, precisam responder a certo

protocolo e formato textual. Por essa razão, as petições geralmente são produzidas através de parcerias entre as pessoas e grupos peticionários e ONGs familiarizadas com o Sistema Interamericano de Direitos Humanos. A maioria dos funcionários dessas ONGs se conhece, quase todos eles estão conectados. A maioria dessas organizações tem sede nas redondezas do prédio da OEA onde a Comissão é sediada, na região central de Washington D.C. Apesar de a Comissão oferecer, duas vezes por ano, em parceria com ONGs, cursos destinados à capacitação de líderes comunitários, militantes políticos ou funcionários de ONGs interessados no Sistema Interamericano, normalmente são as petições elaboradas junto dessas grandes ONGs de atuação internacional as que são aceitas na CIDH.

Durante a realização da pesquisa sobre a CIDH e sua relação com os conflitos no TIPNIS foi possível comparar duas versões da petição 211-12. A primeira, elaborada em 2012 pelo FOBOMADE; e a segunda, elaborada em 2014 por uma ONG parceira das organizações indígenas que se somaram à petição inicial. A primeira versão da petição é extensa e bem detalhada, oferece uma boa recapitulação de toda a história do TIPNIS desde 1990 até 2012. Apesar de abordar as diferentes pressões sofridas pelas comunidades do território em diferentes situações, o documento não reporta uma denúncia específica à Comissão e objetiva prover elementos para que a polêmica sobre a construção da estrada Villa Tunari – San Ignacio de Moxos seja levada pela Comissão à Corte. Trata de maneira mais geral do direito ao território e de como os planos governamentais de construção da estrada interfeririam na manutenção da vida indígena dos três povos que habitam o TIPNIS. Por essa razão o documento foi reformulado em 2014, quando a *Confederación de Pueblos Indígenas de Bolívia* passa a ser peticionária do caso e inclui ONGs internacionais familiarizadas com o modelo de petições como co-peticionárias. Na segunda versão do documento há mais detalhes sobre o esgotamento das vias judiciais nacionais e sobre a violação, por parte do Estado, de leis e direitos específicos. Há, ainda, mais detalhes sobre as polêmicas a respeito da lei de consulta como direito.

Entre a primeira versão da petição (de 2012) e sua atualização (em 2014) há um evento chave, que é o objeto central das discussões deste artigo: em 2013 várias organizações (indígenas e não-governamentais) se uniram e solicitaram uma audiência pública no 147º Período Ordinário de Sessões da Comissão. As audiências são um terceiro mecanismo para denunciar violações de direitos humanos à CIDH. Não precisam ter relação com medidas cautelares ou petições já apresentadas à Comissão, mas podem tratar de um mesmo caso que já tenha sido denunciado por essas outras vias. Esse foi o caso do TIPNIS. Em 2013 a petição 211-12 já havia sido enviada à Comissão pelo FOBOMADE e a audiência pública solicitada não tinha relação com ela. Depois da audiência, parte dos seus solicitantes decidiu que uma petição deveria ser aberta contra o Estado Plurinacional. Procurando dar encaminhamento à demanda, os advogados que acompanhavam o caso encontram a petição 211-12 redigida pelo FOBOMADE e se somaram a ela. A petição foi reformulada e, portanto, a versão que segue em trâmite é fruto do trabalho dos co-peticionários que a elaboraram em momentos diferentes.

As audiências são eventos que têm um início e um fim muito específicos, e nesse sentido não se relacionam diretamente com as petições. Trata-se de um diálogo pontual. Elas são uma oportunidade de apresentar casos diretamente aos membros da Comissão, que se reúnem para os Períodos de Sessão de duas a três vezes por ano. Os Estados acusados de violar direitos também têm a oportunidade de se apresentar em cada audiência em que são denunciados, e na maioria das vezes comparecem a esse espaço. A dinâmica de denúncia e defesa que conforma as audiências foi observada em 2015, durante o 156º Período de Sessões da CIDH, realizado em Washington D.C. Mesmo que naquela ocasião não tenha havido nenhuma sessão sobre o TIPNIS, a observação daquele Período de Sessões representou uma oportunidade de entender a dinâmica das audiências e de observar a representação do Estado Plurinacional em ação, já que havia casos que envolviam a Bolívia e os representantes do Estado estavam, portanto, presentes.

4 Os permitidos em Washington D.C.

“Índio permitido” é uma categoria identitária forjada por Charles Hale e Rosamel Millamán (2005) a partir da observação da relação entre os Estados neoliberais e os movimentos indígenas na Guatemala e no Chile. Trata-se de uma noção que foi “emprestada”, segundo os autores, de Silvia Rivera Cusicanqui, socióloga boliviana que a criou espontaneamente durante um *workshop* realizado na Universidade de Austin/Texas em 25 abril de 2001, quando tratava sobre direitos culturais e democracia na América Latina (HALE e MILLAMAN, 2005, p. 17; RIVERA CUSICANQUI, 2008, p. 160, nota 18). Na ocasião do *workshop*, Rivera Cusicanqui teria notado que a teoria social latino-americana tinha necessidade de um enquadramento capaz de identificar a maneira pela qual os governos da região utilizavam direitos culturais para “dividir e domesticar os movimentos indígenas”⁹, criando alegorias sobre “o índio” e permitindo atuações políticas que não desafiavam a hegemonia da elite branca.

Em um artigo publicado em 2008, em que discute resistência e identidade étnica na Bolívia, Rivera Cusicanqui retorna ao problema do “índio permitido”, caracterizando a noção de forma precisa e oferecendo-a como chave interpretativa das transformações identitárias que acompanharam os processos políticos que culminaram no Estado Plurinacional. Compreender a estratégia do índio permitido no contexto do neoliberalismo permite entender o que o projeto de plurinacionalização do Estado representava na primeira década do século XXI, e permite compreender o tipo de representação “neutralizada e higienizada” do “índio” que era abandonado diante do projeto plurinacional:

The indio permitido is an Indian satisfied with her/his minority status, domesticated and ready to play a role in the legitimization of multiculturalist policies endorsed by the neoliberal state. This neutralized and sanitized version of the indigenous excludes the Indian as a political and economic subject, denies the Indian the agency and right to become a successful entrepreneur, and does

⁹ HALE e MILLAMAN, *apud cit.*, tradução da autora.

not recognize the Indian's capacity to face the challenges of regional and world markets of global commodities, not just those of the crafts, postcard, and tourist markets that are based in the reification of the Indian-as-Past. (RIVERA CUSICANQUI, 2008, p. 154 e 155)

No texto de Hale e Millaman (2005) e também no de Rivera Cusicanqui (2008), o “índio permitido” aparece como uma categoria sócio-política que ajuda a explicar o lugar que os povos indígenas ocupavam diante de projetos estatais marcados pelo multiculturalismo neoliberal, e permite falarmos sobre a natureza da relação entre governos e os movimentos indígenas na América Latina naqueles contextos. “Índio permitido” não se trata, portanto, de nenhum indivíduo ou grupo de indivíduos específico, mas de uma crítica à insuficiência dos espaços políticos permitidos para os povos indígenas, principalmente durante a década de 1990 e início dos anos 2000.

A estratégia do índio permitido no contexto do Estado Plurinacional, discutida em seguida a partir da análise do caso do TIPNIS na CIDH, não é igual à estratégia aplicada no contexto neoliberal. No caso do “índio permitido” forjado pelo neoliberalismo, estamos diante de projetos estatais multiculturalistas que oferecem espaços políticos marginais e limitados aos atores indígenas, como afirmou Rivera Cusicanqui no trecho reproduzido acima. No caso do “índio permitido” no Estado Plurinacional, como veremos, não há a ideia de uma minoria étnica de importância política reduzida diante da hegemonia das elites políticas brancas.

A diferença entre essas duas variações do “índio permitido” está, primeiramente, no fato de a primeira (o “índio permitido” no contexto neoliberal) ter sido diretamente enfrentada durante os processos políticos que levaram ao Estado Plurinacional. Sobretudo, a diferença entre essas duas variações da categoria se localiza no protagonismo político indígena no contexto plurinacional e no fato de que são atores políticos indígenas que operam as estratégias de permissibilidade da ação política, permitindo determinadas leituras sobre a política indígena e condenando outras. Essa consideração é decisiva e aponta para o fenômeno do “indigenismo

indígena boliviano”, discutido de forma breve na minha tese doutoral (ALBUQUERQUE, 2019) e que tem sido retomada em um trabalho em construção.

O “índio permitido” já foi utilizado como categoria para pensar a Bolívia Plurinacional em outras circunstâncias (MCNEISH, 2018). A partir de dados diferentes dos que são trabalhados aqui, McNeish também avaliava se os protestos políticos de 2005 na Bolívia possibilitaram a superação dos limites políticos impostos pelas políticas multiculturalistas aos povos indígenas e explicados através da tese do “índio permitido”. Este trabalho renova aquela inquietação, agora a partir da análise da ação política indígena diante da CIDH.

As audiências temáticas são fundamentalmente espaços de encontro entre a Comissão, os demandantes e os demandados (os Estados americanos). São curtas, duram cerca de uma hora. Durante a audiência se pronunciam os demandantes, em seguida o Estado e por último o comissário que preside a sessão. O público, permitido nos auditórios montados em cada sala, não se pronuncia. O registro para participar como observador das audiências é livre para qualquer cidadão de um Estado membro da OEA. Durante o Período Ordinário de Sessões que acompanhei em 2015, pelo menos duas audiências aconteciam ao mesmo tempo, em salas diferentes, no prédio da OEA onde a CIDH é sediada. Os comissários saem de uma audiência e em seguida entram em outra. Trata-se de uma agenda intensa de discussões e trabalhos. No 147º Período Ordinário de Sessões foram realizadas 62 audiências públicas. No 156º, foram 56.

Em 2013, em Washington D.C., estavam presentes naquela audiência os dois presidentes da CIDOB, os presidentes da Subcentral do Sécore e da *Central de Pueblos Indígenas del Beni* (CPIB) e o presidente da *Subcentral* do TIPNIS. Todos afirmavam diante do comissário que representava a CIDH que estavam ali em nome da defesa dos direitos dos povos indígenas bolivianos. Todos eles são indígenas. Na minha tese de doutorado expliquei que as polarizações do campo político boliviano se expressam no movimento indígena como divisão e duplicação de diretórios

(ALBUQUERQUE, 2019). Existem categorias nativas que são mobilizadas para dar sentido a essa duplicação e através do trabalho etnográfico foi possível reconhecer algumas – os “orgânicos” e os “políticos”. Tratam-se de categorias pensadas pelos segmentos opositoristas que, apesar de atuarem politicamente (inclusive eleitoralmente e em alianças com partidos políticos) pensam em si como “orgânicos” e nos seus adversários como “políticos”¹⁰. Este trabalho aproxima essas **categorias nativas** das **categorias analíticas** de Hale e Millamán (2005) e Rivera Cusicanqui (2008) – o “índio permitido” e o “índio condenado” – mas, enquanto elas não têm sua pertinência demonstrada, falar em “orgânicos” e “políticos” ajuda a explicar o posicionamento dos atores presentes na audiência.

A audiência começa e os demandantes estão sentados em uma mesa frente a frente com os membros da comitiva estatal. De um lado, Fernando Vargas (presidente da *Subcentral* do TIPNIS) e Adolfo Chávez (presidente “orgânico” da CIDOB). Eles estão acompanhados por dois advogados bolivianos, membros de ONGs. Do outro lado da sala, na mesa do Estado, Diego Pary (embaixador da Bolívia na OEA e líder da comitiva estatal) e Carlos Romero (ministro de governo da Bolívia). Adolfo Chávez é quem inaugura a exposição dos demandantes, afirmando que o Estado boliviano teria violado suas próprias leis no que se refere aos conflitos entre o governo do país e o TIPNIS. A fala de Chávez é rápida, e a maior parte da apresentação dos demandantes é feita por Fernando Vargas. Seus argumentos também são uma denúncia das diversas leis que têm sido violadas pelo governo em seu esforço de garantir a construção da estrada Villa Tunari - San Ignacio de Moxos.

Após o término da apresentação de Vargas, o comissário que preside a mesa passa a palavra para o Estado boliviano. Aí acontece o que parece ser o momento mais importante da audiência: o embaixador repreende a CIDH, afirmando que essa instituição, por ser uma defensora da liberdade

¹⁰ Reivindicar essas categorias não tem a finalidade de esvaziar o sentido político da atuação dos segmentos “orgânicos”. O objetivo, aqui, é apresentar a maneira como a divisão do movimento indígena é percebida e explicada pelos segmentos do movimento indígena acompanhados ao longo dos anos de pesquisa sobre o TIPNIS.

de expressão e dos direitos dos povos indígenas, não poderia ter negado o direito das organizações indígenas da Bolívia e do TIPNIS de participarem da audiência. Ele se refere aos segmentos que são aliados ao governo, aos “políticos” a quem ele dá legitimidade em seu país e também ali, diante da CIDH. O embaixador afirma que eles também são indígenas e que, portanto, precisam ser escutados sobre o conflito tanto quanto os demandantes. Disse ainda que iria conceder parte do tempo do Estado para essas organizações, considerando a vocação do Estado Plurinacional. Convida à mesa Melva Hurato (presidente “política” da CIDOB), Pedro Vare (presidente “político” da CPIB), Gumerindo Pradel (presidente do CONISUR) e Carlos Fabricano (presidente “político” da *Subcentral* do Sécure).

A presença de organizações indígenas na mesa do Estado, representada na imagem 2 abaixo, revela um vínculo importante entre segmentos do movimento indígena e o Estado Plurinacional, que dá forma ao campo político boliviano e precisa ser bem compreendido. Mais ainda: a presença dos “políticos” naquele ambiente, sentados na mesa do Estado para enfrentar adversários políticos que também são indígenas, revela como as disputas ideológicas entre os segmentos do movimento indígena se transportam para o campo político, delimitando os espaços politicamente possíveis para os indígenas que não concordam com o governo. Em vez de permitidos, *condenados*. Disputas entre segmentos indígenas se transformam em uma variedade da estratégia do “índio permitido”, que agora é outro.

Imagem 1: Melva Hurtado (CIDOB), Pedro Vare (CPIB), Gumercindo Pradel (CONISUR), Carlos Fabricano (*Subcentral Sécura*) e Carlos Romero (Ministro de Estado).



Fonte: **CIDH-DDHH indígenas Bolivianos_1311**. Autor: Eddie Arrossi, 2013. Disponível em <https://www.flickr.com/photos/cidh/8560932346/in/album-72157633000877921/>. Acesso em 02 dez. 2021.

Os “políticos” sentam-se à mesa do Estado para responder por ele às denúncias de violação de direitos humanos feitas por outros indígenas àquela Comissão, mas tanto Hurtado quanto Vare se dedicam a defender a legitimidade das organizações indígenas que presidem e a deslegitimar os seus adversários. Dessa forma, acomodam a vocação plurinacional do Estado boliviano, que a denúncia dos petionários à CIDH poderia desmontar. As falas têm entre dois e quatro minutos; quando extrapolam o tema da legitimidade das organizações se voltam às necessidades das comunidades do TIPNIS. É isso o que se espera das organizações indígenas e é isso o que está sendo feito no TIPNIS: atenção das necessidades das

comunidades através da construção de projetos produtivos, em um esforço articulado das organizações indígenas e das lideranças e órgãos competentes do Estado Plurinacional. Projetos produtivos são permitidos. Os quatro líderes indígenas “políticos” falam e quem tem a palavra em seguida é o ministro de governo Carlos Romero, que também deslegitima a autoridade das lideranças que denunciam o Estado boliviano e sugere que as demandas apresentadas à CIDH são manobras de ONGs internacionais ou de advogados vinculados aos antigos governos de direita do país.

A estratégia de defesa do Estado é deslegitimar aqueles líderes opositoristas e promover os líderes que estão do seu lado. Líderes indígenas denunciam o Estado Plurinacional, mas eles não seriam representantes legítimos dos povos indígenas. Carlos Romero manifesta surpresa com as denúncias contra o Estado boliviano a respeito do TIPNIS. No registro da audiência é possível verificar sua afirmação sobre o conflito: uma ficção, que na Bolívia já estaria superada há muito tempo. Ele afirma que o Estado Plurinacional é *“muy nítidamente a favor de los pueblos indígenas”* e que está trabalhando de forma articulada com as organizações indígenas para garantir o desenvolvimento do território - ele se refere ao trabalho articulado às organizações que seus adversários entendem como “políticas”.

Para Romero, os demandantes teriam uma visão fantasiosa sobre o TIPNIS, mobilizada de forma proposital por ONGs internacionais para atrapalhar os avanços do processo revolucionário em curso na Bolívia. Os demandantes afirmam que a estrada devastaria o território, mas, para o Ministro, aquela área já está avassalada pelo desmatamento e venda de madeira, e precisa mais da presença estatal, que deve se realizar através de projetos produtivos, do que da preservação ambiental. O lugar da articulação ao redor dos projetos produtivos é o lugar permitido, constatação que corrobora com as observações realizadas durante pesquisa de campo no TIPNIS (ALBUQUERQUE, 2020).

Para Bellier (2011) o protagonismo indígena em escala internacional tem a qualidade de cristalizar problemáticas políticas, econômicas e financeiras diante de uma postura determinada. Isso quer dizer que a atuação indígena em escala internacional influencia diretamente na identidade coletiva dos atores políticos e na maneira como se percebe sua localização diante de determinadas pautas. Não é preciso supor que essa cristalização se refira à fixação da identidade indígena. É mais interessante perceber como ela nos remete à ideia de um “jogo” político que relaciona identidade e alteridade e tem o cenário internacional como parte do seu tabuleiro. A autora também afirma que os dois aspectos mais importantes da atividade política indígena em escala global seriam a capacidade de chamar a atenção da comunidade internacional para a discriminação sofrida pelos povos indígenas nos lugares onde eles vivem e, complementarmente, a capacidade de transformar os direitos humanos garantidos no cenário internacional em instrumentos que corroborem com a construção local de uma vida mais justa para os indivíduos ou para os coletivos indígenas¹¹.

Entre esses dois aspectos estabelecidos por Bellier há, ainda, um terceiro, identificado durante a pesquisa sobre o caso do TIPNIS na CIDH. Ele se refere à capacidade da atividade política indígena **internacional** de chamar a atenção da comunidade **nacional** para o seu ponto de vista, provocando a transformação do discurso global sobre direitos humanos em combustível político para as disputas que são travadas no país. É nesse sentido que a disputa por legitimidade dos segmentos indígenas que depunham à CIDH em lados opostos é tão significativa. Ela foi a primeira pista que permitiu considerar que o caso do TIPNIS, inclusive em sua replicação no ambiente da OEA, havia se transformado em um problema de disputa por hegemonia, típico da política¹². É possível dizer, com alguma

¹¹ Idem, 2005. p. 229

¹² O problema da **hegemonia**, como concebido por Gramsci, é intimamente ligado ao tema da política. De acordo com a proposta gramsciana a hegemonia é sempre relacional, pressupondo necessariamente a articulação entre hegemonias e não hegemonias. Gramsci explica que “o fato da hegemonia pressupõe indubitavelmente que se deve levar em conta os interesses e as tendências dos grupos sobre os quais a hegemonia será exercida” (1988, p. 33). Essa proposição nos ensina que o exercício da hegemonia não subordina completamente os grupos sobre os quais a hegemonia é exercida, o que nos permite entender que em Gramsci há espaço para comunicações entre o hegemônico e o não hegemônico, configurando a dimensão da disputa.

cautela, que o caso dizia mais respeito à disputa política nacional do que ao próprio projeto viário. Em 2015, durante a pesquisa de campo em Washington D.C., um novo episódio confirmou o que até então eram suspeitas a respeito da utilização do cenário internacional como instrumento das lutas políticas nacionais: trata-se da visita de *don* Adolfo Chávez, presidente da CIDOB “orgânica”, à CIDH.

Don Adolfo desembarcou em Washington D.C. em 30 de outubro de 2015, uma semana depois de uma audiência entre lideranças indígenas originárias das terras altas e o Estado boliviano, realizada no 156º Período de Sessões. Os comissários já não estavam na cidade, haviam retornado cada um ao seu país de origem. A estrutura do Período de Sessões havia sido desmontada e a rede de ONGs que trabalha sobre temas de direitos humanos e direitos indígenas em DC já estava desmobilizada. Adolfo Chávez não desanimou. Construiu um pequeno calendário de atividades e conseguiu uma visita com um advogado da CIDH. Deixou os Estados Unidos depois de seis dias em DC, e sua lição mais importante foi a afirmação de que ele havia feito o que precisava ser feito, e os resultados já não lhe diziam respeito. A repercussão na imprensa e no campo político **bolivianos** da visita de *don* Adolfo à Washington era mais importante, no curto prazo, do que qualquer decisão que a Comissão viesse a tomar sobre o caso. A CIDH parece um recurso mais potente quando serve para alimentar ou legitimar posições políticas no contexto nacional e por isso é importante considerá-la um dos ingredientes mobilizados na disputa entre o que é permitido e o que é condenado.

5 Considerações finais: sobre a pluripolítica e o Estado Plurinacional

Impressiona a capacidade de o Estado Plurinacional ter, simultaneamente, ao movimento indígena como sua representação e sua oposição. A multiplicação dos atores indígenas que ocupam o campo político do país talvez seja a principal qualidade dessa experiência. Mais do

que funcionar como um laboratório de legislações e políticas públicas dirigidas à garantia dos direitos indígenas, o Estado Plurinacional parece ser inovador porque estrutura um ambiente plural em que convivem utopias indígenas que disputam a hegemonia entre si e, também, com outros tantos setores não indígenas, localizados por todo o espectro ideológico do campo político. Essa pluralidade de experiências, posicionamentos e discursos políticos é considerada aqui como um efeito colateral da experiência plurinacional, uma vez que não apenas lhe dá forma, como também provoca reflexões sobre os seus limites.

A pluripolítica é uma síntese que expressa esse diagnóstico ambíguo sobre o Estado Plurinacional. Por um lado, como noção descritiva, demonstra a importância da pluralidade política ao longo do processo que conduziu a Bolívia até a fundação do Estado Plurinacional; por outro lado, como noção que também é prescritiva¹³, indica como essa dimensão da pluralidade da política não está completamente contida na forma plurinacional e precisaria, portanto, ser assumida como característica do campo político boliviano. Em termos práticos, pensar sobre pluripolíticas permite caracterizar a incompatibilidade entre o Estado Plurinacional e as dinâmicas de poder representadas neste trabalho através da análise do caso TINIS na CIDH e da sua interpretação como expressão da tese do “índio permitido”.

O diagnóstico sobre a pluralidade das práticas políticas vem sendo construído há vários anos na Bolívia (TAPIA, 2010) e dialoga com interpretações clássicas sobre as características *abigarradas* da sociedade boliviana (ZVALETA MERCADO, [1986] 2008). A pesquisa sobre a atuação dos movimentos indígenas e do Estado boliviano na CIDH identifica uma posição oscilante do Estado Plurinacional em relação às características *abigarradas* da política indígena, que continuam deixadas de lado enquanto a tese do “índio permitido” segue sendo reproduzida. Nesse sentido, falar sobre pluripolítica é uma provocação ao plurinacional, já que

¹³ Foi o trabalho de Augsburg (2021) sobre o Estado Plurinacional e sua condição de *abigarramiento* que me permitiu a caracterização da pluripolítica como noção simultaneamente descritiva e prescritiva – leitura que o autor realiza a respeito do conceito de plurinacional.

reforça as possibilidades da convivência de diferenças utópicas e ideológicas e se afasta da limitação das atividades políticas possíveis para os povos indígenas diante das instituições estatais. O reconhecimento da pluripolítica permite uma nova abordagem sobre as divergências políticas entre indígenas, valorizando as possibilidades que surgem com a pluralidade e identificando mais desafios para o Estado Plurinacional.

A tese do “índio permitido” é o avesso da pluripolítica, porque rejeita a diversidade de possibilidades para a política indígena ao legitimar estratégias específicas de atuação, como no caso dos “políticos” do TIPNIS na CIDH. Como Rivera Cusicanqui (2008) e Hale e Millamán (2005) identificam, estamos diante da abordagem da “permissão” quando mecanismos de poder que aparentemente oferecem direitos aos povos indígenas, na prática produzem divisão e domesticação do movimento indígena¹⁴. O estudo sobre o caso do TIPNIS (a nível nacional e internacional) demonstra que a política indígena permitida no Estado Plurinacional é aquela que articula a defesa dos direitos indígenas com as promessas do desenvolvimentismo e com aquilo que Pareschi (2002) chamou de “projetismo” – a manifestação concreta em comunidades locais da ideologia do sucesso inevitável contida no planejamento de pequenos projetos. É nesse lugar específico que se reconhece a política indígena permitida pelo governo de Evo Morales: aquela que reforça o projetismo como categoria de ação e condena possibilidades destoantes.

Antes da conclusão destas considerações, é importante apontar que este “drama desenvolvimentista” (RIBEIRO, 2008) entre indígenas não foi protagonizado por dois segmentos opostos, estáveis ou perfeitamente avessos um ao outro. Ideias, pessoas e práticas políticas circulam entre o que é permitido e o que é condenado, movimentando o fluxo dos acontecimentos políticos sem, de fato, abandonar a estratégia do “índio permitido” e assumir as possibilidades inusitadas da pluripolítica. A crítica, aqui, é mais dirigida à definição de expectativas em relação à política

¹⁴ É possível conhecer mais sobre como a consulta prévia realizada no TIPNIS gerou divisão entre as comunidades e organizações indígenas em Albuquerque (2021).

indígena adequada ao contexto plurinacional do que, pontualmente, a articulação de membros do governo com um ou outro ator político.

A pesquisa envolveu trabalho de campo, revisão bibliográfica e análise documental, incluindo uma análise detalhada do registro audiovisual da audiência pública realizada sobre o TIPNIS em 2013 na CIDH. Através desses métodos combinados, foi possível demonstrar como o Estado Plurinacional, como instituição presente na CIDH, media o processo de construção das identidades políticas das lideranças indígenas do TIPNIS, medida que tem efeitos tanto na esfera internacional quanto, também, na nacional. “Orgânicos” e “políticos” são categorias nativas que, além de operarem uma divisão significativa no movimento indígena, informam sobre a lógica da relação entre os movimentos indígenas e o Estado Plurinacional da Bolívia, revelando a permanência da estratégia do “índio permitido” neste novo contexto estatal constantemente desafiado pela pluripolítica.

6 Referências

ALBUQUERQUE, Renata. **Políticas Indígenas: análise a partir do Território Indígena e Parque Nacional Isiboro Sécore**. Orientador: Gustavo Lins Ribeiro. 2019. 200f. Tese de doutorado. Departamento de Antropologia- Universidade de Brasília. Brasília. 2019.

ALBUQUERQUE, Renata. The Pluripolitical Effect and the Bolivian Political Crisis. **American Anthropologist**, 122, n. 3, 2020. 675-677. DOI: <https://doi.org/10.1111/aman.13432>. Acesso em: 19 dez. 2021.

ALBUQUERQUE, Renata. Consulta Tramposa: interpretações sobre o direito entrecortadas pela política. **AbyaYala**, v. 4, p. 37-55, 2021. DOI: <https://doi.org/10.26512/abyayala.v4i2.34993>. Acesso em: 19 dez. 2021.

BELLIER, Irene. La revitalización de los pueblos indígenas en la globalización. In: BILBAO, A. **Creación, Identidad y Mundo en los Estados de la Globalización**. [S.l.]: Edition Universitaires de Valparaíso, 2011. p. 43-58. Disponível em: https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00670651/file/Bellier_Revitalizacion_de_los_pueblos_indigenas_en_la_globalizacion_2011.pdf. Acesso em: 19 dez. 2021.

CEDLA. **Compendio de espaciomas de TCO en tierras bajas:** tenencia y aprovechamiento de recursos naturales en territorios indígenas. La Paz: CEDLA, 2011. Disponível em: <https://cedla.org/publicaciones/diytf/compendio-de-espaciomas-de-tco-en-tierras-bajas-tenencia-y-aprovechamiento-de-recursos-naturales-en-territorios-indigenas/#>. Acesso em: 19 dez. 2021.

CRABTREE, John.; CHAPLIN, Ann. **Bolivia:** Processes of Change. London and New York: Zed Books, 2013.

DEL POPOLO, Fabiana.; REBOIRAS, Leandro. **Síntese - Os Povos Indígenas na América Latina: avanços na última década e desafios pendentes para os seus direitos.** Comissão Econômica para América Latina e Caribe - CEPAL. Santiago, Chile, p. 121. 2015. Disponível em: https://repository.eclac.org/bitstream/handle/11362/37773/S1420764_pt.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 19 dez. 2021

GEERTZ, Clifford. **A Interpretação das Culturas.** Rio de Janeiro: LTC, 1989.

GRAMSCI, Antonio. O Moderno Príncipe. In: GRAMSCI, Antonio. **Maquiavel, a Política e o Estado Moderno.** 6ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 3-102, 1988.

HALE, Charles.; MILLAMAN, Rosamel. Cultural Agency and Political Struggle in the Era of the Indio Permitido. In: SOMMER, D. **Cultural Agency in the Americas.** Durhan, NC: Duke University Press, 2005. p. 281-304.

HEALY, Kevin. Political Ascent of Bolivia's Peasant Coca Leaf Producers. **Journal of Interamerican Studies and World Affairs**, 33(1), p. 87-122, 1991.

LEHM, Zulema. **Milenarismo y movimientos sociales en la amazonía boliviana:** la búsqueda de la Loma Santa y la marcha indígena por el territorio y la dignidad. Santa Cruz de la Sierra: OXFAM Americas, 1999.

MAYORGA, Fernando. Estado Plurinacional e Democracia Intercultural na Bolívia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 32, n. 94, p. 1-14, 2017. DOI: <https://doi.org/10.17666/329401/2017>. Acesso em: 19 dez. 2021.

MCNEISH, John-Andrew. Beyond the Permitted Indian? Bolivia and Guatemala in an Era of Neoliberal Developmentalism. **Latin American and Caribbean Ethnic Studies**, v. 3. n. 1, p. 33-59, mar. 2018. DOI: <https://doi.org/10.1080/17442220701865838>. Acesso em: 19 dez. 2021.

MORAES, Renata Albuquerque de. **Desenvolvimento e Vivir Bien: o caso do Território Indígena e Parque Nacional Isiboro Sécre (TIPNIS).** Orientador: Gustavo Lins Ribeiro. 2014. 224f. Dissertação de mestrado. CEPPAC/Universidade de Brasília. Brasília, 2014. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/15610>. Acesso em: 19 dez. 2021.

PARESCHI, Ana Carolina Cambeses. **Desenvolvimento sustentável e pequenos projetos: entre o projetismo, a ideologia e as dinâmicas**

sociais. Orientador: Gustavo Lins Ribeiro. 2002. 380f. Tese de doutorado. Departamento de Antropologia, Universidade de Brasília. Brasília, 2002. Disponível em: http://dan.unb.br/images/doc/Tese_44.pdf. Acesso em 19 dez. 2021.

RIBEIRO, Gustavo Lins. Poder, Redes e Ideologia no Campo do Desenvolvimento. **Novos Estudos**, São Paulo, n. 80, 2008. p. 109-125.

RIVERA CUSICANQUI, Silvia. Colonialism and Ethnic Resistance in Bolivia: A View from the Coca Markets. In: ROSEN, F. **Empire and Dissent: The United States and Latin America**. Durham and London: Duke University Press, 2008, p. 137-161. DOI: <https://doi.org/10.1215/9780822381440-007>

RIVERA CUSICANQUI, Silvia. **Un mundo Ch'ixi Es Posible: Ensayos Desde un Presente en Crisis**. Buenos Aires: Tinta Limón, 2018. Disponível em: <http://journals.openedition.org/polis/19843>. Acesso em: 19 dez. 2021.

SCHAVELZON, Salvador. **El nacimiento del Estado Plurinacional de Bolivia: etnografía de una Asamblea Constituyente**. La Paz: CLACSO/ Plural/ IWGIA, 2012. Disponível em: <https://repositorio.unifesp.br/handle/11600/10255>. Acesso em: 19 dez. 2021.

SCHAVELZON, Salvador. Mutaciones de la identificación indígena durante el debate del censo 2012 en Bolivia: mestizaje abandonado, indigeneidad estatal y proliferación minoritaria. In: ANGOSTO-FERRÁNDEZ, L. F.; KRADOLFER, S. **The Politics of Identity in Latin American Censuses**. London and New York: Routledge, 2016. p. 8-34. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781315681115>. Acesso em: 19 dez. 2021

TAPIA, Luis. El estado en condiciones de abigarramiento. In: GARCÍA LINERA, Á., et al. **El Estado. Campo de Lucha**. La Paz: CLACSO; Muela del Diablo; COMUNA, 2010. p. 95-125. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/coediciones/20100906123706/ElEstado.pdf>. Acesso em: 19 dez. 2021.

ZAVALETA MERCADO, René. **Lo nacional-popular en Bolivia**. La Paz: Plural Editores, [1986] 2008.



PETRÓLEO COMO PALANCA PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO: ANALIZANDO LAS OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS PARA LA REPÚBLICA COOPERATIVA DE GUYANA

*PETRÓLEO COMO ALAVANCA PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO:
ANALISANDO OPORTUNIDADES E DESAFIOS PARA A REPÚBLICA
COOPERATIVA DA GUIANA*

*PETROLEUM AS A LEVER FOR ECONOMIC DEVELOPMENT: ANALYZING
OPPORTUNITIES AND CHALLENGES FOR THE COOPERATIVE REPUBLIC
OF GUYANA*

*William A. Clavijo Vitto*¹ 

Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil

Resumen: El artículo analiza las oportunidades para el desarrollo económico de Guyana a partir del auge de su industria petrolera. Para eso, fue realizada una revisión de la literatura sobre el desarrollo económico en países ricos en recursos naturales. En seguida, fue analizada la experiencia guyanesa desde el descubrimiento de recursos en el bloque Stabroek y los planes gubernamentales para impulsar la diversificación económica del país. Con base en lo anterior, son discutidos los desafíos que Guyana enfrenta para hacer una correcta utilización de esos recursos. Entre los resultados, el estudio muestra que, a pesar de que el aumento de la producción petrolera colocará a Guyana entre las naciones de mayor crecimiento económico en la próxima década, el país necesita superar importantes desafíos en materia de capacidad institucional, capital humano e infraestructura para garantizar la utilización eficaz de la riqueza derivada de la actividad petrolera en el impulso del desarrollo nacional.

Palabras clave: Guyana; Petróleo y Gas Natural; Capacidad institucional; Desarrollo económico.

Resumo: O artigo analisa as oportunidades para o desenvolvimento econômico da Guiana a partir do auge de sua indústria petrolífera. Para tanto, foi realizada uma revisão da literatura sobre desenvolvimento

¹ Doctor en Políticas Públicas, Estrategias y Desarrollo por la Universidad Federal de Rio de Janeiro (Brasil). Investigador Postdoctoral del Programa de Formación de Recursos Humanos de la Agencia Nacional de Petróleo, Gas Natural y Biocombustibles (PRH-ANP) (Rio de Janeiro, Brasil). Correo electrónico: William.clavijo1990@gmail.com; William.vitto@pped.ie.ufrj.br. El autor le agradece el apoyo financiero del Programa de Formación de Recursos Humanos de la Agencia Nacional de Petróleo, Gas Natural y Biocombustibles (PRH-ANP).

econômico em países ricos em recursos naturais. Em seguida, foi analisada a experiência guianense desde a descoberta de recursos no bloco Stabroek e os planos do governo para promover a diversificação econômica do país. Com base no exposto, são discutidos os desafios que o país enfrenta para fazer um uso adequado desses recursos. Entre os resultados, o estudo mostra que, apesar do aumento da produção de petróleo colocar a Guiana entre as nações com maior crescimento econômico na próxima década, o país precisa superar desafios importantes em termos de capacidade institucional, capital humano e infraestrutura para garantir a utilização eficaz das riquezas oriundas da atividade petrolífera na promoção do desenvolvimento nacional.

Palavras-chave: Guiana; Petróleo e Gás Natural; Capacidade institucional; Desenvolvimento Econômico.

Abstract: The article analyzes the opportunities for economic development in Guyana with the rise of its oil industry. To do that, we reviewed the literature on economic development in countries rich in natural resources. Next, the paper discusses the Guyanese experience since the discovery of oil in the Stabroek block and the plans formulated by the government to promote the economic diversification of the country. Based on the above, we analyzed the challenges that Guyana faces to make a correct use of these resources. Among the results, the study shows that even though the increase in oil production will place Guyana among the countries with the highest economic growth in the next decade, it needs to overcome important challenges in terms of institutional capacity, human capital, and infrastructure to ensure an effective use of the wealth derived from oil activities in promoting national development.

Keywords: Guyana; Oil and Natural Gas; Institutional capacity; Economic development.

DOI:[10.11606/issn.1676-6288.prolam.2021.185406](https://doi.org/10.11606/issn.1676-6288.prolam.2021.185406)

Recebido em: 04/05/2021

Aprovado em: 13/12/2021

Publicado em: 30/12/2021

1 Introdução

En 2015, la República Cooperativa de Guyana se convirtió en un objeto de interés para las empresas internacionales de petróleo. Después de décadas desde la concesión de licencias de exploración en el bloque Stabroek, Exxon Mobil notificó el descubrimiento de importantes volúmenes de recursos recuperables. El hallazgo de hidrocarburos en el

campo de Liza I, calificado como el mayor descubrimiento de ese año a nivel mundial, puso al país en el mapa de la industria petrolera y atrajo la atención de otras empresas interesadas en conseguir oportunidades de negocios (OIL NOW, 2019). Desde ese momento, el aumento en el volumen de reservas probadas abrió la posibilidad de transformar a Guyana en un importante productor de petróleo y gas natural (P&G), y de aprovechar esa riqueza como palanca para impulsar el desarrollo de uno de los países más pobres de las Américas. Sin embargo, junto con esa oportunidad, el gobierno guyanés también necesita superar los desafíos que implica la adecuada utilización de esos recursos que apenas han comenzado a ingresar a las arcas públicas para evitar efectos económicos adversos a los esperados (BANCO MUNDIAL, 2019a). Esos desafíos están relacionados con fenómenos como la maldición de los recursos naturales y la paradoja de la abundancia, los cuales, han probado ser importantes trabas para el desarrollo de varios países con economías intensivas en recursos naturales, particularmente aquellos ricos en petróleo – Venezuela, Nigeria, Guinea Ecuatorial, entre otros (AUTY, 1993; KARL, 1997; SMITH, 2013).

Por ese motivo, el objetivo de este artículo es analizar las oportunidades y desafíos asociados al auge de la industria guyanesa de petróleo para el desarrollo económico del país. Con ese propósito, el trabajo fue dividido en cuatro secciones además de esta introducción. La primera realiza un levantamiento sobre los principales aportes de la literatura sobre el desarrollo en economías intensivas en recursos naturales, buscando identificar las variables que influyen la posibilidad de que los países ricos en materias primas puedan alcanzar tasas de crecimiento económico sostenibles. La segunda sección analiza la evolución reciente de la industria petrolera guyanesa y los planes de utilizar esos recursos para impulsar la diversificación de la economía nacional. Con base en las contribuciones de las primeras secciones, la tercera parte del trabajo analiza los desafíos que Guyana enfrenta para utilizar adecuadamente sus recursos naturales y materializar sus planes de desarrollo económico. Por último, son hechas las reflexiones finales de este trabajo.

2 Revisión de la literatura

La discusión sobre las oportunidades y desafíos para el desarrollo económico a partir de industrias intensivas en recursos naturales es una cuestión frecuentemente abordada desde mediados del siglo pasado. En la década de 1950, Prebisch (1950) y Singer (1950) ya discutían sobre la tendencia decreciente de los precios relativos, una baja elasticidad de renta y un menor crecimiento en la demanda de las materias primas en comparación con los productos manufacturados. Del lado de la oferta, los autores resaltaron que esas industrias no promovían el progreso tecnológico y que, aún incentivando la generación de nuevas tecnologías, su impacto se traducía en la reducción de precios que solo beneficiaban a los consumidores de países extranjeros. Adicionalmente, la condición de economías basadas en sectores primarios profundizaría la dependencia de la importación de bienes de capital, provocando restricciones como la escasez de divisas para realizar inversiones en infraestructura, educación y otras áreas vitales para los procesos de desarrollo.

Durante la década de 1980, Corden; Neary (1982) y Corden (1984) desarrollaron las primeras investigaciones orientadas a explicar el fenómeno conocido como la enfermedad holandesa. A partir de 1990, con base en las contribuciones de las décadas anteriores, nuevos estudios intentaron mostrar una relación inversa entre el crecimiento económico y países con alta dotación de recursos naturales (AUTY, 1993; SACH; WARNER, 1995; KARL, 1997; ROSSER, 2006). Esas investigaciones dieron lugar a tesis como la maldición de los recursos naturales y la paradoja de la abundancia (en inglés, *The Paradox of Plenty*), las cuales, sugieren que la especialización económica en sectores primarios, especialmente en petróleo, puede generar efectos negativos sobre el desempeño de la economía y las instituciones, principalmente, en contextos de países en proceso de construcción institucional.

Países con características como las apuntadas anteriormente pueden carecer de las habilidades necesarias para responder adecuadamente al carácter cíclico en la cotización de los precios de las materias primas, afectando la posibilidad de alcanzar tasas de crecimiento económico sostenibles. Durante ciclos de aumento de precios, las exportaciones de esos bienes producirían una apreciación de la tasa de cambio que afectaría la competitividad de la industria local - la enfermedad holandesa -, desincentivando el desarrollo del sector secundario. La especialización en el sector primario también tendría el potencial de afectar la construcción de cadenas productivas con otros sectores de la economía, debido a su característica de “industrias enclave” (HILSON; LAING, 2017)².

La volatilidad de los precios de las materias primas puede crear condiciones de incertidumbre en los países productores con tendencia a la falta de disciplina fiscal. En algunos casos, esa tendencia ha sido asociada con la adopción de patrones propios de Estados rentistas, caracterizados por una burocracia disfuncional y una relación entre el Estado y la sociedad basada en la disputa por las rentas derivadas de actividades extractivas (ROSALES; SÁNCHEZ, 2021). En contextos como estos, el aumento de los precios de esos bienes puede generar presiones en los gobiernos para adoptar políticas fiscales expansivas, trayendo como consecuencia, la ocurrencia de tasas de crecimiento aceleradas, seguidas por periodos de recesión y la necesidad de adoptar políticas de ajuste (MOREY, 2018). Los ingresos derivados de las industrias de recursos naturales también pueden desincentivar la búsqueda por financiar las actividades del Estado con base en la recaudación de impuestos (KARL, 1999). Adicionalmente, los gobiernos pueden enfrentar dificultades y resistencia de parte de la sociedad para corregir los patrones señalados anteriormente, debido a que la demanda durante los ciclos de bonanza, normalmente, es para el aumento del gasto público. Entretanto, durante los ciclos de precios bajos, los incentivos son para la posposición de los ajustes (KARL, 1999).

² Inclusive, algunos estudios han asociado la especialización productiva en esas industrias con el desincentivo al emprendimiento y la reducción de los procesos de aprendizaje entre los agentes económicos (BLACK, 2017; SHOOKOONSINGH, 2019).

En varios casos, países ricos en recursos naturales carecen de la capacidad para adoptar regulaciones y velar por su efectivo cumplimiento. La ausencia de esa capacidad puede dar lugar a la institucionalización de prácticas corruptas capaces de afectar la eficiencia de esas actividades económicas, así como también de las rentas obtenidas de ellas por parte del gobierno (ASCHER, 2000; AUTY, 1993; ROSSER, 2006; KARL, 1999; HILSON; LAING, 2017). En esos contextos, comúnmente el liderazgo político carece de incentivos para promover la construcción de un cuerpo burocrático con competencias suficientes para prestar servicios públicos de calidad (salud, educación, infraestructura, entre otros), afectando la relación entre el Estado y la sociedad (JONES; WEINTHAL, 2006).

Bajos niveles de fortaleza institucional pueden afectar la capacidad del sector público para formular políticas públicas orientadas a promover la expansión de las actividades productivas en las industrias de recursos naturales. También, puede afectar la posibilidad de alcanzar condiciones de gobernanza suficientes para garantizar la sustentabilidad de los planes gubernamentales a largo plazo (JONES; WEINTHAL, 2006). En ese sentido, varios estudios han documentado los cambios pendulares de las políticas gubernamentales dependiendo del comportamiento de los precios de las materias primas, dando lugar a posturas nacionalistas y de aumento de las participaciones gubernamentales durante ciclos de expansión de la cotización de precios de esos productos, seguidas de reformas orientadas a reducir la participación del Estado y de incentivo a la inversión privada (MANSOUR; NAKHLE, 2016; MONALDI, 2020).

La incapacidad de lidiar con la volatilidad de los precios de las materias primas y de proveer resultados tangibles a la población ha sido asociada al aumento de las tensiones sociales como consecuencia de la crisis de expectativas de la ciudadanía sobre la posibilidad de sacar provecho de la expansión de esas actividades productivas (COLLIER; HOFFLER, 2005). Esas situaciones también han sido coligadas a fenómenos como la degradación de las instituciones democráticas, el surgimiento de liderazgos populistas, regímenes autoritarios, y, en casos

extremos, la agudización de las tensiones hasta el punto de generar conflictos armados (ROSSER, 2006).

Sin embargo, parte de los fenómenos discutidos anteriormente también han sido contestados por otras corrientes del pensamiento económico. Los neoclásicos calificaron la tesis como el deterioro de los términos de intercambio en el comercio internacional como excesivamente pesimistas. En la perspectiva neoclásica, los problemas económicos planteados por las tesis estructuralistas podrían desaparecer si las economías atrasadas fueran capaces de generar suficientes divisas a través de la exportación de productos donde tienen ventajas comparativas, para lo cual, las políticas públicas serían necesarias, como mucho, para la provisión de infraestructura, educación y la promoción de la ciencia y tecnología (ANDREONI; CHANG, 2017; PÉREZ *et al.*, 2013).

Investigaciones posteriores han cuestionado algunos de los argumentos desarrollados en el marco de la teoría de la maldición de los recursos naturales, tal como el impacto negativo necesario de la inestabilidad de los precios de exportación de las materias primas sobre el crecimiento económico (KNUDSEN; PARNES, 1975). Las conclusiones de otros trabajos negaron una asociación negativa entre la exportación de materias primas y el crecimiento económico de los países productores (BRAVO-ORTEGA; DE GREGORIO, 2005; LEDERMAN; MALONEY, 2008). Otros estudios han cuestionado la visión determinista de una relación negativa entre el crecimiento de los precios de las materias primas y el desempeño del sector manufacturero en países con elevada dotación de recursos naturales (SINNOTT; NASH; TORRE, 2010; BLACK, 2017).

Para Pérez *et al.* (2013), las razones que llevaron a descartar las industrias intensivas en recursos naturales como sectores con alto potencial de dinamismo son, en gran medida, de carácter histórico, vinculadas a la forma en que estas industrias se han desarrollado desde principios del siglo XX, en el contexto de la difusión del paradigma de la producción en masa, y debido al comportamiento de las empresas multinacionales de esos sectores durante el siglo pasado. En la perspectiva

de los autores, estos factores crearon la idea de que la producción de recursos naturales era una desventaja y que no conduciría a la industrialización. Sin embargo, en el mismo contexto, varias experiencias demostraron que estas industrias también pueden impulsar procesos de desarrollo económico acompañados de la diversificación de las estructuras productivas – Australia, Estados Unidos, Nueva Zelanda, Noruega, Chile, entre otros (PÉREZ, 2008; PÉREZ *et al.*, 2013; PÉREZ, 2017; ROCHA, 2015; NORDAS; VATNE; HEUM, 2003; HEUM *et al.*, 2011).

En todo caso, la posibilidad de alcanzar resultados aceptables de desarrollo económico en economías intensivas en recursos naturales continúa siendo asociada a la calidad de las instituciones para hacer un uso adecuado de esos recursos (ROSSER, 2006; MOREY, 2018; SHOOKOONSINGH, 2019). Esa calidad puede ser mejor entendida a partir del concepto de capacidad institucional, entendida como la habilidad de las organizaciones del Estado para cumplir con sus responsabilidades de forma eficaz y puede ser dividida en varias categorías (SILVA, 2016).

La primera, se entiende como la capacidad de ejecutar las funciones básicas del Estado, entre ellas, el establecimiento de los arreglos institucionales para regular las normas de funcionamiento tanto de la máquina estatal como de la sociedad y garantizar su cumplimiento. En el ámbito económico en general, tiene relación con la capacidad del Estado para garantizar su control sobre los recursos en su territorio, definir un marco institucional y legal que establezca las orientaciones, a partir de las cuales, serán desarrolladas las actividades relativas a los distintos sectores de la economía (TILLY, 1985; SKOCPOL, 1985).

Una segunda categoría de capacidad está relacionada con las condiciones de gobernanza para definir y sustentar en el tiempo las orientaciones de las políticas gubernamentales. Esa capacidad está relacionada con la habilidad y el liderazgo del Estado para construir consensos sobre la dirección de las políticas gubernamentales a partir de la utilización de mecanismos de agregación de intereses con la sociedad y el sector privado, durante el recorte temporal necesario para alcanzar los

objetivos propuestos (MOREY, 2018).

Una tercera categoría de capacidad guarda relación con los recursos materiales que el Estado posee para la ejecución de políticas públicas – recursos económicos, infraestructura física, entre otros (KAZZAZI; NOURI, 2012). Finalmente, la última categoría contemplada tiene que ver con la cualidad en las organizaciones del Estado para construir y combinar una base de recursos inmateriales a su disposición – recursos humanos con conocimientos especializados, experiencia, entre otros -, y su integración en la formulación y ejecución de políticas públicas. En el ámbito económico, esta categoría se relaciona a la existencia de organizaciones con aceptables niveles de competencia en la gestión de la política macroeconómica y fiscal del país, buscando mitigar los efectos negativos de la volatilidad de los precios de las materias primas en la economía nacional (CLAVIJO, 2020).

Igualmente, tiene que ver con la composición de cuadros técnicos con capacidades y competencias suficientes para la gestión de las políticas públicas en los sectores de recursos naturales (BANCO MUNDIAL, 2019a). En esos contextos, la existencia de cuerpos burocráticos con capacidades técnicas también puede influenciar positivamente la provisión de servicios públicos básicos para superar las brechas que impiden que la sociedad se beneficie de las actividades económicas ligadas a recursos naturales (KAZZAZI; NOURI, 2012). Dependiendo del alcance de las políticas económicas, ese tipo de capacidades puede ser un diferencial en la ejecución de políticas de incentivo en el sector privado nacional e internacional para impulsar la diversificación de la economía (TORDO *et al.*, 2013; PÉREZ *et al.*, 2013).

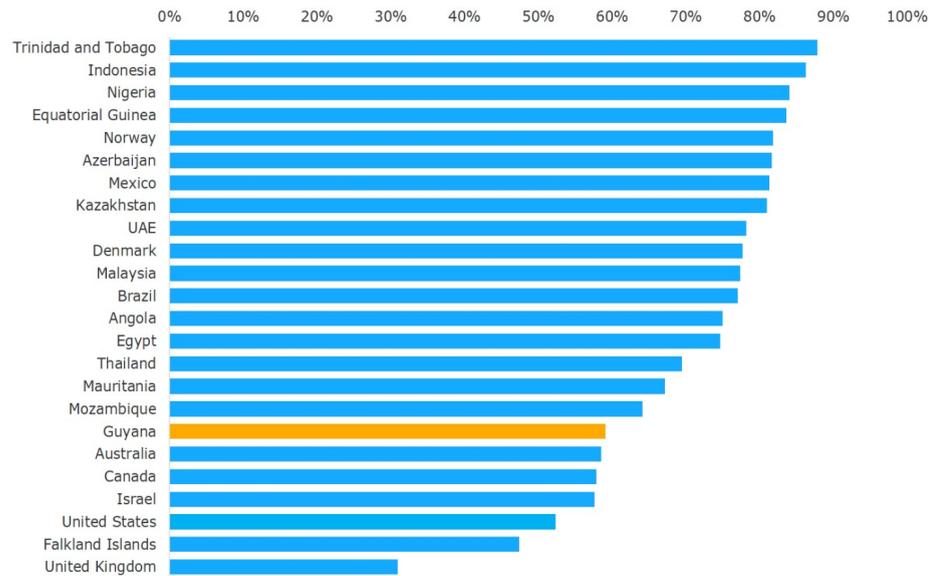
3 Los planes guyaneses para el sector de petróleo y sus posibles impactos sobre la economía

En 2015, ExxonMobil y Hess Corp. anunciaron el descubrimiento de recursos recuperables en el campo Liza I, un área que forma parte del

bloque Stabroek en la costa de Guyana. Desde entonces, las perspectivas positivas han incentivado el aumento de las inversiones en exploración y producción en el país, sumando alrededor de 18 mil millones de dólares a final de 2020 (RYSTAD ENERGY, 2020; EXXON MOBIL, 2020a). Como resultado, el volumen de reservas probadas ha crecido para ocho mil millones de barriles de petróleo equivalente, reconocidos como recursos de buena calidad y costos de producción competitivos en comparación con otras cuencas costa afuera (EXXON MOBIL, 2020b).

Además de lo anterior, los términos contractuales establecidos para el proyecto Liza I resultaron particularmente buenos para el consorcio involucrado en la operación: Exxon Mobil (45%), Hess Corp (30%) y CNOOC-Nexen (25%). El marco regulatorio para las actividades de exploración y producción de petróleo (E&P) en Guyana establece la producción compartida como modalidad contractual (*Production Sharing Agreement*, en inglés). Bajo el régimen fiscal actual, la legislación establece una tasa de regalías del 2% y el gobierno negoció una tasa de lucro en petróleo de 50%. Según estimaciones de Rystad Energy (2018), la participación media del gobierno en los términos establecidos para la primera fase del campo Liza I fue del 60%, quedando el 40% para las empresas asociadas al estado guyanés (ver gráfico 1). En estas condiciones, Guyana emergió como una provincia petrolera atractiva para las empresas operadoras en comparación con otros países productores.

Gráfico 1 – Proporción de las participaciones gubernamentales en las actividades de E&P de petróleo en áreas costa afuera en países seleccionados



Fuente: Rystad Energy, 2018.

El campo Liza I inició sus actividades productivas en diciembre de 2019 y terminó el 2020 con una producción superior a los 100.000 barriles diarios (ARGUS MEDIA, 2020). El gobierno guyanés espera aumentar la producción para un millón de barriles diarios (b/d) hasta 2027. Exxon Mobil planea agregar 750.000 b/d hasta 2026. Para eso, la operadora y sus asociadas ya tienen proyectos aprobados por las autoridades guyanesas con capacidad de producir 560.000 b/d - Liza I, ya en operaciones (120.000 b/d), Liza II, previsto para 2022 (220.000 b/d) y Payara, previsto para 2024 (220.000 b/d) (EXXON MOBIL, 2020a; ARGUS MEDIA, 2021).

Este aumento en la producción de petróleo tendría impactos geopolíticos potenciales debido a la posición geoestratégica del país. Al final de la década, Guyana podría convertirse en uno de los mayores productores de América Latina, superando o compensando la caída en la producción de actores tradicionales como Venezuela, México, Ecuador y Colombia (BP, 2019). Esa situación tiene el potencial de cambiar la posición guyanesa en las relaciones con los países de la cuenca del Caribe, aumentando su influencia en los foros regionales y creando incentivos para el establecimiento de nuevas iniciativas de cooperación y de

profundización de la integración regional³. La expansión de la producción de petróleo también tiene el potencial de abrir oportunidades de negocios con países productores vecinos como Trinidad y Tobago y Venezuela. En el caso del primero, la falta de infraestructura adecuada para llevar adelante las operaciones de producción costa afuera ha hecho que Exxon Mobil tenga que usar puertos y acceder a otros servicios en el país vecino (OXFORD BUSINESS GROUP, 2020).

Con relación a Venezuela, la situación es más problemática debido al diferendo limítrofe sobre el territorio Esequibo y con ello, la dificultad en la delimitación de las áreas marinas y submarinas entre ambos Estados, la cual, de acuerdo con la demarcación guyanesa, dejaría al país vecino sin salida al océano atlántico. Otro agravante en el diferendo limítrofe es la localización de los bloques de exploración concedidos por el gobierno guyanés a empresas multinacionales, incluyendo a Exxon Mobil, los cuales, incluyen áreas que aún no fueron delimitadas entre los dos Estados (CLAVIJO, 2018)⁴. Sin embargo, existen oportunidades de negocios entre ambos países, debido a la necesidad de utilizar crudos ligeros, como los que ya se producen en Liza I, para procesar los crudos pesados localizados en la faja petrolífera del Orinoco, en un escenario de recuperación de la industria petrolera venezolana (CLAVIJO, 2017).

Como resultado del aumento en la producción de petróleo, los ingresos del gobierno por concepto de exportaciones de crudo totalizaron 452 millones dólares en 2020 (GYEITI, 2020). Proyecciones recientes del gobierno guyanés, considerando los impactos de la actual pandemia, estiman que el país pueda percibir ingresos superiores a los mil millones de dólares anuales para 2025 (ARGUS MEDIA, 2021). Adicionalmente, las proyecciones de largo plazo sobre la demanda por petróleo y gas natural continúan apuntando un crecimiento hasta al menos 2040 (AIE, 2018; BP,

³ El surgimiento de Guyana como país productor de petróleo en la región del Caribe, abre la oportunidad de fomentar nuevos lazos de cooperación e integración con los países vecinos, principalmente, con los países miembros del CARICOM. La utilización de los petrodólares en la expansión de la infraestructura guyanesa también tiene el potencial de impulsar la integración física y económica con los países vecinos de Suramérica, especialmente, con los estados del norte de Brasil (Foreign Affairs, 2018). Por otro lado, esa nueva realidad tiene el potencial de substituir la influencia de la diplomacia petrolera venezolana en la cuenca del Caribe, colocando a Guyana en una posición de liderazgo frente a sus vecinos (CLAVIJO, 2018).

⁴ Para más información sobre el diferendo limítrofe entre Guyana y Venezuela, ver Clavijo (2018).

2019; OPEP, 2018)⁵. De esa forma, Guyana tendría una ventana de oportunidad de alrededor de veinte años para monetizar sus recursos fósiles.

El aumento de los ingresos fiscales del Estado por la exportación de petróleo está generando un impacto económico importante, considerando que ese país posee una población de menos de 800.000 habitantes, con una economía pequeña y poco diversificada de poco más de 4 mil millones de dólares (BANCO MUNDIAL, 2020a). De acuerdo con datos del Fondo Monetario Internacional (FMI), durante el año 2020 la economía guyanesa experimentó un crecimiento del producto interno bruto (PIB) en términos reales de 43%, derivado de la expansión de las operaciones de la industria petrolera, inclusive a pesar del impacto de la pandemia sobre los principales indicadores del mercado internacional de petróleo (FMI, 2021).

Poco después de los descubrimientos del bloque Stabroek, el gobierno del entonces primer ministro, David Granger (2015-2020), comenzó a trabajar en planes para utilizar el ingreso petrolero como palanca para financiar el desarrollo económico nacional, con la asesoría técnica de organismos multilaterales como el Banco Mundial, el FMI, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).

A partir de 2016, el gobierno de Guyana inició el proceso de formulación de los primeros planes para gestionar la política petrolera y la riqueza derivada de las actividades relacionadas con la industria del petróleo. Esos esfuerzos tenían como objetivo fortalecer la capacidad de las instituciones para ejecutar políticas públicas en el sector de P&G, desarrollar la capacidad de gobernanza e incentivar la agregación de valor a las actividades de esa industria (FOREIGN AFFAIRS, 2018).

⁵ De acuerdo con proyecciones realizadas por diferentes organizaciones, tales como la Agencia Internacional de Energía (AIE) (*Current Policies Scenarium*), la Organización de países Exportadores de Petróleo (OPEP) (*Reference Scenario*) y *British Petroleum* (BP) (*More Energy Scenarium*), se estima que la demanda mundial de petróleo deba continuar aumentando por lo menos hasta la década de 2040 (AIE, 2018; BP, 2019; OPEP, 2018). En ese sentido, de acuerdo con las condiciones actuales en las industrias de energía, Guyana tendría una ventana de oportunidad de al menos veinte años o más para impulsar la expansión en la capacidad de producción y exportación de petróleo a los principales mercados de consumo.

En 2018, luego de comenzar a recibir asistencia técnica del Banco Mundial, el organismo internacional otorgó un crédito de 35 millones de dólares. El propósito del financiamiento era apoyar los esfuerzos guyaneses para fortalecer el desarrollo del sector financiero y las capacidades de gestión fiscal del país (OIL NOW, 2018). Ese mismo año, el ministro de Hacienda anunció el plan para administrar los ingresos derivados de la producción petrolera mediante la creación de un fondo soberano. Como parte de esa decisión, el gobierno de Guyana adoptó 21 de los 24 principios de Santiago, una iniciativa para promover la transparencia, la buena gobernanza, la rendición de cuentas y la prudencia en el uso de los recursos administrados por fondos soberanos (GUYANA, 2018)⁶.

En 2019, también en cooperación con el Banco Mundial, fue lanzado el proyecto de gobernanza y gestión de los recursos petroleros de Guyana. El objetivo del proyecto es apoyar al país en el proceso de mejoría de su marco regulatorio e institucional, así como fortalecer la capacidad de instituciones clave para gestionar la política petrolera nacional (BANCO MUNDIAL, 2019a; BANCO MUNDIAL, 2019b).

Desde 2017, el gobierno también comenzó a formular una política de contenido local para el sector petrolero con la orientación de maximizar la participación de la mano de obra y empresas locales, incluyendo empresas extranjeras con parques fabriles en el país, en las operaciones de la industria y en el suministro de equipos y servicios (DOE, 2020).

Como parte de un esfuerzo más amplio para diversificar la economía, también desde 2017, el gobierno guyanés comenzó a trabajar en la Estrategia de Desarrollo del Estado Verde (en inglés, *the Green State Development Strategy*), un ambicioso plan formulado con el apoyo del PNUMA para impulsar el desarrollo económico del país atendiendo criterios de sustentabilidad ambiental hasta 2040. En la visión del gobierno de Guyana, el objetivo es crear las condiciones para que la población local haga un uso adecuado de los recursos naturales y genere riqueza a partir

⁶ En 2017, el país también ingresó en la *Extractive Industries Transparency Initiative* (EITI), una iniciativa para promover la gestión abierta y transparente de los recursos de petróleo, gas natural y minerales (EITI, 2020).

de ellos. Para lograrlo, la estrategia apunta a: (i) administrar adecuadamente la riqueza natural del país; (ii) construir una economía resiliente; y (iii) construir capital humano y capacidad institucional (FOREIGN AFFAIRS, 2018).

Con base en este conjunto de planes, la acción del gobierno apunta a incentivar la diversificación económica del país agregando valor a la industria petrolera y aprovechando su impacto en la demanda de bienes y servicios sobre la economía local. Al mismo tiempo, los planes del gobierno buscan ampliar la capacidad productiva, modernizar y mejorar la competitividad en sectores tradicionales como la minería (oro, bauxita, diamantes, entre otros), la agroindustria y la pesca. El gobierno también planea incentivar la creación de nuevas actividades vinculadas a la expansión de la infraestructura física - transporte, energía y telecomunicaciones -, el turismo y el aprovechamiento sostenible de la biodiversidad (DOE, 2019).

4 ¿Guyana está preparada?

El alcance de los planes para impulsar el desarrollo económico nacional, aunque ambiciosos, apunta una dirección clara sobre la forma como los recursos derivados de la actividad petrolera pueden ser administrados eficientemente. Sin embargo, lograr estos objetivos y evitar los efectos negativos de una mala gestión de esa riqueza implica niveles considerables de fortaleza institucional. En este sentido, Guyana aún tiene importantes desafíos por superar.

El primer desafío en el caso guyanés es construir un marco regulatorio adecuado y la capacidad institucional necesaria para gerenciar la política petrolera de forma simultánea al proceso de expansión de las actividades productivas de esa industria. De acuerdo con estudios del Banco Mundial (2019a), el marco regulatorio en el sector de petróleo está desactualizado e incompleto. Considerando lo anterior, el país necesita

avanzar de manera expedita en la actualización de la regulación de esta industria para mejorar la eficacia, la transparencia y la gobernabilidad en la gestión de las políticas públicas, al tiempo que reduciendo los riesgos técnicos, ambientales, sociales y financieros intrínsecos a esas actividades (BANCO MUNDIAL, 2019a). Con ese objetivo, el proyecto financiado y con la asistencia técnica del Banco Mundial planteó la redacción de cinco proyectos de ley: (i) un proyecto de ley de petróleo; (ii) un proyecto de reglamento del régimen fiscal y tributario para el sector de petróleo; (iii) un proyecto de ley para regular la política de contenido local; (iv) un proyecto de reglamento en salud y seguridad operacional en el sector de petróleo; y (v) un proyecto de reglamento en materia ambiental para el sector de petróleo. En julio de 2020, el gobierno guyanés procedió a la contratación de una empresa de consultoría legal para apoyar el desarrollo de los mencionados dispositivos regulatorios. Sin embargo, a finales de 2020 ningún trabajo había sido iniciado (BANCO MUNDIAL, 2020b).

Guyana presenta dificultades en materia capacidad técnica para gerenciar las políticas públicas y regular las actividades de la industria petrolera. En 2018, se creó el Departamento de Energía (en inglés, DOE), que es responsable de ejecutar las políticas públicas y supervisar el sector de P&G en el país. Sin embargo, el DOE opera con recursos económicos y humanos reducidos, y de los once funcionarios que trabajan en esa entidad, solo cinco están especializados en el área de P&G (CROWLEY, 2019; PANELLI, 2019; BANCO MUNDIAL, 2019a). La Comisión de Geología y Minas (en inglés, GGMC), que tiene la atribución de regular las actividades de la industria de P&G, cuenta con solo ocho servidores capacitados en el sector, con un presupuesto reducido y una acumulación de solicitudes para procesar e interpretar datos geológicos. La Agencia de Protección Ambiental (en inglés, EPA) tiene un proceso de licenciamiento desactualizado y tiene brechas de recursos humanos, financieros, de infraestructura y de equipos para cumplir con sus responsabilidades (BANCO MUNDIAL, 2019a). En tal sentido, el gobierno debe acelerar el proceso de creación de capacidad técnica, a través de la conformación de

un cuerpo burocrático capacitado para garantizar que las organizaciones del Estado puedan ejecutar políticas públicas de manera adecuada. Considerando que el proceso de construcción de estas capacidades puede constituir un esfuerzo de mediano y largo plazo, el gobierno debe considerar la necesidad de contratar expertos de otros países.

Otro desafío que debe ser abordado por Guyana son las condiciones de gobernanza para asegurar la sostenibilidad de los planes de desarrollo a largo plazo. Si bien la formulación de los planes de gobierno fue el resultado de consultas con actores políticos, económicos y de otros representantes de la sociedad, hay evidencia de discrepancias en las decisiones de política petrolera. Ejemplo de ello, fueron los términos contractuales para el campo de Liza I, en el cual, las participaciones gubernamentales acordadas fueron objeto de críticas de parte de la oposición política por considerarlas desventajosas para el país (CROWLEY, 2019).

La crisis política desatada por la negativa del ex primer ministro, David Granger, de reconocer el resultado de las últimas elecciones presidenciales, introdujo elementos adicionales de incertidumbre sobre la capacidad de gobernanza para gestionar los planes de desarrollo del país. Incluso alcanzando acuerdos mínimos sobre la dirección de las políticas de desarrollo económico, las tensiones entre los grupos políticos, principalmente entre indo-guyanese y afro-guyanese, ahora interesados en controlar al gobierno para aprovechar la bonanza provocada por el auge de la industria petrolera, pueden socavar las condiciones de gobernanza necesarias para permitir el uso adecuado de estos recursos y alejar a los inversionistas (PANELLI, 2019).

Las empresas de petróleo han aprendido a operar en países política y económicamente inestables, y actualmente tienen mayor disposición a apoyar programas de contenido local y otras formas de promoción de capacidad productiva en los Estados en donde operan (TORDO *et al.*, 2013; PÉREZ *et al.*, 2013). Sin embargo, cambios drásticos en los términos establecidos en los contratos, motivados por posturas nacionalistas en

períodos de expansión del precio del petróleo, son bastante comunes en los países productores (ALMEIDA *et al.* 2016). En tal sentido, las presiones excesivas para aumentar las participaciones gubernamentales y la participación de la industria local en la cadena de suministro de equipos, servicios y mano de obra pueden desincentivar las inversiones (CLAVIJO *et al.*, 2019).

El alcance del blindaje institucional sobre la gestión de los ingresos obtenidos de las actividades extractivas puede revertirse. La falta de consenso en temas de política pública y las tensiones entre las élites políticas pueden dar lugar a la replicación de prácticas populistas muy comunes en los países productores de petróleo (KARL, 1999; ROSSER, 2006). Por ello, el establecimiento de acuerdos mínimos sobre lineamientos para la administración de los recursos es fundamental para manejar las expectativas de la población. Así mismo, el gobierno debe garantizar condiciones justas para que la población pueda beneficiarse de esa riqueza. De lo contrario, la falta de beneficios tangibles puede dar paso a la frustración y una crisis de expectativas con impactos negativos sobre la sostenibilidad de las políticas públicas, su capacidad para alcanzar los resultados deseados, corrupción e incluso violencia (BERG, 2020; BRYAN, 2020).

Guyana no tiene niveles muy elevados de corrupción. Como elemento positivo, el poder judicial del país es reconocido por tener una base institucional sólida (PANELLI, 2019). Según el índice de percepción de corrupción de 2019, elaborado por Transparencia Internacional, el país obtuvo una puntuación de 40 sobre 100, ocupando el puesto 85 de 198 naciones analizadas y el 15° en la región de América Latina y el Caribe (TRANSPARENCIA INTERNACIONAL, 2020). En esta posición, el país aún se encuentra lejos de estar entre las naciones que son ejemplo en la lucha contra la corrupción⁷. En tal sentido, el fortalecimiento de las instituciones es fundamental para asegurar la existencia de órganos de control

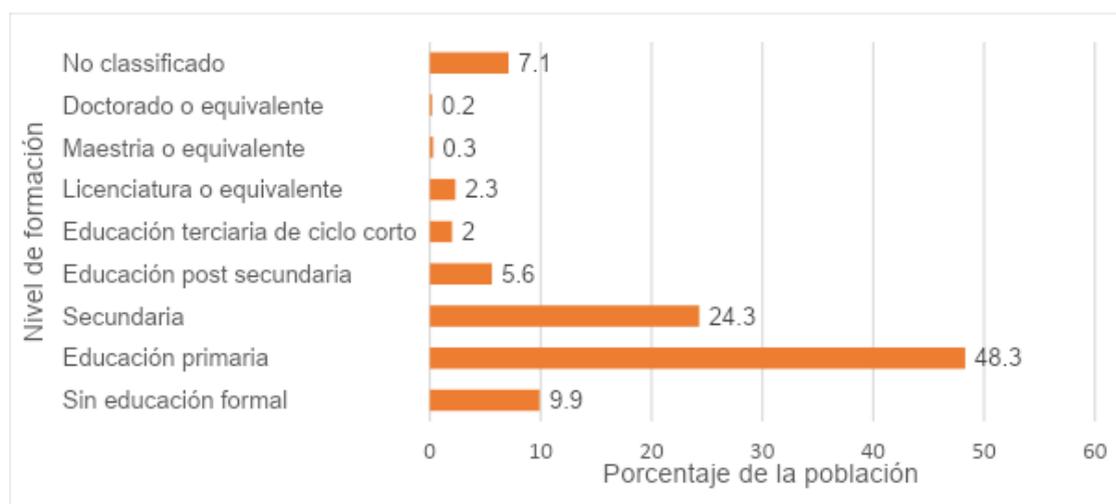
⁷ De acuerdo con Hilson y Laing (2017), el país ya ha experimentado signos de ausencia de mecanismos para controlar la corrupción en actividades productivas ligadas a recursos naturales, como la industria del oro.

adecuados y evitar la ocurrencia de casos de corrupción a medida que el flujo de petrodólares siga ingresando a la economía (BRYAN, 2020).

Por otro lado, Guyana carece de recursos humanos suficientes para el sector petrolero y otras áreas consideradas estratégicas en los planes gubernamentales. Según datos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2019), Guyana se ubicó entre las posiciones de menor desempeño en América Latina y el Caribe en el índice de desarrollo humano (IDH). Con un índice de 0,67 en 2018, el país ocupa el puesto 123 de 189, en la categoría de países con IDH medio, solo delante de El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Honduras y Haití, y por debajo del promedio regional (0,75) (PNUD, 2019).

Específicamente en el área de educación, en 2017 la Oficina de Estadísticas de Guyana, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Organización Mundial del Trabajo (BID; OIT, 2017), realizaron el primer estudio sobre la fuerza laboral del país. Los resultados mostraron que el 58,2% de la fuerza laboral activa no había recibido educación formal o solo había completado la educación primaria. El estudio también mostró que menos del 10% de la fuerza laboral tenía educación superior (ver gráfico 2).

Gráfico 2. Guyana: nivel de educación de la población económicamente activa.



Fuente: Oficina de Estadísticas de Guyana; BID; OIT, 2017. (Elaboración propia).

Por esta razón, el país necesita aumentar los esfuerzos de construcción de capital humano - conocimiento, habilidades, creatividad y

bienestar – mejorando la cobertura y la calidad de los sistemas de educación y salud. Tales condiciones son fundamentales para que la población se beneficie efectivamente de la riqueza generada por la producción de petróleo y otros recursos naturales, así como también, para generar nuevas formas de agregar el valor necesario a esas actividades económicas (DOE, 2019). Sin embargo, la construcción de capital humano también es una cuestión que se podrá alcanzar en el mediano y largo plazo. Por esta razón, para cubrir las brechas de recursos humanos especializados en el corto plazo, el país necesitará crear incentivos para atraer a los profesionales guyaneses que se encuentran en el exterior y profesionales extranjeros (GOLDWYN, 2019).

Por último, pero también crucial para el éxito de los planes de desarrollo, el país debe superar las brechas de infraestructura. En los últimos años, la administración del ex primer ministro Granger aumentó las inversiones en esa área. Sin embargo, el país aún carece de la infraestructura necesaria en sectores vitales como transporte (terrestre, marítimo y aéreo), energía, telecomunicaciones, agua, residuos sólidos, salud, educación, entre otros. (FOREIGN AFFAIRS, 2018). En ese sentido, el gobierno de Irfaan Ali (2020 – 2025) debe avanzar en la ejecución de los planes de infraestructura pesada en Guyana. La inversión en ese sector, además de ser una oportunidad para impulsar el crecimiento económico, también puede incentivar la creación de nuevas actividades productivas, la expansión de las actividades económicas ya existentes y mejorar la calidad de vida de la población. En ese asunto, el desarrollo de la infraestructura de transporte tiene el potencial de crear mejores condiciones para integrar a Guyana con mercados vecinos como Brasil, Venezuela, Surinam y las islas del Caribe (DOE, 2019; BANCO MUNDIAL, 2019a).

5 Conclusiones

El auge de la industria petrolera ha creado una oportunidad para impulsar el desarrollo económico de Guyana. Debido al tamaño de la

economía y la población, el impacto del aumento de la producción de petróleo en los próximos años colocará al país en el mapa de la geopolítica petrolera mundial, compensando la caída de la producción de países vecinos de la región como Venezuela. Igualmente, tiene el potencial de situar a la economía guyanesa como una de las de más rápido crecimiento en el mundo durante la próxima década.

Los lineamientos de los planes para orientar el uso de las participaciones gubernamentales que ya están llegando a las arcas estatales son un indicativo de una dirección clara y ambiciosa sobre lo que se quiere hacer con esos recursos. Desde 2016, el gobierno de Guyana ha estado formulando planes a largo plazo para incentivar el desarrollo nacional y evitar fenómenos adversos como la maldición de los recursos y la paradoja de la abundancia.

Sin embargo, como fue visto en la sección anterior, existen grandes incertidumbres y desafíos que superar para asegurar que el país pueda hacer un uso adecuado de esos recursos. Por tanto, el éxito de Guyana dependerá de la posibilidad de crear niveles aceptables de capacidad institucional para gestionar políticas públicas, incentivar la expansión de las actividades de la joven industria petrolera y otros sectores de la economía de forma transparente y eficaz con el apoyo del sector privado. También dependerá de las condiciones de gobernanza para proteger a las instituciones y las políticas públicas de cualquier decisión o interés que pueda desviar los esfuerzos gubernamentales de los objetivos de desarrollo plasmados en los planes ya formulados.

En este sentido, la disminución de las tensiones entre los sectores políticos dominantes en el país, el compromiso de respetar las instituciones democráticas y la continuidad de las políticas públicas son clave para lograr resultados aceptables en el largo plazo. Igualmente, la efectividad de los planes de desarrollo dependerá de la posibilidad de que la población pueda beneficiarse adecuadamente de la riqueza que comienza a fluir. Esto solo será posible mediante la inversión en la construcción de capacidades técnicas en las organizaciones del Estado. También

dependerá de la posibilidad de construir capital humano e infraestructura para que la ciudadanía pueda insertarse de forma progresiva en actividades productivas vinculadas a la industria petrolera y otros sectores de la economía. En este sentido, será un esfuerzo a medio y largo plazo.

Finalmente, es importante enfatizar que Guyana tiene una ventana de oportunidad única de alrededor de veinte años, en la que las proyecciones aún apuntan un aumento de la demanda mundial por petróleo y su preponderancia como la fuente dominante en la matriz energética global.

6 Referencias

AID (AGENCIA INTERNACIONAL DE ENERGÍA). **World energy outlook 2018**. París: Agencia Internacional de Energía (AIE), 2018. Disponible en: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5166709/mod_resource/content/1/World%20Energy%20Outlook%202018.pdf>. Consultado en: 13 sept. 2020.

ALMEIDA, Edmar de. et al. **Incentivos e barreiras do regime tributário no setor de petróleo**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (IBP), 2016. Disponible en: <https://www.ibp.org.br/personalizado/uploads/2016/07/TD-IBP_GEE_Regim_es_Tribut%C3%A1rios_SITE.pdf>. Consultado en: 13 sept. 2020.

ANDREONI, Antonio; CHANG, Ha-Joon. Bringing production and employment back into development. **Cambridge Journal of Regions, Economy and Society**, v. 10, n. 1, p. 173–187, 2017. DOI: <<https://doi.org/10.1093/cjres/rsw029>>. Consultado en: 12 abr. 2021

ARGUS MEDIA. **Guyana plans to export 5-6 crude cargoes in 2021**. Argus. 2020. Disponible en: <<https://www.argusmedia.com/en/news/2171482-guyana-plans-to-export-56-crude-cargoes-in-2021>>. Consultado en: 1 dic. 2021.

ARGUS MEDIA. **Guyana projects 1mn b/d of oil production by 2027**. Argus. 2021. Disponible en: <https://www.argusmedia.com/en/news/2204942-guyana-projects-1mn-bd-of-oil-production-by-2027#.YHYAzx0jq_E.twitter>. Consultado en: 14 abr. 2021.

ASCHER, William. Understanding why government in developing countries waste natural resources. **Environment Science and Policy for Sustainable Development**, v. 42, n. 2, p. 8–18, 2000. DOI: <<https://doi.org/10.1080/00139150009604864>>. Consultado en: 15 mar. 2021.

AUTY, Richard. **Sustaining development in mineral economies: the resource curse thesis**. 1. ed. Londres: Routledge, 1993.

BANCO MUNDIAL. **Guyana petroleum resources governance and management project**. Washington D.C.: Banco Mundial, 2019a. Disponible en:

<<https://documents1.worldbank.org/curated/en/943971554170648125/pdf/Guyana-Petroleum-Resources-Governance-and-Management-Project.pdf>>.

Consultado en: 29 dic. 2019.

BANCO MUNDIAL. **Guyana petroleum resources governance and management project**. Washington D. C.: Banco Mundial, 2029b. Disponible en:

<<https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/project-detail/P166730?lang=en&tab=procurement&subTab=notices>>. Consultado en: 16 feb. 2020

BANCO MUNDIAL. **Base de datos: Guyana**. Banco Mundial [online]. 2020a. Disponible en: <<https://data.worldbank.org/country/GY>>. Consultado en: 17 dic. 2020.

BANCO MUNDIAL. **Guyana petroleum resources governance and management project: implementation status & results report**.

Georgetown, Guyana: Banco Mundial, 2020b. Disponible en:

<<https://documents1.worldbank.org/curated/en/725791595731574985/pdf/Disclosable-Version-of-the-ISR-Guyana-Petroleum-Resources-Governance-and-Management-Project-P166730-Sequence-No-03.pdf>>. Consultado en: 12 oct. 2020.

BERG, Ryan. Saudi Arabia in the Caribbean? Guyana is the world's newest Petrostate. **The National Interest**, 31 ene. 2020. Disponible en:

<<https://nationalinterest.org/blog/buzz/saudi-arabia-caribbean-guyana-worlds-newest-petrostate-119481>>. Consultado en: 6 oct. 2020

BID; OIT (OFICINA DE ESTADÍSTICAS DE GUYANA; BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO; ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO). **Guyana labour force survey: 2017 fourth quarter report**.

Georgetown, Guyana: Oficina de estadística de Guyana, 2018. Disponible en:

<https://statisticsguyana.gov.gy/wp-content/uploads/2019/10/GLFS_2017_Quarter4_Final-PDF-1.4MB.pdf>. Consultado en: 1 oct. 2021.

BLACK, Clarissa. Uma avaliação da teoria da doença holandesa e da hipótese da maldição dos recursos naturais. **Revista Análise Econômica**, v. 35, n. 1, p. 65–82, 2017. DOI: <<https://doi.org/10.22456/2176-5456.70302>>.

Número especial. Consultado en: 13 abr. 2021.

BP (BRITISH PETROLEUM). **World energy outlook: 2019 Edition**. Londres: British Petroleum (BP), 2019. Disponible en:

<<https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/energy-outlook/bp-energy-outlook-2019.pdf>>.

Consultado en: 2 mar. 2021.

BRAVO-ORTEGA, Claudio; DE GREGORIO, José. **The relative richness of the poor? Natural resources, human capital, and economic growth:** Policy Research Working Paper. Washington D.C.: Banco Mundial, 2005. Disponible en: <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/8923>>. Consultado en: 6 oct. 2021.

BRYAN, Anthony. **Guyana: the fast-rising Commonwealth Petro State. What lies ahead? The Round Table**, 1 oct. 2020. Disponible en: <<https://www.commonwealthroundtable.co.uk/commonwealth/americas/guyana/guyana-the-fast-rising-commonwealth-petro-state-what-lies-ahead/>>. Consultado en: 17 jun. 2020

CLAVIJO, William. **A crise da indústria venezuelana de petróleo. Blog Infopetro**, 2017. Disponible en: <<https://infopetro.wordpress.com/2017/09/13/a-crise-da-industria-venezuelana-de-petroleo/>>. Consultado en: 1 dic. 2021.

CLAVIJO, William. **O conflito limítrofe entre Venezuela e Guiana pelo território Esequibo e suas recentes implicações na geopolítica petrolífera. Blog Infopetro**, 2018. Disponible en: <<https://infopetro.wordpress.com/2018/02/21/o-conflito-limitrofe-entre-venezuela-e-guiana-pelo-territorio-essequibo-e-suas-recentes-implicacoes-na-geopolitica-petrolifera/>>. Consultado en: 1 dic. 2021.

CLAVIJO, William et al. Impacts of the review of the Brazilian local content policy on the attractiveness of oil and gas projects. **The Journal of World Energy Law & Business**, v. 12, n. 5, p. 449–463, 2019. DOI: <<https://doi.org/10.1093/jwelb/jwz030>>. Consultado en: 10 abr. 2021.

CLAVIJO, William. **Capacidades estatais para políticas industriais: a experiência brasileira no setor de petróleo e gás.** Tesis de doctorado del programa de postgrado en Políticas Públicas, Estrategias y Desarrollo (PPED). Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), 2020.

COLLIER, Paul; HOFFLER, Anke. Resource rents, governance, and conflict. **The Journal of Conflict Resolution**, Paradigm in Distress? Primary Commodities and Civil War. v. 49, n. 4, p. 625–633, 2005. DOI: <<https://doi.org/10.1177%2F0022002705277551>>. Consultado en: 10 abr. 2021.

CORDEN, W. Max. Booming sector and Dutch disease economics: survey and consolidation. **Oxford Economic Papers**, (New Series). v. 36, n. 3, p. 359–380, 1984. (New Series). Disponible en: <<https://www.jstor.org/stable/2662669>>. Consultado en: 07 jun. 2020.

CORDEN, W. Max; NEARY, J. Peter. **Booming sector and de-industrialisation in a small open economy.** Luxemburgo, Austria: IIASA, 1982. Disponible en: <<http://pure.iiasa.ac.at/id/eprint/2060/>>.

Consultado en: 26 dic. 2020.

CROWLEY, Kevin. **The world's newest petrostate isn't ready for a tsunami of Cash.** **Bloomberg**, 13 ago. 2019. Disponible en: <<https://www.bloomberg.com/news/features/2019-08-13/guyana-isn-t-ready-for-its-pending-oil-riches-but-exxon-is>>. Consultado en: 20 dez. 2020

DOE (DEPARTAMENTO DE ENERGÍA DE GUYANA). **The green state development strategy: vision 2040.** Georgetown, Guyana: Departamento de Energía de Guyana (DOE), 2019. Disponible en: <<https://www.doe.gov.gy/published/document/5cd1d69fe5569929a69b35b0>>. Consultado en: 4 oct. 2020.

DOE (DEPARTAMENTO DE ENERGÍA DE GUYANA). **Guyana petroleum sector: realising local content benefits and value retention from Guyana's petroleum resources.** Georgetown, Guyana: Departamento de Energía de Guyana (DOE), 2020. Disponible en: <https://issuu.com/gxmedia/docs/guyana_petroleum_sector_local_content_policy_2020>. Consultado en: 7 jun. 2020.

EITI (EXTRACTIVE INDUSTRIES TRANSPARENCY INITIATIVE). **Guyana.** 2020. EITI. Disponible en: <<https://eiti.org/guyana>>. Consultado en: 29 nov. 2020.

EXXON MOBIL. **ExxonMobil ups Guyana recoverable resources to more than 8 billion oil-equivalent barrels, makes discovery at Uaru.** 2020a. Disponible en: <https://corporate.exxonmobil.com/News/Newsroom/News-releases/2020/0127_ExxonMobil-ups-Guyana-recoverable-resources-to-more-than-8-billion-oil-equivalent-barrels>. Consultado en: 20 dic. 2020.

EXXON MOBIL. **ExxonMobil to proceed with Payara development offshore Guyana.** 2020b. Disponible en: <https://corporate.exxonmobil.com/News/Newsroom/News-releases/2020/0930_ExxonMobil-to-proceed-with-Payara-development-offshore-Guyana>. Consultado en: 20 dic. 2020.

FMI (FONDO MONETARIO INTERNACIONAL). **Guyana.** 2021. Disponible en: <<https://www.imf.org/en/Countries/GUY>>. Consultado en: 9 sep. 2021.

FOREIGN AFFAIRS. **Guyana: the start of a new era.** Georgetown, Guyana. 2018. Disponible en: <<https://www.foreignaffairs.com/sites/default/files/guyana-country-focus-janfeb2018.pdf>>. Consultado en: 5 ago. 2020.

GOLDWYN, David L. **Guyana finds massive oil reserves, but can it triumph over the resource curse?** **BRINK, the Edge of Risk**, 21 nov. 2019. Disponible en: <<https://www.brinknews.com/guyana-finds-massive-oil-reserves-but-can-it-triumph-over-the-resource-curse/>>. Consultado en: 16 jul. 2020

GUYANA. **Natural resource fund 2018.** Ministry of Finance. 2018. Disponible

em: <<https://finance.gov.gy/about-us-2/about-us/#>>. Consultado en: 5 ago. 2020.

GYEITI (GUYANA EXTRACTIVE INDUSTRIES INITIATIVE). **Oil exports pushes Guyana's trade balance to US\$143 million in first half of 2020**. GYEITI, 2020. Disponible en: <<https://www.gyeiti.org/oil-exports-pushes-guyanas-trade-balance-to-us143-million-in-first-half-of-2020/>>. Consultado en: 1 dic. 2021.

HEUM, Per et al. **Policy and regulatory framework to enhance local content: Yardsticks and Best Practice**. Bergen: INSTITUTE FOR RESEARCH IN ECONOMICS AND BUSINESS ADMINISTRATION, Working Paper No 02, 2011. Disponible en: <<https://openaccess.nhh.no/nhh-xmlui/handle/11250/166346>>. Consultado en: 12 oct. 2020.

HILSON, Gavin; LAING, Tim. Guyana gold: a unique resource curse? **The Journal of Development Studies**, v. 53, n. 2, p. 229–248, 2017. DOI: <<https://doi.org/10.1080/00220388.2016.1160066>>. Consultado en: 12 ene. 2021.

KARL, Terry Lynn. The Perils of the Petro-State: reflections on the paradox of plenty. **The Journal of International Affairs**, Fueling the 21st Century: The New Political Economy of Energy. v. 53, n. 1, p. 31–48, 1999. Disponible en: <<https://www.jstor.org/stable/24357783>>. Consultado en: 10 jul. 2020.

KARL, Terry Lynn. **The paradox of plenty: oil booms and petro-States**. 1. ed. [s.l.] University of California Press, 1997.

KAZAZI, Abolfazl; NOURI, Behrouz. A conceptual model for local content development in petroleum industry. **Management Science Letters**, v. 2, n. 1, p. 2165–2174, 2012. DOI: <<http://dx.doi.org/10.5267/j.msl.2012.05.031>>. Consultado en: 09 abr. 2021.

KNUDSEN, Odin; PARNES, Andrew. **Trade instability and economic development: An empirical study**. 1. ed. [s.l.] Lexington Books, 1975.

LEDERMAN, Daniel; MALONEY, William. **In search of the missing resource curse**. Washington D.C.: Banco Mundial, 2008. Disponible en: <<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/6901/WPS4766.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Consultado en: 3 oct. 2020.

MANSOUR, Mario; NAKHLE, Carole. **Fiscal Stabilization in oil and gas contracts: evidence and Implications**. Oxford: Oxford Institute for Energy Studies, OIES PAPER: SP 37, 2016. DOI: <<https://doi.org/10.26889/9781784670481>>. Consultado en: 1 oct. 2020.

MONALDI, Francisco J. The cyclical phenomenon of resource nationalism in Latin America. **The Oxford Research Encyclopedia of Politics**, 2020. DOI: <<https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1523>>. Consultado en: 9 mar. 2021.

MOREY, Brendan. **Avoiding the resource curse: why Botswana succeeded where others failed** *Glimpse From the Globe*, 27 ago. 2018. Disponible en: <<https://www.glimpsefromtheglobe.com/regions/sub-saharan-africa/avoiding-the-resource-curse-why-botswana-succeeded-where-others-failed/>>. Consultado en: 26 dic. 2018

NORDAS, Hildegunn Kyvik; VATNE Eirik; HEUM, Per. **The upstream petroleum industry and local industrial development: A comparative study**. Bergen: Institute for Research Economics and Business Administration, SNF Report No. 08, 2003. Disponible en: <https://openaccess.nhh.no/nhh-xmlui/bitstream/handle/11250/164495/R08_03.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Consultado en: 3 ene. 2021.

OIL NOW. **World Bank green-lights US\$35M to boost Guyana's oil & gas preparations**. 25 jun. 2018. Disponible en: <<https://oilnow.gy/featured/world-bank-green-lights-us35m-boost-guyanas-oil-gas-preparations/>>. Consultado en: 14 nov. 2020.

OIL NOW. **15% of global oil discoveries since 2015 made in Guyana**. 14 jun. 2019. Disponible en: <<https://oilnow.gy/featured/15-of-global-oil-discoveries-since-2015-made-in-guyana/>>. Consultado en: 20 dic. 2020.

OPEP (ORGANIZACIÓN DE PAÍSES EXPORTADORES DE PETRÓLEO). **World oil outlook 2040**. Viena: OPEP, 2018. Disponible en: <https://www.opec.org/opec_web/static_files_project/media/downloads/publications/WOO_2018.pdf>. Consultado en: 7 oct. 2020.

OXFORD BUSINESS GROUP. **Oil discoveries in Guyana present Trinidad and Tobago with opportunities in value-added services**. 2020. Disponible en: <<https://oxfordbusinessgroup.com/analysis/tapped-growth-oil-discoveries-neighbouring-guyana-present-regional-countries-opportunities-value>>. Consultado en: 1 dic. 2021.

PANELLI, Luis Fernando. Is Guyana a new oil El Dorado? **The Journal of World Energy Law & Business**, v. 12, n. 5, p. 365–368, 2019. DOI: <<https://doi.org/10.1093/jwelb/jwz022>>. Consultado en: 23 mar. 2020.

PÉREZ, Carlota. **A vision for Latin America: A resource-based strategy for technological dynamism and social inclusion**. Globelics Working Paper Series. **Anais**. En: GLOBELICS. 2008. Disponible en: <<https://www.globelics.org/article/a-vision-for-latin-america-a-resource-based-strategy-for-technological-dynamism-and-social-inclusion/>>. Consultado en: 10 abr. 2020.

PÉREZ, Carlota. Could technology make natural resources a platform for industrialization? Identifying a new opportunity for Latin America (and other resource-rich countries). In: **Efficiency, finance, and varieties of industrial policy**. Initiative for Policy Dialogue at Columbia: Challenges in

Development and Globalization. AKBAR, N.; STIGLITZ, J. (editores) ed. New York: Columbia University Press, 2017. p. 528.

PÉREZ, Carlota; MARIN, Anabel; NAVAS-ALEMAN, Lizbeth. **El posible rol dinámico de las redes basadas en recursos naturales para las estrategias de desarrollo en América Latina**. CABA: Centro de Investigaciones para la Transformación (CENIT), 2013. Disponible en: <http://www.carlotaperez.org/downloads/pubs/Perez_Marin_Navas-Aleman%20_20130827_Final.pdf>. Consultado en: 10 feb. 2020.

PNUD (PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO). **Informe sobre Desarrollo Humano 2019**. Nueva York: PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD), 2019. Disponible en: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_overview_-_spanish.pdf>. Consultado en: 7 oct. 2020.

PREBISCH, Raul. **The economic development of Latin America and its principal problems**. Santiago: COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA (CEPAL), 1950. Disponible en: <<https://repositorio.cepal.org/handle/11362/29973>>. Consultado en: 23 sept. 2020.

ROCHA, Frederico. **Recursos naturales como alternativa para la innovación tecnológica: petróleo y gas en Brasil**. [s.l.] Coordinación de Estudios para América Latina (CIEPLAN), 2015. Disponible en: <<http://scioteca.caf.com/handle/123456789/774>>. Consultado en: 4 mar. 2020.

ROSALES, Antulio; SÁNCHEZ, Miriam. The energy politics of Venezuela. In: **The Oxford Handbook of Energy Politics**. HANCOCK, Kathleen; ALLISON, Juliann (editores) ed. Oxford: Oxford University Press, 2021. p. 829. DOI: 10.1093/oxfordhb/9780190861360.013.30. Consultado en: 03 ene. 2021.

ROSSER, Andrew. **The political economy of the resource curse: a literature survey**: Working paper series. Brighton: INSTITUTE OF DEVELOPMENT STUDIES (IOD), Working Paper Series, n. 268, 2006. Disponible en: <<https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/handle/20.500.12413/4061>>. Consultado en: 2 abr. 2020.

RYSTAD ENERGY. **Favorable fiscal terms have helped Guyana prove its oil potential**. Disponible en: <<https://www.rystadenergy.com/newsevents/news/press-releases/fiscal-terms-Guyana/>>. Consultado en: 26 dic. 2020.

RYSTAD ENERGY. **Guyana's GDP to skyrocket in coming years as oil output gathers momentum**. 2018. Disponible en: <<https://www.rystadenergy.com/newsevents/news/press-releases/guyanas-gdp-to-skyrocket-in-coming-years-as-oil-output-gathers-momentum/>>. Consultado en: 20 dic. 2020.

SACHS, Jeffrey; WARNER, Andrew. **Natural resource abundance and economic growth**. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, Working paper, No. 5398, 1995. Disponível em: <<https://www.nber.org/papers/w5398>>. Consultado em: 20 dic 2020

SHOOKOONSINGH, Anoushka. **Guyana's Oil: A blessing or a curse?** Nueva York: City University of New York, 2019. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/335854418_Guyana%27s_Oil_A_Blessing_or_a_Curse?channel=doi&linkId=5d8037a7458515fca16df614&show_Fulltext=true>. Consultado em: 26 dic. 2020

SILVA, Fabiana. Capacidade institucional: uma revisão de conceitos e programas federais de governo para o fortalecimento da administração pública. **Cad. EBAPE.BR**, v. 14, n. 3, p. 695–704, 2016. DOI: <<https://doi.org/10.1590/1679-395128311>>. Consultado em: 06 mar 2021.

SINGER, H. W.. The distribution of gains between investing and borrowing countries. **American Economic Review**, v. 40, n. 2, p. 473–485, 1950. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/1818065>>. Consultado em: 15 jul. 2020.

SINNOTT, Emily; NASH, John; TORRE, Augusto de la. **Natural resources in Latin America and the Caribbean: beyond booms and busts?** World Bank Latin American and Caribbean Studies. Washington D.C.: Banco Mundial, 2011. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10986/2482>>. Consultado em: 3 jun. 2021.

SKOCPOL, Theda. Bringing the State back: Strategies of analysis in current research. In: EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda (Eds.). **Bring the State Back** Rhode Island: Cambridge University Press, 1985. p. 404.

SMITH, Brock. **The resource curse exorcised**. Davis, University of California, Working papers, n. 63, 2013. Disponível em: <<https://econpapers.repec.org/paper/cdawpaper/63.htm>>. Consultado em: 20 dic. 2020.

TILLY, Charles. War making and State making as organized crime. In: EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda (Eds.). **Bring the State Back**. Nueva York: Cambridge University Press, 1985. p. 404.

TORDO, Silvana et al. **Local content policies in the oil and gas sector**. Washington D.C.: Banco Mundial, 2013. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10986/15930>>. Consultado em: 07 jun. 2020.

TRANSPARENCIA INTERNACIONAL. **Country data**. 2020. Disponível em: <<https://www.transparency.org/en/countries/guyana#>>. Consultado em: 11 oct. 2020.

WEINTHAL, Erika; JONES, Pauline. Combating the resource curse: An alternative solution to managing mineral wealth. **Perspectives on Politics**,

v. 4, n. 1, p. 35–53, 2006. DOI: <<https://doi.org/10.1017/S1537592706060051>>.
Consultado en: 13 ene. 2021.



ANTECEDENTES, CONTEXTO Y PROBLEMÁTICAS DE LOS FIDEICOMISOS EN MÉXICO. REFLEXIONES SOBRE FIDEICOMISO DE FOMENTO MINERO (FIFOMI)

ANTECEDENTES, CONTEXTO E PROBLEMAS DOS FIDEICOMISSOS NO MÉXICO: O FIDEICOMISSO DE FOMENTO MINEIRO (FIFOMI).

BACKGROUND AND PROBLEMS OF TRUSTS IN MEXICO, REFLECTIONS ON MINING DEVELOPMENT TRUST (FIFOMI)

Alejandro Cruz Bermea¹ 
Universidad de Salamanca, España

Resumen: En México, el fideicomiso público como figura jurídica de larga tradición es actualmente objeto de controversias políticas vinculadas a su funcionamiento, principalmente por la falta de transparencia y de rendición de cuentas, corrupción, antinomias, desempeño limitado, extinción institucional, entre otras problemáticas de interés para las ciencias sociales y la teoría organizacional. El artículo está orientado a reflexionar sobre los fideicomisos en México, considerando sus antecedentes, problemáticas y contexto, con atención particular al Fideicomiso de Fomento Minero (FIFOMI), institución de la banca de fomento, y unidad empírica de este estudio etnográfico en proceso sobre su cultura, estructura y procesos organizacionales, en un momento político donde se cuestiona su permanencia tras decretarse la eliminación de 109 fideicomisos en materia de derechos humanos, ciencia, energías renovables y desastres naturales. Los resultados preliminares aquí expuestos son parte de un trabajo etnográfico en curso.

Palabras clave: Fideicomisos Públicos; Banca de Fomento; Cultura Organizacional.

Resumo: No México, o fideicomisso público como uma figura jurídica com uma longa tradição é atualmente objeto de controvérsias políticas ligadas ao seu funcionamento, principalmente devido à falta de transparência e prestação de contas, corrupção, antinomias, desempenho limitado, extinção institucional, entre outros problemas de interesse para as ciências sociais e a teoria organizacional. O artigo tem como objetivo refletir sobre os fideicomissos no México, considerando seus antecedentes, problemas e

¹ Doctorando en el Programa de Doctorado en Ciencias Sociales y Jurídicas, Universidad de Salamanca. Correo electrónico: euristides@outlook.com

contexto, com especial atenção para o *Fideicomiso de Fomento Minero* (FIFOMI), instituição bancária de fomento, e unidade empírica de este estudo etnográfico em processo sobre sua cultura, estrutura e processos organizacionais, em um contexto político onde sua permanência é questionada após a eliminação de 109 fideicomisos nas áreas de direitos humanos, ciência, energias renováveis e desastres naturais. Os resultados preliminares aqui expostos fazem parte de um trabalho etnográfico em curso.

Palavras-chave: Fideicomissos Públicos; Banco de Fomento; Cultura Organizacional.

Abstract: In Mexico, public trust as a legal figure with a long tradition is currently the subject of political controversies linked to its operation, mainly due to the lack of transparency and accountability, corruption, antinomia, limited performance, institutional extinction, among other problems of interest to the social sciences and organizational theory. The exhibition aims to reflect on the trusts in Mexico considering their background, problems and context, with particular attention to the *Fideicomiso de Fomento Minero* (FIFOMI), promotion banking institution and empirical unit of an ethnographic study in process on its culture, structure and organizational processes, in a political context where its permanence is questioned after the elimination of 109 of them in the areas of human rights, science, renewable energies and natural disasters. The Preliminary results presented here are part of an ongoing ethnographic work.

Keywords: Public Trusts; Development Banking; Organizational Culture

DOI:10.11606/issn.1676-6288.prolam.2021.186015

*Recebido em: 20/05/2021
Aprovado em: 24/12/2021
Publicado em: 30/12/2021*

1 Introducción

En la historia moderna de México, el fideicomiso ha sido una herramienta financiera constituida por el Estado para impulsar determinados fines de interés público, su uso ha comprendido temas como la protección a derechos humanos, atención a víctimas de desastres naturales, investigación científica, fomento económico, conservación del medio ambiente y una amplia variedad de fines. Sin embargo, los

fideicomisos se han vuelto en los últimos años objeto de polémicas por su falta de transparencia y otras problemáticas ligadas a su funcionamiento.

Derivado de un informe de irregularidades en fideicomisos presentado por la Auditoría Superior de la Federación², en octubre de 2020 la legislación mexicana aprobó la eliminación de 109 fideicomisos. Entre las deficiencias se destacó la falta de elaboración de estudios de mercado en los procedimientos de adjudicación directa de los contratos de obra y servicios, la falta de entregables por parte de los proveedores que ampare el cumplimiento de las obligaciones del contrato, falta de evidencias sobre la ejecución de los trabajos, deficiencia en la elaboración de los términos de referencia, formalización extemporánea de convenios modificatorios y falta de formalización de las actas de finiquito, así como deficiente planeación y programación, incumplimiento de los objetivos de los proyectos (MORENO PÉREZ, 2020).

Sin embargo, la extinción de estos 109 fideicomisos causó controversias al interior del Congreso y en amplios sectores de la sociedad, pues entre estos había fideicomisos creados para financiar ciencia³, cinematografía⁴, e incluso para apoyar a víctimas de desastres naturales⁵ y en materia de derechos humanos⁶, impulsar energías renovables⁷, la cultura física y el deporte⁸. La disputa política ante este decreto propició voces a favor y en contra de la eliminación de fideicomisos.

Como argumentos a favor de la eliminación de fideicomisos se ha destacado la corrupción y opacidad existente en su funcionamiento, así como las malas estructuras administrativas y la intromisión de intermediarios. Así, desde su nombramiento como Secretario de Hacienda para el periodo 2019-2024, Arturo Herrera precisó su inconformidad ante el funcionamiento de la figura del fideicomiso, al considerar que no es

² La Auditoría Superior de la Federación tiene la facultad para fiscalizar los recursos públicos comprometidos en fideicomisos Entidad Paraestatal y fideicomisos No Entidad Paraestatal.

³ Fideicomisos del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).

⁴ Fideicomisos Fondo de Inversión y Estímulos al Cine (FIDECINE).

⁵ Fondo de Desastres Naturales (FONDEN).

⁶ Fondo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

⁷ Fondo Sectorial CONACYT-Secretaría de Energía.

⁸ Fondo para el Deporte de Alto Rendimiento (FODEPAR).

transparente, esconde deficiencias de la dependencia que lo opera, y por lo tanto es una forma ineficiente de operar el gasto.

Mientras tanto, la oposición política a esta medida ha argumentado que la eliminación de fideicomisos es restrictiva, retroactiva y regresiva, que no hay denuncias contra las instituciones acusadas de corrupción, y que se afecta directamente a la ciudadanía beneficiaria. El debate público sobre este asunto tuvo y ha tenido una amplitud que merece un análisis pormenorizado que considere los antecedentes jurídicos de esta figura del derecho, su evolución histórica forjada bajo sus propias condiciones económicas y culturales (MORENO PÉREZ, 2020).

Este artículo expone una síntesis del desarrollo jurídico y político del fideicomiso público en México, se presenta una retrospectiva de su consolidación, a la luz de las señaladas problemáticas contemporáneas como la opacidad financiera, la falta de transparencia, la burocracia, la corrupción, su limitado desempeño, falta de vigilancia y aliento al espíritu emprendedor, así como la falta de evidencias de que cumplen con sus fines, entre otras temáticas.

2 Antecedentes del fideicomiso en América

No es el propósito de este artículo profundizar en un relato histórico sobre los fideicomisos, pero sí señalar algunos antecedentes directos y transformaciones de esta figura jurídica desde el modo romano y anglosajón, hasta el fideicomiso americano y mexicano.

Los antecedentes más remotos del fideicomiso mexicano se encuentran en el derecho romano y el derecho anglosajón. La propia etimología de la palabra fideicomiso conduce a los vocablos latinos '*fides*' que significa fe o confianza, y '*committere*' comisionar (SANDOVAL-BALLESTEROS, 2007). Al tener dos formas básicas (Fiducia

cum amico testamentaria⁹ y *Fiducia cum creditore* contractual¹⁰), la fiducia romana permitió actos entre vivos e implementó su uso en los negocios (BELLO KNOLL, 2011). Por su parte, el derecho anglosajón mediante la figura jurídica del Trust (Confianza) permitió la transmisión de propiedad de un bien a un tercero con una obligación a favor de un beneficiario, aunque inicialmente tuvo la finalidad de reprimir fraudes fiscales entre acreedores y compradores (BELLO KNOLL, 2011).

Actualmente el fideicomiso en México se comprende como una herramienta financiera que el Estado constituye para impulsar determinados fines de interés público, su propósito es auxiliar al poder Ejecutivo a impulsar áreas prioritarias y estratégicas para el desarrollo del país (SALVATIERRA-PINEDA et al., 2018). Otra definición le comprende como un derecho de propiedad basado en la confianza a un tercero, representado por una institución financiera para su administración, a favor de un beneficiario (SALVATIERRA-PINEDA, 2016).

Bello Knoll (2011), por su parte, lo define como una herramienta de gestión adecuada y dinámica en el marco de la organización de la administración pública, también como instrumento de política económica auxiliar para influir directa o indirectamente la mejor distribución de ingresos, la generación de empleos, la construcción o financiamiento de obra pública o la estabilidad de precios.

El fideicomiso es un instrumento común en los países latinoamericanos y sus normativas son ricas en regulaciones, además es variada su implementación en asuntos financieros y de infraestructura, pero en Europa, caso contrario, se carece de normatividad en materia de fideicomiso público, tal es el caso de España donde esta figura es desconocida (BELLO KNOLL, 2011), mientras en los países anglosajones se implementa esta herramienta en el ámbito público y privado. Pese a que el fideicomiso latinoamericano proviene de la figura jurídica del *Trust* del

⁹ Como gestión de la cosa ajena. Su objetivo era poner a resguardo bienes de propiedad de quien los entregara en fiducia.

¹⁰ Negocio a título o con causa onerosa y el único derecho real de garantía, luego fue sustituida por la prenda y la hipoteca.

derecho inglés y del fideicomiso romano, se diferencia de estos por tener una estructura legal distinta en la que introduce novedades propias de su contexto sociohistórico.

Como preámbulo para adentrarnos al caso actual de fideicomiso público en México, interesa mencionar algunos antecedentes concretos sobre la figura del fideicomiso en América. En Chile destaca su introducción en 1855 por Andrés Bello con la promulgación del Código Civil, para luego extenderse a Colombia en 1923, y 1924 en México por impulso del jurista Ricardo Alfaro (BELLO KNOLL, 2011). De los países latinoamericanos se destacan México, Colombia y Argentina¹¹ por la ampliación de la normativa del fideicomiso privado al fideicomiso público, lo que no ocurrió en Chile, por ejemplo.

Queda claro que, el marco jurídico de cada país determina los límites y alcances de la figura del fideicomiso, si se queda en el ámbito privado o abarca los asuntos públicos. Así, se observan diferencias en la regulación del fideicomiso, aunque en esencia partan de una misma base, es decir, la confianza que ostenta el fiduciante del fiduciario. Por ejemplo, en Brasil, como parte del derecho civil, el fideicomiso solamente es concebido en el derecho de las sucesiones, es una especie de sustitución testamentaria, no sirve para actos entre vivos.

Humphreys *et al.* (2018) explican que, en el derecho brasileño, el fideicomiso se resume a un recurso capaz de atender el deseo de instituir heredero aún no existente al tiempo de la apertura de la sucesión, a través de este instrumento se nombra un fiduciario que tiene la posesión y la propiedad de la herencia o legado, pero con un dominio limitado y resuelto. De tal manera que, la utilidad del fideicomiso en Brasil fue beneficiar a quienes no podían recibir bienes hereditarios, para mantener propiedades y conservar herencias familiares.

¹¹ El fideicomiso argentino es equiparable al caso mexicano ya que los fideicomisos públicos también sirven para fines financieros e inmobiliarios (Humphreys *et al.*, 2018).

En Estados Unidos se lleva cabo el *Trust*, muy semejante a la figura anglosajona pero con sus propias particularidad y adaptaciones, por ejemplo, a fin de evitar el fraude, se han limitado los *trusts* donde el constituyente y el beneficiario sean la misma persona, aunque se mantiene como contradicción que esto sí se admite en las denominadas jurisdicciones *offshore*: la Isla de Man, las Islas Cook, las Islas Cayman, Mauricio, Seychelles, Bahamas, Barbados, Belice, Bermudas y Jersey, Missouri, Alaska, Delaware, Nevada y Rhode Island (BELLO KNOLL, 2011).

3 La institución del fideicomiso público en México

Como en otros países de Latinoamérica, la fiducia romana y el *Trust* anglosajón sirvieron de base a la creación de la figura jurídica del fideicomiso para atender fines propios (ver Figura 1). Cabe destacar que la adopción del fideicomiso público en México se remonta a casi un siglo de su vida independiente, en medio de un activo proceso de formulación de leyes e instituciones, pero también ante el gran reto de promover el desarrollo nacional en una época mundial caracterizada por la expansión industrial y tecnológica.

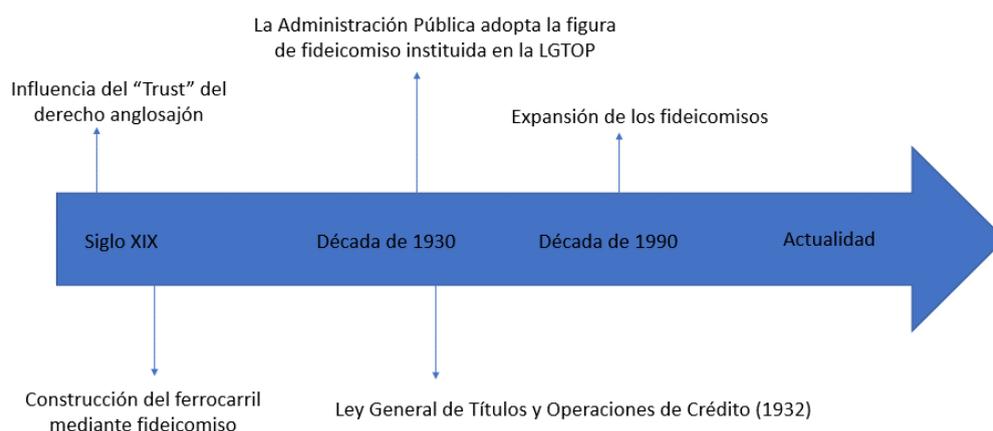
Un hecho significativo para instituir los fideicomisos en el país se registró en 1905, cuando Yves Limantour, entonces Secretario de Hacienda, presentó una iniciativa para constituir instituciones comerciales en el país, encargadas de desempeñar las funciones de agentes fideicomisarios (BELLO KNOLL, 2011), aunque la propuesta no fue aprobada, significó un paso importante para este propósito. Por aquellos años fue grande la influencia del *Trust* para la formación de los primeros fideicomisos, aunado a la proliferación de capitales extranjeros clave para las actividades mineras y bancarias de la época, así como en el financiamiento del desarrollo tecnológico moderno, un ejemplo de esto fue la construcción del ferrocarril

que pudo realizarse mediante la emisión de bonos bajo forma de *Trust* (SANDOVAL-BALLESTEROS, 2007).

En 1925, a través de la Ley de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, y de las valiosas contribuciones de Ricardo Alfaro, se adaptó finalmente la figura del *Trust* a la realidad local (BELLO KNOLL, 2011). Pero es en el año 1932 con la promulgación de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, cuando se instituyó como tal la figura jurídica del fideicomiso (SALVATIERRA-PINEDA, 2016). Hasta 1934 bajo esta figura jurídica ya se habían creado con el financiamiento de fideicomisos, el Fondo de Cultura Económica, el Fondo de Garantía y Fomento para Agricultura, Ganadería y Avicultura (FIRA), y en 1962 el Fondo para Fomento de Exportaciones de productos manufacturados (FONEX).

En materia de vivienda, el Fondo de Garantía y Apoyo a la Vivienda de Interés Social (FOGA) y el Fondo de Operaciones y Descuento a la Vivienda (FOVI); en apoyo a la industria, el Fondo de Equipamiento Industrial (FONEI) y el Fondo de Fomento Industrial (FOMIN); con relación al turismo, el Fondo de Fomento Turístico (FONATUR) (BELLO KNOLL, 2011).

Figura 1. Antecedentes de los fideicomisos en México



Fuente: Elaboración propia (2020).

El 27 de febrero de 1978 se decretan las bases para la constitución, incremento, modificación, organización, funcionamiento y extinción de los fideicomisos establecidos o que se establecieran por el Gobierno Federal, ahí se determina como único fideicomitente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y la facultad de crear, modificar o liquidar fideicomisos a la Secretaría de Programación y Presupuesto (BELLO KNOLL, 2011). A partir de los años noventa la Administración Pública expandió el uso de fideicomisos a distintos ámbitos tales como la administración de bienes, la prestación de servicios públicos, la gestión de donaciones para la asistencia pública, otorgamiento de garantías, rescate de bancos, operación de carreteras, gestión de negocios, desembolsos, pago de primas de antigüedad, aseguramiento de pensiones, jubilaciones y fondos de ahorro, desarrollo de proyectos inmobiliarios, emisión de certificados bursátiles así como la inversión y reinversión monetaria (SANDOVAL-BALLESTEROS, 2007).

La consolidación del fideicomiso mexicano, a modo del *Trust*, permitió la transmisión de la propiedad de un bien a un tercero con obligación a favor de un beneficiario, con la diferencia que en México solamente se permite ser fiduciarias a instituciones y sociedades financieras formalmente establecidas, mientras el *Trust* es más flexible y permite a cualquier persona física o moral actuar como fiduciaria (SANDOVAL-BALLESTEROS, 2007), diferencia esencial para comprender algunas problemáticas que enfrentan los fideicomisos en México respecto a la transparencia y rendición de cuentas.

Una vez que se ha explicado lo que es un fideicomiso y se han referido algunos antecedentes históricos de su conformación y evolución, así como semejanzas y diferencias con otros casos extranjeros, es necesario enfatizar sobre el amplio marco jurídico que sustenta a los fideicomisos más de la mencionada LGTOC (Ver Figura 2):

Figura 2. Normatividad de los fideicomisos en México

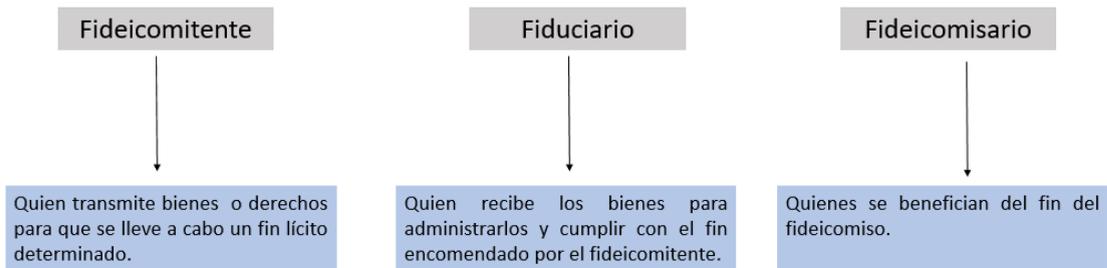


Fuente: Elaboración propia (2020).

La implicación jurídica de los fideicomisos en México alcanza a múltiples leyes, normas y reglamentos, que van desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (ley suprema del país) en sus artículos 25, 26, 28 y 134, hasta leyes generales y federales como la Ley General de Títulos y Operaciones, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública en sus artículos 3, 70 y 71, la Ley General de Deuda Pública, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Ley Federal de Entidades Paraestatales, Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Ley de Fiscalización Superior de la Federación, Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, Ley de Instituciones de Crédito, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así también la operación de fideicomisos se ve implicada en el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal y en el Presupuesto de Egreso de la Federación (SALVATIERRA-PINEDA, 2016; SALVATIERRA-PINEDA et al., 2018; SANDOVAL-BALLESTEROS, 2007).

Conforme lo estipulado en la legislación y normatividad vigente en México, es importante destacar que para su funcionamiento un fideicomiso se conforma de tres partes (Fideicomitente, Fiduciario y Fideicomisario), como se observa en la Figura 3:

Figura 3. Partes de un fideicomiso

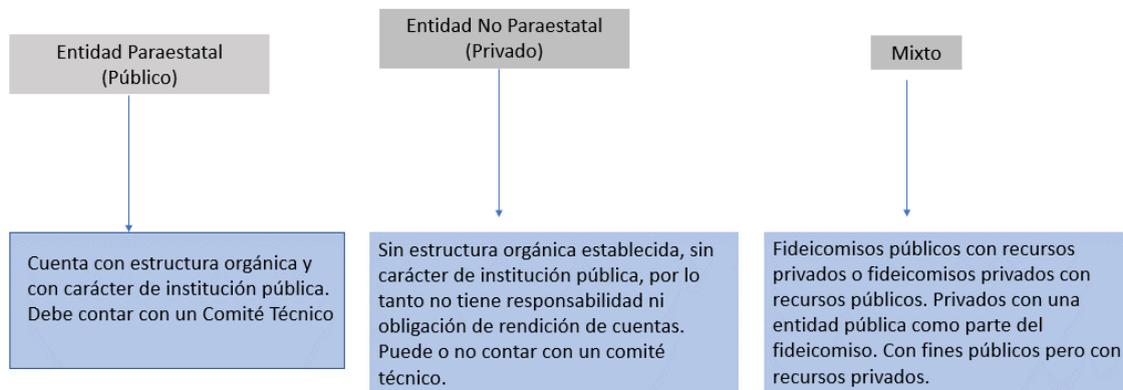


Fuente: Elaboración Propia (2020).

Resta decir, que el rol de fideicomitente es desempeñado por la Administración Pública y las Entidades Gubernamentales, mientras el de fiduciario lo desempeñan las instituciones financieras y bancarias, y como fideicomisario los diversos sectores beneficiados del cumplimiento del fin para el que fue creado el fideicomiso (SALVATIERRA-PINEDA et al., 2018).

En cuanto a la tipología de fideicomisos, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria distingue entre los de Entidad Paraestatal (Público) y Entidad No Paraestatal (Privado) y Mixto (Ver Figura 4).

Figura 4. Tipos de fideicomisos



Fuente: Elaboración Propia (2020).

4 Principales problemáticas de los fideicomisos en México

Como se ha expuesto, la normatividad que regula la operación de los fideicomisos en México es muy amplia, pero debe destacarse que, pese al amplio marco jurídico e institucional existente en materia de fideicomisos, estudios previos (SALVATIERRA-PINEDA, 2016; SALVATIERRA-PINEDA et al., 2007)) identifican problemáticas derivadas tanto de antinomias jurídicas como de falta de apego a sus obligaciones legales (ver Figura 5):

Figura 5. Principales problemáticas de los fideicomisos en México



Fuente: Elaboración propia (2020).

Como se observa en la Figura 5 los problemas en torno a los fideicomisos son múltiples y complejos, y resulta contrastante que esto suceda bajo la vasta normatividad vigente en materia de fideicomisos, ¿cómo es esto posible?

Los autores referidos señalan como factor de sus problemáticas a la antinomia jurídica existente, pues permitiría el incumplimiento de sus obligaciones en materia transparencia, pues por una parte el fideicomiso está obligado a ser transparente en sus procesos, pero por otra parte se ampara en la confidencialidad del secreto bancario para no rendir cuentas de sus procesos y resultados.

Así se precisa en el informe Fideicomisos en México, el arte de desaparecer dinero público:

En los fideicomisos intervienen diversos sujetos de derecho, que pueden pertenecer a distintos ámbitos públicos. Además, son figuras que se siguen regulando por disposiciones de derecho privado –como leyes financieras, bancarias, mercantiles–, a la vez que están sometidas a disposiciones de derecho público –como la Ley General de Transparencia y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. (SALVATIERRA et al., 2018)

Esta antinomia jurídica se vuelve un reto para la transparencia permitiendo los malos manejos administrativos, de tal manera que persiste en los fideicomisos la opacidad financiera, erogaciones sin regulación, actuaciones discrecionales del comité técnico, resistencia a adoptar el marco normativo de transparencia, falta de evidencias de cumplimiento de fines, falta de criterios de austeridad y racional, irregularidades en sus procesos de contratación, falta de supervisión, datos insuficientes sobre su operación, carencia de políticas y procedimientos regulatorios, limitado desempeño, corrupción, burocracia, falta de aliento al espíritu del emprendedor, el desarrollo y la equidad social.

La denuncia política, ciudadana y organizacional en México sobre los malos manejos de los fideicomisos no es reciente, se remonta ya a los años noventa ante la creciente creación de fideicomisos para distintos fines, pero actualmente ha sido la Organización No Gubernamental FUNDAR el organismo que ha emprendido estudios especializados sobre el

funcionamiento de los fideicomisos, denunciado que la complejidad técnica de estos ha permitido su uso discrecional, poco transparente y sin rendición de cuentas, por ende muy útiles para el desvío de recursos públicos. *“Los datos relacionados con la operación de fideicomisos son insuficientes para una efectiva fiscalización. Por ejemplo, se detectan deficiencias en el seguimiento de la emisión de los recibos de pago de proveedores.”* (SALVATIERRA et al., 2018, p. 52)

Ante este panorama, no es extraño que en el escenario político estas polémicas hayan adquirido relevancia durante el cambio de régimen presidencial, sobre todo porque el ahora presidente Andrés Manuel López Obrador (AMLO) ha sido promotor de un discurso anticorrupción, esto desde sus múltiples candidaturas presidenciales, y en el ámbito de los fideicomisos impulsó la desaparición de 109 de ellos, lo cual ha causado variadas confrontaciones políticas. Incluso la reacción de la misma FUNDAR (2021). Ante la extinción masiva de fideicomisos señaló que esta acción no es la respuesta acertada para combatir la corrupción, sino fortalecer mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

Es cierto que esta medida de la administración pública mexicana no ha resuelto de facto las problemáticas que circundan el desempeño de los fideicomisos, y resulta aún más controversial el hecho de que entre la extinción masiva destaquen fondos destinados al cumplimiento de los derechos humanos en distintos ámbitos como la protección a activistas y periodistas, o al impulso proyectos energéticos sustentables necesarios para garantizar el derecho a un medio ambiente sano.

Como parte de esta investigación en proceso ha resultado de interés ahondar el caso de algunos fideicomisos recién extintos como el Fondo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (FMOPDH), por ejemplo, para precisar en qué medida participa de las problemáticas aquí enunciadas y si sus fallas operativas son justificación suficiente para su eliminación o pudo someterse a un proceso eficiente de reestructuración.

Por ahora interesa ahondar en el desafío que este contexto implica para los fideicomisos que escaparon al decreto de eliminación, entre los cuales está el Fideicomiso de Fomento Minero (FIFOMI). Para esta investigación interesa analizar algunas de estas problemáticas a la luz de la estructura, procesos y cultura organizacional del FIFOMI, dando principal interés a su eficacia (cumplimiento o incumplimiento de fines, desempeño), burocracia, aliento a espíritu emprendedor, transparencia. Sin embargo, antes de profundizar en esto, es necesario exponer algunos antecedentes y características particulares del FIFOMI.

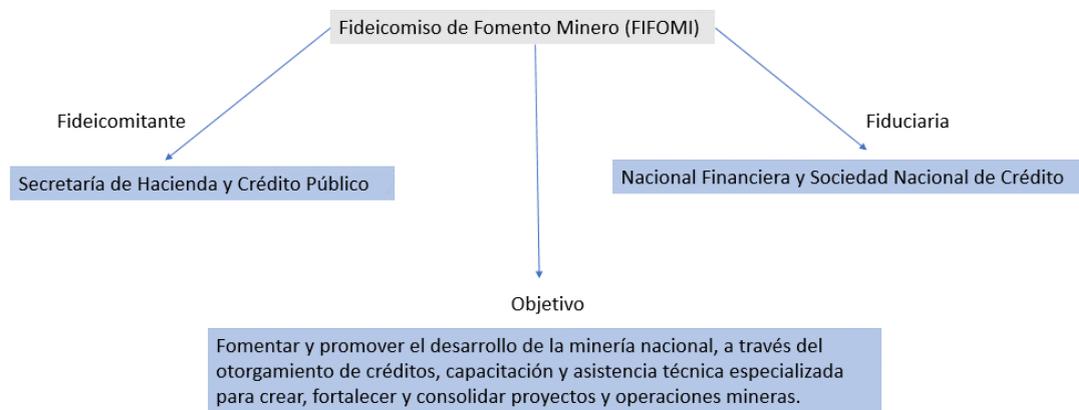
5 El FIFOMI como sujeto de estudio en el contexto de la eliminación de fideicomisos

Desde el año 1992 y durante la primera década del siglo XXI el FIFOMI se consolidó como institución de financiamiento a la minería y su cadena productiva, una actividad económica que ha sido crucial desde hace siglos para la economía del territorio. El antecedente de esta institución, ya en el México moderno, fue la creación de la Comisión de Fomento Minero (COFOMI) en 1934. Décadas después, ya reemplazada por FIFOMI, esta institución vigente hasta hoy funciona como fideicomiso público del gobierno federal, mientras la Secretaría de Hacienda y Crédito Público funge como su fideicomitente, y como su fiduciaria Nacional Financiera y Sociedad Nacional de Crédito.

FIFOMI se destaca hoy en día como uno de los más importantes fideicomisos de las instituciones de fomento que integran la banca de desarrollo en México (HUIDOBRO ORTEGA, 2012), siendo su objetivo particular *“fomentar y promover el desarrollo de la minería nacional, a través del otorgamiento de créditos, capacitación y asistencia técnica*

especializada para crear, fortalecer y consolidar proyectos y operaciones mineras” (FIFOMI, 2018, p. 2). Ver Figura 6.

Figura 6. Estructura y objetivo del FIFOMI



Fuente: Elaboración propia (2020).

Pese a que FIFOMI no estuvo incluida entre los 109 fideicomisos eliminados en 2020, la cuestión sobre la transparencia, estructura, eficacia, procesos burocráticos y cumplimiento de fines de los fideicomisos se ha acentuado. Dentro de este panorama se reafirma la pertinencia de indagar en la cultura organizacional de estos instrumentos en tanto instituciones y sistemas expertos, con atención a sus procesos burocráticos, su estructura organizacional, su eficacia y cumplimiento de fines, esto en coincidencia con Aguirre Baztán (2004) cuando distingue que el estudio de la cultura organizacional constituye la vía regia para entender con profundidad a las organizaciones, pues implica conocer su etnohistoria, creencias, valores, lenguajes y productos compartidos, además implica un proceso dinámico de interacción constante entre el líder y los demás miembros en la conquista de los objetivos de la organización.

Como se remarcó al enunciar el contexto y las problemáticas en torno los fideicomisos, en México existe una normatividad muy amplia en la materia cuyo cumplimiento debería permitir el logro de los objetivos para los que fueron creados, además de ser transparentes y sin irregularidades financieras, sin embargo, se evidencia lo contrario, al grado

que esta controversia ha ido más allá del debate público y ha derivado en acciones políticas ejecutivas y legislativas como el decreto de eliminación de fideicomisos. Más allá de la coyuntura política, en la academia se reconoce el limitado desempeño y opacidad con que se manejan estos instrumentos públicos pertenecientes a la banca de desarrollo.

Debido al gran potencia de los fideicomisos y su novedosa implementación que históricamente permitió el desarrollo industrial, tecnológico y minero a principios de siglo XX, no hay duda de la valiosa contribución de esta figura jurídica para impulsar el bienestar y satisfacer necesidades sociales, sin embargo, su fracaso no se resume a la figura jurídica en sí, sino en parte a la antinomia de la que se sirven sus administradores para mantener en opacidad su funcionamiento.

Lo anterior se trata de un problema de administración pública que, por supuesto, atañe al estudio organizacional y demanda de un análisis más profundo que considere los elementos subjetivos e intersubjetivos que configuran la cultura organizacional, presente también en las instituciones públicas, en vista de que son sistemas sociales con límites y reglas (HODGSON, 2011), pese a que prevalezcan los estudios empresariales privados u otro tipo de organismos públicos.

El FIFOMI junto a otros fideicomisos públicos, desde la perspectiva sociológica son instituciones que pueden ser estudiadas como sistemas expertos que implican fiabilidad, pero también riesgos, pues pese a que sean sistemas abstractos por demás diseñados o con reglas absolutamente claras, pueden fallar en su funcionamiento (GIDDENS, 1994). En este sentido se destacan los estudios etnográficos presentados por Velasco et al. (2010) que analizan para el caso español los factores de confiabilidad y riesgo en una oficina de atención ciudadana, una sala de cuidados intensivos en neonatología, y una entidad bancaria. Desde este punto de vista el FIFOMI en tanto fideicomiso y sistema experto, implica por una parte confiabilidad a sus procesos y estructura, pero por otra parte el riesgo de no cumplir sus fines.

Ante esto, resulta pertinente el estudio empírico del FIFOMI en atención a su cultura organizacional, sus procesos burocráticos, estructura y eficacia, a partir de una aproximación cualitativa etnográfica que ahonde en sus prácticas internas, sus dinámicas, sus valores y sus significados en relación al cumplimiento de sus fines organizacionales. Interesa conocer y explicar la perspectiva de los propios funcionarios públicos de esta institución sobre los obstáculos que atañen a los fideicomisos y a la banca de desarrollo en general, como son la burocracia, la corrupción, la desigualdad, la economía informal y la baja participación ciudadana en el sistema financiero, aunque centrado el caso de estudio.

Como acercamiento metodológico se ha iniciado la realización de un trabajo etnográfico y la implementación de técnicas como la observación y la entrevista cualitativa, en consideración que las etnografías del desarrollo han dotado de importantes contribuciones al análisis empírico de las organizaciones promotoras del desarrollo, así como de los actores implicados y de los desafíos para el óptimo funcionamiento institucional (MARTÍNEZ MAURI; LARREA, 2010).

Por el contexto de la pandemia y las restricciones derivadas, el avance en la observación etnográfica se ha limitado a la etnografía digital en las páginas web y medios digitales nacionales que dan cobertura a los fideicomisos. En cuanto a las entrevistas se han aplicado cinco, a funcionarios y exfuncionarios del FIFOMI, lo que permite recolectar algunos resultados preliminares.

Como hipótesis de esta investigación en proceso, se establece que múltiples factores sociales, económicos, culturales, políticos y jurídicos, pero también la cultura organizacional, sus procesos y estructura influyen en la ineficiencia administrativa, la falta de transparencia y ética en el manejo de los fideicomisos que se evidencia las múltiples problemáticas enunciadas en este trabajo.

Entre los informantes entrevistados, es coincidente el desacuerdo ante la decisión del gobierno mexicano sobre desaparecer 109

fideicomisos, además observan como negativas las implicaciones de esta decisión sobre los grupos beneficiarios. En cuanto a por qué FIFOMI no estuvo entre los fideicomisos eliminados, se destaca entre los posibles motivos la importancia económica que tiene para la minería en México.

Sobre la transparencia u opacidad de los fideicomisos, prevalece la idea de que los fideicomisos se manejan con transparencia, mientras la alta burocracia es vista como un obstáculo en el funcionamiento óptimo de los fideicomisos y el cumplimiento cabal de sus fines. Considerando lo anterior, la transparencia en los fideicomisos y particularmente en FIFOMI es concebida con confiabilidad por funcionarios y exfuncionarios de la banca de desarrollo, mientras la burocracia es asociada al riesgo.

6 Conclusiones

Analizar la evolución jurídica del fideicomiso público en México, permite distinguir la influencia de la fiducia del derecho romano y del *Trust* anglosajón como cimientos de la figura jurídica del fideicomiso en el país, pero que ha adquirido características y problemáticas propias.

Aunque los fideicomisos han sido motores del desarrollo económico, social y tecnológico, el uso inadecuado de esta figura ha propiciado problemáticas relacionadas a la falta de transparencia, opacidad, desvío de recursos y la poca inclusión de la ciudadanía, aunado a complejos procesos burocráticos, corrupción y un limitado desempeño le han acompañado, al grado que su mantenimiento o eliminación ha desembocado en controversias de índole política tras la desaparición de 109 fideicomisos en 2020, hecho que no se ha implicado un avance para solucionar las pluralidad de problemáticas enunciadas.

Ante este panorama es oportuno repensar los fideicomisos como instituciones, y sistemas expertos dotados de una cultura que determina sus pautas de comportamiento, que se evidencian en el funcionamiento de sus procesos y su estructura para la consecución de sus fines. La

aproximación etnográfica sobre estas cuestiones en torno a los fideicomisos y el caso particular de FIFOMI, al analizar la voz de los actores que son o han sido centrales para su funcionamiento (funcionarios y ex funcionarios) permite identificar a la transparencia con la confiabilidad y la burocracia con el riesgo, datos que interesa contrastar con la voz de usuarios.

Los resultados de esta investigación en proceso permitirán una comprensión a fondo de los fideicomisos, a partir de un caso particular, sin la limitante de una postura política dentro del debate nacional, sino a la luz del método etnográfico brindando una postura académica, que además puede convertirse en una propuesta de antropología aplicada que contribuya a la optimización del uso del fideicomiso como figura jurídica ante las necesidades del contexto actual que implican transparencia y buenas prácticas.

7 Referencias

AGUIRRE-BAZTÁN, Ángel. **La cultura de las organizaciones**. Barcelona: Editorial Ariel, 2004.

BELLO-KNOLL, Susy Inés. **Fideicomiso Público**. Salamanca, España: Universidad de Salamanca, 2011.

FIFOMI. **Acerca del FIFOMI**. México: Subdirección Jurídica FIFOMI, 2018.

FUNDAR. **Fideicomisos en México. El arte de desaparecer dinero público**. México: 2021. Disponible en: <https://fideicomisos.fundar.org.mx/>. Consultado en: 28 ago. 2021.

GIDDENS, Anthony. **Consecuencias de la modernidad**. Madrid, España: Alianza Editorial, 1994.

HODGSON, Geoffrey. ¿Qué son las instituciones? **Revista CS** (8), p. 17-53. jul.-dic. 2011..

HUIDOBRO ORTEGA, Marco Alberto. Breve historia de la banca de desarrollo mexicana. **Análisis económico**, XVII, pp. 171-206, 2012.

HUMPHREYS, Ethel, et al.; El fideicomiso en la legislación argentina y en la legislación brasileña. **Ratio Iuris Revista de Derecho Privado, Argentina**, VI (1), pp. 27-45, 2018.

MARTÍNEZ MAURI, Mónica; LARREA, Cristina. **Antropología social, desarrollo y cooperación internacional. Introducción a los fundamentos básicos y debates actuales.** Barcelona, España: Editorial UOC, 2010.

MORENO PÉREZ, Salvador. **La desaparición de los fideicomisos públicos.** Ciudad de México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2020.

SANDOVAL-BALLESTEROS, Irma Eréndira. **Rendición de cuentas y fideicomisos: el reto de la opacidad financiera.** México: Auditoría Superior de la Federación, 2007.

SALVATIERRA-PINEDA, Sarahí. et al.; **Fideicomisos en México.** El arte de desaparecer dinero público. Ciudad de México: FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación A.C, 2018.

SALVATIERRA-PINEDA, Sarahí. Transparencia en fideicomisos públicos. **Estudios en derecho a la información, México,** (2), pp. 47-67, 2016.

VELASCO, H.et al.. **La sonrisa de la institución.** Confianza y riesgo en sistemas expertos. Madrid, España: Editorial Universitaria Ramón Areces, 2010.



UM OLHAR SOBRE A PROTEÇÃO SOCIAL NA AMÉRICA LATINA FRENTE À PANDEMIA

*UNA MIRADA HACIA LA PROTECCIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA
FRENTE A LA PANDEMIA*

*A LOOK AT SOCIAL PROTECTION IN LATIN AMERICA AGAINST THE
PANDEMIC*

Adriana Aranha¹ 

Centro de Estudos da Metrópole/USP, Brasil

Carla Bronzo² 

Fundação João Pinheiro, Brasil

Resumo: O artigo parte da perspectiva de que a proteção social é um dispositivo central para o enfrentamento das desigualdades e riscos sociais, mas sua importância se amplia no contexto pós-pandemia do COVID-19, demandando uma mudança de paradigma e de novas representações e sentidos para o papel do Estado na proteção da população mais pobre e vulnerável. Partindo da descrição de tipologias de sistemas de proteção social, se analisam as respostas dadas pelos países latinoamericanos no campo da proteção não contributiva, para o enfrentamento da crise sanitária e suas implicações sociais. A partir de fontes secundárias – documentos nacionais, relatórios de agências internacionais e artigos sobre o tema - o artigo propõe um balanço das iniciativas regionais de modo geral, mas com foco em oito países com alta, média e baixas brechas de proteção: Brasil, Argentina, Chile, Uruguai, Peru, Equador, Bolívia e Paraguai. Em base às informações coletadas, o artigo problematiza alguns desafios contemporâneos, no contexto da proteção social da América Latina. A conquista da cidadania, estabelecida como um desiderato nas sociedades modernas, encontra barreiras estruturais para ser efetivada na região, a mais desigual do mundo.

Palavras-Chave: Proteção social; Pandemia COVID-19; Pobreza; Desigualdade; América Latina

¹ Pesquisadora Associada no Centro de Estudos da Metrópole/USP. Doutora em Administração Pública e Governo. Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas – EAESP-FGV. E-mail: adriana.veiga.aranha@gmail.com

² Doutora em Sociologia e Política. Universidade Federal de Minas Gerais. professora e pesquisadora da Escola de Governo Fundação João Pinheiro. E-mail: carla.bronzo@fjp.mg.gov.br

Resumen: El artículo parte de la perspectiva de que la protección social es un dispositivo central para enfrentar las desigualdades y los riesgos sociales, pero su importancia aumenta en el contexto post pandémico de COVID-19, exigiendo un cambio de paradigma y nuevas representaciones y significados del rol del Estado en la protección a la población más pobre y vulnerable. A partir de la descripción de tipologías de sistemas de protección social, se analizan las respuestas dadas por los países latinoamericanos en el campo de la protección no contributiva, para enfrentar la crisis de salud y sus implicaciones sociales. Con base en fuentes secundarias - documentos nacionales, informes de agencias internacionales y artículos sobre el tema - el artículo propone un balance de las iniciativas de los países en general, pero con un enfoque en ocho países con brechas de protección altas, medias y bajas: Brasil, Argentina, Chile, Uruguay, Perú, Ecuador, Bolivia y Paraguay. Basados en la información recopilada para estos países, el artículo analiza algunos desafíos contemporáneos en el contexto de la protección social en América Latina. La conquista de la ciudadanía, establecida como un desiderátum en las sociedades modernas, enfrenta barreras estructurales a realizarse en la región, la más desigual del mundo.

Palabras-clave: Protección social; Pandemia COVID-19; Pobreza; Desigualdad; América Latina.

Abstract: The article starts from the perspective that social protection is a central device to face inequalities and social risks, but its importance increases in the post-pandemic context of COVID-19, demanding a paradigm shift and new representations and meanings for the role of the State in protecting the poorest and most vulnerable population. Starting from the description of typologies of social protection systems, it seeks to analyze the responses given by Latin American countries, in the field of non-contributory protection, to face the health crisis and its social implications. Based on secondary sources - national documents, reports from international agencies and articles on the subject - the article proposes a balance of the countries' initiatives in general, but with a focus on eight countries, representing countries with high, medium and low protection gaps: Brazil, Argentina, Chile, Uruguay, Peru, Ecuador, Bolivia and Paraguay. Based on the information collected for these countries, the article discusses some contemporary challenges in the context of social protection in Latin America. The conquest of citizenship, established as a desideratum in modern societies, faces structural barriers to be carried out in the region, the most unequal in the world.

Keywords: Social Protection; COVID-19 Pandemic; Poverty; Inequality; Latin America.

1 Introdução

Os sistemas de proteção social podem ser definidos como mecanismos ou, mais concretamente, como um conjunto de dispositivos, políticas e programas públicos que visam garantir aos cidadãos de uma sociedade as condições para o alcance de suas necessidades básicas, que são fundamentais para sua existência, protegendo-os em relação a riscos e diversas condições de vulnerabilidade que podem vivenciar ao longo do ciclo de vida. Os sistemas variam quanto às arquiteturas de proteção, ou seja, quanto aos programas, públicos, cobertura, critérios de elegibilidade, arranjos de governança entre atores envolvidos, estruturas de incentivos e financiamentos, relações com as demais provisões realizadas pelo mercado e sociedade, dentre outras dimensões de diferenciação. Portanto, são diferentes as arquiteturas de proteção social possíveis, mais ou menos abrangentes, mais ou menos inclusivas, articulando diferentes conjuntos de políticas e com diferentes ênfases em cada uma.

Com o surgimento do vírus da COVID-19, no final de 2019, e sua expansão em 2020, os sistemas de proteção social, principalmente os não contributivos, se mostraram centrais para fazer frente aos efeitos econômicos e sociais da crise sanitária relativos ao aumento da pobreza, da fome e da desigualdade no mundo. O campo governamental sofreu o impacto da pandemia, com especial pressão para as políticas de saúde, educação e assistência social, afetando também o campo das políticas urbanas, de convivência pública, de esporte, lazer, cultura e, sobretudo, trazendo desafios não triviais para as políticas econômicas e de trabalho e renda. O crescimento da fome, da pobreza e das desigualdades na região exige ações mais robustas e sistêmicas, assim como sistemas de proteção

social de base universal, desenhadas para fazer frente aos múltiplos vetores que contribuem para o agravamento da questão social, demandando, portanto, um Estado atuante, estratégico, orientado por concepções densas de justiça e com capacidade de financiamento para ações de inversão social.

A pandemia trouxe desafios para os sistemas de proteção por dois motivos: primeiro, a implementação operativa dos programas foi afetada, e estes tiveram que ser adaptados com urgência, como é o caso das refeições escolares em razão do fechamento das escolas, pela suspensão das aulas presenciais. Outro motivo decorre da expansão do público em condição de vulnerabilidade, causado pelo avanço do desemprego, da inatividade forçada, pressionando o sistema de proteção dos países³.

O artigo parte de uma exploração e análise das ações de proteção social não contributiva que foram produzidas para mitigar a vulnerabilidade de diferentes grupos populacionais, expostos de forma distinta aos riscos de contágio, morte ou perda da fonte de renda e emprego. Parte das tipologias construídas para caracterizar os diferentes sistemas de proteção social na América Latina e, tendo como base os dados do Observatório da Cepal, da revisão sistemática de artigos científicos e leitura de documentos produzidos pelos países e por agências internacionais, busca-se identificar as distintas ações desenvolvidas para o enfrentamento dos efeitos sociais da pandemia nos países selecionados para análise, no âmbito não contributivo. A análise concentra-se no Brasil, Argentina, Chile e Uruguai, como países que apresentam sistemas mais robustos de proteção social, tendo como contraponto as ações desenvolvidas por Bolívia e Paraguai, que são situados pelas tipologias existentes como países com sistemas de proteção social mais frágeis ou débeis. Traz ainda uma leitura sobre as ações dos países com sistemas

³Na América Latina, entre 2019 e 2020, os estratos de renda média diminuíram mais de 4%, sendo que 25 milhões de pessoas experimentaram um processo de mobilidade descendente, ainda que permanecendo nos estratos médios. Entretanto, mais de 3 milhões caíram na pobreza ou pobreza extrema. Ao contrário dos estratos médios, nos estratos de baixa renda ocorre um aumento de 4,5%, significando um total de 28 milhões de pessoas a mais nesses estratos (CEPAL, 2021, p. 30). De acordo com a CEPAL, a estimativa é que a pobreza extrema ficou em torno de 13%, cerca de 78 milhões de pessoas, 8 milhões a mais que em 2019; e a taxa de pobreza alcançou mais de um terço de sua população, o que totaliza cerca de 209 milhões de pessoas pobres em 2020, 22 milhões a mais do que o ano anterior (CEPAL, 2021, p. 29).

considerados moderados, como Peru e Equador, para compor o grupo de países cujas ações foram examinadas.

O artigo está dividido em quatro seções, além desta introdução. Na segunda, tem-se uma contextualização sobre os sistemas de proteção social na América Latina, com a análise das tipologias utilizadas para compreender as diferentes configurações. A terceira seção recupera as ações públicas realizadas, no geral, para o conjunto dos países do continente e descreve, mais especificamente, as políticas desenvolvidas para o conjunto dos países selecionados, colocando uma lupa nas medidas adotadas, principalmente no campo das políticas de proteção social não contributivas, tais como transferência de renda e as voltadas para enfrentamento da insegurança alimentar. A quarta seção traz algumas considerações finais. O eixo de análise consiste em perceber se e como os países se utilizaram das estruturas existentes para expandir a proteção no período da pandemia; e quais os desafios mais centrais podem ser identificados nesse processo.

2 As tipologias e o fundamento dos sistemas de proteção social na América Latina

A discussão sobre sistemas de proteção social se conecta, diretamente, com a questão da cidadania, sendo esta compreendida em sua dimensão civil, política e social (MARSHALL, 1967) como status atribuído aos membros de uma sociedade ou, de forma mais ampliada, como *“un conjunto de tensiones que se producen entre la igualdad y universalidad contenidas en el estatus formal y sus supuestos normativos, y la desigualdad material y simbólica realmente existente”* (ANDRENACCI, 2019. p.1). Segundo o autor, essa tensão constitutiva entre o normativo/ideal e o realmente existente é ainda mais intensa na América Latina, cujas estruturas de desigualdade são mais antigas e persistentes. Portanto, o debate sobre proteção social, além de ser importante por demais em si

mesmo, ganha ainda maior relevância no contexto de pós pandemia, no qual o sentido de proteção social se expande e ganha novos significados em todo o mundo, mas principalmente na América Latina, região mais desigual do planeta desde 2008 (PNUD, 2019; LUSTING, 2020).⁴

No século XXI, as políticas de proteção social são chamadas a responder a desafios de grande magnitude, relativos às reconfigurações das bases produtivas e tecnológicas, que impactam diretamente sobre o trabalho e sobre as condições de segurança de renda e de bem-estar social, em sociedades com ainda altos índices de pobreza e desigualdade, como as dos países latino-americanos.

Certamente as mudanças no mundo do trabalho, com o esvaziamento do trabalho formal como principal via de inserção socioeconômica e a ampliação das formas de exploração do trabalho informal, criando o que alguns autores chamam de “precariado” (ANTUNES, 2020), constituem um desafio central para a proteção social em suas dimensões contributiva e não contributiva. Para além dos desafios de pensar a proteção em um mundo no qual o trabalho formal, assalariado, não pode mais constituir-se como eixo principal da inserção social (CASTEL, 2010; ANTUNES, 2020; SUNDARARAJAN, 2019), têm-se os desafios postos pela pandemia e os reflexos sociais, econômicos e políticos da crise sanitária.

A América Latina não construiu sistemas de proteção social com a abrangência dos países desenvolvidos. Alguns países pioneiros, já na década de 1920, começaram a estruturar medidas de proteção social, e nos anos 1930 ocorreu uma alteração substantiva na arquitetura da proteção, com processos de industrialização e urbanização que demandaram atenção aos trabalhadores urbanos (RACZYNSKI, 1999, p. 174; FILGUEIRA, 1999, p. 80). Por sistemas de proteção social entende-se aqui a combinação entre três grandes componentes: a proteção social não contributiva, tradicionalmente conhecida como assistência social, que pode abranger

⁴ Segundo o relatório de desenvolvimento humano do PNUD, de 2019, os 10% mais ricos da América Latina concentram uma parcela maior da renda do que qualquer outra região (37%). E vice-versa: os 40% mais pobres recebem a menor fatia (13%).

tanto ações universais quanto focalizadas; a proteção social contributiva, ou seguridade social; e a regulação dos mercados de trabalho, que consiste em normativas e padrões que visam a proteção do trabalho decente (CECCHINI; MARTINEZ, 2011).

Na região, a emergência da proteção social vem pela via contributiva, para grupos profissionais específicos, deixando aos pobres uma assistência social marcada pelo assistencialismo. As pressões de grupos profissionais específicos pelos benefícios de proteção acabaram por gerar um modelo de proteção fragmentado, com benefícios distintos para diferentes grupos sociais, sendo a estratificação a marca do sistema. Embora reconheça que vários países implantaram programas sociais já nos anos 1920 e bem antes de outros países em desenvolvimento, Mesa-Lago (1985; 2004) considera que foi apenas no final dos anos 1970 que o modelo de seguridade emerge para a quase totalidade dos países da região.

Nos anos 1980 ocorreram reformas nos sistemas de proteção na região. A maioria dos sistemas existentes, seja na América Latina e no Caribe, ou na Europa ocidental, são constituídos por políticas que incorporam tanto elementos do seguro como da assistência social, portanto, de natureza contributiva e não contributiva (ARANHA, 2019). Isto corrobora com o que foi dito por Castel (2010), que a “sociedade salarial” com proteção social universal predominante nos países capitalistas europeus foi sustentada pela combinação entre previdência contributiva, saúde universal e assistência destinada aos necessitados. Porém, como assinala Boschetti (2007), quando a predominância é do mercado informal, como nos países da América Latina e Caribe, é difícil estabelecer uma “sociedade de pleno assalariamento”. Então, as relações informais e precarizadas do mercado de trabalho e o desemprego são fatores determinantes para o pouco acesso à dimensão previdenciária da proteção social.

Esta situação se agravou depois dos ajustes iniciados nas décadas de 1980 e 1990, que submeteram os países da região ao capital internacional e às orientações dos organismos internacionais como o Banco Mundial, o

Fundo Monetário Internacional (FMI), Organização Mundial do Comércio (OMC) e diversos outros organismos da Organização das Nações Unidas (ONU). A trajetória da proteção social na região foi alterada, preconizando o Estado-Mínimo e os ajustes fiscais. Boschetti chamou esse cenário de “dilúvio neoliberal” na América Latina.

No final da década de 1980 e com mais força nos anos 1990, tem-se uma disseminação de programas de transferências condicionadas de renda (PTCR) para os pobres, com diferentes critérios de elegibilidade e valores dos benefícios, mas todos eles dirigidos às famílias consideradas como pobres ou vulneráveis a partir de algum recorte econômico e a maioria ou a quase totalidade dos programas com exigência de “contrapartidas” ou condicionalidades (BRONZO; REPETTO, 2015). Cresce, portanto, o componente não contributivo da proteção, sendo que, segundo dados de 2015, existem trinta Programas de Transferência Condicionada de Renda (PTCR) ativos em vinte países da região alcançando quase 132 milhões de beneficiários, o que representa cerca de 21% da população regional (CECCHINI; ATUESTA, 2017, p. 21).

Os PTCR constituem uma estratégia de política pública dos sistemas não contributivos e para a análise aqui realizada é importante recuperar as tipologias construídas por vários autores, visando caracterizar e diferenciar a construção de sistemas de proteção social na região, a partir de critérios distintos (MESA-LAGO, 1985; FILGUEIRA, 1999; CECCHINI; FILGUEIRA; ROBLES, 2014)).

Não é o caso de aprofundar a discussão aqui, mas de ressaltar a perspectiva de Cecchini, Filgueira e Robles (2014), que criaram uma tipologia que cruza os estudos já existentes sobre o tema e os estudos de casos nacionais realizados pela CEPAL. Os autores observaram os gastos públicos em seguridade e assistência social, em educação e em saúde. Olharam a cobertura em pensões e também analisaram os percentuais de matrícula privada em escola primária; de gasto privado em saúde e de arrecadação tributária em relação ao Produto Interno Bruto (PIB). Diante desses dados, os autores identificaram a formação de três grupos de países

na América Latina, cujos sistemas foram definidos como países de lacunas pequenas, de lacunas moderadas e de lacunas graves. Para identificar o tipo de lacunas ou brechas em cada país, os autores partem da compreensão de que cada país experimentou processos específicos de transição de seus mercados de trabalho, de suas taxas de fecundidade e de suas estruturas etárias. Também de seus orçamentos, de suas capacidades de gasto e de suas reformas em seus sistemas de proteção social, em curso ou potenciais.

Os países de lacunas pequenas são Argentina, Brasil, Costa Rica, Chile, Panamá, Uruguai e Venezuela. Nesses países têm-se quedas acentuadas na fertilidade, presença de população mais adulta e taxas de pobreza de 15%, com cobertura de seguridade social em mais de 60% de pensões e acima 80% na área de saúde. No grupo de lacunas moderadas, têm-se Colômbia, Equador, México, Peru e República Dominicana. Nesses, há um mercado de trabalho mais formalizado e taxas de pobreza entre 40% e 30%. A cobertura de segurança social é de 35% de pensões e de 65% de assistência médica. Finalmente, os países que apresentavam lacunas graves: Bolívia, El Salvador, Honduras, Guatemala, Nicarágua e Paraguai. Nesses, são altos os índices de fecundidade, presença de população muito jovem, poucos empregos formais, baixos salários, grande mercado informal e de subsistência. As taxas de pobreza são superiores a 45%, em muitos casos afetam até 2/3 da população e a cobertura previdenciária alcança menos de 30% da população (CECCHINI; FILGUEIRA; ROBLES, 2014).

O que temos, a partir dessa caracterização dos tipos de sistemas de proteção na América Latina, é a identificação de distintos graus de precariedade da cobertura previdenciária de extensas populações de diversos países devido às características do mercado de trabalho, baseado em uma ampla informalidade e instabilidade laboral. Mercados de trabalho com alto grau de precarização e altas taxas de desemprego explicam a baixa cobertura previdenciária na região.

A despeito desses dados, segundo a Nota Técnica da OIT de 2020, nos 15 anos anteriores à pandemia houve melhorias significativas nos sistemas

de proteção social nos países da América Latina. A região teve expansão dos regimes contributivos, relacionada ao crescimento dos empregos formais, e teve expansão também dos regimes não contributivos. A cobertura de proteção social contributiva aumentou de 36,6% em 2005 para 46,8% em 2015, em média. Para alguns países situados nas tipologias de menores brechas e com modelos mais universalistas de provisão - como a Argentina, Chile, Costa Rica, Brasil e Uruguai -, os níveis de cobertura foram superiores a 50% de toda a população ocupada. Em 2019, essa expansão da cobertura na região começa a ter uma pequena queda, diminuindo para 46,5% (CASALÍ, CETRÁNGOLO, PINO, 2020, p. 3).

Como avançar com um sistema de proteção social contributiva em contextos de mercados de trabalho profundamente precários? Um ponto central nessa discussão é que na América Latina os mercados de trabalho nunca alcançaram o nível de formalização comparável aos países desenvolvidos, sendo a informalidade a sua marca, com evidentes e diretos impactos na proteção social do tipo contributivo. Embora central para a discussão sobre proteção social, a dimensão contributiva da proteção não será aqui aprofundada, mas deve enfatizar-se sua importância para uma análise adequada dos desafios da proteção.

3 As respostas à pandemia: um olhar sobre as estratégias de diferentes países

A pandemia tem afetado de forma intensa os países da região. De acordo com dados da CEPAL, em dezembro de 2020 a América Latina concentrava 18,6% dos contágios de Covid-19, embora tivesse apenas 8,4% da população mundial vivendo no continente. Também quase 28% das mortes pela pandemia foram dessas populações. Até junho de 2021, havia mais de 1,260 milhões de pessoas mortas pela COVID-19 na região, mais de 32% do total de mortos pela pandemia no mundo. Esse dado revela a magnitude da pandemia na região, uma vez que a população da América

Latina e Caribe é de 8,4% da população mundial e o número de mortos assume uma proporção quase 4 vezes maior (CEPAL, 2021b, p.1). Somente no Brasil, em junho de 2021, o total era de mais de 518 mil brasileiras e brasileiros mortos pela pandemia da COVID-19.

Esse imenso choque produzido pela crise sanitária atingiu os frágeis sistemas de saúde da região, com baixa institucionalidade e recursos. Para além dos efeitos diretos da pandemia, os efeitos indiretos comprometem as taxas de fecundidade e, em múltiplos aspectos, as condições de saúde das populações. Esses problemas decorrem não apenas do enfrentamento da crise sanitária, mas das restrições impostas para o controle de doenças crônicas e para as práticas de saúde preventivas, o que impacta, de forma significativa as condições de saúde da população e os sistemas de saúde dos países latino-americanos (CEPAL, 2021c, p. 21).

Os efeitos no campo da educação são igualmente relevantes. Trinta e dois países da região fecharam as escolas, com implicações para a trajetória escolar de mais de 165 milhões de estudantes. Em países com alta desigualdade no acesso à educação, a suspensão das aulas presenciais e a opção pelo ensino remoto ampliaram as brechas digitais e comprometeram, por muitos anos, a equidade no acesso à educação para o conjunto das crianças e jovens. Ainda que a maioria tenha conseguido, de alguma forma, seguir as aulas remotas com internet, TV ou rádio, o fato é que se pode verificar a existência de uma “catástrofe geracional” que pode comprometer todos os avanços recentes, ainda que tímidos, e ampliar as desigualdades (CEPAL, 2021c, p.22). Por qualquer ângulo que se veja, a pandemia ampliou ainda mais o fosso existente nas dimensões da desigualdade na região.

De acordo com a Nota Técnica da OIT (CASALI; CETRÁNGOLO; PINO 2020), embora com matizes locais, todos os governos tomaram ações de proteção social. A entrega de alimentos e cestas básicas foi a política mais recorrente, com coberturas e montantes de benefícios diferentes, adaptando os programas escolares já existentes ou criando novas alternativas de programas. Assim, por exemplo, os alimentos foram

entregues de modo direto nos domicílios ou foram repartidos nas escolas e cantinas escolares, quando não foram fornecidos cartões alimentação. Os critérios de elegibilidade também foram diversos, ora para gestantes, ora para famílias vulneráveis, ora para pessoas com deficiências.

Em outro âmbito de apoio econômico, alguns países aumentaram ou adiantaram as prestações e benefícios já existentes; desenvolveram ações para evitar corte de serviços (água, telefone e internet) devido ao não pagamento; permitiram que os fundos acumulados de previdência pudessem ser resgatados, ou que transferências pudessem ser antecipadas (CASALI, CETRÁNGOLO, PINO 2020).

As transferências monetárias e em espécie para os grupos já atendidos foram ampliadas ou antecipadas e novos benefícios foram criados para setores não cobertos anteriormente, predominando transferências monetárias para a população em idade de trabalhar que atua no setor informal e que perdeu renda com a pandemia. Atendidos com programas novos, embora transitórios, o grupo da população em idade ativa foi o que recebeu maior atenção das políticas de proteção na região (CASALI, CETRÁNGOLO, PINO, 2020).

Importante recuperar aqui que tais iniciativas, ainda que relativamente tímidas diante da magnitude dos riscos e efeitos impostos pela pandemia, foram fundamentais para evitar um aumento maior dos níveis de pobreza e miséria na região. Dentre tais medidas, têm-se ações de transferência de renda, seguro quanto ao acesso a serviços básicos (luz, energia internet etc), garantia de alimentos e medicamentos. A estimativa é que tais ações de transferência monetária e em espécie alcançam quase 50% da população da região (CEPAL, 2021c, p.32).

De acordo com os dados da CEPAL, os 32 países da região implementaram 263 medidas de proteção social de emergência, de natureza não contributiva, em 2020. Essas atingiram 49,4% da população, aproximadamente 84 milhões de domicílios ou 326 milhões de pessoas. Sem essas medidas, a incidência da extrema pobreza teria atingido 15,8% e a pobreza, 37,2% da população. Também tais ações foram importantes para

diminuir, um pouco, a alta do índice de Gini na região. De acordo com as projeções, se não fossem as transferências de renda, o índice de Gini seria, em 2020, 5,6% maior do que o índice registrado em 2019. Incorporando as transferências, o índice de Gini aumentaria também em 2020, mas em apenas 2,9% (CEPAL, 2021c, p. 29).

Outro dado que permite verificar a magnitude das ações desenvolvidas refere-se à expansão do gasto público, com crescimento na inversão de recursos dos governos centrais nas políticas sociais. Os níveis de gasto são muito heterogêneos na região, mas no geral tem-se o predomínio dos gastos com transferências monetárias e em espécie. O esforço de ajuste orçamentário e recursos adicionais viabilizou a cifra de 86.214 milhões de dólares em 2020, o que equivale, na média, a 78 dólares por habitante. Esse montante é quase duas vezes maior do que o gasto com transferências monetárias e pensões sociais em 2018, o que revela uma capacidade de resposta dos países diante da crise (CEPAL, 2021c, p. 33).

4 Ações não contributivas nos países selecionados: aproximações e distanciamentos

O primeiro caso de COVID-19 na América Latina e Caribe foi registrado no Brasil no final de fevereiro de 2020. Logo a seguir, na primeira quinzena de março, Argentina, Chile e Uruguai tiveram seus primeiros casos. Nesse mesmo período, os governos da região começaram a anunciar medidas de proteção social em reação à queda abrupta da renda dos trabalhadores e das famílias, especialmente dos mais vulneráveis, como consequência do isolamento social proposto para enfrentamento da disseminação do vírus.

Mesmo antes da emergência da crise sanitária, os países da região enfrentavam dificuldades para financiamento público, o que limitava a capacidade fiscal de resposta à pandemia (CEPAL, 2021, p 15). Novos grupos

de pessoas, sofrendo processos de mobilidade descendente, passaram a compor o público beneficiário das transferências, impondo pressões sobre o sistema não contributivo de proteção social dos países. A contração da capacidade fiscal dos estados ocorreu, ao mesmo tempo, com uma intensa redução da atividade econômica na região.

Como pode ser observado no Quadro abaixo, todos os países da região já contavam com algum programa de transferência de renda, a maioria com condicionalidades, ainda que apresentassem distinções entre eles em termos de cobertura e magnitude das transferências. Como medida de enfrentamento dos efeitos sociais da pandemia, tem-se que os oito países considerados desenvolveram ações de transferência de renda, sendo que foram identificadas, para o conjunto desses países, 30 ações, dentre as quais 16 novas e outras 14 derivadas de programas de transferência já existentes. As novas ações estão dirigidas, sobretudo, para pessoas inseridas no setor informal, que não faziam parte do público elegível para os programas de transferência de renda, mas que passaram a precisar dos auxílios de renda no contexto da pandemia.

Quadro 1 - Medidas de Transferência de Renda ou Alimentar na Pandemia COVID-19

País	Programas/Beneficiários	Pré existente
Brasil	Auxílio Emergencial - famílias com mãe solo como chefe da família, ou com indivíduos cuja principal fonte de renda seja o trabalho informal ou autônomo; desempregado; ou microempresários.	Não
	Bolsa Família quando o Auxílio Emergencial era mais vantajoso para famílias que recebiam Bolsa Família (14 milhões), o benefício era substituído.	Sim
Argentina	Aposentados, pensionistas e beneficiários de pensões não contributivas.	Sim
	Beneficiários do Asignación Universal por Hijo (AUH)	Sim
	Asignación Universal por Embarazo (AUE)	Sim
	Tarjeta Alimentar - pais de crianças filiadas à AUH que não tenham mais de 6 anos	Sim
	Tarjeta Alimentar - mulheres grávidas que têm o benefício AUE	Sim
	Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) – famílias cujo a principal fonte de renda vem do serviço doméstico, do	Não

	mercado informal, monotributista social, ou recebem programas sociais.	
Chile	Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) - famílias cuja fonte de renda provém principalmente de fontes informais.	Não
	Bono Invierno - idosos que não recebem pensão ou o valor recebido é baixo ou beneficiários do programa Pensión Básica Solidaria	Sim
	Bono de Emergencia COVID-19- famílias que recebem Subsídio Familiar, famílias que pertencem aos 60% mais vulneráveis, famílias que não têm uma renda formal.	Sim
Uruguai	Transferência extra para beneficiários Tarjeta Uruguay Social	Sim
	Adultos maiores de 65 anos e ainda trabalhando no setor privado (auxílio-doença devido a medidas quarentenárias)	Não
	Transferência extra para Beneficiarios del Plan Equidad	Sim
	Transferência para compra de alimentos para trabalhadores informais e autônomos, sem outros benefícios e que não possuem previdência social	Não
	Transferência para determinados tipos de contribuinte (monotributistas sociais)	Não
Peru	Bono Quédate en Casa - famílias urbanas abaixo da linha de pobreza, que não são beneficiários da Pensión 65 ou do Juntos	Não
	Bono Independiente – famílias com principal fonte de renda provenientes do trabalho autônomo;	Não
	Bono Rural - famílias rurais abaixo da linha da pobreza, que não são beneficiários da Pensión 65 ou do Juntos	Não
	Bono Familiar Universal - famílias em situação de pobreza e extrema pobreza; beneficiários dos programas Juntos, Pension 65 ou Contigo	Sim
Equador	Transferência para trabalhadores autônomos ou Seguro Social Campesino, com renda inferior a US\$ 400 e que não estão inscritos na previdência social.	Sim
	Transferência para pessoas não incluídas no subgrupo anterior cujos rendimentos são inferiores a US\$400 e estão abaixo da linha da pobreza	Não
Bolívia	Bono Familia: transferência por criança matriculada na escola	Não
	Bono Universal: para adultos entre 18 e 60 anos que não recebem outras transferências do governo	Não
	Canasta Familiar: para beneficiários dos Programas Renta Dignidad (idosos), Juana Azurduy (mães) e Bono Deficiencia (pessoas com deficiência)	Sim
Paraguai	Subsídio de 25% do salário-mínimo por 2 meses para trabalhadores informais.	Não
	Subsídio temporário para licença médica ou suspensão de contratos para trabalhadores com carteira assinada.	Não
	Pagamento adicional aos beneficiários do Programa Tekopora	Sim

	Uma única transferência de renda para populações vulneráveis do Alto Paraná.	Não
	Pytyvõ 2.0 - para os trabalhadores informais em alguns setores da economia, priorizando os trabalhadores que residem em cidades fronteiriças.	Não

Fonte: elaboração das autoras a partir de BUSSO et al., 2020.

Ao elencar as ações nos países pertencentes à tipologia de países com lacunas consideradas leves, tem-se que no Chile, logo após a confirmação de seu primeiro caso de COVID-19, fechou suas fronteiras, declarou estado de emergência em todo seu território e introduziu o toque de recolher, barreiras sanitárias, isolamentos e quarentenas em determinadas regiões e grupos. Foram criados dois programas de transferências de renda emergenciais: Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) e Bono de Emergencia COVID-19. Os benefícios começaram a ser pagos em abril de 2020. Inicialmente seriam para um período de três meses, mas acabaram sendo ampliados para seis parcelas e as famílias tiveram direito ao Bono de Navidad.

Em 2021, foi lançado o IFE Ampliado, com novos benefícios para apoiar mais de 7,8 milhões de pessoas afetadas pela pandemia. O IFE-Quarentena e IFE Transição são benefícios desenhados de forma vinculada ao cumprimento da quarentena e do isolamento social, sendo que o primeiro se aplica aos indivíduos por tempo de quarentena e o segundo, aos municípios. Outro programa lançado foi o plano Alimentos para o Chile, que entregou ao todo 5,5 milhões de cestas de alimentos e produtos de higiene às famílias de todo o país. Foram entregues cestas básicas (café da manhã e lanche) para todos os alunos que recebiam alimentação regular na escola.

O caso da Argentina foi similar. Com a confirmação do primeiro caso na Argentina, o governo decretou o isolamento social obrigatório em todo território nacional e criou o Ingreso Familiar de Emergencia (IFE). Também foi implementado o pagamento extraordinário do Asignación Universal por Hijo (AUH) e do Asignación Universal por Embarazo (AUE) equivalente ao valor de um benefício mensal, e outros benefícios foram acrescidos de

valores adicionais, como o caso da pensão ou aposentadoria. Foram criados três programas de apoio à renda de pessoas com deficiência, assistência domiciliar, oficinas protegidas e "bancos de suprimentos" estaduais, e foi ampliado o subsídio para famílias cobertas pelo Sistema de Proteção Social em caso de morte e estendido o subsídio às famílias vulneráveis fora do sistema de proteção social, em caso de morte por COVID-19.

A distribuição da Tarjeta Alimentar foi modificada e o montante de recursos dos cartões teve aumento de 50%, sendo destinado às famílias atendidas pelos diversos programas de transferência de renda existentes. Outra medida foi o fortalecimento do fornecimento de alimentos para os chamados Comedores e Merenderos Comunitários, basicamente espaços físicos que prestam assistência alimentar gratuita a pessoas em situação de vulnerabilidade social. O governo lançou programas para controlar preços dos produtos essenciais e de necessidades básicas, estipulou preços máximos dos alimentos da cesta básica e criou linhas de crédito para investimentos na produção e abastecimento de alimentos e insumos. Porém, não foi observado nos documentos analisados nenhuma ação para a manutenção da alimentação para os alunos atendidos pela alimentação escolar.

O Uruguai, por sua vez, duas semanas antes de se confirmar os primeiros casos de COVID-19, declarou emergência nacional, cancelou eventos públicos, fechou as fronteiras e impôs quarentena obrigatória a todos os viajantes de países com números altos da infecção. Em relação à proteção social, o Uruguai duplicou os valores dos programas de transferências de renda existentes: Tarjeta Uruguay Social (TUS) e famílias do Plano Equidade. Inicialmente se considerou uma única parcela, mas esse benefício foi estendido até 2021, atendendo a 120 mil famílias.

Ainda no caso uruguaio, também foi priorizada a entrega de cestas básicas de emergência para trabalhadores informais e outros cidadãos não abrangidos pelos programas de transferência de renda, além do aumento da quantidade de alimentos destinados aos refeitórios municipais do interior do país e das cestas distribuídas nos territórios. Foi implantado um

cartão de débito para compra de alimentos para alunos da Universidad de la República (Comedores Universitarios) e criado um subsídio mensal para artistas nacionais que não tinham renda de seguro-desemprego, taxas ou contratos, além de transferência de subsídios sociais para determinadas contribuintes, monotributistas sociais (microempresário, microempreendedor individual). Também foram desenvolvidos programas para melhoria de acesso à internet e outros serviços de comunicação.

Por último, nesse grupo de países, tem o caso do Brasil, onde foi criado um Auxílio Emergencial, cujo pagamento teve início em abril de 2020. Já os beneficiários do programa existente, Benefício de Prestação Continuada (auxílio pecuniário a idosos e pessoas com deficiência de baixa renda), puderam antecipar parte do benefício a que eles já tinham direito.

Os beneficiários da seguridade social, com vínculo formal de trabalho, também puderam antecipar o recebimento de um abono, ao qual eles têm direito anualmente, assim como foram liberados saques em dinheiro do FGTS (Fundo de Garantia do Tempo de Serviço) em dinheiro, até um salário-mínimo por trabalhador⁵. Esta medida poderia beneficiar 60 milhões de trabalhadores. Também foi antecipada a primeira (prevista antes da pandemia) e a segunda (devido ao COVID-19) parcelas do 13º salário para aposentados e pensionistas do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em abril e maio de 2020, respectivamente.

Em relação à área alimentar, observa-se que antes da pandemia os programas de segurança alimentar implantados no Brasil, anteriores a 2016, tiveram cortes orçamentários e financeiros substanciais. Alguns programas já tinham sido encerrados pelo Governo atual, iniciado em 2020, como a implantação de Restaurantes Populares e Cisternas para abastecimento de água, para beber e plantar, na região semiárida brasileira com uma técnica alternativa que aproveita o período chuvoso. Para outros programas, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que compra produtos da agricultura familiar, foi garantido um crédito financeiro, porém este não supriu nem o valor retirado do orçamento.

⁵R\$1.045,00 reais o que equivalia a 185,25 dolares (07/12/2021).

Outro exemplo é a distribuição de cestas básicas para comunidades tradicionais e indígenas, política retomada nesse contexto de pandemia em um número bem menor ao que se distribuía antes. A retomada de políticas de proteção que foram desmontadas a partir de 2016 indica a importância do acionamento de capacidades estatais instaladas. Se esses programas tivessem sido mantidos antes da pandemia, possivelmente a proteção das famílias pobres, urbanas e rurais teria sido muito maior. Uma outra questão observada foi a falta de coordenação federal do Programa Nacional de Alimentação Escolar. Os recursos foram repassados do Programa para a distribuição de alimentos às famílias dos alunos durante o período de suspensão das aulas, mas a falta de coordenação federal deixou a política dispersa, ficando a cargo de cada município ou estado a decisão de manter o programa.

Quanto aos países com lacunas moderadas de proteção, percebe-se uma heterogeneidade com aproveitamento da rede existente no caso do Peru, e uma ação muito tímida do Equador.

O governo do Peru declarou Estado de Emergência Sanitária em 11 de março por noventa dias. No mesmo mês, foi pago 35% do salário dos trabalhadores que ganhavam menos de 435 dólares. Ainda, foi liberado um subsídio monetário de 110 dólares (380 soles) para beneficiários em condição de pobreza ou pobreza extrema e que se encontravam em regiões com maior vulnerabilidade sanitária.

Também em março, foram adiantados três meses de transferência de renda para os beneficiários dos programas *Pensión 65* e *Pensão não Contributiva a Pessoas com Severa Incapacidade em Situação de Pobreza*. Foi autorizado o subsídio de incapacidade temporária a trabalhadores diagnosticados com COVID-19 e foi liberada a transferência de renda para 800 mil famílias de trabalhadores informais. Um mês depois, foi liberada uma renda adicional de 760 Soles (220 dólares) para mais de um milhão de famílias rurais e repassada uma transferência de similar para 6,6 milhões de famílias sem renda, chamada de "*Bono Familiar Universal*". Em junho do mesmo ano, foram incluídos os trabalhadores que ganhavam menos de

2.400 soles (695 dólares) e trabalhavam em empresas com menos de 100 pessoas, que viram sua atividade econômica cessar completamente. Para este segmento, foi repassado um recurso mensal de 760 soles (220 dólares) durante 3 meses. Em agosto de 2020, o governo criou uma nova transferência universal para 8,6 milhões de famílias. E, em fevereiro de 2021, criou-se um subsídio para famílias pobres que vivem em regiões com taxa de contágio por COVID-19 extrema. Em relação à garantia de alimentação, foram distribuídas cestas de alimentos para a população vulnerável e entregues alimentos a 3 milhões de alunos por meio do programa Qali Warma.

Já o governo do Equador realizou transferências de dinheiro entre abril e maio de 2020 para aqueles que ganhavam menos de US\$400 por mês. Foram 400 mil famílias beneficiadas. Ademais, o governo equatoriano entregou alimentos às famílias a nível nacional.

No terceiro grupo, países com lacunas severas de proteção, percebe-se que as transferências de renda foram pontuais e como um bônus adicional em uma ou poucas cotas, mesmo para os beneficiários dos programas existentes anteriormente.

A Bolívia concedeu para os beneficiários do Bono Família uma transferência adicional única de 500 bolivianos (72 dólares) a partir de março de 2020 e esta foi estendida em abril para alunos com deficiência e alunos que frequentavam escolas particulares e de educação especial. Também em abril, foi concedida a transferência de 500 bolivianos (72 dólares) a todos os bolivianos com idades entre 18 e 60 anos que não eram beneficiários de outros programas públicos de transferência de dinheiro.

O bônus anual dos beneficiários do programa Renta Dignidad foi pago antecipadamente, em julho de 2020. Também uma transferência de 1.000 bolivianos, 143 dólares, (Bono contra el Hambre) foi atribuída a todos os adultos bolivianos que estavam desempregados e eram beneficiários de programas selecionados de transferência de dinheiro existentes. Uma cesta de alimentos foi concedida a famílias de baixa renda em março de 2020.

Já o governo do Paraguai liberou em março um subsídio de 25% do

salário-mínimo por dois meses para trabalhadores informais. Para os trabalhadores com carteira assinada, foi liberado um subsídio temporário para licença médica ou suspensão de contratos. Também foi feita, em março, uma transferência de dinheiro através de um bônus para beneficiários, enviado como código aos celulares, e com o qual podiam ser adquiridos alimentos e produtos de higiene. Em abril de 2020, foi possibilitada a antecipação do pagamento da pensão para os idosos em situação de pobreza. Em maio de 2020, foi feito um pagamento adicional aos beneficiários do Programa de Transferência de Renda - Tekoporã, equivalente a 50% do valor do repasse bimestral normal.

Em agosto de 2020, foi realizada uma única transferência emergencial de renda Gs.500.000 (73 dólares) para populações vulneráveis de 22 distritos do departamento de Alto Paraná. E foi criado um subsídio de emergência sanitária, o Pytyvõ 2.0, que fez dois pagamentos para os trabalhadores informais em alguns setores da economia, priorizando os trabalhadores que residem em cidades fronteiriças entre agosto e outubro.

Em relação à garantia de alimentação, foram entregues alimentos para organizações comunitárias responsáveis pelas cozinhas populares em março e junho de 2020. E foram distribuídos kits de alimentação aos alunos em substituição ao Programa de Alimentação Escolar del Paraguay em final março de 2020, além de kits de alimentos não perecíveis para famílias de artesãos indígenas em abril de 2020.

O desenho das transferências guarda diferenças importantes entre os países, sendo muito distintos os critérios para identificação dos públicos. Alguns países, como o Chile, criaram bônus para indivíduos e para territórios, enquanto outros se concentraram em criar transferências relativas à inserção dos indivíduos no mercado de trabalho, como os trabalhadores informais na Argentina, Peru, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai. Outros programas não focaram nos trabalhadores do setor informal, mas selecionaram beneficiários dos auxílios emergenciais a partir de outros recortes, identificando população em situação de pobreza ainda não atendida pelos programas existentes, como é o caso da Bolívia ou do

Equador. Todos os países realizaram ações voltadas para segurança alimentar, variando o público – para estudantes e/ou para população em geral – e a forma de provisão: em espécie ou em créditos para alimentação.

5 Considerações finais

Os estudos sobre proteção social na América Latina expressam uma agenda de pesquisa bem consolidada e que deve ser ainda mais estratégica em um contexto de pós-pandemia. O artigo buscou identificar, ainda que de forma exploratória, as ações de proteção social não contributiva desenvolvidas pelos países da América Latina para o enfrentamento dos efeitos da pandemia do COVID-19, para, a partir delas, discutir alguns desafios enfrentados na região. Têm-se que os países responderam rapidamente às exigências impostas pela crise sanitária e desenvolveram distintas modalidades de benefícios de transferência de renda. Portanto, percebe-se o esforço dos países com as medidas de emergência para o enfrentamento dos efeitos sociais da pandemia, com o comprometimento de recursos significativos. Importante destacar também a institucionalidade prévia construída pelos programas de transferência de renda e que foram importantes como medidas de proteção das famílias.

Das 30 iniciativas levantadas, 16 eram novas, sendo que as demais consistiram no aumento do valor e/ou na expansão de programas de transferência de renda já existentes. Pode-se identificar que não existe uma perspectiva de fundo que permita verificar, sem ambiguidades, as diferenças nos tipos das respostas dos países a partir de sua estrutura de proteção social, se esta é mais ou menos desenvolvida, com brechas maiores ou menores de proteção. Entretanto, pode-se perceber que, no grupo dos países com lacunas severas de proteção, como é o caso da Bolívia e do Paraguai, têm-se que as transferências de renda foram pontuais e muitas vezes foram realizadas como um bônus adicional em

uma ou poucas cotas, mesmo para os beneficiários dos programas existentes anteriormente. Nos países com lacunas moderadas de proteção, percebe-se uma heterogeneidade de aproveitamento da rede existente no caso do Peru e uma ação muito tímida do Equador. Nos países com lacunas menores de proteção, percebe-se um aproveitamento das políticas existentes e, mesmo que ocorram mudanças políticas com sérias consequências para o sistema de proteção, como é o caso do governo brasileiro, o fato de ter uma rede constituída possibilitou um aporte maior de ação.

A natureza das ações desenvolvidas foi bastante similar dentre os países analisados, com variações de magnitude e desenho das transferências, mas sem que as diferenças nas brechas de proteção dos países possam explicar diferenças entre as ações desenvolvidas, já que estas foram muito similares. Para avaliar com clareza a efetividade das ações desenvolvidas e sua capacidade de proteção efetiva da população no contexto da crise pandêmica, seria necessário lançar mão de outros dados que aqui não serão considerados, como a cobertura da população, uma comparação entre os valores dos benefícios para identificar sua capacidade, de fato, de garantir manutenção das condições de vida da população, a incidência da doença, do isolamento social e dos efeitos produzidos em cada país analisado, o que extrapola os objetivos ou o alcance do presente artigo.

As ações levantadas no artigo tiveram como objetivo fornecer um panorama do que foi desenvolvido na América Latina e, com mais foco, em alguns países, para o enfrentamento dos efeitos socioeconômicos da pandemia no campo das políticas de transferência de renda, sobretudo. Um estudo sobre o impacto das diferentes medidas governamentais adotadas sobre o desempenho econômico de 45 países em 2020 evidenciou que os gastos públicos voltados para renda das famílias e de alívio das empresas foram fundamentais para evitar uma maior queda do PIB ou a deterioração mais ampla da economia. Logo, “[o]s resultados das nossas estimações indicam que aumentos de 1% do gasto público em

relação ao PIB promoveram um aumento do Índice semanal da atividade econômica da OCDE de entre 1,9 e 2,1% em relação ao seu valor inicial (SANCHES, CARDOMINGO, CARVALHO, 2021, p. 2).”

Os países analisados expandiram os valores dos benefícios existentes para o público já atendido pelos programas de transferência de renda e também desenvolveram ações de transferência para grupos novos, para cobrir pessoas que trabalhavam no setor informal e que não faziam parte dos beneficiários dos programas de transferência de renda existentes. Dado o caráter sistêmico da crise sanitária, econômica e social que impõem novos desafios para os sistemas de proteção social para os países da região, soluções de transferência de renda são necessárias, mas não suficientes para enfrentar os danos da perda de emprego, da fragilidade dos vínculos trabalhistas e, conseqüentemente, com grande parte da população com uma precária inserção no mercado de trabalho, sendo esta uma marca das sociedades latino-americanas.

Os trabalhadores formais – e também os informais – encontram-se em situação de desproteção, o que gera pressão sobre as políticas não contributivas, que se encontram, por sua vez, ameaçadas em sua existência. Tem-se assim armada a tensão estrutural da proteção social para o conjunto da sociedade na América Latina. Combinar políticas de assistência social – das quais as transferências monetárias eventuais ou permanentes constituem apenas uma parte – com políticas de trabalho e renda, e ainda de forma articulada com as demais políticas sociais, como pretende o paradigma da proteção social com foco em direitos (CECCHINI; MARTINEZ, 2011), constitui o desafio das sociedades latino-americanas.

Os déficits de cobertura do sistema previdenciário público, associada às questões do grande mercado informal, da precarização do trabalho e do desemprego, aumentam e sobrecarregam o sistema assistencial não contributivo, como ficou evidente agora na Pandemia do COVID-19. O aparecimento da pandemia veio a agravar e evidenciar ainda mais suas fragilidades, mas também afirmar a centralidade do Estado para a prevenção de situações de risco e para mitigação e superação dos efeitos

gerados pela ocorrência dos eventos que demandam proteção à população por parte do Estado. Tem-se, portanto, um elemento central de natureza macro e estrutural e que tem a ver com os impactos dos investimentos que o Estado faz na provisão da proteção social. Os déficits de proteção social existentes podem comprometer os planos de recuperação de cada país, expor milhões de pessoas à pobreza e à fome, ampliar os abismos das desigualdades e afetar a capacidade de reação global para enfrentar crises semelhantes no futuro.

O discurso ou a narrativa de austeridade fiscal, tão recorrente na história latino-americana, serve ao propósito de justificar a redução do Estado no que se refere à garantia dos direitos sociais e, principalmente, sua retração no campo da proteção social. O ponto, portanto, é esse: é no orçamento em que se expressam as intenções e orientações políticas, de modo que viabilizar os recursos necessários para efetivar direitos formalmente constituídos é tarefa precípua do Estado, com evidentes efeitos sociais e econômicos. E financiar esse investimento também é uma escolha política. Podemos alimentar esperanças de que a pandemia serviu para evidenciar, de uma vez por todas, o lugar único e absoluto das políticas de proteção social, que podem atuar de forma decisiva, para o bem ou para o mal, para a proteção ou não de suas populações, com impactos do ponto de vista do crescimento econômico (BRONZO, 2020). Nunca foi tão urgente e possível articular de forma sistêmica as políticas econômicas e as políticas sociais, compreendendo os efeitos econômicos do desenvolvimento social para além da defesa intransigente da democracia, que afinal só se materializa, substantivamente, se existe justiça social.

Essa é uma utopia, dadas as condições dos sistemas de proteção na região, que ainda padecem de sérios déficits de cobertura de serviços sociais básicos e que contam com sistemas recentes ou ainda incipientes de proteção social. A conquista da cidadania latino-americana passa pelo reconhecimento das amarras históricas e estruturais da desigualdade e da pobreza. Mas também por uma resposta ousada por parte dos governos,

comprometidos com a criação de capacidades estatais necessárias para a provisão de políticas de proteção social, o que envolve estruturas robustas e estáveis de financiamento e capacidades técnicas para desenho e gestão de políticas públicas, além de capacidades políticas para legitimar a agenda de inclusão e estabelecer as estruturas de coordenação necessárias para uma adequada proteção social, que seja capaz de enfrentar as questões estruturais da produção e reprodução das desigualdades na América Latina.

6 Referências

ANDRENACCI, Luciano Enrique. Un ensayo sobre la historia de la ciudadanía en América Latina desde una perspectiva a largo plazo. **Caderno. EBAPE.BR**, v. 17, Edição Especial, Rio de Janeiro, nov. 2019. DOI: <https://doi.org/10.1590/1679-395174321>

ANTUNES, Ricardo. **Uberização, trabalho digital e Indústria 4.0**. São Paulo: Boitempo, 2020.

ARANHA, Adriana V. **Estado em ação: ideias, atores e instituições no enfrentamento da fome e extrema pobreza no Brasil**. Orientadora: Dra. Maria Rita Garcia Loureiro. 2019. 181 f. Tese de doutorado - Administração Pública e Governo. FGV EAESP - CDAPG, São Paulo, 2019. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/28785/TESE%20FINAL.AdrianaAranha.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 7 dez. 2021.

BOSCHETTI, Ivanete. A Seguridade Social na América Latina após o Dilúvio Neoliberal. Rio de Janeiro: **Observatório da Cidadania**, IBASE, v. 11, p. 91-98, 2007.

BRONZO, Carla. Entre pisar suavemente na terra ou comer suas entranhas: as escolhas que fazemos nos definem. Fórum DEMOCRACIA, POLÍTICAS PÚBLICAS & COVID-19. **Revista NAU Social** - v.11, n.20, p. 81 – 89 maio/out 2020. Disponível em: <https://www.portalseer.ufba.br/index.php/nausocial/article/viewFile/36557/21014>. Acesso em: 20 dez. 2021

BRONZO, Carla; REPETTO, Fabián. Enfoque integral de la protección social y desafíos para América Latina. In: BRONZO, Carla; REPETTO, Fabián (orgs). Coordinación de políticas sociales: desafíos para la gestión pública. **Estudio nº 18 Serie: Análisis**. EUROSOCIAL. Madri, 2015 Disponível em:

http://sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1453800699-estudio_18.pdf. Acesso em: 3 dez. 2021.

BUSSO, Matías; CAMACHO, Juanita; MESSINA, Julián; MONTENEGRO, Guadalupe. Social Protection and Informality in Latin America during the COVID-19 Pandemic. IDB Inter-American Development Bank. **Working Paper Series**. 1171. nov. 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.18235/0002865>

CASALI, Pablo; CETRÁNGOLO, Oscar; PINO, Ariel. OIT. Protección social en América Latina y el Caribe en tiempos de pandemia. Organización Internacional del Trabajo – OIT: **Nota técnica regional. Panorama Laboral en tiempos de la COVID-129**. oct. 2020. Disponível em: www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_759164/lang--es/index.htm. Acesso em: 3 dez. 2021.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. Petrópolis: Editora Vozes, 2010.

CECCHINI, Simone; MARTÍNEZ, Rodrigo. **Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos**. Santiago de Chile: Cepal/GIZ, 2011. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11362/2593>. Acesso em: 3 dez. 2021.

CECCHINI, Simone, FILGUEIRA, Fernando; ROBLES, Claudia. Social Protection Systems in Latin America and the Caribbean. **A comparative view. United Nations Publication**. CEPAL. Nov. 2014. ISSN 1564-4162. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11362/37340>. Acesso em: 3 dez. 2021.

CECCHINI, Simone; ATUESTA, Bernardo. **Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe: Tendencias de cobertura y inversión**. Santiago del Chile: CEPAL, 2017. (Serie Políticas Sociales). Disponível em: <http://hdl.handle.net/11362/41811>. Acesso em: 3 dez. 2021.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). **La prolongación de la crisis sanitaria y su impacto en la salud, la economía y el desarrollo social**. Disponível em: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47301-la-prolongacion-la-crisis-sanitaria-su-impacto-la-salud-la-economia-desarrollo>. 2021a. Acesso: 3 dez. 2021.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). **La paradoja de la recuperación en América Latina y el Caribe Crecimiento con persistentes problemas estructurales: desigualdad, pobreza, poca inversión y baja productividad**. Informe Especial COVID-19. N.11. 2021b. Disponível em: hdl.handle.net/11362/47043. Acesso em 20 dez. 2021.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). **Panorama Social de América Latina - 2020**. CEPAL, 2021c. Disponível em: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46687-panorama-social-america-latina-2020>. Acesso em: 3 dez. 2021.

FILGUEIRA, Fernando. Tipos de welfare y reformas social en América Latina: Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada. In: MELO, Marcus A. (org). **Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil**. Recife: Editora Massangana, 1999, pp. 73-110.

LUSTIG, Nora. Desigualdade e descontentamento social na América Latina. **Nueva Sociedad**, dez. 2020. Disponível em: <https://nuso.org/articulo/desigualdade-e-descontentamento-social-na-america-latina/>. Acesso em: 15 maio 2021.

MARSHALL, Theodor H. *Cidadania e Classe Social*. In: Cidadania, Classe Social e Status. Rio de Janeiro, Zahar Ed. 1967.

MESA-LAGO, Carmelo. **El Desarrollo de la Seguridad Social en América Latina**. Santiago: CEPAL, Estudios e Informes n° 43, 1985.

MESA-LAGO, Carmelo. Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social, 2004. Santiago de Chile: CEPAL, **Série Financiamiento del Desarrollo**, vol. 144, mar. 2004. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11362/5126>. Acesso em: 3 dez. 2021

PNUD (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO). **Relatório do Desenvolvimento Humano, 2019**. Além do rendimento, além das médias, além do presente: Desigualdades no desenvolvimento humano no século XXI. Disponível em: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_pt.pdf. Acesso em: 5 jul. 2021.

RACZYNSKI, Dagmar. La crisis de los viejos modelos de protección social en América Latina: nuevas alternativas para enfrentar la pobreza In: TOKMAN, V. E.; O´DONELL, G (orgs) **Pobreza y desigualdad en América Latina: temas y nuevos desafíos**. Buenos Aires: Ed. Paidós, 1999

SANCHES, Marina; CARDOMINGO, Matias; CARVALHO, Laura. **Quão mais fundo poderia ter sido esse poço? Analisando o efeito estabilizador do Auxílio Emergencial em 2020**. Nota de Política Econômica n° 007. MADE/USP, 2021. Disponível em: <https://madeusp.com.br/publicacoes/artigos/quao-mais-fundo-poderia-ter-sido-esse-poco-analisando-o-efeito-estabilizador-do-auxilio-emergencial-em-2020/>. Acesso em 03 dez. 2021

SUNDARARAJAN, Arun. **Economia compartilhada: o fim do emprego e a ascensão do capitalismo de multidão**. São Paulo: Senac São Paulo, 2019.



AS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO DENTRO DO REGIONALISMO PÓS-HEGEMÔNICO MERCOSULINO: UMA ANÁLISE A PARTIR DOS DOCUMENTOS DAS CÚPULAS SOCIAIS DO MERCOSUL E DO PLANO ESTRATÉGICO DE AÇÃO SOCIAL

*LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS DENTRO DEL REGIONALISMO
POST-HEGEMÓNICO DEL MERCOSUR: ANÁLISIS DE LOS DOCUMENTOS
DE LAS CUMBRES SOCIALES DEL MERCOSUR Y DEL PLAN ESTRATÉGICO
DE ACCIÓN SOCIAL*

*EDUCATION POLICIES WITHIN THE MERCOSUR'S POST-HEGEMONIC
REGIONALISM: AN ANALYSIS FROM THE DOCUMENTS OF THE SOCIAL
SUMMITS OF MERCOSUR AND ITS STRATEGIC SOCIAL ACTION PLAN*

Mariana Rocha Malheiros¹ 

Tereza Maria Spyer Dulci² 

Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Brasil

Resumo: A partir da análise das políticas de educação voltadas à integração regional sul-americana, este estudo procura responder se houve avanços dentro do regionalismo pós-hegemônico, em sua dimensão social, que se configurou no Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), com base nos documentos das Cúpulas Sociais do MERCOSUL (CSM) e do Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL (PEAS). Para tal, além da pesquisa bibliográfica, se analisaram as Declarações e os Documentos de Trabalho das CSM e do PEAS. Conclui-se que houve avanços na participação social para elaboração de propostas de políticas educacionais; contudo, as limitações de institucionalização do bloco impedem a sua execução.

Palavras-chave: Regionalismo Pós-Hegemônico; MERCOSUL; CSM; PEAS; Educação.

RESUMEN: A partir del análisis de las políticas educativas orientadas a la integración regional sudamericana, este estudio busca responder si hubo avances dentro del regionalismo post-hegemónico, en su dimensión social,

¹ Graduada em Direito. Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Integração Contemporânea da América Latina (PPGICAL), da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). E-mail: mariana.malheiros.62678@gmail.com

² Doutora em História. Professora do Programa de Pós-Graduação em Integração Contemporânea da América Latina (PPGICAL), da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). E-mail: tereza.spyer@unila.edu.br

que se configuró en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), con base en los documentos de las Cumbres Sociales del Mercosur (CSM) y el Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR (PEAS). Para ello, además de la investigación bibliográfica, se analizaron las Declaraciones y los Documentos de Trabajo de las CSM y del PEAS. Se concluye que ha habido avances en la participación social para la elaboración de propuestas de política educativa; sin embargo, las limitaciones de institucionalización del bloque impiden su implementación.

Palabras clave: Regionalismo Post-Hegemónico; MERCOSUR; CSM; PEAS; Educación.

Abstract: Based on the analysis of education policies aimed at South American regional integration, this study seeks to answer whether or not there were advances within post-hegemonic regionalism, in its social dimension, which was configured in the Southern Common Market (MERCOSUR), based on the documents of the Social Summits of Mercosur (CSM) and the Strategic Social Action Plan for MERCOSUR (PEAS). To this end, in addition to the bibliographical research, there was an analysis of the Declarations and Working Documents of the CSM and the PEAS. We conclude that there have been advances in social participation for the elaboration of educational policy proposals; however, the block's institutionalization limitations prevent its execution.

Keywords: Post-Hegemonic Regionalism; MERCOSUR; CSM; PEAS; Education.

DOI:[10.11606/issn.1676-6288.prolam.2021.186013](https://doi.org/10.11606/issn.1676-6288.prolam.2021.186013)

*Recebido em: 20/05/2021
Aprovado em: 26/12/2021
Publicado em: 30/12/2021*

1 Introdução

Desde o período das independências dos países que foram colônias da Europa Latina na América (principalmente Espanha e Portugal), tem-se discutido, em alguma medida, processos de integração das nações latino-americanas. Ainda que com percalços, ocorreram avanços na efetivação dessa ideia a partir da segunda metade do século XX, especialmente no aspecto econômico, tendo em conta que muitos países da região estiveram marcados pela economia dependente e a instabilidade política (SOUZA, 2012).

Na América do Sul, na década de 1990, a conformação do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) permitiu a criação de uma plataforma estratégica que possibilitava a projeção dos países integrantes do bloco, da própria região e do Cone Sul, visando superar o problema histórico do desenvolvimento (PEAS, 2012). A integração na América do Sul é resultado de movimentos que refletem convergências e divergências entre as perspectivas políticas, econômicas, sociais, ambientais, e também a expectativa geopolítica dos países sobre a sua função regional na ordem internacional (ARAÚJO; NEVES, 2021).

Ainda que no momento de criação do bloco o regionalismo aberto não fosse preponderante, com o passar dos anos prevaleceram no MERCOSUL as políticas neoliberais, o que possibilitou o modelo de integração a partir do regionalismo aberto. Caracterizado por pouco aprofundamento institucional dos Estados envolvidos, o regionalismo aberto priorizou a participação dos mercados como principais agentes da integração regional. Por estas características, propunha ampliar a capacidade de competitividade global dos países membros do MERCOSUL, com a liberalização das economias nacionais e a ampliação da atuação dentro do comércio internacional (ONUUKI, 2006).

Esse cenário sofreu alterações no início do século XXI, com a ascensão de governos progressistas, fenômeno conhecido como “onda rosa”, que propiciou o avanço do regionalismo pós-hegemônico, trazendo uma nova perspectiva à concepção de soberania ao ultrapassar a própria noção de governos nacionais, reconhecendo a importância de outros atores como representantes políticos, movimentos e organizações sociais (DINIZ; MACIEL, 2016; SILVA, 2010). Nesse tipo de regionalismo, há espaço para o regionalismo social e o regionalismo produtivo, inclusive para a atuação de movimentos e organizações sociais na elaboração de políticas voltadas à educação para a integração e executadas pelos governos que compõem o MERCOSUL (CORRÊA; FEIJÓ, 2019).

A partir desse aspecto, pretende-se, neste artigo, com base na análise de políticas de integração destinadas à área da educação presentes nas

Cúpulas Sociais do MERCOSUL (CSM) e no Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL (PEAS), responder à seguinte questão: dentro do regionalismo pós-hegemônico, as políticas de educação voltadas à promoção de uma identidade e cidadania sul-americana possibilitaram o avanço da dimensão social do MERCOSUL?

Para a realização dessa investigação, como escolha metodológica, nos valem de pesquisa documental e bibliográfica. Com relação à pesquisa documental, analisamos as declarações e documentos de trabalho das CSM, realizadas entre 2006 e 2015 (VAZQUEZ, 2016), pois estas apresentam as demandas de organizações e movimentos sociais que se tornaram atores importantes dos processos de integração no regionalismo pós-hegemônico. Além disso, também analisamos o PEAS. Entendemos que este documento representou um marco para os processos de integração promovidos pelo MERCOSUL, saindo do aspecto exclusivamente econômico e focando em políticas sociais (incluindo a educação) (PEAS, 2012). Vale destacar que a pesquisa documental foi realizada de forma exploratória e qualitativa (RODRIGUES, 2006; ROSA, 2016). Por fim, a pesquisa bibliográfica se pautou no estudo de produções voltadas à integração regional em sua dimensão social e nos desafios do MERCOSUL para sua priorização institucional nos processos de integração dos países que compõem o bloco.

Assim, este artigo se divide em duas partes principais. Primeiro, será apresentada a concepção do regionalismo pós-hegemônico no século XXI, evidenciando a dimensão da integração social com base nas políticas de educação previstas nas CSM e no PEAS. Na segunda parte, analisamos, no que tange à educação, as declarações e documentos de trabalho das CSM e do PEAS. Encerramos o artigo com as considerações finais, que trazem percepções sobre o regionalismo pós-hegemônico na América do Sul de 2021 a partir das políticas voltadas à integração no âmbito da educação no MERCOSUL.

2 A educação como política voltada à integração regional: possibilidades a partir do regionalismo pós-hegemônico

As políticas neoliberais marcaram a América Latina na década de 1990, e o regionalismo aberto pautou a ação do MERCOSUL. Entretanto, no início do século XXI, ocorreram várias mobilizações contrárias aos efeitos das políticas econômicas vigentes, especialmente na América do Sul, o que possibilitou a ascensão de governos progressistas. Nos países integrantes do MERCOSUL, as eleições de governos orientados às demandas de movimentos e organizações sociais, especialmente no Brasil (2002) e na Argentina (2003), possibilitaram mudanças que melhoraram as condições para obtenção de conquistas voltadas às reivindicações populares históricas, inclusive de educação (KATZ, 2016).

Com propostas nacionais destinadas à diminuição das desigualdades sociais, Brasil e Argentina protagonizaram dentro do MERCOSUL iniciativas para reduzi-las (ARAUJO; NEVES, 2021). Nesse ponto, é possível verificar a transição do regionalismo aberto, que marcou a primeira década do bloco, para o regionalismo pós-hegemônico. O regionalismo pós-hegemônico se caracteriza por sua diversidade e ausência de uma narrativa hegemônica sobre um único modelo de integração e de desenvolvimento, possibilitando ao MERCOSUL realizar críticas políticas e econômicas ao neoliberalismo (ALVAREZ, 2020).

É possível destacar dois elementos centrais do regionalismo pós-hegemônico para sua caracterização híbrida: novos atores nos processos de integração e consolidação da dimensão social da integração. Primeiro, a presença de organizações e movimentos sociais na elaboração de políticas de integração significa a presença de diversos atores não-estatais, o que possibilita múltiplas governanças regionais, sejam elas formais ou informais. Segundo, a integração regional na sua dimensão social reforça a necessidade de estabelecimento de uma agenda comum de desenvolvimento para os países membros (CORRÊA; FEIJÓ, 2019).

No que concerne à participação das organizações e dos movimentos sociais, é preciso destacar o papel das CSM. A partir do lançamento do Programa “Somos MERCOSUL”, em 2005, formulou-se um projeto para promover um diálogo com a sociedade civil, visando ao acompanhamento das atividades do bloco. As CSM se inserem nesse programa e são inspiradas em outras experiências de participação social, como os Fóruns Sociais Mundiais (FSM), apresentando um processo de democratização na América do Sul, especialmente nos países do MERCOSUL, em que os movimentos e organizações sociais dialogam com os governos (MARTINS; SILVA, 2016).

Nesse sentido, importa enfatizar que em 2006 aconteceu a I CSM, em Brasília, com organizações sociais diversas: sindicatos, organizações não-governamentais (ONGs), entidades e movimentos sociais, entre outros. Desde então, o espaço das CSM possibilitou a escuta da sociedade civil organizada e de sugestões de políticas que deveriam ser elaboradas pelos países integrantes do MERCOSUL (MARTINS; SILVA, 2016).

A segunda característica do regionalismo pós-hegemônico também se coloca nesse debate: a integração na sua dimensão social é caracterizada por ampla participação da sociedade e suas instituições para favorecer melhorias nas condições de vida das populações que habitam os países de um determinado bloco ou região, especialmente os grupos mais vulneráveis, com o acesso de indivíduos e comunidades à inserção no mercado de trabalho, educação e segurança alimentar, etc. Assim, sem a participação destes atores, não existe integração em sua dimensão social, mas é preciso destacar que a mesma se efetiva com as políticas públicas ou ações que visem estimular habilidades autônomas individuais, profissionais e sociais através dos Estados Membros ou instituições civis do bloco (DIZ; OLIVEIRA JR., 2018).

Desse modo, as CSM possibilitaram o avanço da dimensão social dentro do MERCOSUL. Mas essa dimensão foi de fato consolidada com a aprovação do PEAS, em 2011 (MARTINS; SILVA, 2016). Em sua apresentação, o PEAS se coloca como fruto desse período de alteração na proposta de

regionalismo aberto para regionalismo pós-hegemônico e destaca as reivindicações sociais apresentadas e a necessidade de uma integração que contemple políticas sociais efetivadas pelo MERCOSUL (PEAS, 2012).

Cabe frisar que o PEAS apresenta as perspectivas institucionais, para viabilizar a integração regional via dimensão social no MERCOSUL, a partir de dez eixos: 01) Erradicar a fome, a pobreza e combater as desigualdades sociais; 02) Garantir os direitos humanos, a assistência humanitária e a igualdade étnica, racial e de gênero; 03) Universalizar a saúde pública; 04) Universalizar a educação e erradicar o analfabetismo; 05) Valorizar e promover a diversidade cultural; 06) Garantir a inclusão produtiva; 07) Assegurar o acesso ao trabalho decente e aos direitos previdenciários; 08) Promover a sustentabilidade ambiental; 09) Assegurar o diálogo social; e 10) Estabelecer mecanismos de cooperação regional para a implementação e o financiamento de políticas sociais (PEAS, 2012).

A elaboração do PEAS e o empenho para sua aprovação representaram a valorização da dimensão social da integração. O PEAS constituiu-se em um projeto político estratégico, em que as políticas expostas não são compensatórias ou subsidiárias ao crescimento econômico, mas considerando que todas as políticas públicas conformam uma estratégia de desenvolvimento humano (PEAS, 2012).

Ao analisarmos essa perspectiva que originou o PEAS, que sai da exclusividade do desenvolvimento econômico e se volta ao desenvolvimento social, verificamos não só respostas formais às demandas sociais presentes nas CSM, mas também alinhamento com a Organização das Nações Unidas (ONU) e os Oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)³. No PEAS não existem referências aos ODM, mas nós constatamos que os oito objetivos estão presentes, indiretamente, na elaboração dos eixos. Essa constatação, no nosso entendimento, ampliaria os compromissos institucionais para efetivação dos eixos aprovados, porém

³ Os Oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio da ONU são: 1. Erradicar a pobreza extrema e a fome; 2. Educação Básica Universal; 3. Promover igualdade de gênero e empoderar as mulheres; 4. Reduzir a Mortalidade Infantil; 5. Melhorar a Saúde Materna; 6. Combater HIV/AIDS, a malária e outras doenças; 7. Garantir Sustentabilidade Ambiental e 8. Parceria global pelo desenvolvimento (UNFPA, 2021).

não somente a partir do MERCOSUL, mas também por ações unilaterais ou bilaterais dos Estados Membros ou por iniciativa de outros atores, como a própria ONU e demais instituições vinculadas.

Tanto nas CSM quanto no PEAS, as políticas de educação foram vistas como estratégicas para consolidar a dimensão social do bloco, seja pelos atores institucionais que legislam e efetivam as políticas públicas, seja pelos que as legitimam com as reivindicações, acompanhamentos e avaliações do que foi realizado, especialmente dentro das CSM (GUILHERME; REIS, 2018; MACHADO; MARTINEZ, 2017; MARTINS, 2014). Nesse sentido, entendemos que as duas dimensões do regionalismo pós-hegemônico se complementam nas CSM e no PEAS. Contudo, também em alguns momentos se contradizem em função dos interesses dos atores promotores da integração social: a educação como *práxis* da libertação dos povos, avançando radicalmente na integração, e a educação voltada à inclusão dentro das demais políticas de desenvolvimento econômico, organizadas no MERCOSUL.

O primeiro ponto emergiu a partir do debate interno das organizações e movimentos que compuseram as CSM, influenciados pelas propostas de educação popular e libertadora, como as defendidas por Paulo Freire. Sendo um fim em si mesma, a educação promove a superação das disparidades nacionais e regionais na busca da construção de conhecimento e valorização dos saberes dos povos que habitam a América do Sul, levando a um empoderamento identitário-cultural e ao acesso a um direito humano assumido como bem público (DINIZ JR.; SANTOS, 2017).

A segunda perspectiva envolve os interesses do desenvolvimento e a conservação do próprio MERCOSUL, com a capacitação e a formação de capital humano para manutenção do bloco, sem necessariamente deixar de ser uma reivindicação dos movimentos e das organizações sociais. O investimento em educação representa a garantia de empregos e ganhos econômicos, com a livre mobilidade do trabalho, voltada à integração regional (DINIZ JR.; SANTOS, 2017). Também nos parece importante

ressaltar que a educação pode indicar possibilidades para a reversão das exclusões sociais agravadas pela vulnerabilidade de uma parcela expressiva dos jovens na América do Sul dentro do mundo do trabalho (REZENDE, 2019).

Na nossa região, os grupos sociais e pessoas empobrecidas têm sua própria subsistência desafiada pelas baixas condições de empregabilidade e pelos obstáculos frente a um mercado de trabalho que exige cada vez mais capacitação e conhecimentos tecnológicos (REZENDE, 2019). Nesse contexto, a educação é um meio para um fim específico relacionado ao aumento de produtividade, nível de salários e taxa de crescimento econômico (DINIZ JR.; SANTOS, 2017). Assim, a transição do regionalismo aberto para o regionalismo pós-hegemônico no âmbito do MERCOSUL nos permite vislumbrar que a educação passou a ser percebida como campo estratégico no processo de integração regional.

3 Políticas de educação voltadas à integração nas CSM e no PEAS

As CSM foram organizadas pelos governos dos Estados Membros em parceria com o programa “Somos Mercosul”, o Fórum Consultivo Econômico e Social do MERCOSUL, a Comissão de Representantes Permanentes do MERCOSUL e movimentos e organizações sociais. Por uma década, esses atores se reuniram semestralmente para encontrar um posicionamento político comum sobre os temas da agenda internacional e regional, discutindo, divergindo, buscando consensos e apresentando propostas ao MERCOSUL, incluindo a educação voltada à integração regional (VAZQUEZ, 2016). Na Tabela 1, abaixo, é possível perceber como as principais políticas de educação destinadas à integração se apresentaram conforme os interesses dos diversos agentes que compunham as CSM.

Tabela 1 – Principais propostas apresentadas por Movimentos e Organizações Sociais para as políticas de educação voltadas à integração regional

Ano	Local	Principais deliberações sobre políticas de educação voltadas à integração do MERCOSUL
2006	Córdoba ⁴	Decisão de realizar periodicamente as CSM.
2006	Brasília	Promoção de uma cidadania regional, a partir de políticas de financiamento e valorização dos profissionais que atuam na área; ensino obrigatório nas escolas dos idiomas oficiais do bloco: espanhol e português; democratização da educação.
2007	Assunção	Resumiu-se a uma reunião de representantes dos países do bloco.
2007	Montevideu	Necessidade de democratização da educação no continente.
2008	Tucumán	Promoção de uma educação com valores plurais e diversos, próprios das sociedades sul-americanas; inclusão no mundo do trabalho com estes saberes; criação de uma Universidade do Sul, a partir do MERCOSUL.
2008	Salvador	Participação da sociedade civil no Setor Educacional do MERCOSUL; retomada da proposta de Tucumán de criação da Universidade do Sul.
2009	Assunção	Respeito às identidades regionais dentro das políticas de educação, com o modelo de educação popular, sem abandonar os processos de inclusão tecnológica para uma educação voltada à integração.
2009	Montevideu	Necessidade de formação de lideranças jovens do MERCOSUL, com o objetivo de fortalecer os movimentos e as organizações sociais da região no âmbito dos processos de integração.

⁴ A reunião em Córdoba não é catalogada como uma Cúpula, no entanto nós a incluímos aqui porque houve participação de movimentos e de organizações sociais que apresentaram a proposta do que seriam posteriormente as CSM.

2010	Isla del Cerrito	Educação voltada às necessidades sociais para a integração; garantia de uma educação bilíngue em português e espanhol.
2010	Foz do Iguaçu	Democratização das políticas de educação e participação nos processos de integração com foco na educação popular; educação voltada à identidade sul-americana; garantia de certificação para todos os passos da formação docente; ampliação de cursos de formação profissional ajustados às necessidades individuais e sociais da juventude, especialmente aqueles destinados à formação de educadores.
2011	Assunção	Educação voltada a resgatar as raízes sul-americanas, visando os processos de integração; formação docente que contemple essas expectativas, não somente comprometida com a educação formal, mas a educação como compromisso político; criação de instituições que formam docentes voltados a esse novo momento da integração sul-americana.
2011	Montevidéu	Participação social para a promoção de políticas de educação, formação docente e intercâmbio entre professores, educadores e estudantes para a integração regional; validação de títulos docentes; fundos específicos do MERCOSUL para organização dessas políticas com vistas a institucionalizar essas propostas como uma política do bloco.
2012	Mendoza	Criação de um centro interdisciplinar voltado aos estudos latino-americanos, unidades curriculares sobre a América Latina nos sistemas de ensino nacionais, desburocratização para validação dos títulos docentes das instituições latino-americanas.
2012	Brasília	Promoção do ensino de português e de espanhol nas escolas, fortalecimento do guarani e das demais línguas indígenas; intercâmbio de estudantes.
2013	Montevidéu	Elaboração de um projeto educativo voltado à retomada da identidade sul-americana, inclusive com ensino das línguas indígenas; validação regional dos certificados profissionais; elaborações curriculares comuns.

2014	Caracas	Criação de uma agenda comum para fortalecimento das políticas sociais, incluindo educação, com os processos de integração.
2014	Paraná	Defesa da educação como estratégia de avanço dos processos de promoção de uma identidade comum.
2015	Brasília	Financiamento público de ações educativas voltadas à integração, construção de uma identidade regional que considere as realidades históricas, sociais, econômicas, culturais e políticas dos povos da região.

Fonte: Elaboração própria a partir dos Documentos e Declarações das CSM (VAZQUEZ, 2016).

A partir da análise dessa documentação, percebemos dois elementos centrais: primeiro, o constante retorno de algumas discussões desses atores do regionalismo pós-hegemônico, o que mostra as dificuldades na execução dessas políticas públicas no MERCOSUL. Destaca-se, especialmente, o ensino de português e espanhol (2006, Brasília; 2010, Isla del Cerrito; 2012, Brasília), a validação da certificação dos cursos ofertados na região entre os países membros (2011, Montevideu; 2012, Mendoza; 2013, Montevideu) e a participação dos movimentos e organizações na construção dessas políticas (2008, Salvador; 2010, Foz do Iguaçu; 2011, Montevideu).

Outro tema que sempre retornou nas CSM foi a criação de uma educação voltada à integração para uma cidadania e identidade regional. Identificamos que esse assunto ganhou cada vez mais força dentro dos debates das CSM (2006, Brasília; 2009, Assunção; 2010, Foz do Iguaçu; 2013, Montevideu; 2014, Paraná; 2015, Brasília), colocando em disputa dois projetos de educação pautados pelo regionalismo pós-hegemônico: por um lado, movimentos e organizações avançando na perspectiva de que só seria possível a integração na dimensão social se houvesse a construção de uma cidadania dos habitantes do MERCOSUL, em que eles se sentissem parte do projeto (VAZQUEZ, 2016). Na outra ponta, a perspectiva dos Estados e do próprio MERCOSUL ainda atendia as necessidades de uma

educação que priorizava o mercado e o fluxo de profissionais para responder às demandas do bloco.

Mas foi a partir da criação do PEAS, em 2011, que esse tema ganhou de fato relevância, bem como houve a delimitação dessa temática em termos estratégicos para o bloco (PEAS, 2012). Nesse sentido, a educação, como indicado na seção anterior, apresenta-se como um dos eixos para implementação da dimensão social com políticas de integração. Na Tabela 2, abaixo, apresentamos essas políticas voltadas à integração regional, dentro da delimitação proposta pelo artigo – o Eixo Educativo do PEAS – a partir das seguintes diretrizes:

Tabela 2 – Diretrizes e Objetivos das políticas de educação voltadas à integração dentro do PEAS

Diretriz	Objetivos Prioritários
Diretriz 10 - Acordar e executar políticas educativas coordenadas que promovam uma cidadania regional, uma cultura de paz e respeito à democracia, aos direitos humanos e ao meio ambiente.	<ul style="list-style-type: none"> • Fomentar ações de formação docente/multiplicadores para a integração regional. • Implementar programas complementares de formação docente em espanhol e português como segunda língua. • Fortalecer a integração nas regiões de fronteiras entre os países do MERCOSUL a partir de estratégias e ações concretas com as instituições educativas. • Fortalecer a organização institucional para a gestão democrática da escola pública, garantindo a participação de todos os atores envolvidos na vida escolar.
Diretriz 11 - Promover a educação de qualidade para todos como fator de inclusão social, de desenvolvimento humano e produtivo.	<ul style="list-style-type: none"> • Impulsionar o reconhecimento de títulos docentes na região. • Desenvolver programas coordenados de educação profissional e tecnológica de qualidade entre os países do bloco. • Ampliar a formação de professores na educação superior. • Harmonizar e coordenar iniciativas de educação a distância como meio de inclusão social e democratização.

Diretriz 12 - Promover a cooperação solidária e o intercâmbio para o melhoramento dos sistemas educativos.	<ul style="list-style-type: none">• Identificar e propor áreas para integrar as políticas educacionais dos países membros.• Propiciar espaços para intercâmbio de experiências relativas ao acompanhamento e formação dos docentes nos sistemas educativos.• Promover ações de articulação dos países, estados, municípios e regiões com as localidades que possuem escolas participantes do Programa Escolas de Fronteira.
Diretriz 13 - Impulsionar e fortalecer os programas de mobilidade de estudantes, estagiários, pesquisadores, gestores, diretores e profissionais.	<ul style="list-style-type: none">• Fortalecer programas de cooperação existentes que fomentem o intercâmbio acadêmico, de profissionais, especialistas, gestores, docentes e estudantes, de forma a contribuir com a melhoria e integração da região.• Facilitar as condições de mobilidade educacional na região.• Organizar um conjunto integrado de programas de mobilidade que tenha uma verdadeira apropriação pelas instituições de Ensino Superior com foco na cooperação e na internacionalização.

Fonte: Elaboração própria a partir do PEAS (PEAS, 2012, p. 52-57).

Essas diretrizes do PEAS vieram ao encontro de diversas manifestações dos movimentos e das organizações sociais durante as CSM, em prol da educação bilíngue, da formação de professores voltados à integração regional, à cooperação, ao intercâmbio e às ações nas fronteiras. Contudo, entendemos que o PEAS não possibilitou maiores avanços em relação a uma proposta de educação que atendesse de fato todas as demandas dos movimentos e das organizações sociais. Isso porque o PEAS também incorpora nas suas diretrizes os interesses neoliberais de governos e de mercados de dentro do MERCOSUL. No PEAS fica evidente a necessidade de que as políticas sociais devem dialogar com as políticas econômicas (PEAS, 2012).

As políticas neoliberais priorizam os interesses e as necessidades dos mercados. Nesse sentido, no atendimento às demandas comerciais, as políticas de educação são moldadas a partir desses interesses, e não das necessidades sociais dos outros atores do processo de integração. Desse

modo, as perspectivas de integração de movimentos e de organizações sociais são secundarizadas. Prevalece, por exemplo, o modelo de ensino técnico e profissionalizante para capacitação de mão de obra especializada voltada aos interesses do mercado. Há pouco investimento em disciplinas humanas e sociais ou capacitação técnica para as necessidades dos outros atores.

Assim, na análise que realizamos, em nenhum momento identificamos que houve rompimento com a proposta comercial do bloco, que se remete à década de 1990 e está inscrita nos marcos do regionalismo aberto. As sugestões apresentadas no PEAS se voltam à educação necessária à organização de profissionais, às propostas de mobilidade, ao acesso a recursos tecnológicos, entre outras (PEAS, 2012).

À vista disso, a integração social no PEAS foi pensada no intuito de atingir as dimensões política e econômica. Essa integração mais sólida buscaria enfrentar as desigualdades regionais, possibilitaria o fortalecimento do seu aspecto institucional e resultaria em uma maior influência dentro da política global (JACOMO; OLIVEIRA, 2011). Todavia, não foi o que ocorreu na prática. As políticas para uma educação bilíngue são um exemplo de como não houve uma política institucional do MERCOSUL, mas ações unilaterais realizadas por Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela, com projetos e iniciativas mais voltadas às fronteiras e conforme o entendimento de cada país. Da mesma forma, as ações realizadas nas escolas de fronteiras, dentro da proposta do PEAS com o Programa Escola Sem Fronteira (que em 2012 se converteu em Escola Intercultural Bilíngue de Fronteira – PEIBF), foram iniciativas que abarcavam acordos realizados diretamente entre os países, sem o envolvimento do MERCOSUL (FERREIRA, 2020).

No Uruguai e no Brasil, a proposta de ensino dos idiomas português e espanhol foi realizada via legislação nacional. No Uruguai, a Lei 18.437/2008 determina o ensino da língua portuguesa em todo o país, pensando especialmente a região da fronteira com o Brasil, e se justifica pelo vínculo histórico e político com o Brasil, mas também porque é a

segunda língua de um percentual grande de uruguaios principalmente na fronteira (FERREIRA, 2020, p. 144). Já no caso do Brasil, em 2005, a Lei 11.161 tornava obrigatória a disciplina de língua espanhola no Ensino Médio e facultativa para o Ensino Fundamental, tendo prazo de cinco anos para sua implementação em todo o território brasileiro. Contudo, em 2017, a Lei 13.415, que reformou o Ensino Médio, revogou a obrigatoriedade do ensino de espanhol.

A situação do ensino de espanhol no Brasil ilustra como, dentro do regionalismo pós-hegemônico no MERCOSUL, a falta de institucionalização dessas propostas via bloco regional impediu o avanço nas políticas de educação voltadas à cidadania e identidade regionais e foi dependente dos interesses dos governos que compunham o MERCOSUL. Nos governos petistas, especialmente do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, houve maior aproximação com os países do MERCOSUL. Porém, com o governo Michel Temer, a política externa voltou-se com especial atenção aos países do Norte Global, mesmo porque o debate em torno da legitimidade e legalidade do processo de destituição vivenciado por Dilma Rousseff dificultou sua aproximação com os governos dos países sul-americanos (OLIVEIRA; MALLMANN, 2020). Por sua vez, a eleição de Jair Bolsonaro acentuou ainda mais as divergências em torno dos modelos de integração da região, especialmente entre Brasil e Argentina, as principais forças econômicas do MERCOSUL. Isso tornou ainda mais fragmentados os espaços regionais (principalmente o próprio MERCOSUL) (ARAUJO; NEVES, 2021).

Já em relação ao PEIBF, realizaram-se acordos bilaterais entre os países e foi possível o ensino dos idiomas português e espanhol, conforme a reivindicação das CSM e os objetivos do PEAS. Entre os países que falam espanhol, a Argentina foi o que mais avançou no ensino de língua portuguesa, tanto no Ensino Básico, ainda privilegiando a região de fronteira com o Brasil, quanto no Ensino Superior, mas de forma tímida: das cem instituições universitárias, apenas sete contam com o ensino de língua portuguesa entre bacharelado, licenciatura e tradutores

(FERREIRA, 2020). Por sua vez, a adesão do Paraguai ao PEIBF também possibilitou o ensino de língua portuguesa. Entretanto, houve maior resistência da população porque o idioma está muito associado aos latifundiários brasileiros que vivem na região, provocando conflitos, especialmente com os povos indígenas (FERREIRA, 2020). Por último, vale destacar que também a Venezuela, após a adesão definitiva ao MERCOSUL, em 2013, integrou o PEIBF (FERREIRA, 2020).

Nesse sentido, compreendemos que as propostas de educação foram estratégicas dentro do PEAS visando, especialmente, a qualificação de recursos humanos para maior competitividade do MERCOSUL dentro da política internacional (ROSA, 2018). A partir da nossa análise, percebemos que esses projetos se voltaram mais à dimensão econômica do bloco do que à social, representada pelas propostas das CSM. Por outro lado, a execução de políticas marcadas pelos interesses e ações dos países membros, mas sem a sua institucionalização via MERCOSUL, também enfraqueceu o próprio bloco como agente da integração regional, sendo pautado muitas vezes a partir dos interesses unilaterais ou bilaterais dos Estados Membros.

Esse modelo de integração resultou em uma falta de autonomia das instituições que deveriam ser protagonistas desses processos, como o MERCOSUL, deixando-o dependente dos interesses dos Estados Membros e gerando uma grande frustração entre os demais atores, como os movimentos e as organizações sociais (ALVAREZ, 2020). Ainda que novos agentes tenham apresentado outras demandas e defendido a necessidade de disputar políticas como a educação para a formação de uma identidade e cidadania regional, essas propostas foram secundárias frente às necessidades dos governos dos países integrantes do MERCOSUL.

Finalmente, as incertezas e as dificuldades do MERCOSUL, que são estruturais, remetem-se à primeira década do bloco, especialmente porque dependem das políticas econômicas e domésticas dos Estados Membros, o que dificulta o avanço dos compromissos políticos dos países que compõem o bloco com o próprio MERCOSUL (ONUJI, 2006) para

efetivação da dimensão social nos processos de integração, incluindo a educação. Este problema ficou mais evidente com o regionalismo pós-hegemônico porque entendemos que a falta de hierarquia entre os modelos de integração neste tipo de regionalismo (ALVAREZ, 2020) resultou na manutenção da priorização de um modelo econômico voltado às necessidades do mercado em detrimento dos interesses sociais.

4 Considerações finais

Neste artigo, nos propusemos a tratar das políticas de educação voltadas à promoção de uma identidade regional dos países integrantes do MERCOSUL a partir do regionalismo pós-hegemônico via documentos das CSM e do PEAS. Entendemos que as políticas de educação voltadas à integração de ambos potencializam modelos de integração que ultrapassam o mercantil, tanto porque envolvem agentes subalternizados dentro das relações internacionais (como movimentos e organizações sociais), quanto por trazerem novas dimensões institucionais ao MERCOSUL.

Contudo, o cenário que se apresenta é de grandes desafios para a implementação de uma política institucionalizada, elaborada e conduzida efetivamente pelo referido bloco, voltada à integração social pela educação. Os últimos dez anos, marcados por polarizações políticas e ideológicas entre os países membros do MERCOSUL, favoreceram que esse espaço institucional voltado à integração permaneça sem grande autonomia, dependendo da vontade política dos Estados Membros para a manutenção de tudo o que foi proposto (ARAÚJO; NEVES, 2021), permitindo ainda o desmantelamento de todos os avanços, incluindo as políticas de educação propostas nas CSM e no PEAS.

Ao realizarmos esta pesquisa, além de evidenciarmos as disputas entre os novos agentes do regionalismo pós-hegemônico com os interesses dos antigos agentes na promoção de políticas de educação, também encontramos um MERCOSUL que não consegue protagonizar

institucionalmente estes processos, prevalecendo as ações de governos que atuam no bloco conforme seus interesses. Os movimentos e as organizações sociais também são atores que muitas vezes operam conforme os interesses dos Estados, e suas contribuições ainda estão dentro de um ideal, fora da realidade do referido bloco, e sem previsão de concretização. Porém, é difícil realizar previsões sobre a integração dos países do MERCOSUL, podendo ocorrer alterações significativas conforme os interesses dos governos dos países do bloco, como novos ciclos eleitorais, novas pandemias, crises econômicas globais etc. (ALVAREZ, 2020).

Pela falta de institucionalização do próprio bloco, já não há espaço de ampla participação como houve nas CSM. No entanto, apesar de todos os seus percalços, entendemos que o MERCOSUL pode ser estratégico e necessário para que movimentos e organizações sociais avancem não só dentro de uma integração pós-hegemônica, mas que encontrem instrumentos para pensar também modelos de integrações contra-hegemônicas. Isso se torna ainda mais necessário no atual cenário, pois a crise fruto da pandemia de Covid-19 tem aumentado a desigualdade estrutural, característica dos países da nossa região (BRICEÑO-RUIZ, 2020).

Porém, pelo histórico dos processos de integração no MERCOSUL, especialmente os que são voltados à educação, este caminho será longo, necessitando, primeiramente, do alinhamento de governos voltados à integração via dimensão social. Depois, dependerá do espaço que estes movimentos terão nos governos e do quanto estarão dispostos a disputar institucionalmente o bloco para que as políticas efetuadas ultrapassem as ações bilaterais e fortaleçam, institucionalmente, o MERCOSUL.

5 Referências

ALVAREZ, Maria Victória. "Stranger Things": the future of Latin American regionalism. **Revista Conjuntura Austral**: vol. 11, n. 55, p. 63-73, 2020. <http://dx.doi.org/10.22456/2178-8839.105703>

ARAÚJO, Flavia Loss de; NEVES, Bárbara Carvalho. Regionalismo, crise venezuelana e a pandemia do COVID-19: o impacto da fragmentação regional no cenário atual (2013-2020). **Revista Conjuntura Austral**. vol. 12, n. 58, p. 19-37, jan./abr. 2021. DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.110583>

BRICEÑO-RUIZ, José. Da crise da pós-hegemonia ao impacto da Covid-19: o impasse do regionalismo latino-americano. **Cadernos de Campo: Revista de Ciências Sociais**, n. 29, 2020. DOI: <https://doi.org/10.47284/2359-2419.2020.29.2139>

CORRÊA, Isabela Furegatti; FEIJÓ, Ricardo Luis Chaves. Trajetória do MERCOSUL: Do Regionalismo Aberto ao Regionalismo Pós-Hegemônico. **A Economia em Revista**: v. 27, n. 01, p. 1-14, jan/abr. 2019. Disponível em: <https://periodicos.uem.br/ojs/index.php/EconRev/article/view/56776/751375151268>. Acesso em: 2 maio 2021.

DINIZ JR., Carlos Antônio; SANTOS, Thauan. Integração Regional e Educação: o caso do MERCOSUL. **Revista Oikos**. Rio de Janeiro: v.16, n. 02, p. 22-36, 2017. Disponível em: <http://www.revistaoikos.org/seer/index.php/oikos/article/viewArticle/451>. Acesso em: 13 maio 2021.

DINIZ, Pedro; MACIEL, Heitor Cardoso e. Os desafios à Onda Rosa na segunda metade da década de 2010: uma análise do cenário político sul-americano. **Blog Conjuntura Internacional**, 28 mar. 2016. Disponível em: <https://pucminasconjuntura.wordpress.com/2016/03/28/os-desafios-a-onda-rosa-na-segunda-metade-da-decada-de-2010-uma-analise-do-cenario-politico-sul-americano/>>. Acesso em: 19 maio 2021.

DIZ, Jamile Bergamaschine Mata; OLIVEIRA JR., Joaner Campello. A integração regional sul-americana: um estudo do viés social e da participação popular no MERCOSUL e na UNASUL. **Revista Brasileira de Direito Internacional**: Porto Alegre, vol. IV, nº 2, p. 107 - 128, jul/dez. 2018. <http://dx.doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2526-0219/2018.v4i2.4908>

FERREIRA, José Genival Bezerra. Cenário da língua portuguesa no Mercosul: o caso da Argentina, do Paraguai e do Uruguai. **Revista Latinoamericana de Educación Comparada**: vol. 11, n. 17, pp. 132-147, 2020. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7502926>. Acesso em 27 abril 2021.

GUILHERME, Rosilaine Coradini; REIS, Carlos Nelson dos. Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL: a transferência de renda em contexto de ofensiva neoliberal. **Revista Katálysis**, v. 21, n. 1, p. 117-124, 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/1982-02592018v21n1p108>

JACOMO, Julio Cesar Pinguelli; OLIVEIRA, Ana Carolina Vieira de. Política externa de Lula e a dinâmica sul-americana: o caso da IIRSA. In: **Proceedings of the 3rd ENABRI 2011** - 3º Encontro Nacional, 2011, São Paulo, 2011. Disponível em:

http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC000000122011000100010&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 22 jul. 2019.

KATZ, Claudio. **Neoliberalismo, neodesenvolvimentismo, socialismo**. São Paulo: Expressão Popular/Perseu Abramo, 2016.

MACHADO, Jessica Gomes; MARTINEZ, Elias David Morales. A dimensão social da integração mercosulina: uma análise sobre o Projeto Mercosul Social. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, v. 6, n. 12, p. 368-394, 2017. Disponível em: <http://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes>. Acesso em: 5 maio 2021.

MARTINS, José Renato Vieira; SILVA, Carolina Albuquerque. **As Cúpulas Sociais do Mercosul** - História e Acervo. v1. Assunção: Unidade de Apoio à Participação Social - ISM, 2016. Disponível em: <https://www.mercosur.int/documento/as-cupulas-sociais-do-mercosul-i-historia-e-acervo/>. Acesso em: 1 jul. 2019.

MARTINS, José Renato Vieira. **Mercosul: a dimensão social e participativa da integração regional. O Brasil e novas dimensões da integração regional**. Brasília (DF), IPEA, p. 101-144, 2014. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_brasil_novas_dimensoes.pdf. Acesso em: 1 maio 2021.

PEAS - Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL. Assunção: Instituto Social do MERCOSUL, 2012. Disponível em: <https://www.mercosur.int/documento/plano-estrategico-de-acao-social-do-mercosul-peas/>. Acesso em: 2 jul. 2019.

ONUKEI, Janina. O Brasil e a construção do MERCOSUL. In: OLIVEIRA, Henrique Altemani de; LESSA, Antônio Carlos (org.). **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Saraiva, p. 299-320, 2006.

OLIVEIRA, Guilherme Ziebell de; MALLMANN, Vinícius Henrique. A política externa brasileira para a África de Lula a Temer: mudança matricial em meio à crise. **Revista Carta Internacional**: vol. 15, n. 3, p. 129-150, 2020. <https://doi.org/10.21530/ci.v15n3.2020.990>

REZENDE, Maria José de. O direito à educação e o mundo do trabalho: os desafios vindo à tona no relatório regional (MERCOSUL) do desenvolvimento humano de 2009-2010. In: URQUIDI, Vivian et. al. **Estado e Lutas Sociais na América Latina: Sociedade, Economia e Política** – Coleção Pensar a América Latina e o Caribe – Livro II (ed. eletrônica). São Paulo: PROLAM/USP, p. 109-119, 2019. Disponível em: https://sites.usp.br/prolam/estado_lutas_sociais/. Acesso em: 01 mai. 2021. DOI:<https://doi.org/10.29327/524244>

RODRIGUES, Auro de Jesus. **Metodologia Científica**. São Paulo: Avercamp, p. 61-77, 2006.

ROSA, Eliana Cristina. O conhecimento científico da metodologia: como olhar para o método hipotético dedutivo como ferramenta de pesquisa. **Iniciação & Formação Docente**, v. 2, n. 2, out. 2016. DOI: <https://doi.org/10.18554/i&fd.v2i2.1656>

ROSA, Eliana Cristina. O MERCOSUL com um olhar na educação dos países Brasil e Paraguai. **Revista Saberes Acadêmicos** (online): vol. 02, n. 01, p. 245-253, 2018. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3155429. Acesso em 15 jul. 2021.

SILVA, Fabrício Pereira. Até onde vai a “onda rosa”? **Análise de Conjuntura OPISA**, n.2, fev. 2010. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Fabricio-Pereira-Da-Silva/publication/325543470_Ate_onde_vai_a_onda_rosa/links/5b149626a6fdcc4611e1f89e/Ate-onde-vai-a-onda-rosa.pdf. Acesso em: 2 maio 2021.

SOUZA, Nilson Araújo. América Latina: as ondas da integração. **Revista Oikos**. Rio de Janeiro: v.11, n. 01, p. 87-126, 2012. Disponível em: <http://www.revistaoikos.org/seer/index.php/oikos/article/view/296%20%20Acesso%20em%2002.07.2019>. Acesso em: 2 maio 2021.

UNFPA (Fundo de População das Nações Unidas). **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**. Disponível em: <https://brazil.unfpa.org/pt-br/objetivos-de-desenvolvimento-do-milenio>. Acesso em: 12 jul. 2021.

VÁZQUEZ, Mariana (Coord.). **As Cúpulas Sociais do Mercosul. Vol. II – Declarações e Documentos de Trabalho** – Jul. 2006/Jul. 2015. Assunção: Unidade de Apoio à Participação Social - ISM, 2016. Disponível em: <https://www.mercosur.int/documento/as-cupulas-sociais-do-mercosul-ii-de-claracoes-e-documentos-de-trabalho/>. Acesso em: 30 jun. 2019.



RECICLADORES DE BASE NA AMÉRICA LATINA: UM ESTUDO DE CASO COMPARADO ENTRE SÃO PAULO E CIDADE DO MÉXICO

*RECICLADORES DE BASE EN AMÉRICA LATINA: UN ESTUDIO DE CASO
COMPARATIVO ENTRE SÃO PAULO Y CIUDAD DE MÉXICO*

*WASTE PICKERS IN LATIN AMERICA: A COMPARATIVE CASE STUDY
BETWEEN SÃO PAULO AND MEXICO CITY*

Leila Giovana Izidoro¹ 

Universidade de São Paulo, Brasil

Resumo: A partir da década de 1970, organismos financeiros internacionais passaram a promover a implementação do modelo de gestão integrada de resíduos sólidos na América Latina, visando a exploração de recursos energéticos em aterros sanitários e a comercialização de recicláveis. Os recicladores de base, trabalhadores que sobrevivem da coleta, triagem e venda de materiais recuperados, foram impactados por essas iniciativas, por meio de sua expulsão dos lixões a céu aberto, da criminalização da sua presença nas ruas da cidade e da paulatina regulamentação do seu trabalho. O objetivo deste artigo é identificar esses impactos na conformação da força de trabalho dos recicladores em um estudo de caso comparado entre as cidades de São Paulo e Cidade do México. Foram utilizadas como fontes de pesquisa a revisão de literatura, entrevistas semiestruturadas e trabalho de campo realizado entre 2019 e 2021 em ambas as cidades. A partir dos dados mobilizados, concluiu-se que, a despeito dos diferentes processos de inserção dos recicladores na gestão de resíduos sólidos, em ambas as cidades a exploração de sua força de trabalho tem se realizado da forma mais benéfica para o capital, em redes de subcontratação conformadas pelo Estado, em parceria com empresas.

Palavras-chave: Catadores de materiais recicláveis; Neoliberalismo; Regulamentação do trabalho; Gestão integrada de resíduos sólidos; Responsabilidade compartilhada.

Resumen: Desde la década de 1970, organismos financieros internacionales promueven la implementación del modelo de gestión integral de residuos sólidos en América Latina, objetivando la explotación de recursos energéticos en vertederos y la venta de reciclables. Los recicladores de base, trabajadores que sobreviven de la recolección,

¹ Mestra em Direitos Humanos pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, com estágio de pesquisa no Instituto de Investigaciones Sociales da Universidad Nacional Autónoma de México. A presente pesquisa recebeu apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). E-mail: leila.izidoro@usp.br

clasificación y venta de materiales recuperados, fueron impactados por estas iniciativas, a través de su expulsión de vertederos a cielo abierto, la criminalización de su presencia en las calles y la progresiva regulación de su trabajo. El objetivo de este artículo es identificar estos impactos en la formación de la fuerza laboral de los recicladores en un estudio de caso comparativo entre las ciudades de São Paulo y Ciudad de México. Se utilizaron como fuentes de investigación la revisión de literatura, entrevistas semiestructuradas y el trabajo de campo realizado entre 2019 y 2021 en ambas ciudades. A partir de los datos movilizados, se concluyó que, a pesar de los diferentes procesos de inserción de los recicladores en la gestión de residuos, en ambas ciudades la explotación de su fuerza laboral se ha llevado a cabo de la manera más beneficiosa para el capital, en redes de subcontratación conformadas por el Estado, en alianza con empresas.

Palabras-clave: Recicladores de base; Neoliberalismo; Regulación laboral; Manejo Integrado de residuos sólidos; Responsabilidad compartida.

Abstract: Since the 1970s, international financial organizations started to promote the implementation of the integrated solid waste management model in Latin America. Through public-private partnerships, this model aims to exploit energy resources in landfills and to sell recyclables in reverse logistics chains. Waste pickers, workers who survive from collecting, sorting, and selling recovered materials, were impacted by these initiatives, through their expulsion from open dumps, the criminalization of their presence on the city's streets and the gradual regulation of their work. Thus, this article aims to identify these impacts on the conformation of the workforce of waste pickers in Latin America, based on a comparative case study between the cities of São Paulo and Mexico City. For this, literature review, semi-structured interviews and fieldwork carried out between 2019 and 2021 in both cities were used as research sources. From the data mobilized here, it was concluded that, despite the different processes of insertion of waste pickers in the integrated solid waste management system and the regulation of their work, in both cities the exploitation of their labor power has been carried out in the most beneficial way for capital, from subcontracting networks encouraged by the State, in partnership with companies.

Keywords: Waste pickers; Neoliberalism; Labor regulation; Integrated solid waste management; Shared responsibility.

DOI:[10.11606/issn.1676-6288.prolam.2021.186020](https://doi.org/10.11606/issn.1676-6288.prolam.2021.186020)

Recebido em: 20/05/2021

Aprovado em: 24/12/2021

Publicado em: 30/12/2021

1 Introdução

O ponto de partida para entender o debate proposto nesta pesquisa se dá no processo de reestruturação produtiva do capital, ocorrido a partir da década de 1970. A emergência de um padrão de acumulação flexível e a implementação de políticas neoliberais representaram uma complexa reestruturação nas relações capital-trabalho e impactaram, especificamente, a organização dos trabalhadores que atuam na coleta e triagem de materiais recicláveis, conhecidos na América Latina como recicladores de base. Esse impacto é observado, sobretudo, por meio de três processos concomitantes: a conformação de redes de subcontratação e o aprofundamento da exploração da força de trabalho, a financeirização do meio ambiente promovida por organismos financeiros internacionais, e o avanço de parcerias público-privadas no setor de infraestrutura urbana.

Esses processos estão na base do desenvolvimento dos sistemas de gestão integrada de resíduos sólidos urbanos (RSU), modelo que pressupõe a existência de parcerias público-privadas na infraestrutura urbana e que está intimamente conectado aos interesses das empresas geradoras de resíduos². Estas empresas não têm interesse apenas na comercialização de recicláveis como matéria-prima a baixo custo, mas, sobretudo, calculam os danos da contaminação causada pelos resíduos que lançam no mercado como parte de seu “passivo ambiental”. Tanto na prestação de um serviço público essencial, a limpeza urbana, como na cadeia de valor da indústria da reciclagem, a exploração da força de trabalho dos recicladores de base se insere em redes de subcontratação do trabalho. Essa inserção tem sido possível a partir de relações contratuais entre trabalhadores, empresas e Estado, na compra e venda de matérias-primas recuperadas e,

² A gestão integrada de resíduos sólidos é um modelo que abrange a prevenção na geração, a reciclagem, a compostagem e o descarte final dos resíduos, promovendo maior eficiência na racionalização do “lixo”, que é um recurso que deve ser aproveitado ao máximo enquanto uma mercadoria reciclável, reutilizável e energética.

eventualmente, de créditos de logística reversa, semelhantes aos créditos de carbono³.

Na América Latina, os vertedouros a céu aberto começaram a ser fechados na década de 1970 e deram lugar à construção de aterros sanitários, onde foram estabelecidos projetos de extração de biogás⁴. Nesses espaços, passou-se a ser proibido o trabalho dos recicladores de base, o que levou à expulsão de grandes quantidades de pessoas que sobreviviam da coleta e da triagem de resíduos. Em alguns casos, foram negociadas medidas de reparação individual pela perda da fonte de trabalho, por meio de indenizações monetárias pretensamente equivalentes aos danos causados a estes trabalhadores que compõem as filas da superpopulação relativa⁵. Há um impulso imanente do capitalismo em transformar as demandas sociais em direitos, o que significa não atendê-las, e sim quantificá-las na lógica da equivalência, em uma relação de custo-benefício sempre tendente a favorecer o capital (BIONDI, 2015). Assim, o recebimento de uma contraprestação monetária não mudou a realidade social na qual os recicladores de base estão inseridos, uma vez que tiveram que buscar outras opções para continuar sobrevivendo da venda da sua força de trabalho.

A atividade de catação, como é conhecida no Brasil, ou de *pepena*⁶, como é denominada no México, tem sido historicamente criminalizada, ao ser relacionada à vadiagem, à mendicância e à miséria. Punir os pobres pela própria condição social tem sido uma estratégia utilizada pelo capitalismo para garantir mão-de-obra e impedir a cessação da exploração da força de trabalho desde os seus primórdios. No entanto, ao longo dos

³ Um crédito de carbono representa a não emissão de uma tonelada de carbono na atmosfera e é comercializado por meio do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (*Clean Development Mechanism – CDM*), instituído pelo Protocolo de Kyoto, em 1997. A partir daí aparecem os “direitos de poluir” como contrapartida aos créditos obtidos dos países que poluem menos, o que não representa uma medida do cuidado com o meio ambiente, mas sim a circulação de títulos financeiros entre nações desigualmente poluentes (BIONDI, 2015).

⁴ Com a formalização do mercado de carbono, o setor se tornou ainda mais atrativo e, atualmente, mais de 25% dos projetos registrados no Mecanismo de Desenvolvimento Limpo na América Latina correspondem a programas de gestão e disposição de resíduos sólidos municipais (ESPINOZA *et al.*, 2011).

⁵ De acordo com Marx (2017), a superpopulação relativa abarca uma massa adicional de trabalhadores, parcialmente ou inteiramente desocupados, que é excedente com relação às necessidades médias de valorização do capital. Os recicladores de base compõem a superpopulação relativa porque a própria ocupação nasce da necessidade de sobrevivência de trabalhadores precários e sem trabalho.

⁶ A palavra *pepenar* é de origem *nahuatl* e significa “vasculhar”, “separar”.

anos, as formas artesanais de organização do trabalho dos recicladores de base acabaram se desenvolvendo para além da subsistência familiar e passaram a compor as cadeias de comercialização de recicláveis. A partir da conjuntura neoliberal, a criminalização do trabalho dos recicladores passou a coexistir com políticas de flexibilização e de desregulamentação trabalhista direcionadas ao setor. As políticas de transição da informalidade para a formalidade do trabalho, incentivadas por organismos financeiros internacionais, passaram a caracterizar os recicladores como prestadores de serviços⁷. Esse cenário reflete as necessidades do capitalismo em um contexto de reestruturação produtiva, no qual a flexibilidade da força de trabalho dos recicladores tornou-se ideal.

Tanto os programas de transição dos lixões em aterros sanitários, como projetos sociais direcionados à população em situação de rua começaram a ser desenvolvidos com o objetivo de fortalecer iniciativas de geração de renda por meio da inclusão produtiva desses trabalhadores como sujeitos de direito “empreendedores”. Assim, o objetivo deste artigo é identificar os impactos dessas iniciativas na conformação da força de trabalho dos recicladores de base na América Latina, dentro dos sistemas de gestão integrada de resíduos sólidos. Para tal, foi realizado um estudo de caso comparado⁸ nas cidades de São Paulo e Cidade do México. A escolha por tais localidades deu-se porque elas são as cidades mais populosas da América Latina, o que significa que há uma geração de resíduos em larga escala, impulsionando a indústria da reciclagem.

Os dados aqui apresentados foram coletados a partir de revisão de literatura, entrevistas semiestruturadas e de trabalho de campo realizado em São Paulo e na Cidade do México entre 2019 e 2021, com a finalidade de identificar como se dá a inserção dos recicladores de base no modelo de

⁷ De forma simplificada, é a normatividade que define o que é institucionalizado como formal ou legal: o que a lei proíbe é ilegal e o que a lei não regulamenta é informal. Como a legislação social é fruto do pacto fordista-keynesiano, o trabalho formal tende a ser definido pela existência de um vínculo de emprego, enquanto o informal pela inexistência desse vínculo. No entanto, a regulamentação do trabalho no neoliberalismo tende a se apoiar no direito civil e societário, enquadrando os trabalhadores como microempreendedores individuais, cooperados ou associados; é essa a transição à formalidade que tem sido incentivada por organismos financeiros internacionais e adotada pelos Estados.

⁸ De acordo com Bartlett e Vavrus (2017), um estudo de caso comparado não se inicia com um caso circunscrito, a priori, pois essa delimitação ocorre a partir da identificação de uma situação problemática, que no caso foi a exploração da força de trabalho dos recicladores de base em arranjos de gestão integrada de resíduos sólidos.

gestão integrada de resíduos sólidos em ambos os contextos. Neste artigo serão apresentados dados colhidos em observação participante em São Paulo, no segundo semestre de 2019, que consistiu na visita às duas Centrais Mecanizadas de Triagem e no acompanhamento de reuniões do Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis; e na Cidade do México, no primeiro semestre de 2020, na coleta domiciliar de resíduos. Também serão apresentadas duas entrevistas, realizadas no contexto da pandemia da COVID-19: uma feita remotamente com o representante da associação *Frente Único de Pepenadores*, que atua em uma das três Plantas de Seleção da Cidade do México, e outra realizada presencialmente com o presidente da Cooperativa Vira Lata, que geriu uma das Centrais Mecanizadas de Triagem da cidade de São Paulo.

2 *Pepena* na Cidade do México: a informalidade da gestão integrada de RSU

Definir quem são os recicladores de base na Cidade do México é uma tarefa complexa. O comércio de recicláveis é realizado por toda a parte: pelos trabalhadores da limpeza urbana (motoristas, varredores e coletores “voluntários”), que classificam os resíduos no próprio caminhão, pelos *pepenadores* e intermediários nas plantas de seleção, lixões e ferros-velhos, pelos trabalhadores ambulantes nos mercados de pulgas e por carroceiros e *perifoneadores* que atravessam as ruas ao som do anúncio mais característico da cidade – *Se compran colchones, tambores, refrigeradores, estufas, lavadoras, microondas, o algo de fierro viejo que vendan*. Todos esses trabalhadores vivem, em alguma medida, da venda dos recicláveis, mas neste estudo será dada maior atenção aos trabalhadores “voluntários” da coleta domiciliar e aos *pepenadores*, que dentre os trabalhadores mencionados, são os que atuam diretamente dentro do modelo de gestão integrada de resíduos sólidos da Cidade do México.

As organizações de *pepenadores* datam da década de 1940 e surgiram da relação corporativista existente entre o Sindicato de Limpeza e Transporte e o governo do Partido Revolucionário Institucional⁹. Ao longo dos anos, foram criados três grupos principais de *pepenadores*: o *Frente Único de Pepenadores* e a *Asociación de Selectores de Desechos Sólidos de la Metrópoli*, que atuavam no lixão a céu aberto de Santa Fé, e a *Unión de Pepenadores Rafael Gutiérrez Moreno*, que controlava o vertedouro de Santa Cruz Meyehualco e boa parte dos lixões da cidade. Essas organizações eram controladas por *pepenadores* que passaram a exercer o papel de intermediários e se tornaram líderes, muitas vezes autoritários, que negociavam diretamente com empresas e com o Estado (ÁLVAREZ MARTÍN, 1998; BERTHIER, 2006).

A transição dos vertedouros a céu aberto a aterros sanitários tomou forma no início da década de 1980, com o fechamento do lixão de Santa Cruz Meyehualco, em 1983, e o de Santa Fé, em 1987. No mesmo período em que os grupos de *pepenadores* estavam sendo deslocados dos lixões, o México passava pela crise da dívida externa, impulsionada pelos sucessivos choques do petróleo. A situação se tornou ainda mais difícil com o terremoto de 1985, que deixou um rastro de destruição e morte na Cidade do México. Muito do que foi destruído naquele momento se tornou mercantilizado nas cadeias de valor da reciclagem (sobretudo concreto e metais), o que, somado ao aumento do desemprego, também repercutiu no interesse por atuar nesse mercado.

A industrialização dos processos de reciclagem com a participação dos *pepenadores* que atuavam nos lixões teve um impulso no ano de 1994, que foi marcado como um período de intensa crise econômica, de implementação de políticas neoliberais e da assinatura do Acordo de Livre

⁹ A maior parte dos lixões existentes nessa época era controlada pelo Secretário Geral do Sindicato de Limpeza e Transporte, que exercia seu direito de propriedade por meio de seus capatazes. Esse esquema era possível porque dele também fazia parte o diretor do Departamento de Limpeza e Transportes do então Distrito Federal (BERTHIER, 2006). Atualmente o nome do sindicato é *Sección 1 "Limpia y Transportes" do Sindicato Único de Trabajadores de la Ciudad de México (SUTGCDMX)*.

Comércio da América do Norte (NAFTA, na sigla inglesa)¹⁰. Foi nesse cenário que as Plantas de Seleção de resíduos foram inauguradas e houve a regionalização dos aterros sanitários fora dos limites territoriais da Cidade do México. Assim, a partir de 1994 começava a operar a Planta de Seleção de Bordo Poniente, entre o aeroporto e o Lago Nabor Carrillo, sob a coordenação de Pablo Téllez Falcón, do *Frente Único de Pепенadores*, e a Planta de Seleção de San Juan de Aragón, próxima à estação Villa de Aragón, sob o comando de José Valdez, da *Asociación de Selectores de Desechos Sólidos de la Metrópoli*. A planta de Santa Catarina, por sua vez, teve um processo mais longo de negociação com Guillermina de la Torre – líder da *Unión de Pепенadores Rafael Gutiérrez Moreno* – sendo inaugurada em 1996, ao lado do vulcão La Caldera, na rodovia México-Puebla. Posteriormente, com o fechamento do Bordo Poniente, em 2011, o *Frente Único de Pепенadores* passou a atuar na Planta de Seleção San Juan de Aragón Fase II¹¹.

Essas iniciativas se inseriram nos marcos de um projeto do Banco Mundial em coordenação com o governo mexicano e que não chegou a ser implementado em sua completude. Nos diagnósticos do Banco sobre a situação dos resíduos sólidos municipais no México, as organizações de *pepenadores* e os trabalhadores voluntários da limpeza urbana foram entendidos como um dos obstáculos para a regulamentação de um modelo de gestão integrada de resíduos sólidos, o que explica por que um dos objetivos desses projetos tenha sido frear a proliferação desses trabalhadores e modernizar o sistema de limpeza urbana (NAVARRETE; LEÓN, 2005). Navarrete e León (2005) comentam que esses investimentos fizeram parte do “Programa de 100 cidades: Prevenção e mitigação de desastres através da regulação do uso do solo”, mas o montante

¹⁰ O NAFTA imprimiu um novo impulso em matéria de resíduos urbanos e industriais, desencadeando uma superprodução e superacumulação de lixo, que veio acompanhada por acordos internacionais de concessão de serviços de gestão de resíduos a empresas transnacionais.

¹¹ Após o encerramento do Bordo Poniente, um consórcio de empresas chamado BMLMX Power passou a obter a concessão do aterro controlado para a criação de uma usina de geração de energia para a Cidade do México. De acordo com Marelló e Helwege (2017), a proposta inicial do projeto era que os *pepenadores* fossem incluídos na planta de biogás e oitenta empregos foram prometidos em uma instalação de compostagem, com renda proveniente da venda de composto. Essa proposta, que incluía uma porcentagem muito pequena de trabalhadores e baixa remuneração, foi rejeitada pelo *Frente Único*, que realizou uma série de protestos contra a privatização dos aterros a grandes empresas.

efetivamente destinado aos *pepenadores* foi nulo e o projeto não cumpriu com os empréstimos estabelecidos pelo Banco Mundial por conta da crise financeira de 1994.

Em 2002 foi estabelecido um acordo entre a Secretaria do Meio Ambiente (SEDEMA), Secretaria de Obras e Serviços (SOBSE) e grupos de indústrias geradoras de resíduos de embalagens para reduzir o descarte inadequado de resíduos de embalagens plásticas, sobretudo de polietileno tereftalato (PET) e de polietileno de alta densidade (PEAD) (GUZMÁN ESTRELLA, 2006). Essas empresas se conformaram na associação “sem fins lucrativos” *Ecología y Compromiso Empresarial* (ECOCE) e elaboraram o Primeiro Plano Nacional Voluntário de Manejo de Resíduos de Embalagens PET¹². De acordo com o diretor da ECOCE, Jorge Treviño Aguado, o determinante para o surgimento da empresa foi que, em 2001, o governo da cidade exigiu que a indústria engarrafadora tomasse ações para solucionar a alta demanda de reciclagem de PET no aterro do Bordo Poniente (REVISTA PLÁSTICO, 2011). Aqui se iniciam de forma mais concreta as ações relacionadas à responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos lançados no mercado.

Para que isso fosse possível, a ECOCE viu que era viável contratar *pepenadores* para a coleta do PET, que seriam remunerados pela própria venda do material, cujo preço seria subsidiado por um fundo da própria empresa, que é utilizado apenas quando há grande queda do preço do PET no mercado. Essa iniciativa surgiu antes mesmo da publicação da *Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos* (LGPGIR), em 2003, que passou a regulamentar a responsabilidade compartilhada e a gestão integrada de resíduos sólidos no México. Assim, embora a normatividade exerça um papel importante na identificação de processos sociais em curso, não é ela que define as relações jurídicas em si, uma vez que estas são relações sociais historicamente determinadas pelas trocas mercantis-capitalistas (PACHUKANIS, 2017). Ainda em 2003 foi publicada a

¹² Entre as empresas que conformam a ECOCE encontram-se a Coca-Cola, Pepsi, Danone, Lala, e outras geradoras de embalagens.

*Ley de Residuos Sólidos del Distrito Federal*¹³, que implementa a gestão integrada de resíduos na Cidade do México e proíbe expressamente a atividade de *pepena*, que é descrita como a “ação de catar, entre os resíduos sólidos, aqueles que têm valor em qualquer estágio do sistema de gestão”.

De acordo com a lei, a proibição se estende ao ato de coleta e triagem de resíduos dispostos em contêineres instalados nas vias públicas e nos locais de disposição final e arredores, exceto nas plantas de seleção. Percebe-se, assim, no texto da lei, que os recicladores de base não são incluídos na gestão integrada de resíduos sólidos municipais da Cidade do México porque a *pepena* é vista como uma atividade indesejada e incompatível com a modernização do setor. A única exceção ocorre no caso das organizações de *pepenadores*, que foram formalmente incluídas na gestão integrada de resíduos sólidos, de maneira que a única forma pela qual estes trabalhadores estariam autorizados a exercer o seu trabalho seria nas plantas de seleção. Nessa proibição, por outro lado, estariam englobados os trabalhadores “voluntários” que atuam na varrição e nos caminhões oficiais da coleta domiciliar da cidade. Esses coletores de lixo não possuem nenhum tipo de contrato de trabalho com o governo, por isso são chamados de voluntários.

Os voluntários são recicladores de base, porque sobrevivem unicamente da venda de recicláveis e das gorjetas recebidas pela população na entrega dos seus resíduos na coleta domiciliar. Ainda que o seu trabalho seja proibido pela normatividade, eles estão completamente incluídos na gestão integrada de resíduos sólidos da Cidade do México. Nesta cidade não é permitido deixar o lixo na calçada à espera da coleta, é preciso entregá-lo diretamente aos trabalhadores do caminhão, que anunciam sua chegada ao som de um sino. Os horários são os mais diversos possíveis e nem sempre se acomodam à rotina dos habitantes.

¹³ Distrito Federal é a antiga nomenclatura da Cidade do México. No momento em que foi publicada a Lei de Resíduos Sólidos do Distrito Federal, o atual presidente do México, Andrés Manuel López Obrador, era o chefe de governo da cidade. Foi em sua administração que o projeto Cidades Sustentáveis do Banco Interamericano de Desenvolvimento foi implementado, dentro do qual se encontra o programa “Basura Cero”, que ainda hoje está vigente (OSÓRIO, 2017).

Aqueles que conseguem entregar os resíduos diretamente aos trabalhadores do caminhão, o fazem mediante o pagamento de gorjetas, conforme convenção social. Também é possível entregar os resíduos aos varredores, que trabalham logo cedo nas ruas, igualmente mediante o pagamento de uma gorjeta. Quando da chegada dos caminhões, os varredores negociam com os demais trabalhadores a entrega dos descartes, recicláveis e gorjetas.

Apesar da proibição expressa na *Ley de Residuos Sólidos del Distrito Federal*, o Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos da Cidade do México, de 2004, reconhece a existência da *pepena* tanto na fonte, como nas plantas de seleção. A importância das associações de *pepenadores* também é destacada no relatório “Environmental Performance Reviews – Mexico”, da OCDE (2003, p. 89), que descreve os três grupos organizados nas plantas de seleção da Cidade do México como “associações bem organizadas que se tornaram importantes atores sociais”. A realidade, no entanto, não é bem assim. A planta de Santa Catarina tem sido um local praticamente impenetrável e na sua entrada existem guardas armados que custodiam a movimentação de pessoas e mercadorias (BERTHIER, 2006). A planta de San Juan de Aragón Fase I também é operada por um grupo que historicamente foi aliado da *Unión de Pepenadores Rafael Gutiérrez Moreno*. Isso significa que são grupos ligados a negócios escusos como a organização de redes de prostituição (MALDONADO, 2021).

O *Frente Único de Pepenadores*, que opera a Fase II de San Juan de Aragón, é conhecido por ser o grupo com a visão mais social das três organizações e se formalizou enquanto associação em 1977. Desde 2015, Javier Téllez é o representante desta associação, historicamente liderada por seu pai, Pablo Téllez Falcón. Conversamos no início da pandemia, quando ele estimou que mais de 30% da cidade atuava com a *pepena*, inclusive os trabalhadores do caminhão da coleta domiciliar, o que afetava a qualidade e a quantidade de resíduos que recebiam na planta e, conseqüentemente, a renda dos trabalhadores. Apesar das reivindicações direcionadas ao governo sobre esse aspecto e da existência de antigos

acordos com o Sindicato de Limpeza e Transporte, que determinavam os tipos de materiais que os trabalhadores dos caminhões e os *pepenadores* poderiam coletar, Téllez argumenta que:

No final das contas, desistimos de continuar lutando por essa situação e encontramos novas alternativas de como sobreviver do lixo. Somos esse grupo de pessoas que se adaptam, que se condicionam e que se ajustam de alguma maneira para continuar trabalhando naquilo que temos feito durante toda a nossa vida. Porque basicamente um *pepenador* vive assim: se me proíbe de coletar PET, por exemplo, eu busco outro material. E lhe dou mercado, lhe dou vida. É nisso que a *pepena* se concentrou durante toda a vida. Claro que existem grandes empresas que têm visão e veem produtos e dizem: bom, podemos usar este [material] para isso, aquele outro para aquilo. É aqui que a iniciativa privada começa a se envolver com a *pepena* (Javier Téllez, em entrevista à pesquisadora em maio de 2020, tradução minha).

O assalariamento dos recicladores de base ocorre, majoritariamente, por meio do salário por peça, que é uma forma de remuneração baseada na capacidade de produção do trabalhador, ou seja, o salário depende da quantidade de peças nas quais o trabalho consegue se condensar durante um determinado tempo (MARX, 2017). Na Cidade do México, a necessidade de intensificar o trabalho por peça para conseguir maiores ganhos é, por si só, uma forma de materializar uma subjetividade jurídica empreendedora nesses trabalhadores. Quando eles negociam diretamente as vendas dos recicláveis, a visão empreendedora do negócio se torna ainda mais latente. Isso se traduz na forma com que enxergam as relações com empresas e governos, não buscam benefícios além de poder realizar o seu trabalho e serem remunerados pela venda dos recicláveis. Assim, entendem que são os únicos responsáveis pela gestão do seu negócio. É o que Javier Téllez diz, quando perguntado sobre quais seriam as conquistas do *Frente Único* ao longo dos seus mais de cinquenta anos de atuação: “na época houve [conquistas], mas elas foram se reduzindo e se perderam. Mas às vezes penso que é por causa de nós mesmos, porque não fazemos o que temos que fazer ou não fazemos como deveria ser feito”.

Um exemplo que ilustra essa passagem foi a existência de um fundo de amortização, gerido pelo *Frente Único* quando ainda trabalhavam no

Bordo Poniente. O fundo era alimentado pelos próprios *pepenadores* por meio da redução de 25% do pagamento sobre o preço de cada quilo de material recuperado (ÁLVAREZ MARTÍN, 1998). Esse fundo era utilizado para garantir alguma proteção social a esses trabalhadores, desprotegidos pela legislação trabalhista, e era destinado ao pagamento de seguros de vida que cobriam a indenização por acidentes de trabalho. Naquele momento foi contratado um contador, responsável pela gestão financeira da organização, e foi quando perceberam que a recuperação de resíduos na planta não seria muito funcional, “era muita gente e pouca recuperação”, recorda Javier Téllez. Por isso, com o passar dos meses, o dinheiro do fundo foi se diluindo até terminar.

A formalização da precariedade laboral dos *pepenadores* nas plantas de seleção, dentro da lógica empreendedora, representa uma nova forma de regulamentação do trabalho em tempos neoliberais. É o que parece estar em desenvolvimento nos projetos do governo junto à ECOCE para a instalação de novas plantas de seleção mecanizadas, conhecidas como Centros de Tratamento e Aproveitamento de Resíduos Sólidos (CPTARs). A relação comercial entre as plantas de seleção e a ECOCE é estabelecida por meio de um contrato entre a empresa e o governo da Cidade do México, cuja finalidade é garantir a responsabilidade compartilhada de ambos pelo ciclo de vida dos materiais descartados. De acordo com o contrato celebrado em 2019, o objeto do contrato é garantir à ECOCE a valorização de resíduos, sobretudo de polietileno de baixa densidade (PEBD) e polipropileno biorientado (BOPP). No caso desses materiais, há a determinação de que o valor pago aos provedores autorizados (as organizações de *pepenadores*) não exceda a 385 pesos mexicanos por tonelada de material processado (CIUDAD DE MÉXICO, 2019). O pressuposto para a realização desse serviço no ano de 2019 foi de 20 milhões de pesos mexicanos, que deveriam ser pagos diretamente aos provedores autorizados nas plantas de San Juan de Aragón, que apenas no grupo de Javier Téllez são cerca de 500 *pepenadores*.

O contrato garante à ECOCE a valorização de resíduos recebidos nas Plantas de San Juan de Aragón e nas plantas de seleção que estão em fase de construção, como é o caso da Planta de Seleção Azcapotzalco¹⁴. A Secretaria de Obras e Serviços (SOBSE) é quem garante a triangulação da relação entre as empresas geradoras de resíduos conformadas na instituição “sem fins lucrativos” ECOCE e as organizações de *pepenadores*. Estas organizações vendem à ECOCE os materiais recuperados em troca de um equivalente em dinheiro e emitem um certificado da disposição dos resíduos que são recuperados nas instalações como combustível alternativo, como uma espécie de equivalente em crédito de carbono dos danos provocados por essas grandes geradoras ao meio ambiente.

No entanto, as relações formais entre as organizações de *pepenadores* das Plantas de Seleção, empresas e Estado não são suficientemente transparentes, ao passo que os trabalhadores voluntários da coleta domiciliar atuam neste mesmo sistema de maneira informal e socialmente aceita. De acordo com o apurado pela Comissão de Direitos Humanos da Cidade do México (CDHCM) quando da elaboração da Recomendação 07/2016¹⁵, não há nenhuma autorização que dê aval para que os voluntários trabalhem no lugar onde efetivamente atuam. No entanto, essa tarefa é realizada há aproximadamente 15 anos ou mais, com a conivência do Estado, que reduz seus custos com a disposição final de resíduos e com encargos trabalhistas na contratação de novos funcionários por meio da exploração da força de trabalho dos recicladores de base. Nesse sentido, Téllez sintetiza perfeitamente as relações travadas entre *pepenadores* e Estado:

Para o governo, somos apenas pessoas funcionais para eles, porque tudo que procuramos encontramos: um mercado, uma saída para os produtos, a redução de resíduos que vão para aterros. Porque

¹⁴ A Planta de Azcapotzalco foi inaugurada em 2020, na zona industrial de Vallejo, que tem sido considerada uma aposta de recuperação econômica na Cidade do México nesse momento de pandemia. Entre as indústrias que estão nessa região, encontram-se as que atuam no beneficiamento de recicláveis, como Pepsico, Coppel, Coca-Cola FEMSA, P&G, entre outras que compõem a própria ECOCE. A capacidade de processamento da planta é de 1.000 toneladas ao dia, das quais 60 toneladas são recicláveis e 300 toneladas são combustíveis derivados de resíduos que alimentam fornos de cimento e usinas de energia (SEDECO, 2020).

¹⁵ A Recomendação 07/2016 da CDHCM é a primeira a tratar do trabalho dos recicladores de base dentro do serviço público de limpeza urbana da Cidade do México, com foco especial no trabalho dos “voluntários”, varredores e motoristas da coleta domiciliar.

ainda que nos chegue menos lixo de qualidade, buscamos um mercado, uma saída aos produtos que nos chegam. Obviamente sai mais rejeito do que podemos recuperar, mas, no final das contas está-se recuperando algo, está reduzindo o gasto do governo (Javier Téllez, em entrevista à pesquisadora em maio de 2020, tradução minha).

3 Catação na cidade de São Paulo: as várias camadas da formalização do trabalho

Ao analisar a história da organização dos catadores de materiais recicláveis na cidade de São Paulo, observa-se que ela está mais conectada à criação de associações de bairro e de projetos direcionados à população em situação de rua do que à mobilização de trabalhadores que atuam nos locais de disposição final do “lixo”, como é o caso da Cidade do México e de outros municípios brasileiros e latino-americanos. Sua origem remonta ao cotidiano assistencial do centro da cidade de São Paulo, sobretudo no bairro do Glicério. A Organização do Auxílio Fraternal (OAF), entidade religiosa fundada em 1955, passou a atuar de forma mais propositiva com a população de rua no centro da cidade a partir de 1978 (HIRATA, 2011). Em meados da década de 1980, um grupo de catadores que vivia em situação de rua e era apoiado pela OAF decidiu organizar a Associação dos Catadores de Papel, visando eliminar a intermediação dos ferros-velhos e negociar diretamente com os aparistas da região. De acordo com Costa (2007), o que motivou a organização da Associação foram as medidas repressivas da gestão municipal de Jânio Quadros (1986-1989), que, com seu lema higienista da vassourinha, começou a proibir a circulação de carroceiros nas ruas¹⁶.

O conflito entre os trabalhadores e a Prefeitura se estendeu à gestão de Luiza Erundina (1989-1993), quando passaram a ser discutidas políticas públicas para a população em situação de rua, nas quais se inseria a

¹⁶ A Lei 10.315/1987, que dispunha sobre a limpeza pública do município, proibia, em seu artigo 38, a realização de “triagem ou catação, no lixo, de qualquer objeto, material, resto ou sobra, mesmo se de valor insignificante, seja qual for sua origem, sujeitando-se o infrator às sanções previstas e à apreensão do produto da coleta” (SÃO PAULO, 1987).

formação de cooperativas de catadores de materiais recicláveis. De acordo com o Decreto 28.649/1990, passava a ser reconhecida, em caráter excepcional, a atividade dos catadores de materiais recicláveis, entendida como uma prestação de serviços sem qualquer vínculo empregatício com o Estado. Nesse contexto, a Associação dos Catadores de Papel conseguiu negociar com a Prefeitura a cessão de um espaço para realizar seu trabalho. A partir de 1989, essa associação passou a se formalizar oficialmente na forma de uma cooperativa, a Cooperativa de Catadores Autônomos de Papel, Aparas e Materiais Reaproveitáveis (COOPAMARE), que foi a primeira cooperativa de catadores de materiais recicláveis registrada oficialmente no Brasil¹⁷.

No governo Erundina foi implementada a coleta seletiva na cidade de São Paulo, com a separação na fonte, realizada, a partir de projetos pilotos, com as cooperativas e associações de catadores. Nessa época, o Compromisso Empresarial para Reciclagem (CEMPRE)¹⁸, que nascia em 1992, passou a elaborar vários estudos de gestão de resíduos sólidos e a estabelecer parcerias com municípios para a implementação da coleta seletiva. Segundo Gonçalves (2003), foram identificados 82 programas de coleta seletiva apoiados pelo CEMPRE durante a década de 1990, 26 deles no estado de São Paulo. A partir de então as cooperativas de catadores de materiais recicláveis passaram a ser potenciais prestadoras de serviços tanto para o município, como para empresas e condomínios residenciais, contanto que apresentassem todos os requisitos legais para a realização deste trabalho.

Dois são os marcos nacionais da regulamentação do trabalho dos catadores no Brasil: a inclusão da profissão no Código Brasileiro de Ocupações (CBO nº 5192-05) e a aprovação da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) – Lei 12.305/2010 – sancionada depois de cerca de

¹⁷ De forma semelhante, no ano seguinte foi fundada, em Minas Gerais, a Associação dos Catadores de Papel, Papelão e Material Reaproveitável (ASMARE), com o apoio da Pastoral de Rua da Arquidiocese de Belo Horizonte.

¹⁸ O CEMPRE atua na Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Peru e Uruguai, e engloba grandes empresas e grupos econômicos geradores e fabricantes de embalagens, tais como Ajinomoto, Arcor, Klabin, Tetra Pak, Unilever, Vigor, McDonald's, Gerdau, Johnson, Danone, Nestlé, Coca Cola, Ambev, Natura e Pepsico.

20 anos de tramitação¹⁹. A PNRS instituiu tanto a obrigação dos municípios e do Distrito Federal na elaboração de planos de gestão integrada de resíduos sólidos, como a responsabilidade compartilhada das empresas pelo ciclo de vida dos produtos lançados no mercado, negociada em acordos setoriais. A lei também evidenciou o papel central das cooperativas de catadores de materiais recicláveis em estabelecer parcerias com os governos municipais, na gestão municipal de resíduos sólidos, e com empresas, que passaram a subcontratar os catadores de materiais recicláveis com a finalidade de cumprir as metas da logística reversa, que no setor de embalagens é de tímidos 22% de recuperação dos resíduos gerados.

O Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos Urbanos da cidade de São Paulo foi implementado em 2014 e dividiu a prestação do serviço em regiões onde passaram a atuar duas empresas concessionárias: a região Noroeste, administrada pela Logística Ambiental (LOGA), e a Sudeste, sob a responsabilidade da EcoUrbis Ambiental. A partir de então foi implementado o sistema semimecanizado de triagem de resíduos sólidos, que inseriu a *catação* em um processo industrial com a criação de duas Centrais Mecanizadas de Triagem (CMTs): a CMT Ponte Pequena, no espaço de concessão da LOGA, e a CMT Carolina Maria de Jesus, na área onde atua a EcoUrbis. Essas centrais foram criadas a partir de uma negociação sobre a aplicação dos recursos previstos no contrato entre a Prefeitura e as concessionárias para ampliar a capacidade de processamento do material proveniente da coleta seletiva. Nas centrais, essa capacidade gira em torno de 250 toneladas de resíduos ao dia, enquanto nas cooperativas manuais, naquele momento, a mesma capacidade era de 10 toneladas ao dia (SOUZA, 2016).

A propriedade das instalações das Centrais Mecanizadas de Triagem é pública, já que foram instaladas em terrenos da Prefeitura. No entanto,

¹⁹ Ao contrário do México, o Brasil possui uma legislação nacional que reconhece o papel desempenhado pelos catadores de materiais recicláveis em matéria ambiental e urbana. No entanto, esse reconhecimento veio junto a uma série de exigências para que estes trabalhadores pudessem trabalhar, efetivamente, na gestão integrada de RSU. Entre tais exigências, destacam-se a formalização jurídica, idoneidade financeira, regularidade fiscal e capacidade técnica.

neles espaços atuam as concessionárias, que são as responsáveis técnicas pelas centrais, e as cooperativas de catadores de materiais recicláveis, que, em tese, possuem autonomia na gestão da produção da CMT e respondem diretamente à Autoridade Municipal de Limpeza Urbana (AMLURB). A CMT Ponte Pequena já foi operada pela Coopere-Centro (2014-2016), Cooperativa Vira Lata (2016-2020) e atualmente é operada pela Cooperativa da Capela do Socorro (COOPERCAPS), que também atua na CMT Carolina Maria de Jesus desde a sua fundação. Nesse sistema, as cooperativas são chamadas de gerenciadoras e recebem os resíduos da coleta domiciliar realizada pelas concessionárias, que também é distribuído às cooperativas habilitadas do Programa Socioambiental de Coleta Seletiva da Prefeitura.

Com a criação das Centrais Mecanizadas de Triagem também foi criado o “Fundo Municipal de Coleta Seletiva, Logística Reversa e Inclusão de Catadores”, conhecido por Fundo Paulistano de Reciclagem. Todas as estratégias de melhoria para os catadores organizados e formalizados da cidade de São Paulo têm, ainda hoje, forte dependência desse fundo, que recebe os recursos provenientes da comercialização dos recicláveis das CMTs e de outras fontes de logística reversa, que são viabilizadas pelos acordos setoriais com as indústrias de embalagens. No começo, o fundo foi gerido por uma ONG chamada Agente Operador (HIDAKA, 2016), mas ao menos desde 2018 tem sido gerenciado pelas próprias cooperativas que atuam nas CMTs, que atualmente é a Rede Sul-Coopercaps.

O Fundo representa uma forma de assalariamento oriunda da comercialização em consórcio de cooperativas, um modelo bastante aprimorado em comparação com aquele que existiu brevemente na Cidade do México. Com parte desses recursos, financia-se um rateio anual das cooperativas que fazem parte do Programa Socioambiental da cidade, além do pagamento de custos logísticos de comercialização dos materiais, investimentos em infraestrutura de organizações de catadores, entre outros (SOUZA, 2016). A partir da instituição desse modelo, as cooperativas foram divididas em três regimes: o das gerenciadoras das CMTs e do fundo, que recebem os resíduos da coleta seletiva realizada pelas concessionárias

mas sua remuneração não é proveniente da comercialização, e sim de um valor fixo pago pela Prefeitura de acordo com um valor-hora (em torno de R\$12,50); as cooperativas conveniadas que se remuneram com a comercialização dos resíduos recebidos da mesma coleta e ainda possuem um apoio financeiro para o pagamento de contas ordinárias da operação; e as cooperativas habilitadas que embora sejam reconhecidas formalmente apenas recebem a coleta seletiva para a comercialização, sem nenhuma espécie de ajuda de custo por parte do Estado.

No início de 2021, encontrei Wilson Santos Pereira, presidente da Cooperativa Vira Lata, para entender os motivos da saída da operação da CMT Ponte Pequena. A causa imediata, segundo ele, foi a alteração de turnos que desagradou parte dos cooperados, que passaram a mover ações trabalhistas contra a cooperativa²⁰. No entanto, os problemas enfrentados pela cooperativa que atuava na central mecanizada foram inúmeros, desde a ausência de banheiros, refeitórios e vestiários dentro da instalação onde opera a LOGA, até a insalubridade de trabalhar no mesmo galpão em que está localizado o transbordo de resíduos domésticos.

A cooperativa que estava operando na Ponte Pequena tinha um problema de insalubridade, inclusive, dos cooperados. Isso é um problema que não foi gerado pela cooperativa, mas sim pela situação, que a cooperativa quando foi convidada, a gente não passou por este processo de avaliação, senão a gente não teria ido. (...) E todas as cooperativas que entrarem para operar a Central Mecanizada Ponte Pequena vão ter esse problema. Quem entrar lá, vai ter esse problema, porque vai trabalhar num ambiente insalubre. (...) Vou falar para você, foi um equívoco a instalação da Central Mecanizada na Ponte Pequena. A Ponte Pequena não estava preparada para receber uma Central Mecanizada. Foi instalada porque lá tinha o transbordo, que acabou fazendo com que os materiais recicláveis que anteriormente iriam pelo aterro passassem a ser triados. Mas o espaço da Ponte Pequena não comportava uma quantidade de mais de 50 pessoas, porque quando a LOGA foi operacionalizar o transbordo, ela construiu um refeitório para as pessoas que lá trabalhavam. Então quem chegou depois, não teve. Uma coisa é você primeiro construir para depois as

²⁰ No início da operação, os cooperados tinham uma jornada laboral de 44 horas semanais e, em 2019, houve a necessidade de criar um turno adicional, o que diminuiu a carga horária de cada um dos turnos. Como os cooperados das centrais mecanizadas são remunerados por hora trabalhada, isso significou uma diminuição salarial.

peças irem. A LOGA já existia, a cooperativa vem depois (Wilson Santos Pereira, em entrevista à pesquisadora, maio de 2021).

Para que a central mecanizada funcionasse, as cooperativas de catadores de materiais recicláveis, formadas por trabalhadores que são entendidos legalmente como hipossuficientes, precisavam estabelecer parcerias com empresas em programas de logística reversa, que foi o que a Cooper Vira Lata fez ao entrar na operação da central. O plano de trabalho da cooperativa envolveu, entre outras medidas, a valorização do alumínio, do papelão ondulado, e do vidro, que antes eram descartados como rejeitos. Para a triagem do papelão ondulado, a cooperativa fez a parceria com a KAPER, uma das empresas líder de mercado no setor de aparas, que instalou alguns maquinários na CMT Ponte Pequena para a separação e a compactação do material. Além disso, conforme comenta Wilson Pereira, havia um motorista lá dentro que operacionalizava as caçambas com os materiais triados: “ele era da empresa que foi feita a parceria com a KAPER para garantir o funcionamento desses equipamentos que foram adicionados”.

Assim, para que houvesse um aumento na recuperação dos resíduos, foi necessário ampliar o número de trabalhadores, que passou de 48 para cerca de 80 cooperados, e realizar parcerias, a partir da concepção da responsabilidade pelo ciclo de vida do produto, com empresas que pudessem investir em melhorias no próprio processo produtivo do qual se beneficiavam enquanto compradoras. Essas parcerias envolviam até mesmo a presença de trabalhadores das empresas compradoras nas instalações das centrais mecanizadas de triagem do município, o que também foi identificado no caso da Cidade do México, sobretudo no beneficiamento de embalagens plásticas pela ECOCE. Durante o tempo em que a Cooperativa Vira Lata esteve na gestão da CMT Ponte Pequena, foram realizadas parcerias também com a Gerdau e a Owens Illinois, para o vidro, e a Novelis, para o alumínio, além de outras empresas papeleiras do sul.

As cooperativas que atuam na CMTs não fazem parte do Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR), nascido no início dos anos 2000 no campo democrático popular. Elas possuem um perfil mais empreendedor do que o das cooperativas vinculadas ao MNCR, como a Coopere-Centro, que atuou nos primeiros anos na CMT Ponte Pequena. Na época de sua saída da operação, foram realizadas várias denúncias das condições de trabalho no local:

A cooperativa perdeu sua autonomia na tomada de decisões devido à maior ingerência da concessionária e da AMLURB, mantendo, com a Cooperativa, uma relação de subordinação, hierarquizada, pouco democrática e pouco participativa. (MNCR, 2016a).

Na avaliação dos catadores **a cooperativa precisou se adaptar como empresa para cumprir as exigências da Prefeitura** e estava perdendo sua missão de desenvolver um trabalho solidário voltado à inclusão social de pessoas em situação de rua (MNCR, 2016b, grifos meus).

Enquanto as cooperativas que atuavam nas CMTs enfrentavam problemas de intensificação do trabalho em um esquema industrial, atualmente, apenas 25 das cerca de 100 cooperativas manuais de catadores de materiais recicláveis da cidade de São Paulo possuem habilitação da AMLURB para o recebimento da coleta seletiva realizada pelas concessionárias. Em 2019 aumentaram os requisitos burocráticos para o convênio e 27 cooperativas operantes no Programa Socioambiental da cidade em 2018 perderam sua habilitação por não conseguirem atender os termos do novo edital da AMLURB²¹. No segundo semestre de 2019, acompanhei algumas reuniões do Comitê de Catadores da Cidade de São Paulo, espaço construído pelo MNCR, e as reivindicações dos catadores giravam em torno da desburocratização da relação entre a Prefeitura e as organizações de catadores. Além disso, buscava-se uma solução jurídica para apoiar as cooperativas que estavam passando por maiores

²¹ Ao menos desde a Resolução nº 109/AMLURB/2017 é exigido que as cooperativas sejam cadastradas no Cadastro Municipal Único de Entidades Parceiras do Terceiro Setor – CENTS. Para isso, a cooperativa precisa comprovar sua habilitação jurídica e sua regularidade fiscal e contábil por meio de uma série de documentos que geram custos para as cooperativas, que são operadas por trabalhadores que vivem da renda praticamente exclusiva da venda de recicláveis.

dificuldades de operação, incluindo-as legalmente como filiais das organizações mais estruturadas em cada região da cidade.

As várias camadas da formalização do trabalho dos catadores de materiais recicláveis na cidade de São Paulo criam um ambiente de competição entre esses trabalhadores e uma fragmentação social da categoria, dentro da própria classe trabalhadora. Assim, o MNCR tem denunciado que a Prefeitura de São Paulo não apenas deixa de remunerar o trabalho dos catadores de materiais recicláveis da cidade, como exige muitos documentos das organizações apenas para credenciá-las e permitir que elas realizem seu trabalho legalmente. Se por um lado os catadores de materiais recicláveis são considerados hipossuficientes e público-alvo de políticas públicas focalizadas no combate à pobreza, por outro são considerados empresários autossuficientes que devem preencher todos os requisitos de adequação jurídico-contábil para exercerem sua profissão. Assim, embora o trabalho dos recicladores de base seja alvo de maior regulamentação em São Paulo, tanto nesta como na Cidade do México há uma espécie de “proletarização neoliberal”²² desses trabalhadores enquanto empreendedores de si mesmos, o que limita o horizonte de suas reivindicações ao universo contratual e da concorrência.

4 Considerações finais

Conforme exposto ao longo do estudo, a origem da organização dos recicladores de base enquanto trabalhadores, em ambas as cidades, está conectada a um movimento de precariedade laboral e habitacional. Na Cidade do México, os *pepenadores* trabalhavam e moravam nos vertedouros a céu aberto, enquanto em São Paulo, os catadores de materiais recicláveis eram pessoas em situação de rua que trabalhavam com as suas carroças. A questão da moradia se coloca, assim, como o ponto

²² Utilizo o termo “proletarização neoliberal”, por mim cunhado, para identificar que, apesar de a reestruturação produtiva ter vindo acompanhada com a pretensa transformação da classe trabalhadora em empreendedora, os trabalhadores continuam vendendo a sua força de trabalho em troca do pagamento de um equivalente salarial. A “proletarização neoliberal” relacionar-se-ia, então, à intensificação da exploração da força de trabalho, da precarização das condições de vida e de trabalho dos trabalhadores e do apagamento de sua condição de assalariado por meio do incentivo ao empreendedorismo de si mesmo.

de partida da existência da atividade de coleta e triagem de resíduos para a subsistência de parcelas da superpopulação relativa. Esse trabalho artesanal passa a ser englobado na lógica capitalista de troca na comercialização dos recicláveis, campo que passa a ter relevância a partir da década de 1970.

No caso da Cidade do México, a organização dos *pepenadores* ocorre antes do que em São Paulo, antes mesmo da década de 1970. A “proletarização neoliberal” desses trabalhadores dá-se por meio da sua inserção nos sistemas de gestão integrada de resíduos sólidos municipais, sobretudo com o modelo das três plantas de seleção implementado em meados dos anos 1990. Essa é a mesma época que, em São Paulo, as organizações de catadores de materiais recicláveis passaram a se organizar formalmente e a atuarem na coleta porta a porta. Em ambos os casos o Estado deixou de exercer apenas seu papel coercitivo na criminalização da atividade, ao garantir que a subcontratação das empresas na logística reversa fosse possível dentro da gestão integrada de resíduos sólidos urbanos.

Em ambas as cidades houve a positivação de legislações federais que regulamentam a gestão integrada de resíduos sólidos e a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto. No caso do México, a lei foi promulgada em 2003 e não faz menção expressa ao trabalho dos *pepenadores*, enquanto a legislação brasileira, aprovada em 2010, é um marco da regulamentação do trabalho dos catadores de materiais recicláveis. Entendo que no Brasil a organização política do Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis tenha influenciado, de certa forma, a implementação deste texto legal, buscando conquistar o seu espaço enquanto empreendimentos de economia social e solidária frente à crescente monopolização do setor de gestão de resíduos sólidos por empresas transnacionais.

A inclusão em esquemas de gestão industrial dos resíduos ocorreu, no México, a partir da instalação das plantas de seleção, na década de 1990; elas não são mecanizadas como as de São Paulo e já chegaram a incluir milhares de trabalhadores. Os voluntários não estão inseridos neste

sistema de galpão, e realizam a triagem dos materiais nos próprios caminhões da coleta seletiva de forma artesanal. Em São Paulo, o modelo que vigorou até 2014 foi o predomínio dos galpões de pequenas cooperativas manuais com algumas dezenas de catadores. A instalação das centrais mecanizadas de triagem foi, assim, a primeira experiência do tipo no Brasil e pioneira na América Latina, embora apresente uma capacidade muito menor de absorção de trabalhadores, não mais de uma centena. A mecanização da triagem representa, assim, uma intensificação do trabalho dos catadores. As máquinas apresentam falhas que devem ser corrigidas o tempo todo, as tarefas são repetitivas e a insalubridade do trabalho ainda existe, sobretudo do ponto de vista de adaptação do maquinário e do espaço à saúde e segurança do trabalho.

Esse movimento de regulamentação neoliberal do trabalho dos recicladores de base coloca na mão dos trabalhadores a maioria dos riscos do negócio, pois a remuneração depende do preço dos recicláveis no mercado, dos contratos que conseguiram fechar com empresas e Estado. A existência de um fundo, em ambos os casos, representa bem a necessidade de garantir certos direitos sociais às custas da remuneração do próprio trabalho. Em tempos neoliberais, o Estado já não garante o assalariamento indireto dos direitos sociais, como em períodos de acumulação fordista. No caso de São Paulo, o fundo tem sido exitoso, ao contrário da breve experiência mexicana, porque existe a remuneração do trabalho das cooperativas gerenciadoras para além da comercialização dos recicláveis, o que permite que os recursos sejam destinados ao fundo. Além disso, a gestão desse fundo depende da capacidade de gerenciamento de uma cooperativa como uma verdadeira empresa, com assessoria contábil e jurídica, o que ocorre atualmente nas CMTs, mas raramente é o caso da maioria dos empreendimentos compostos por trabalhadores que são remunerados por peça e não têm capital de giro, pois entraram nessa ocupação a partir de sua condição de superpopulação relativa.

No caso da Cidade do México, a ECOCE tem se colocado como um monopólio de empresas geradoras de embalagens que atua diretamente

em parceria com o Estado na gestão integrada de resíduos sólidos. No caso de São Paulo, as empresas concessionárias não estão diretamente relacionadas à questão da logística reversa, atuam como empresas focadas na engenharia sanitária. Assim, os catadores de materiais recicláveis ainda estabelecem relações com as demais empresas compradoras dos recicláveis, inclusive dentro dos espaços públicos. A responsabilidade compartilhada, nesse sentido, compartilha a precarização desses trabalhadores que não são empregados de ninguém, dilui a subordinação entre esses agentes e não inclui a responsabilidade por encargos trabalhistas.

5 Referências

ÁLVAREZ MARTÍN, María José. Las plantas de selección de basura de México, Distrito Federal: escenografía de la modernidad. **Estudios Demográficos y Urbanos**, v. 13, n. 1, 1998. Disponível em: <<https://estudiosdemograficosyurbanos.colmex.mx/index.php/edu/article/download/1010/1003>>. Acesso em: 02 mai. 2020.

BARTLETT, Lesley; VAVRUS, Frances. Estudos de Caso Comparado. **Educação e Realidade**, Porto Alegre, v. 42, n.3, p. 899-920, jul. 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-62362017000300899&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 14 fev. 2021.

BERTHIER, Héctor Castillo. El Zar de la Basura: caciquismo en la Ciudad de México. **Revista Veredas**, UAM-Xochimilco, Año 9, n. 13, pp. 43-79, 2006. Disponível em: <<https://veredasojs.xoc.uam.mx/index.php/veredas/article/download/161/160>>. Acesso em: 14 dez. 2019.

BIONDI, Pablo. **Capitalismo e direitos humanos de solidariedade: elementos para uma crítica**. Tese de Doutorado (Direito). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível em: <<https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2140/tde-31122015-103528/publico/pabloiondicapitalismoedireitoshumanosdesolidariedade.pdf>>. Acesso em: 3 maio 2021.

CIUDAD DE MÉXICO. **Convenio de concertación entre el gobierno de la Ciudad de México y ECOCE Asociación Civil**. Disponível em: <<https://www.sedema.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/591/33f/094/59133f0947ca4381709583.pdf>>. 23 set. 2019. Acesso em: 20 jun. 2020.

COSTA, Daniel de Lucca Reis. **A rua em movimento: experiências urbanas e jogos sociais em torno da população de rua**. Dissertação de Mestrado (Antropologia Social), Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8134/tde-20122007-140625/publico/TESE_DANIEL_LUCCA_REIS_COSTA.pdf>. Acesso em: 2 jan. 2021.

ESPINOZA, Pillar et al.. **Relatório de Avaliação Regional da Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos na América Latina e Caribe 2010**. Banco Interamericano de Desenvolvimento e Organização Pan-Americana da Saúde, 2011. Disponível em: <<https://publications.iadb.org/pt/relatorio-da-avaliacao-regional-da-gestao-de-residuos-solidos-urbanos-na-america-latina-e-caribe>>. Acesso em: 14 dez. 2019.

GONÇALVES, Pólita. **A Reciclagem Integradora dos Aspectos Ambientais, Sociais e Econômicos**. FASE, 2003.

GUZMÁN ESTRELLA, Rodrigo **A. Manejo básico y normatividad para el control de los residuos sólidos urbanos del Distrito Federal**. Trabalho de Conclusão de Curso (Engenharia). Universidad Nacional Autónoma de México, Cidade do México, 2006. Disponível em: <https://tesis.ipn.mx/bitstream/handle/123456789/1450/1110_2006_ESIA-ZAC_SUPERIOR_guzman_estrella_rodrigoalberto.pdf?sequence=1&isAllowed=>>. Acesso em: 3 fev. 2020.

HIDAKA, Gustavo Setsuo. **As Centrais Mecanizadas de Triagem no município de São Paulo e a catação: primeiras impressões**. Trabalho de conclusão de curso em Gestão Ambiental – Universidade de São Paulo, 2016.

HIRATA, Márcia Saeko. **Desperdícios e centralidade urbana na cidade de São Paulo: uma discussão sobre o catador de materiais recicláveis no Glicério**. Tese de Doutorado (Arquitetura e Urbanismo), Universidade de São Paulo, 2011. Disponível em: <<https://teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16137/tde-21072011-121837/pt-br.php>>. Acesso em 20 jan. 2021.

MALDONADO, Carlos Salinas. La justicia acorrala al Príncipe de la Basura, otrora hombre fuerte del PRI en Ciudad de México Un juez ordena detener a Cuauhtémoc Gutiérrez de la Torre por su presunta participación en una red de prostitución. El expresidente del PRI en la capital preparaba su regreso a la política. **El País**, 20 mar. 2021. Disponível em: <<https://elpais.com/mexico/2021-03-21/la-justicia-acorrala-al-principe-de-la-basura-otrora-hombre-fuerte-del-pri-en-ciudad-de-mexico.html>>. Acesso em: 1 abr. 2021.

MARELLO, Marta; HELWEGE, Ann. **Solid Waste Management and Social Inclusion of Wastepickers: Opportunities and Challenges**. Latin

American Perspectives, vol. 45, n. 1, pp. 108-129, 2017. DOI: <https://doi.org/10.1177%2F0094582X17726083>

MARX, Karl. **O capital: crítica da economia política: livro I: o processo de produção do capital**. Trad. Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo Editorial, 2017.

MNCR (MOVIMENTO NACIONAL DOS CATADORES DE MATERIAIS RECICLÁVEIS). **Prefeitura e empreiteira querem tirar espaço de trabalho de cooperativa de catadores**. 27 abr. 2016a. Disponível em: <www.mncr.org.br/noticias/blog-sudeste/prefeitura-e-empreiteira-querem-tirar-espaco-de-trabalho-de-cooperativa-de-catadores>. Acesso em: 3 mar. 2021.

MNCR (MOVIMENTO NACIONAL DOS CATADORES DE MATERIAIS RECICLÁVEIS). **Cooperativa de catadores luta pela sobrevivência com a solidariedade de movimentos sociais**. 31 mai. 2016b. Disponível em: <www.mncr.org.br/noticias/blog-sudeste/cooperativa-de-catadores-luta-pela-sobrevivencia-com-a-solidariedade-de-movimentos-sociais>. Acesso em: 3 mar. 2021.

NAVARRETE, Manuel J.; LEÓN, Cuauhtémoc. El manejo de residuos sólidos municipales en México y la participación del Banco Mundial. **Comercio Exterior**, vol. 55, n. 4, abr. 2005. Disponível em: <<http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/77/8/RCE.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2021.

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Environmental Performance Reviews – Mexico**. Paris: OCDE, 2003. DOI: <https://doi.org/10.1787/19900090>

OSÓRIO, Alex. ¿Qué hay detrás del programa “Basura cero”? **La Izquierda Diario**, ago. 2017. Disponível em: <www.laizquierdadiario.mx/Que-hay-detras-del-programa-Basura-cero>. Acesso em: 3 mar. 2021.

PACHUKANIS, Evgeny. **Teoria geral do direito e marxismo**. Trad. Lucas Simone. São Paulo: Sundermann, 2017.

REVISTA PLÁSTICO. **Reciclaje PET: de tendencia a negocio**. Edição 4, volume 26, ago. - set. 2011. Disponível em: <<http://www.plastico.com/documenta/contenido/160058/TPAUG2011.pdf?asAttachment=S>>. Acesso em: 3 mar. 2021.

SÃO PAULO (SP). **Lei 10.315 de 13 de maio de 1987**. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-10315-de-30-de-abril-de-1987/consolidado>>. Acesso em: 3 mar. 2021.

SEDECO – Secretaría de Desarrollo Económico. **Boletín Semanal de la Dirección General de Desarrollo Económico sobre la coyuntura económica**, 30 nov. - 4 dez. 2020. Disponível em:

<<https://www.sedeco.cdmx.gob.mx/storage/app/media/uploaded-files/boletin-1s-30-noviembre-al-4-diciembre-2020.pdf>>. Acesso em: 3 mar. 2021.

SEDEMA – Secretaria do Meio Ambiente da Cidade do México. **“Inventario de residuos sólidos de la Ciudad de México 2017”**, 2018. Disponível em: <https://www.sedema.cdmx.gob.mx/storage/app/media/IRS_2017_FINAL_BAJA.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2019.

SOUZA, Marcelo Alves de. **O catador e a máquina: transferência de tecnologia e reprojeto em Centrais Mecanizadas de Triagem**. Dissertação de Mestrado (Engenharia de Produção), Universidade Federal de Minas Gerais, 2016. Disponível em: <<https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/RAOA-BB9L79>>. Acesso em: 3 mar. 2021.



INDICADORES DE BASE ECONÓMICA: UN ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS REGIONES COLOMBIANAS Y BRASILEÑAS

*INDICADORES DE BASE ECONÔMICA: UMA ANÁLISE COMPARATIVA DAS
REGIÕES COLOMBIANAS E BRASILEIRAS*

*INDICATORS OF ECONOMIC BASE: A COMPARATIVE ANALYSIS OF THE
COLOMBIAN AND BRAZILIAN REGIONS*

*Cristian Orlando Avila Quiñones*¹ 

Universidad Nacional Abierta y a Distancia, Colombia

*Carlos Julio Moreno*² 

Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, Colombia

*Nilton Marques de Oliveira*³ 

Universidade Federal de Tocantins, Brasil

Resumen: Este artículo analiza indicadores de base económica en las regiones de Colombia y Brasil. La teoría de la base económica explica las relaciones interregionales que abarcan la movilidad de las personas, los bienes y servicios. Así mismo, evalúa los impactos relevantes de estos flujos entre las regiones y la economía de referencia. Como procedimientos metodológicos, se utilizaron dos indicadores de análisis regional; el Cociente de Localización (*CL*) y el Coeficiente de Asociación Geográfica (*CAG*), y se estimó el Multiplicador de Empleo Básico (*MEB*), señalando como resultados las ramas de actividad más especializadas (denominadas actividades básicas) en todas las regiones colombianas y brasileñas analizadas. Los resultados de los *CL* y los *CAG* obtenidos reflejan que la economía de las regiones colombianas sigue en dependencia de tres actividades básicas: Agricultura, Construcción y Comercio, una actividad primaria, una secundaria y una terciaria, respectivamente. Mientras que en Brasil no más de tres regiones brasileñas tienen la misma actividad motora. Siendo la región del Sureste la que posee más actividades de base económica; 19 de 25 y genera más empleos que las otras regiones brasileñas, con nueve empleos no básicos por cada empleo básico creado.

¹ Investigador de Doctorado en Desarrollo Regional en la Universidad Federal de Tocantins (Brasil), Magíster en Ciencias Económicas en la Universidad Nacional de Colombia (Colombia). Correo electrónico: cristian.avila@unad.edu.com

² Magíster en Economía de la Universidad (Colombia). Correo electrónico: cmeconomist@gmail.com

³ Doctor en Desarrollo Regional y Agronegocio de la Universidad Estadual Oeste de Paraná (Brasil). Correo electrónico: niltonmarques@uft.edu.br

Finalmente, se evidencia que mientras en Brasil, las regiones que jalonan la economía nacional son las que limitan con el océano atlántico - Sureste y Sur -, en Colombia la región que limita con el océano atlántico, no lo es. Es la región Centro-Oeste - la región Andina - la que estimula la generación de aproximadamente 27 empleos no básicos por cada empleo básico creado.

Palabras claves: Cociente de localización; Regiones colombianas y brasileñas; Base económica; Empleo; Economía regional.

Resumo: Este artigo analisa indicadores de base econômica nas regiões da Colômbia e do Brasil. A teoria da base econômica explica as relações inter-regionais que abrangem a mobilidade de pessoas, bens e serviços. Da mesma forma, avalia os impactos relevantes desses fluxos entre as regiões e a economia de referência. Como procedimentos metodológicos, foram utilizados dois indicadores de análise regional; o Quociente de Localização (QL) e o Coeficiente de Associação Geográfica (CAG) e estimou-se o Multiplicador Básico de Emprego (MEB), indicando como resultados os ramos de atividade mais especializados (chamados de atividades básicas) em todas as regiões colombianas e brasileiras analisadas. Os resultados do QL e do CAG obtidos refletem que a economia das regiões colombianas continua a depender de três atividades básicas: Agricultura, Construção e Comércio, uma atividade primária, uma secundária e uma terciária, respectivamente. Enquanto no Brasil não mais que três regiões brasileiras têm a mesma atividade motora. A região Sudeste é a que concentra mais atividades de base econômica; 19 de 25 e gera mais empregos do que as outras regiões brasileiras, com nove empregos não básicos para cada emprego básico criado. Finalmente, fica evidente que enquanto no Brasil as regiões que marcam a economia nacional são as que margeiam o Oceano Atlântico - Sudeste e Sul - na Colômbia a região que faz fronteira com o Oceano Atlântico, não. É a região Centro-Oeste - região Andina - que estimula a geração de aproximadamente 27 empregos não básicos para cada emprego básico criado.

Palavras-chave: Quociente de localização; Regiões colombianas e brasileiras; Base econômica; Trabalho; Economia regional.

Summary: This article analyzes indicators of economic base in the regions of Colombia and Brazil. The theory of the economic base explains the interregional relationships that encompass the mobility of people, goods and services. Likewise, it evaluates the relevant impacts of these flows between the regions and the reference economy. As methodological procedures, two regional analysis indicators were used; the Location Quotient (LQ) and the Geographic Association Coefficient (GAC), and the Basic Employment Multiplier (BEM) was estimated, indicating as results the most specialized branches of activity (called basic activities) in all Colombian and Brazilian regions analyzed. The results of the QL and the GAC obtained reflect that the economy of the Colombian regions continues to depend on three basic activities: Agriculture, Construction and Commerce, a primary, a secondary and a tertiary activity, respectively.

While in Brazil no more than three Brazilian regions have the same motor activity. The Southeast region being the one with the most economic-based activities; 19 out of 25 and generates more jobs than the other Brazilian regions with nine non-basic jobs for each basic job created. Finally, it is evident that while in Brazil, the regions that mark the national economy are those that border the Atlantic Ocean - Southeast and South. In Colombia the region that borders the Atlantic Ocean, is not. It is the Central-West region - the Andean region - that stimulates the generation of approximately 27 non-basic jobs for each basic job created.

Keywords: Location quotient; Colombian and Brazilian region; Economic bas; Employment; Regional economy.

DOI: [10.11606/issn.1676-6288.prolam.2021.188535](https://doi.org/10.11606/issn.1676-6288.prolam.2021.188535)

*Recebido em: 16/07/2021
Aprovado em: 24/12/2021
Publicado em: 30/12/2021*

1 Introducción

El cambio del siglo XX al XXI marcó un nuevo ciclo de crecimiento económico en toda América Latina. De 2000 a 2018, la economía colombiana tuvo un promedio de crecimiento superior al 3% anual. Como resultado, se produjeron cambios en los parámetros y capacidades de las ramas de actividad para generar y multiplicar empleos en toda la economía. No obstante, la balanza comercial no refleja estos posibles cambios, es deficitaria e inclusive fácilmente evidencia la gran dependencia hacia la extracción de recursos naturales. Solo en 2018 el 58,5% de 43,2 billones concernientes a las exportaciones colombianas fueron de productos minerales. Donde el 15% representa el comercio con Sudamérica y de este, el 3,6% de relaciones con el país más grande económicamente y en territorio de la región -Brasil, (véase Figura 1).

Figura 1 - Localización geográfica de las regiones de Colombia.

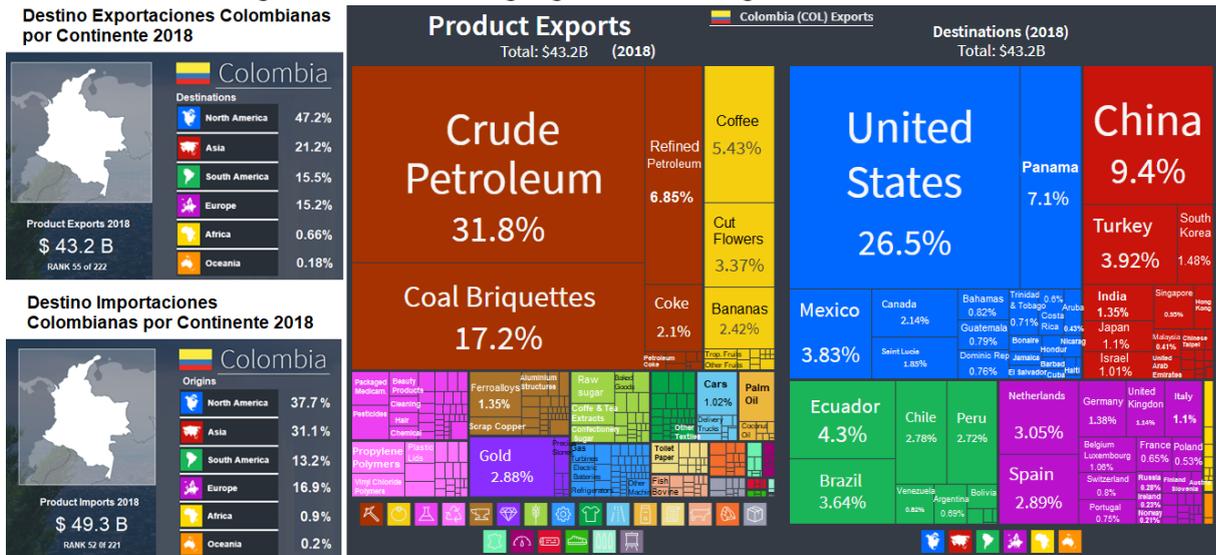
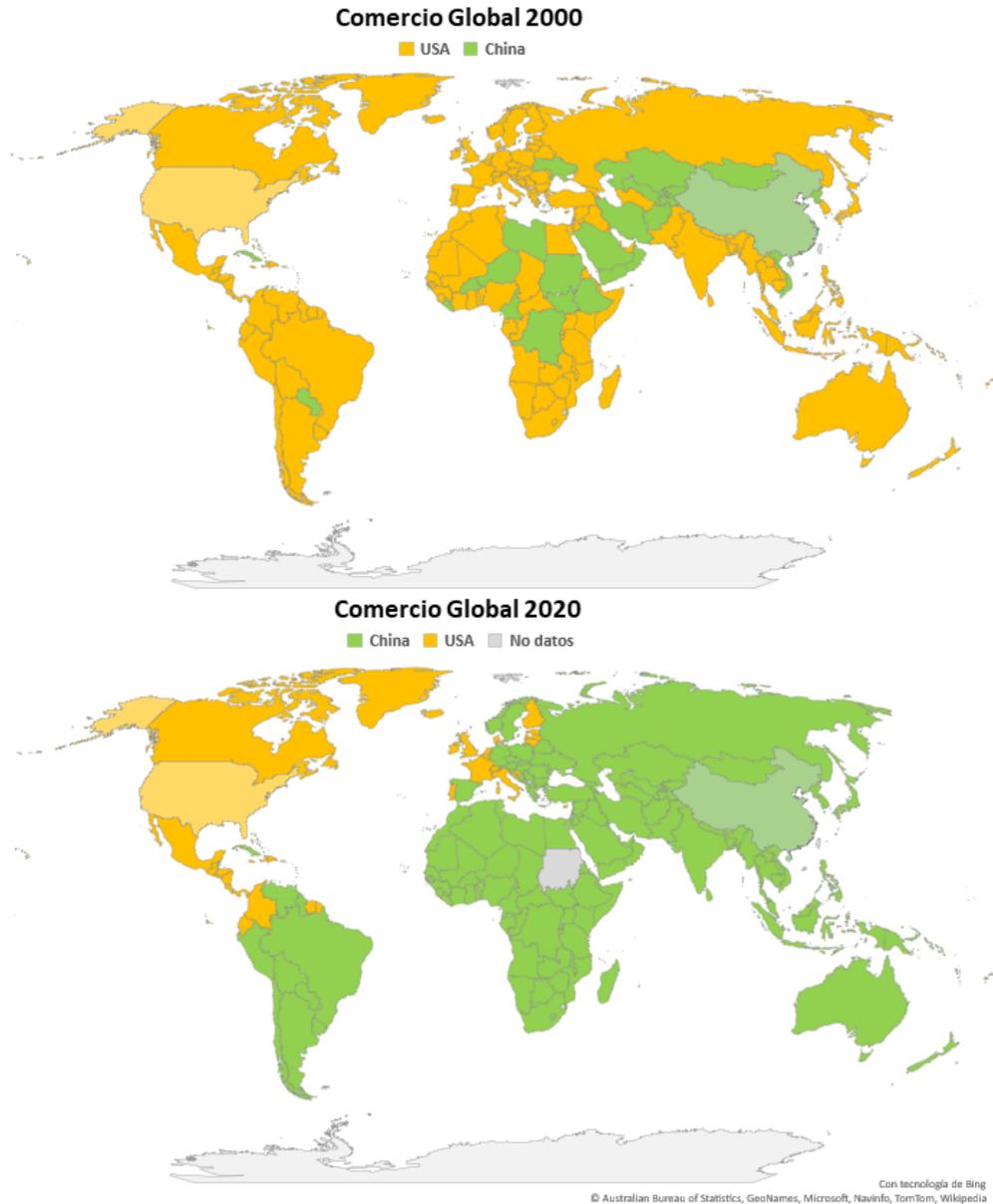


Figura 2. Principales socios comerciales de los países del mundo



Fuente: Elaboración propia (2021) con base en Observatory of Economic Complexity

Por ende, el análisis de las ramas de actividad económica en las regiones colombianas y brasileñas es importante para identificar las actividades que se consideran de base económica, es decir, aquellas que son motores de la economía por presentar una densidad diferenciada de ocupación laboral, y por estar más especializadas regionalmente. Cuando una actividad se transforma en una base económica tiene un impacto en las actividades no básicas, al generarse una creciente demanda, tanto de

bienes como de servicios. Así, es posible desarrollar políticas públicas que contribuyan al crecimiento del empleo y los ingresos en una región.

Así mismo, este análisis busca evidenciar el potencial de cada rama de actividad productiva dentro de la dinámica económica para generar empleos tanto directos como indirectos en los dos países. Aunado, a comparar por primera vez estos indicadores regionales de Colombia frente a los del coloso de América Latina- Brasil.

Este trabajo analiza el perfil de la base económica de las regiones de Colombia y de Brasil en 2018 utilizando la división del Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE - por Ramas de Actividad Económica- RAE, clasificación CIIU 3 para Colombia; y utiliza la división del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística – IBGE - también por ramas de actividad económica para Brasil. La línea directriz del análisis fue el estudio de Piacenti et al. (2002), Piffer (2009, 2012) y el de Martins, Lima y Piffer (2015) quienes discuten la base económica y el multiplicador de empleo en Brasil, y el trabajo de Avila, Sanabria y Oliveira (2021) que trabajan sobre la región de la Amazonia Colombiana. Así, a lo largo del texto, se realiza la comparación de los resultados de las regiones brasileñas con los resultados de las regiones colombianas en 2018, estas últimas calculadas por primera vez.

2 Referencial teórico y metodológico

Para interpretar y analizar el crecimiento de las cinco regiones tanto de Colombia como de Brasil a partir de la identificación de su base económica, es necesario conocer la capacidad de dichas actividades básicas para generar empleo y establecer interrelaciones. Por ende, la teoría de la base económica explica las relaciones interregionales que abarcan la movilidad de las personas, los bienes y servicios. Así mismo, evalúa los impactos relevantes de estos flujos entre las regiones y la economía de referencia. Así, una región avanza en su desarrollo y crecimiento regional a través de las ramas productivas que conforman su

base económica y las instituciones que conforman esa base (NORTH, 1977; PIFFER, 2009; 2012; MARTINS; LIMA; PIFFER, 2015).

Según la teoría de la base económica, cada región se divide entre actividades básicas y no básicas. Las no básicas corresponden al mercado interno (la región local), mientras las actividades básicas estarían dirigidas a los mercados interregionales y son consideradas las actividades motoras, porque dinamizan, vía multiplicador de las ganancias interregionales, el proceso económico regional. (NORTH, 1977; PIACENTI et al., 2002; MARTINS; LIMA; PIFFER, 2015).

El impacto de la actividad motora se debe a la capacidad de asociarse y generar cadenas productivas que estimulen la dinámica económica regional. Uno de los indicadores de esta capacidad es la ocupación de la fuerza laboral. Para Krugman (1991), el fortalecimiento de ciertas ramas de actividad y la aglomeración de empresas en torno a estas ramas se debe a la acción e interacción entre los bajos costos de transporte, las relaciones interindustriales, la cooperación y la competencia regional e interregional. En este contexto, las regiones de bajo dinamismo o poco atractivas combinan costos expresivos de transporte (distribución) y producción, dependencia de las actividades de transformación, así como servicios y problemas de retorno a escala. En este caso, el bajo dinamismo de las actividades motoras se refleja en las demás RAE regional, que no logran ampliar el empleo (SANABRIA, 2019). Por tanto, los costos moderados de producción y servicios asociados a retornos a escala generan mejoras en el patrón de localización de las actividades productivas y en la organización productiva regional (MARTINS; LIMA; PIFFER, 2015).

La dinámica económica y el proceso de desarrollo económico se estructuran, entonces, sobre el atractivo de las empresas y sus potencialidades, y en el Estado con sus estrategias de desarrollo, planificación y crecimiento económico (FURTADO, 1987; DUMAIS; MALO; RAUFFLET, 2005; MARTINS; LIMA; PIFFER, 2015).

Por lo anterior, en el análisis de las regiones colombianas y brasileñas se utilizaron indicadores de análisis regional, a saber: el Cociente de

Localización (CL), el Coeficiente de Asociación Geográfica (CAG), y se estimó el Multiplicador de Empleo Básico (MEB), y bajo el supuesto de que aquellos sectores de mayor actividad utilizan más fuerza laboral que podrían estimular a través del tiempo, el consumo y la distribución de la renta interna y posteriormente la externa, se utiliza la variable cantidad de empleos formales distribuidos por su RAE. Para Colombia se extrajo información de la base de datos del DANE (2018) clasificación CIIU 3, actualizada a marzo de 2021 (DANE, 2021), en la que se utilizó la variable mano de obra ocupada en los 10 sectores económicos según su RAE. Es decir: 1) Explotación de minas y canteras; 2) Suministro de electricidad, gas y agua; 3) Industria manufacturera; 4) Construcción; 5) Comercio, hoteles y restaurantes; 6) Intermediación financiera; 7) Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler; 8) Transporte, almacenamiento y comunicaciones; 9) Servicios comunales, sociales y personales; y 10) Agricultura, ganadería, caza y silvicultura, para el caso de Colombia.

Para el caso de Brasil se extrajo información de la base de datos de la Relación Anual de Informaciones Sociales-RAIS 2018 del IBGE actualizada a marzo de 2021 (IBGE, 2021), utilizando también la variable mano de obra ocupada en los 25 sectores económicos según su RAE. Es decir: 1) Extracción de minerales; 2) Mineral no metálico; 3) Eléctrico y Comunicaciones; 4) Industria metalúrgica; 5) Industria mecánica; 6) Madera y Mobiliario; 7) Papel y gráfico; 8) Caucho, Humo, Cuero; 9) Industria química; 10) Industria textil; 11) Industria del calzado; 12) Construcción civil; 13) Comercio al por menor; 14) Comercio al por mayor; 15) Alimentos y bebidas; 16) Institución financiera; 17) Profesional Administrativo Técnico; 18) Material de transporte; 19) Transporte y Comunicaciones; 20) Alojamiento Comunicaciones; 21) Servicio de utilidad pública; 22) Médicos Dentales; 23) Enseñanza; 24) Administración pública; y 25) Agricultura.

Tomando como referencia la metodología utilizada por Martínez; Avila y Oliveira (2019), se efectuaron los arreglos vectoriales y matriciales de

los datos con el objetivo de realizar las estimaciones de los coeficientes espaciales, como se muestra a continuación:

$$E_{ij} = \text{Mano de obra en la rama productiva } i \text{ de la región } j \quad (1)$$

$$\sum_j E_{ij} = \text{Mano de obra en la rama productiva } i \text{ en todas las regiones} \quad (2)$$

$$\sum_i E_{ij} = \text{Mano de obra en todas las ramas productivas de la región } j \quad (3)$$

$$\sum_i \sum_j E_{ij} = \text{Mano de obra en todas las ramas productivas y regiones} \quad (4)$$

Desde el ámbito teórico de la economía regional, se identificaron dos indicadores importantes para el desarrollo de este trabajo: el coeficiente de asociación geográfica y el cociente de localización. El primer indicador permite comparar la distribución porcentual entre un sector económico y cualquier otro de dos regiones cualesquiera. Mientras que el segundo indicador se utiliza para identificar el nivel de especialización que tiene una región en determinado sector (RODRÍGUEZ, 1997). De esta manera, los indicadores mencionados, aplicados a la mano de obra, permiten capturar comportamientos especiales ya sea del lado de la concentración o desde la dispersión en los diferentes sectores de la actividad (AVILA; CAMARGO; OLIVEIRA, 2019).

Cuadro 1 – Indicadores regionales y multiplicador del empleo básico.

Indicador	Ecuación	Interpretación de resultados
Cociente de Localización	$CL = \frac{E_{ij}/\sum_j E_{ij}}{\sum_i E_{ij}/\sum_i \sum_j E_{ij}}$	$0 \leq CL \leq 0,49$ Localización débil $0,50 \leq CL \leq 0,99$ Localización media $CL \geq 1$ Localización significativa
Coefficiente de Asociación Geográfica	$\text{sector } i \text{ sector } k = CAG_{ik} = \frac{\left[\frac{E_{ij}}{\sum_i E_{ij}} \right] \left[\frac{E_{kj}}{\sum_k E_{kj}} \right]}{2}$	$0,69 \leq CAG \leq 1,04$ Asociación débil $0,35 \leq CAG \leq 0,68$ Asociación media $0,1 \leq CAG \leq 0,34$ Asociación significativa $CAG = 0$ Asociación total (*)
Empleo Básico y No Básico)	$B_{ij} = S_{ij} - S_{tj} \left(\frac{N_i}{N_t} \right)$	$B_{ij} \geq 1$ es la RAE más importante de la región.
Multiplicador de Empleo Básico	$K = \frac{1}{1 - \left(\frac{\Delta ENB}{\Delta S_i} \right)}$	Un nuevo puesto laboral en la actividad básica estimula la generación de n empleos en las actividades no básicas de la región.

Fuente: Haddad (1989); Piffer (2009, 2012); Alves (2012); Martínez, Avila y Oliveira (2019).

Respecto a la interpretación del cociente de localización las investigaciones de Haddad (1989), Alves (2012), Piffer (2012), Martínez, Avila y Oliveira (2019), sintetizadas en el **Cuadro 1**, indican que esta medida facilita la comparación de la participación de la mano de obra que hay en un sector, un departamento frente a su totalidad en una región o país. De esta manera, un valor del cociente ≥ 1 representa que las actividades que componen el sector son actividades exportadoras (actividades básicas); mientras que si su valor es <1 , se concluye que las actividades económicas de la zona analizada pertenecen a actividades no exportables (actividades no básicas).

Con relación al coeficiente de asociación geográfica, los autores Lira y Quiroga (2009) puntualizan que este indicador es solo una variante del cociente de localización, en donde se usa un sector de referencia para

compararlo con otro sector económico; es decir, que para efectuar procesos de análisis sobre un sector “i” se utiliza otro sector, “k” (LIRA; QUIROGA, 2009, p. 29). De esta manera, Alves (2012) describe que, si el cálculo del CAG arroja como resultado un valor cercano a cero, se evidenciará que dicho sector está asociado geográficamente a otro.

Finalmente, con relación al cálculo de los empleos básicos, partiendo del planteamiento de Martínez, Avila y Oliveira (2019) presentado en el Cuadro 1, quienes hacen uso de la metodología de Piffer (2009; 2012), se asume que:

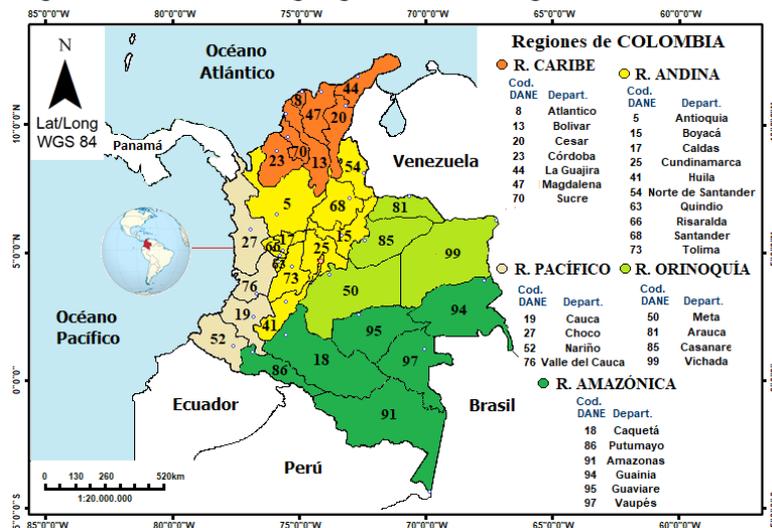
B_{ij} es el empleo básico de la actividad i en la región j, S_{ij} es el empleo en la actividad i en la región j, S_{tj} es el empleo total en la región j, N_i es el total del empleo en la actividad i en el país y N_t es el total de empleos en el país. Si existiera alguna relación entre el empleo y las actividades básicas de exportación, entonces, B_{ij} será mayor que uno (MARTÍNEZ; AVILA; OLIVEIRA, 2019, p. 220).

Por tanto, siguiendo a Piffer (2009), el multiplicador del empleo básico determina cuántos puestos laborales se crean en las actividades no exportables (actividades no básicas), cuando un nuevo puesto laboral se genera en las actividades exportables (actividades básicas).

3 Localización geográfica de las regiones de Colombia y Brasil

Para realizar el análisis de las regiones de Colombia se han seleccionado los 32 departamentos y el Distrito Capital, que componen las cinco regiones del país: Caribe, Andina, Pacífico, Orinoquía y Amazónica (ver la Figura 3); y para el análisis de las regiones de Brasil se han seleccionado los 26 Estados más el Distrito Federal, que componen las cinco regiones del país: Norte, Centro-Oeste, Noreste, Sureste y Sur (ver la Figura 4).

Figura 3 - Localización geográfica de las regiones de Colombia.



Fuente: Elaboración propia, 2021.

Figura 4 - Localización geográfica de las regiones de Brasil.



Fuente: Elaboración propia, 2021.

4 Resultados y discusión

A continuación, se presentan los resultados del análisis para cada una de las cinco regiones de Colombia y Brasil. Las tablas 1-5 (abajo) presentan los CL de Colombia y Brasil para sus 10 y 25 sectores respectivamente. Las RAE o sectores regionales con un CL $h \geq 1$ se definirán como las actividades netamente exportadoras (actividades básicas o actividades motoras),

debido a que son estas actividades especializadas, las que estimularan nuevos puestos laborales en la economía a nivel regional local e interregional. Los sectores se enumeraron de la siguiente forma:

Colombia: 1) Explotación de minas y canteras; 2) Suministro de electricidad, gas y agua; 3) Industria manufacturera; 4) Construcción; 5) Comercio, hoteles y restaurantes; 6) Intermediación financiera; 7) Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler; 8) Transporte, almacenamiento y comunicaciones; 9) Servicios comunales, sociales y personales; y 10) Agricultura, ganadería, caza y silvicultura.

Brasil: 1) Extracción de minerales; 2) Mineral no metálico; 3) Eléctrico y Comunicaciones; 4) Industria metalúrgica; 5) Industria mecánica; 6) Madera y Mobiliario; 7) Papel y gráfico; 8) Caucho, Humo, Cuero; 9) Industria química; 10) Industria textil; 11) Industria del calzado; 12) Construcción civil; 13) Comercio al por menor; 14) Comercio al por mayor; 15) Alimentos y bebidas; 16) Institución financiera; 17) Profesional Administrativo Técnico; 18) Material de transporte; 19) Transporte y Comunicaciones; 20) Alojamiento Comunicaciones; 21) Servicio de utilidad pública; 22) Médicos Dentales; 23) Enseñanza; 24) Administración pública; y 25) Agricultura.

4.1. Región Caribe (Colombia) y región norte (Brasil)

La Región Caribe es la única en Colombia que limita con el Océano Atlántico, un gran potencial en la industria marítima. Esta región está compuesta por siete departamentos, tiene una población de 11 millones de personas (22% de la población total) y un territorio de 132,2 mil km². Para el 2018 la participación de la región dentro del PIB colombiano fue de 15.2%. De los diez sectores económicos, seis actividades económicas son consideradas básicas en 2018: Explotación de Minas y Canteras; Construcción; Suministro de Electricidad Gas y Agua; Transporte, almacenamiento y comunicaciones; Comercio, hoteles y restaurantes; y Servicios comunales, sociales y personales. Su generación de empleo se

encuentra entre las tres regiones colombianas con el multiplicador más bajo, cinco en 2018 (véase la Tabla 1). Es decir, que en la región Caribe cada nuevo puesto laboral en las actividades básicas genera aproximadamente 5 empleos en las actividades no básicas.

Así mismo, analizando el perfil de la base económica de la región Norte en Brasil, se identifican 6 de 25 actividades económicas como básicas: Extracción Mineral; Eléctrico y comunicaciones; Construcción Civil; Servicio de utilidad pública; Administración pública y Agricultura. Las mismas 6 actividades motoras del año 2012 evidenciadas por el trabajo de Martins, Lima y Piffer (2015). Donde nuevamente la actividad de extracción de minerales se destaca entre las cinco regiones brasileñas por la extracción de fosfatos, calizas, cobre, hierro y manganeso. Finalmente, su generación de empleo también continúa siendo la más baja entre las cinco regiones brasileñas con 4,94 en 2018 (véase la Tabla 1).

Tabla 1 - Perfil de las actividades de base económica en la Región Caribe de Colombia y en la Región Norte de Brasil en 2018

Ramas de actividad economica	R. Caribe 2018	Colombia 2018	CL	Base del multiplicador de	Ramas de actividad economica	R. Norte 2018	Brasil 2018	CL	Base del multiplicador de
Explotación de minas y canteras	6,67	33,1	1,17	0,96	Extrativa Mineral	25.387,0	212.629,0	2,09	13.225,60
Suministro de electricidad, gas y agua	14,23	76,2	1,08	1,08	Prod. Mineral Não Metálico	14.417,0	355.016,0	0,71	
Industria manufacturera	254,13	1.773,9	0,83	254,134	Elétrico e Comunicação	23.604,0	227.540,0	1,81	10.589,76
					Indústria Metalúrgica	16.434,0	628.342,0	0,46	16.434,00
					Indústria Mecânica	17.730,0	530.382,0	0,58	17.730,00
					Madeira e Mobiliário	22.803,0	403.254,0	0,99	
					Papel e Gráfico	9.054,0	335.843,0	0,47	
					Borracha, Fumo, Couros	9.560,0	296.481,0	0,56	
					Indústria Química	19.029,0	870.590,0	0,38	19.029,00
					Indústria Têxtil	6.500,0	808.862,0	0,14	6.500,00
					Indústria Calçados	390,0	273.114,0	0,02	390,00
Construcción	164,41	814,0	1,17	23,92	Construção Civil	111.799,0	1.861.846,0	1,05	5.309,94
Comercio, hoteles y restaurantes	681,21	3.712,8	1,06	40,39	Comércio Varejista	415.232,0	7.596.552,0	0,96	
					Comércio Atacadista	84.525,0	1.623.132,0	0,91	
					Alimentos e Bebidas	83.000,0	1.904.255,0	0,76	
Intermediación financiera	31,11	263,3	0,68		Instituição Financeira	27.981,0	860.790,0	0,57	
Actividades inmobiliarias, empresariales y	164,70	1.397,3	0,68		Adm Técnica Profissional	190.763,0	5.386.546,0	0,62	
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	255,31	1.126,4	1,31	60,9	Material de Transporte	17.039,0	464.473,0	0,64	
					Transporte e Comunicações	117.635,0	2.589.060,0	0,79	
					Aloj Comunicações	178.045,0	4.184.282,0	0,74	
Servicios comunales, sociales y personales	499,33	2.789,5	1,04	17,88	Serviço Utilidade Pública	25.616,0	438.048,0	1,02	561,66
					Médicos Odontológicos Vet.	85.367,0	2.152.021,0	0,69	
					Ensino	110.295,0	2.055.964,0	0,94	
					Administração Pública	956.755,0	9.080.653,0	1,84	437.383,28
Agricultura, ganadería, caza y silvic.	17,24	113,2	0,88	17,242	Agricultura	98.126,0	1.491.440,0	1,15	12.822,47
Total de todas las actividades	2.088,36	12.099,7	Emp. Básico	416,51	Total de todas las actividades	2.667.086,00	46.631.115,0	Emp. Básico	539.975,7
			Emp. No Básico	1671,85				Emp. No Básico	2.127.110,3
			Multiplicador del empleo	5,01				Multiplicador del empleo	4,94

Fuente: Elaboración propia, 2021.

4.2. Región Pacífico (Colombia) y Región Centro-oeste (Brasil)

La región Caribe junto a la región Pacífico limitan con el Océano Pacífico, y son un gran potencial en la industria marítima. Esta última es compuesta por cuatro departamentos, tiene una población de 8 millones de personas (17% de la población total) y el menor territorio colombiano con 131,2 mil km². Esta región contribuye, en 2018, con el 13.4% del PIB de Colombia. Aunque la región Pacífico está especializada solo en cuatro actividades de diez en 2018: Industria manufacturera; Comercio, hoteles y restaurantes; Construcción; y Servicios comunales, sociales y personales, es la segunda región colombiana con el mayor multiplicador de empleo básico; su *MEB* es de 25. Es decir, que en la región Pacífico cada nuevo puesto laboral en las actividades básicas genera aproximadamente 25 empleos en las actividades no básicas. En otras palabras, la fuerza laboral básica corresponde al 25% del total de empleos y el 75% restante, corresponde a la fuerza laboral no básica (ver la Tabla 2).

Mientras que al analizar el perfil de la base económica de la región Centro-Oeste en Brasil, se identifican cuatro de 25 actividades económicas como básicas: Alimentos y bebidas; Institución financiera; Administración pública y Agricultura. Dos actividades motoras menos que el año 2012 evidenciadas por el trabajo de Martins, Lima y Piffer (2015). Donde nuevamente la actividad de Agricultura se destaca entre las cinco regiones brasileñas. Finalmente, su generación de empleo ha caído con respecto al 2012 y es la 3ra entre las 5 regiones brasileñas con 7,19 en 2018 (véase la tabla 2).

Tabla 2 - Perfil de las actividades de base económica en la Región Pacífico de Colombia y en la Región Centro-Oeste de Brasil en 2018

Ramas de actividad económica	R. Pacífico 2018	Colombia 2018	CL	Base del multiplicador de empleo	Ramas de actividad económica	R. Centro-Oeste 2018	Brasil 2018	CL	Base del multiplicador de empleo
Explotación de minas y canteras	2,04	33,1	0,47		Extrativa Mineral	14.126,0	212.629,0	0,74	
Suministro de electricidad, gas y agua	9,21	76,2	0,93		Prod. Mineral Não Metálico	21.967,0	355.016,0	0,69	
Industria manufacturera	242,37	1.773,9	1,05	11,04	Elétrico e Comunicação	4.561,0	227.540,0	0,22	
					Indústria Metalúrgica	23.178,0	628.342,0	0,41	23.178,00
					Indústria Mecânica	13.242,0	530.382,0	0,28	13.242,00
					Madeira e Mobiliário	25.121,0	403.254,0	0,69	
					Papel e Gráfico	20.237,0	335.843,0	0,67	
					Borracha, Fumo, Couros	18.077,0	296.481,0	0,68	
					Indústria Química	74.269,0	870.590,0	0,95	74.269,00
					Indústria Têxtil	33.490,0	808.862,0	0,46	33.490,00
					Indústria Calçados	2.684,0	273.114,0	0,11	2.684,00
Construcción	107,80	814,0	1,02	1,66	Construção Civil	151.846,0	1.861.846,0	0,91	
Comercio, hoteles y restaurantes	507,51	3.712,8	1,05	23,35	Comércio Varejista	650.706,0	7.596.552,0	0,96	
					Comércio Atacadista	128.130,0	1.623.132,0	0,88	
					Alimentos e Bebidas	212.725,0	1.904.255,0	1,25	42.031,22
					Instituição Financeira	84.334,0	860.790,0	1,09	7.174,43
Intermediación financiera	29,66	263,3	0,86		Adm Técnica Profissional	411.998,0	5.386.546,0	0,85	
Actividades inmobiliarias, empresariales y	150,75	1.397,3	0,83		Material de Transporte	6.963,0	464.473,0	0,17	
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	138,20	1.126,4	0,94		Transporte e Comunicações	196.847,0	2.589.060,0	0,85	
					Aloj Comunicações	365.225,0	4.184.282,0	0,97	
Servicios comunales, sociales y personales	377,22	2.789,5	1,04	13,47	Serviço Utilidade Pública	34.536,0	438.048,0	0,88	
					Médicos Odontológicos Vet.	185.034,0	2.152.021,0	0,96	
					Ensino	167.598,0	2.055.964,0	0,91	
					Administração Pública	1.042.460,0	9.080.653,0	1,28	228.487,63
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	13,06	113,2	0,89	13,06	Agricultura	290.570,0	1.491.440,0	2,17	156.880,17
Total de todas las actividades	1.577,82	12.099,7	Emp. Básico	62,58	Total de todas las actividades	4.179.924,00	46.631.115,0	Emp. Básico	581.436,5
			Emp. No Básico	1515,24				Emp. No Básico	3.598.487,6
			Multiplicador del empleo	25,21				Multiplicador del empleo	7,19

Fuente: Elaboración propia, 2021.

4.3. Región Orinoquía (Colombia) y Región Noreste (Brasil)

La región Orinoquía es la más importante en Colombia por sus recursos minero-energéticos, compuesta por cuatro departamentos de los cuales en dos se encuentran los pozos de extracción de crudo más importantes del país e, inclusive, según Avila y Oliveira (2018), posee el primer y segundo departamento con el PIB per cápita más alto del país. Su población es muy pequeña con 1,7 millones de personas (solo un 3% de la población total) con el segundo territorio más grande entre las regiones 254,3 mil km². Para el 2018, la participación en el PIB nacional de la Orinoquía fue del 5.3%

En 2018 la región Orinoquía tenía como actividades básicas, los sectores de: Explotación de Minas y Canteras; Construcción; Suministro de Electricidad Gas y Agua; Comercio, hoteles y restaurantes; Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca; y Servicios comunales, sociales y personales. Es de resaltar que es la región con la actividad básica de mayor cociente de localización en 2018 con 3,71 con su actividad de Explotación de minas y canteras. De igual forma, el tercer mayor cociente de localización con la Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca; 2,30 (véase Tabla 3). Sin embargo, aunque la región Orinoquia junto a las regiones colombianas Amazónica y Caribe tienen la mayor cantidad de actividades especializadas, seis de diez, poseen los multiplicadores de empleo más bajos. Ninguna supera la generación de cinco puestos de trabajo no básicos, por cada empleo básico creado.

Mientras que, al analizar el perfil de la base económica de la región Noreste en Brasil, se identifican seis de 25 actividades económicas como básicas: Producción mineral no metálica; Industria calzados; Construcción Civil; Servicios de utilidad pública; Enseñanza; y Administración pública. Esto es una actividad motora a menos que en el año 2012, evidenciadas por el trabajo de Martins, Lima y Piffer (2015). Donde la actividad de Industria de Calzado se destaca entre las cinco regiones brasileñas. Finalmente, su

generación de empleo ha caído con respecto al 2012 y es la 4ta entre las cinco regiones brasileñas con 5,63 en 2018 (véase la Tabla 3).

Tabla 3 - Perfil de las actividades de base económica en la Región Orinoquía de Colombia y en la Región Noreste de Brasil en 2018

Ramas de actividad económica	R.Orinoquía 2018	Colombia 2018	CL	Base del multiplicador de	Ramas de actividad económica	R. Noreste 2018	Brasil 2018	CL	Base del multiplicador de
Explotación de minas y canteras	3,32	33,1	3,71	2,43	Extrativa Mineral	36.457,0	212.629,0	0,92	
					Prod. Mineral Não Metálico	69.072,0	355.016,0	1,05	3.238,11
Suministro de electricidad, gas y agua	2,91	76,2	1,41	0,85	Elétrico e Comunicação	13.885,0	227.540,0	0,33	
Industria manufacturera	24,58	1.773,9	0,51	24,577	Indústria Metalúrgica	50.812,0	628.342,0	0,44	50.812,00
					Indústria Mecânica	27.948,0	530.382,0	0,28	27.948,00
					Madeira e Mobiliário	30.537,0	403.254,0	0,41	
					Papel e Gráfico	37.298,0	335.843,0	0,60	
					Borracha, Fumo, Couros	27.361,0	296.481,0	0,50	
					Indústria Química	94.931,0	870.590,0	0,59	94.931,00
					Indústria Têxtil	140.858,0	808.862,0	0,94	140.858,00
					Indústria Calçados	105.452,0	273.114,0	2,08	54.805,96
Construcción	27,02	814,0	1,23	5	Construção Civil	357.796,0	1.861.846,0	1,04	12.536,75
Comercio, hoteles y restaurantes	121,70	3.712,8	1,21	21,28	Comércio Varejista	1.323.375,0	7.596.552,0	0,94	
					Comércio Atacadista	268.313,0	1.623.132,0	0,89	
					Alimentos e Bebidas	318.101,0	1.904.255,0	0,90	
Intermediación financiera	4,84	263,3	0,68		Instituição Financeira	97.587,0	860.790,0	0,61	
Actividades inmobiliarias, empresariales y	28,37	1.397,3	0,75		Adm Técnica Profissional	920.043,0	5.386.546,0	0,92	
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	28,00	1.126,4	0,92		Material de Transporte	31.750,0	464.473,0	0,37	
					Transporte e Comunicações	355.410,0	2.589.060,0	0,74	
					Aloj Comunicações	664.925,0	4.184.282,0	0,86	
Servicios comunales, sociales y personales	79,46	2.789,5	1,05	4,01	Serviço Utilidade Pública	90.463,0	438.048,0	1,11	9.231,73
					Médicos Odontológicos Vet.	378.917,0	2.152.021,0	0,95	
					Ensino	416.567,0	2.055.964,0	1,09	35.310,67
					Administração Pública	2.541.410,0	9.080.653,0	1,51	857.500,91
Agricultura, ganadería, caza y silvic.	7,05	113,2	2,30	3,99	Agricultura	247.969,0	1.491.440,0	0,90	247.969,00
Total de todas las actividades	327,24	12.099,7	Emp. Básico	62,14	Total de todas las actividades	8.647.237,00	46.631.115,0	Emp. Básico	1.535.142,1
			Emp. No Básico	265,10				Emp. No Básico	7.112.094,9
			Multiplicador del empleo	5,27				Multiplicador del empleo	5,63

Fuente: Elaboración propia, 2021.

4.4. Región Andina (Colombia) y Región Sureste (Brasil)

La Región Andina es la única en Colombia que limita con todas las demás regiones, facilitando la logística de transporte al centro del país. Está compuesta por 10 departamentos y el distrito capital (Bogotá) y para el 2018 reúnen más del 64.5% del PIB del país. Es la región colombiana con mayor población con 30 millones de habitantes (55% de la población total) y un territorio de 220,5 mil km². Aunque la región andina está especializada solo en tres actividades de diez en 2018: Industria manufacturera; Intermediación financiera y Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler, se resalta que estas dos últimas son las únicas especializadas del país. Así mismo, posee las otras seis actividades con un cociente de localización superior a 0,94 (muy cercano a ser economías básicas). Finalmente, la región Andina en el 2018 presentó el mayor multiplicador de empleo entre las regiones colombianas con 27,16. Es decir, que en la región Andina cada nuevo puesto laboral en las actividades básicas genera aproximadamente 27 empleos en las actividades no básicas. En otras palabras, la fuerza laboral básica corresponde al 27% del total de empleos y el 73% restante, corresponde a la fuerza laboral no básica (véase la tabla 4), resultado que coincide con los hallazgos presentados por Martínez, Avila y Oliveira (2019), tras analizar las 13 ciudades principales de Colombia, donde siete son capitales de esta región.

Ahora bien, al analizar el perfil de la base económica de la región Noreste en Brasil, se identifican 19 de 25 actividades económicas como básicas, siendo la región brasileña con mayor número de actividades motoras, exceptuando los sectores de: Madera y muebles; Industria Textil; Industria de Calzado; Alimentos y bebidas; Administración pública y Agricultura. Dos actividades motoras más que el año 2012 evidenciadas por el trabajo de Martins, Lima y Piffer (2015). Finalmente, también presenta el mayor multiplicador de empleo entre las regiones brasileñas con 8,9. En

otras palabras, en la región Sureste cada nuevo puesto laboral en las actividades básicas genera aproximadamente nueve empleos en las actividades no básicas (véase la Tabla 4).

Tabla 4 - Perfil de las actividades de base económica en la Región Andina de Colombia y en la Región Sureste de Brasil en 2018

Ramas de actividad economica	R. Andina 2018	Colombia 2018	CL	Base del multiplicador de	Ramas de actividad economica	R. Sureste 2018	Brasil 2018	CL	Base del multiplicador de
Explotación de minas y canteras	20,82	33,1	0,95		Extrativa Mineral	119.103,0	212.629,0	1,14	14.632,68
Suministro de electricidad, gas y agua	48,73	76,2	0,97		Prod. Mineral Não Metálico	175.059,0	355.016,0	1,00	630,13
Industria manufacturera	1.245,41	1.773,9	1,06	74,89	Elétrico e Comunicação	120.961,0	227.540,0	1,08	9.164,50
					Indústria Metalúrgica	379.966,0	628.342,0	1,23	71.244,74
					Indústria Mecânica	300.206,0	530.382,0	1,15	39.615,12
					Madeira e Mobiliário	137.235,0	403.254,0	0,69	
					Papel e Gráfico	179.510,0	335.843,0	1,09	14.501,34
					Borracha, Fumo, Couros	164.677,0	296.481,0	1,13	19.007,94
					Indústria Química	522.055,0	870.590,0	1,22	94.310,81
					Indústria Têxtil	370.191,0	808.862,0	0,93	370.191,00
					Indústria Calçados	66.607,0	273.114,0	0,50	66.607,00
					Construção Civil	940.864,0	1.861.846,0	1,03	26.089,18
Construcción	504,98	814,0	0,94		Comércio Varejista	3.798.154,0	7.596.552,0	1,02	65.764,50
Comercio, hoteles y restaurantes	2.361,1	3.712,8	0,96		Comércio Atacadista	834.851,0	1.623.132,0	1,05	37.362,77
					Alimentos e Bebidas	802.254,0	1.904.255,0	0,86	
Intermediación financiera	196,01	263,3	1,13	22,26	Instituição Financeira	504.041,0	860.790,0	1,19	81.111,81
Actividades inmobiliarias, empresariales y	1.046,41	1.397,3	1,13	124,42	Adm Técnica Profissional	3.085.848,0	5.386.546,0	1,17	439.293,65
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	693,17	1.126,4	0,93		Material de Transporte	314.149,0	464.473,0	1,38	85.940,97
					Transporte e Comunicações	1.431.533,0	2.589.060,0	1,13	159458,46
					Aloj Comunicações	2.287.746,0	4.184.282,0	1,11	231896,16
Servicios comunales, sociales y personales	1.794,90	2.789,5	0,98		Serviço Utilidade Pública	214.257,0	438.048,0	1,00	
					Médicos Odontológicos Vet.	1.160.982,0	2.152.021,0	1,10	103.636,43
					Ensino	1.022.434,0	2.055.964,0	1,01	12.283,81
					Administração Pública	3.346.973,0	9.080.653,0	0,75	
Agricultura, ganadería, caza y silvicult.	72,43	113,2	0,97	72,43	Agricultura	631.460,0	1.491.440,0	0,86	631.460,00
Total de todas las actividades	7.983,95	12.099,7	Emp. Básico	294,00	Total de todas las actividades	22.911.116,00	46.631.115,0	Emp. Básico	2.574.203,0
			Emp. No Básico	7689,95				Emp. No Básico	20.336.913,0
			Multiplicador del empleo	27,16				Multiplicador del empleo	8,90

Fuente: Elaboración propia, 2021.

4.5. Región Amazónica (Colombia) y Región Sur (Brasil)

La región amazónica es la más importante por su biodiversidad (considerada como el pulmón de la Tierra), está compuesta por seis departamentos de los cuales cinco son considerados constitucionalmente como nuevos departamentos. Aunque es la región colombiana más grande en territorio, con 403 mil km² posee solo 1,1 millón de habitantes (2% de la población total) según el DANE (2021); así mismo, la participación de esta región en el PIB de Colombia es el 1% lo cual contribuye a explicar en parte cómo, pese a ser una región con seis actividades consideradas básicas en 2018 - Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca; Construcción; Suministro de Electricidad Gas y Agua; Transporte, almacenamiento y comunicaciones; Comercio, hoteles y restaurantes; y Servicios comunales, sociales y personales - es la región con la menor condición para estimular la generación de empleo. Es decir, la región amazónica en 2018 posee el multiplicador de empleo más bajo de Colombia con 4,7. Evidenciando que en la región Amazónica cada nuevo puesto laboral en las actividades básicas genera aproximadamente cinco empleos en las actividades no básicas. En otras palabras, la fuerza laboral básica corresponde al 4,7% del total de empleos y el 94,3% restante, corresponde a la fuerza laboral no básica (véase la tabla 5).

Ahora bien, al analizar el perfil de la base económica de la región Sur en Brasil, se identifican 15 de 25 actividades económicas como básicas, siendo la segunda región brasileña con mayor número de actividades motoras, exceptuando los sectores de: Extracción Minera; Construcción civil; Institución Financiera; Administración técnica profesional; Alojamiento y comunicaciones; Servicios de utilidad pública; Médicos dentales; Enseñanza; Administración pública; y Agricultura. Una actividad motora menos que en el año 2012 evidenciadas por el trabajo de Martins, Lima y Piffer (2015). Finalmente, también presenta el segundo mayor multiplicador de empleo entre las regiones brasileñas con 8,1. Es decir, que en la región

Sur cada nuevo puesto laboral en las actividades básicas genera aproximadamente ocho empleos en las actividades no básicas (véase la Tabla 5).

Tabla 5 - Perfil de las actividades de base económica en la Región Amazónica de Colombia y en la Región Sur de Brasil en 2018

Ramas de actividad económica	R. Amazónica 2018	Colombia 2018	CL	Base del multiplicador de empleo	Ramas de actividad económica	R. Sur 2018	Brasil 2018	CL	Base del multiplicador de empleo
Explotación de minas y canteras	0,25	33,1	0,73		Extrativa Mineral	17.556,0	212.629,0	0,47	
Suministro de electricidad, gas y agua	1,15	76,2	1,49	0,38	Prod. Mineral Não Metálico	74.501,0	355.016,0	1,19	11.876,00
Industria manufacturera	7,44	1.773,9	0,41	7,437	Elétrico e Comunicação	64.529,0	227.540,0	1,61	24.390,83
					Indústria Metalúrgica	157.952,0	628.342,0	1,43	47.112,16
					Indústria Mecânica	171.256,0	530.382,0	1,83	77.696,35
					Madeira e Mobiliário	187.558,0	403.254,0	2,64	116.423,79
					Papel e Gráfico	89.744,0	335.843,0	1,51	30.501,13
					Borracha, Fumo, Couros	76.806,0	296.481,0	1,47	24.506,60
					Indústria Química	160.306,0	870.590,0	1,04	6.733,49
					Indústria Têxtil	257.823,0	808.862,0	1,81	115.139,34
					Indústria Calçados	97.981,0	273.114,0	2,03	49.803,55
Construcción	9,76	814,0	1,19	1,53	Construção Civil	299.541,0	1.861.846,0	0,91	
Comercio, hoteles y restaurantes	41,31	3.712,8	1,10	3,78	Comércio Varejista	1.409.085,0	7.596.552,0	1,05	69.049,43
					Comércio Atacadista	307.313,0	1.623.132,0	1,07	20.991,70
					Alimentos e Bebidas	488.175,0	1.904.255,0	1,45	152.263,47
Intermediación financiera	1,70	263,3	0,64		Instituição Financeira	146.847,0	860.790,0	0,97	
Actividades inmobiliarias, empresariales y	7,05	1.397,3	0,50		Adm Técnica Profissional	777.894,0	5.386.546,0	0,82	
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	11,71	1.126,4	1,03	0,32	Material de Transporte	94.572,0	464.473,0	1,15	12.638,73
					Transporte e Comunicações	487.635,0	2.589.060,0	1,07	30923,52
					Aloj Comunicações	688.341,0	4.184.282,0	0,93	
Servicios comunales, sociales y personales	38,56	2.789,5	1,37	10,36	Serviço Utilidade Pública	73.176,0	438.048,0	0,95	
					Médicos Odontológicos Vet.	341.721,0	2.152.021,0	0,90	
					Ensino	339.070,0	2.055.964,0	0,93	
					Administração Pública	1.193.055,0	9.080.653,0	0,74	
Agricultura, ganadería, caza y silvicult.	3,39	113,2	2,96	2,24	Agricultura	223.315,0	1.491.440,0	0,85	223.315,00
Total de todas las actividades	122,29	12.099,7	Emp. Básico	26,05	Total de todas las actividades	8.225.752,00	46.631.115,0	Emp. Básico	1.013.365,1
			Emp. No Básico	96,25				Emp. No Básico	7.212.386,9
			Multiplicador del empleo	4,70				Multiplicador del empleo	8,12

Fuente: Elaboración propia, 2021.

Como conclusión preliminar, podría afirmarse que las regiones Orinoquia, Amazónica y Caribe son las regiones con mayor número de actividades básicas, pero también, son las de menor generación de empleo básico, lo cual se debe en parte a su alta dependencia sobre los recursos económicos producto de la explotación minero-energética (ventajas naturales), hallazgos que coinciden con el trabajo de Mendoza y Campo (2016). No obstante, lo cierto es que son las tres regiones de menor desarrollo regional entre las regiones colombianas.

Mientras que en Brasil son las regiones Norte, Noreste y Centro-Oeste las tres regiones de menor especialización entre sus actividades productivas (dado que, de las 25 actividades productivas de Brasil, ninguna está especializada en más de tres regiones y el promedio es de dos regiones por actividad motora), con menos del 24% de actividades básicas, también son las tres regiones brasileñas de menor generación de empleo. Sin embargo, son las regiones brasileñas del Sureste y del Sur las que tienen el 76% y el 60% de las actividades motoras, respectivamente. Esto aunado a que la región Sureste posee tres actividades básicas que ninguna otra región posee: Administración técnica profesional, Alojamiento de comunicaciones y Médicos dentales. Finalmente, la región Sur también posee dos actividades básicas que ninguna otra región brasileña tiene: Madera y mobiliario y la Industria Textil.

En síntesis, mientras Colombia es jalado por las regiones Centro-Oeste; región Andina, seguida por el Este; región Pacífico (a través de la generación de empleo y casi todas sus ramas de actividad muy cercanas al grado de actividad básica - cocientes de localización superiores al 0,96), en Brasil, son las regiones Sureste y Sur, las que jalonan la economía nacional.

Desde el ámbito de la geografía económica, la concentración geográfica de las actividades económicas ocurre por el aprovechamiento de las economías de escala que provienen de la combinación de los rendimientos crecientes, los costos de transporte y la demanda de los bienes y servicios. Es decir, la demanda condiciona la localización de la

producción, de tal manera que el mercado se hace mayor en la medida que los fabricantes o industriales se van localizando en un determinado lugar. A partir de esta consideración, los resultados arrojados por nuestro modelo parecen estar ajustados con esta teoría; ya que, a primera vista, la producción se ubica allí donde presenta menores costos de transporte con facilidad de contacto con el mercado global, más allá del mercado local, por lo que las actividades básicas tienden a estar en la parte costera con alto aprovechamiento de la infraestructura portuaria.

Este mismo análisis aplicado a los resultados de Colombia, parece un poco contraintuitivo, ya que se esperaría, al igual que en Brasil, que las actividades básicas se ubicaran cerca de las zonas portuarias, es decir, sobre las regiones caribe y pacífica, lo cual no ocurre; pues estas actividades se sitúan al interior del país (región andina), muy lejos de los puertos con altos costos de distribución, dada la precaria infraestructura logística y de transporte a nivel nacional.

Ahora bien, en las Tablas 6 y 7 se presentan los resultados del coeficiente de asociación geográfica de Colombia y Brasil, respectivamente. A través de los siguientes intervalos para su análisis: $CAG = 0$ Asociación total (*); $0,1 \leq CAG \leq 0,34$ = Asociación significativa; $0,35 \leq CAG \leq 0,68$ = Asociación media; $0,69 \leq CAG \leq 1,04$ = Asociación débil, se determinará qué sectores están distribuidos regionalmente de la misma forma que el sector de referencia. Por ende, se evidencia que todas las RAE de las cinco regiones de Colombia y de Brasil (exceptuando el sector de Industria del calzado – 1/25) están asociadas significativamente. Así mismo, en las tablas 6 y 7 se presenta en escalas de grises para cada sector la cantidad de regiones donde es un motor de la economía (actividad básica), discriminado por CL igual y mayor a la unidad, reflejando para las regiones colombianas el gran peso que tienen los sectores de Explotación de Minas y Canteras y el de Agricultura, para generar mayor eficiencia en los procesos productivos teniendo en cuenta el alto grado de asociación geográfica.

Tabla 6 - Coeficiente de Asociación Geográfica en las regiones de Colombia 2018

Sectores	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	CL ≥ 1	CL ≥ 2	CL ≥ 3	R*
1. Explotación de Minas y Canteras	*										1	-	1	2
2. Suministro de Electricidad Gas y Agua	0,08	*									3	-	-	3
3. Industria manufacturera	0,15	0,08	*								2	-	-	2
4. Construcción	0,08	0,03	0,09	*							4	-	-	4
5. Comercio, hoteles y restaurantes	0,09	0,02	0,07	0,02	*						4	-	-	4
6. Intermediación financiera	0,17	0,11	0,05	0,12	0,11	*					1	-	-	1
7. Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	0,17	0,11	0,05	0,13	0,11	0,01	*				1	-	-	1
8. Transporte, almacenamiento y comunicaciones	0,09	0,04	0,10	0,02	0,04	0,13	0,13	*			2			2
9. Servicios comunales, sociales y personales	0,09	0,02	0,06	0,03	0,01	0,10	0,11	0,05	*		4			4
10. Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	0,09	0,04	0,08	0,07	0,05	0,10	0,11	0,08	0,05	*		2		2

R* = Cantidad de regiones con el sector de referencia como actividad básica.

Fuente: Elaboración propia, 2021.

Tabla 7 - Coeficiente de Asociación Geográfica en las regiones de Brasil 2018

Sectores	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	R*
1 Extrativa Mineral	**																									2
2 Prod. Mineral Não Metálico	0,15	**																								3
3 Indústria Metalúrgica	0,21	0,15	**																							2
4 Indústria Mecânica	0,25	0,19	0,08	**																						2
6 Elétrico e Comunicações	0,20	0,18	0,11	0,08	**																					3
6 Material de Transporte	0,24	0,18	0,08	0,13	0,15	**																				2
7 Madeira e Mobiliário	0,38	0,27	0,27	0,23	0,24	0,34	**																			1
8 Papel e Gráfico	0,18	0,10	0,07	0,09	0,09	0,15	0,23	**																		2
9 Borracha, Fumo, Couros	0,18	0,11	0,05	0,08	0,10	0,13	0,23	0,03	**																	2
10 Indústria Química	0,16	0,13	0,08	0,15	0,18	0,11	0,32	0,09	0,09	**																2
11 Indústria Têxtil	0,24	0,11	0,17	0,14	0,17	0,25	0,22	0,11	0,14	0,20	**															1
12 Indústria Calçados	0,49	0,34	0,41	0,37	0,40	0,47	0,31	0,37	0,39	0,45	0,25	**														2
13 Alimentos e Bebidas	0,22	0,10	0,18	0,21	0,20	0,26	0,22	0,12	0,14	0,18	0,11	0,32	**													2
14 Serviço Utilidade Pública	0,13	0,05	0,20	0,23	0,20	0,22	0,30	0,15	0,16	0,13	0,15	0,37	0,12	**												3
15 Construção Civil	0,11	0,05	0,19	0,22	0,19	0,21	0,30	0,14	0,15	0,12	0,16	0,39	0,13	0,02	**											3
16 Comércio Varejista	0,12	0,04	0,17	0,20	0,18	0,19	0,28	0,12	0,13	0,10	0,13	0,39	0,10	0,04	0,03	**										2
17 Comércio Atacadista	0,12	0,05	0,15	0,19	0,16	0,18	0,28	0,10	0,11	0,09	0,14	0,39	0,10	0,05	0,04	0,02	**									2
18 Instituição Financeira	0,14	0,13	0,10	0,15	0,18	0,13	0,32	0,10	0,09	0,03	0,21	0,46	0,16	0,12	0,11	0,10	0,09	**								2
19 Adm Técnica Profissional	0,08	0,09	0,14	0,18	0,21	0,16	0,34	0,12	0,11	0,08	0,18	0,43	0,16	0,08	0,07	0,07	0,06	0,06	**							1
20 Transporte e Comunicações	0,12	0,08	0,11	0,15	0,15	0,14	0,29	0,08	0,07	0,06	0,17	0,42	0,13	0,09	0,08	0,06	0,04	0,05	0,05	**						2
21 Aloj Comunicações	0,10	0,08	0,14	0,18	0,18	0,17	0,31	0,10	0,10	0,07	0,17	0,42	0,13	0,07	0,06	0,05	0,04	0,06	0,04	0,03	**					1
22 Médicos Odontológicos Vet	0,10	0,07	0,16	0,19	0,19	0,18	0,32	0,11	0,12	0,09	0,16	0,41	0,13	0,06	0,04	0,04	0,04	0,07	0,03	0,05	0,02	**				1
23 Ensino	0,13	0,04	0,19	0,23	0,20	0,22	0,30	0,14	0,15	0,13	0,15	0,38	0,12	0,01	0,01	0,03	0,04	0,11	0,08	0,08	0,06	0,05	**			2
24 Administração Pública	0,21	0,20	0,36	0,39	0,32	0,38	0,33	0,30	0,31	0,28	0,28	0,33	0,18	0,16	0,17	0,19	0,20	0,26	0,22	0,24	0,21	0,20	0,16	**		3
25 Agricultura	0,20	0,16	0,28	0,32	0,28	0,31	0,32	0,23	0,24	0,21	0,21	0,43	0,11	0,12	0,12	0,13	0,18	0,15	0,17	0,14	0,13	0,13	0,15	**		2

Fuente: Elaboración propia, 2021.

5 Conclusiones y recomendaciones

Este artículo analizó el perfil de la base económica de las regiones de Colombia y Brasil utilizando indicadores de análisis regional. Esta herramienta teórica y metodológica permitió identificar aspectos relacionados con el crecimiento del empleo de cada región frente a la economía colombiana y brasileña, respectivamente. Así, se identificaron las principales ramas de actividad económica de las macrorregiones colombianas y brasileñas y se consideraron las actividades de base económica, es decir, las actividades motoras (básicas) de cada región de estos países.

Según los resultados de los Cocientes de Localización, se evidencia que los sectores especializados, que más aportan en la generación de empleo en las regiones colombianas, son el sector Comercio y el sector de la Construcción, dado que son los motores de crecimiento en cuatro de las cinco regiones. En cuanto a los sectores básicos que registran la más baja participación regional son las Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler, y la Intermediación financiera, debido a que solo se encuentran especializados cada uno en una región. Así mismo en Brasil, no hay una rama de actividad económica base en más de tres regiones, a excepción de cinco actividades: Administración técnica profesional; Alojamiento de comunicaciones; Médicos dentales; Madera y mobiliario; y la Industria Textil, que solo se encuentran especializadas en una región.

Entre las regiones colombianas, la Amazónica, Caribe y Orinoquía sobresalen al poseer seis actividades económicas de las diez como actividades motoras en su economía, seguidas por la región Pacífico con cuatro. Mientras la región Andina es particular porque, aunque posee solo tres actividades básicas de diez posibles, tiene seis actividades con un cociente de localización superior a 0,94. Así mismo, en Brasil las regiones del Sureste y del Sur poseen de las 25 actividades productivas el 76% y el 60% de las actividades motoras, respectivamente. Mientras sus regiones Norte, Noreste y Centro-Oeste no poseen cada una más del 24% de actividades especializadas.

Teniendo en cuenta el *MEB* entre las regiones colombianas, la región donde cada nuevo empleo en el sector básico estimula la generación de aproximadamente 27 empleos en el sector no básico es la Andina, seguida por la región Pacífico con 25 en 2018. Mientras que la región Amazónica es la región con el más bajo *MEB* y, por tanto, la más débil en la generación de empleos en el sector no básico con aproximadamente cinco empleos. Así mismo, en Brasil la región donde cada nuevo empleo en el sector básico estimula la generación de aproximadamente nueve puestos laborales en el sector no básico es la Sureste, seguida por la región Sur con ocho en 2018. Por otro lado, la región brasileña que genera menos empleo es la Norte,

con aproximadamente cinco empleos no básicos por cada empleo básico creado.

En síntesis, los cocientes de localización y los coeficientes de asociación geográfica de las regiones colombianas reflejan que la economía continúa dependiendo de tres actividades básicas: Agricultura, Construcción y Comercio; una actividad primaria, una secundaria y una terciaria, respectivamente. Aunado a que Colombia es jalonada por las regiones de Centro-Oeste - región Andina -, seguida por la región Este - región pacífico. Mientras en Brasil, son las regiones Sureste y Sur, las que jalonan la economía nacional. Tal resultado en el caso de Colombia parece un poco contraintuitivo, ya que se esperaría que ocurriera lo mismo que en Brasil, donde hay acceso al Océano Atlántico, compartido por cuatro regiones con grandes zonas portuarias, en que dos de las cuales lideran la economía nacional. Ya Colombia es un país que posee acceso a dos océanos - Atlántico y Pacífico -, con solo dos regiones que se distribuyen el 97% de su extensión y donde se encuentran las zonas portuarias más importantes del país, las regiones caribe y pacífica, pero no son las que lideraran la economía nacional. Las actividades motoras de la economía nacional se sitúan al interior del país (región andina), muy lejos de los puertos con altos costos de distribución, dada la precaria infraestructura logística y de transporte a nivel nacional.

A manera de reflexión, debemos recordar que Brasil en extensión es más de siete veces el territorio colombiano, posee cerca de seis veces su población total en 2020, su PIB es casi cinco veces el colombiano en 2018, adicionalmente tiene mejor discriminadas y medidas sus ramas de actividad económica. Si bien se hizo un gran esfuerzo para mostrar visualmente las 10 RAE colombianas frente a las 25 RAE brasileñas, la intención del ejercicio fue presentar el potencial de cada rama de actividad productiva dentro de la dinámica económica para generar empleos tanto directos como indirectos en los dos países. Teniendo como primera medida el aprendizaje colombiano a través de las regiones brasileñas, a la par de este trabajo como herramienta disponible para que los hacedores de

política económica puedan trazar una nueva ruta de desarrollo y crecimiento económico.

6 Referencias

ALVES, Lucir Reinaldo. Indicadores de localização, especialização e estruturação regional. In: PIACENTI, C. A.; FERRARA DE LIMA, J. (Ed.), **Análise regional: metodologias e indicadores**. Curitiba (Brasil): Camões, p. 63-87, 2012.

AVILA, Cristian; CAMARGO, Wainesten; OLIVEIRA, Nilton. Localización y especialización productiva: el caso de la región amazoroquia de Colombia. **Anais XVIII ENANPUR**, 2019. Disponible en: <http://anpur.org.br/xviiienanpur/anais>. Consultado en: 05 jul. 2021.

AVILA, Cristian; OLIVEIRA, Nilton. **Desarrollo y crecimiento económico. Casanare -lecciones aprendidas**. Colombia: Jotamar. UFT, UNAD & CCC, p. 193, sept. 2018.

AVILA, Cristian; SANABRIA, Segundo; OLIVEIRA, Nilton. Localización y especialización productiva: la región de la amazonía colombiana. **Revista RAEGA - O espaço geográfico em análise**. vol. 52, p. 60–83, nov. 2021. DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/raega.v52i0.76860>

DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística). **Gran Encuesta Integrada de Hogares 2018**. DANE, 2018. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo#2018>. Consultado en: 05 jul. 2021.

DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística). **Cuentas nacionales departamentales: PIB por departamento**. DANE, 2021. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-departamentales>. Consultado en: 10 jul. 2021.

DUMAIS, Sonia; MALO, Marie-Claire; RAUFFLET, Emmanuel. Les liens d'interrelation et le dynamisme économique d'une MRC gaspésienne. **Organisations et Territoires**, vol. 14, no. 1, p. 79-86, 2005. Disponible en: <http://revues.uqac.ca/index.php/revueot/article/view/652/551>. Consultado en: 11 dec. 2021.

FURTADO, Celso. Teoria e política do desenvolvimento econômico. 19º ed. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1987.

HADDAD, Paulo Roberto. (Org.). **Economia regional: teorias e métodos de análise**. Fortaleza (Brasil): Banco do Nordeste do Brasil SA, Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste, 1989.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). **Relación Anual de Informaciones Sociales - RAIS**, 2021. Disponible en: <https://biblioteca.ibge.gov.br/biblioteca-catalogo.html?acervo=todos&campo=todos&digital=false&texto=Pos-Industrial>. Consultado en: 08 jul. 2021.

KRUGMAN, Paul. Increasing returns and economic geography. **Journal of Political Economy**, Washington (DC), no 99, p.483-499, 1991.

LIRA, Luis; QUIROGA, Bolívar. **Técnicas de análisis regional, Series Manuales-CEPAL**, ILPES, Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2009. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/5500>. Consultado en: 06 jul. 2021.

MARTÍNEZ, María; AVILA, Cristian; OLIVEIRA, Nilton. Localización y especialización productiva: el caso de las trece ciudades principales en Colombia. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional. G&DR**. v. 15, n. 6, Edição Especial, p. 216-230, nov. 2019. Disponible en: <https://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/5196>. Consultado en: 04 jul. 2021.

MARTINS, Helder; LIMA, Jandir; PIFFER, Moacir. Indicadores de Base Econômica: uma aplicação para as Regiões Brasileiras. **Caderno de Geografia**, v. 25, n. 43, pp. 206-220. 2015. DOI: <https://doi.org/10.5752/P.2318-2962.2015v25n43p206>

MENDOZA, Henry; CAMPO, Jacobo. **Postura fiscal y crecimiento económico regional en Colombia**. Bogotá: Universidad Católica de Colombia. 2016. Disponible en: <http://www.scielo.org.co/pdf/rfce/v24n2/v24n2a03.pdf>. Consultado en: 07 jul. 2021.

NORTH, Douglass. A agricultura no crescimento econômico. In: SCHWARTZMAN, Jacques. (Ed.), **Economia Regional: Textos Escolhidos**. Belo Horizonte, Brasil: Cedeplar/Cetrede-Minter. 1977, p. 333-343.

PIACENTI, Carlos et al. A dinâmica da base de exportação das regiões do Brasil. **Estudo e debate**, vol. 09, nº 02, p. 95-109, 2002.

RODRÍGUEZ, Vicente. Especialización, concentración sectorial y crecimiento en las tres Españas económicas en el período 1962-1993. **Revista Asturiana de Economía**, 10, p. 171-195, 1997.

SANABRIA, Segundo Abrahán. Microdinámica evolutiva de los desequilibrios económicos regionales: una propuesta metodológica. **Revista de Estudios Regionales**, 3, p. 93-115, 2019. Disponible en: <https://ideas.repec.org/a/rer/articu/v3y2019p93-115.htm>. Consultado en 01 jul. 2021.



PROTECCIÓN JURÍDICA DEL LUDÓPATA Y LIBERACIÓN DE LOS JUEGOS DE AZAR: UN ANÁLISIS COMPARATIVO ENTRE BRASIL, COLOMBIA Y ESPAÑA

*TUTELA JURÍDICA DO LUDOPATA E LIBERAÇÃO DOS JOGOS DE AZAR:
UMA ANÁLISE COMPARADA ENTRE BRASIL, COLÔMBIA E ESPANHA*

*LEGAL PROTECTION OF THE LUDOPATH AND LIBERATION OF GAMBLING:
A COMPARATIVE ANALYSIS BETWEEN BRAZIL, COLOMBIA AND SPAIN*

Lucas Fernandes da Costa¹ 

Víctor Gabriel de Oliveira Rodríguez² 

Universidade de São Paulo

Eduardo Saab Marchiori³ 

Universidade de Ribeirão Preto

Resumen: El objetivo de este trabajo es analizar la tutela del ludópata a partir del tratamiento que se da en los ordenamientos jurídicos brasileño, colombiano y español. Mediante el método de derecho comparado, se analiza el contraste entre las políticas sanitarias y penales dirigidas a personas diagnosticadas con el llamado juego patológico. En este escenario, inicialmente, retomaremos el tema de la liberación de los juegos de azar y del uso del juego patológico como argumento, si no a favor de la prohibición de la práctica, en pro de la imposición de límites a su explotación económica. A continuación, analizaremos el tratamiento al juego y a los ludópatas observado en los países seleccionados, destacando el contraste entre las políticas de incentivo y prohibición del juego, y sus consecuencias para la política sanitaria dirigida al tratamiento del juego patológico. Finalmente, analizaremos, desde lo anterior, el argumento del juego patológico eventualmente para la promoción de políticas criminales, o como un tema de salud pública. En conclusión, buscaremos presentar la desconexión de la política de salud de la criminalización de la actividad económica.

¹ Doutor em Ciências pelo Programa de Pós-Graduação Integração da América Latina da Universidade de São Paulo e Candidato ao Pós-doutorado em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. E-mail: lucasfdacosta.adv@gmail.com

² Professor de Graduação da FDRP-USP. Mestre e Doutor em Direito Penal pela Universidade de São Paulo. Especialista em Direito Penal pela Universidade de Coimbra/ IBCCrim. Pesquisador bolsista da Universidade de Valladolid - Espanha. E-mail: victorgabriel@usp.br

³ Bacharel em Medicina pela Universidade de Ribeirão Preto. Candidato à bolsa no Programa de Residência em Psiquiatria do Hospital das Clínicas de Ribeirão Preto da Faculdade de Medicina de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (HCRP-FMRP-USP). E-mail: edusaabmarchiori@gmail.com

Palabras clave: Juegos de azar; Juego patológico; Brasil; Colombia; España.

Resumo: O objetivo desse trabalho é analisar a tutela do ludopata a partir do tratamento observado aos jogos de azar pelos ordenamentos jurídicos brasileiro, colombiano e espanhol, aprofundando, a partir do método de direito comparado, o contraste entre as políticas de saúde e criminais voltadas aos indivíduos diagnosticados com o chamado jogo patológico. Nestes termos, inicialmente, voltar-nos-emos à temática da liberação dos jogos de azar, e do uso do jogo patológico como argumento em prol, senão da proibição da prática, da imposição de limites à sua exploração econômica. Em seguida, analisaremos o tratamento observado aos jogos de azar e aos ludopatas pelos países selecionados, destacando o contraste entre políticas de incentivo e de proibição dos jogos de azar e suas consequências para a política de saúde voltada ao tratamento do jogo patológico. Por fim, analisaremos, a partir do exposto, o argumento do jogo patológico ora à promoção de políticas criminais, ora como questão de saúde pública. Em sede de conclusão, buscaremos apresentar a desvinculação da política de saúde da criminalização da atividade econômica.

Palavras-chave: Jogos de azar; Jogo patológico; Brasil; Colômbia; Espanha.

Abstract: The objective of this work is to analyze the tutelage of the ludopath based on the treatment of gambling observed by the Brazilian, Colombian and Spanish legal systems, deepening, from the method of comparative law, the contrast between health and criminal policies aimed at individuals. Diagnosed with so-called pathological gambling. In these terms, initially, we will work with the theme of liberation of games of chance and the use of pathological gambling as an argument in favor of the imposition of limits on its economic exploitation, if not of the prohibition of the practice. Then, we will analyze the treatment of gambling and ludopaths observed by the selected countries, highlighting the contrast between incentive and banning gambling policies and their consequences for the health policy aimed at treating pathological gambling. Finally, we will analyze, from the foregoing, the argument of pathological gambling used to the promotion of criminal policies, at times as a matter of public health. In conclusion, we will seek to present the disconnection of the health policy from the criminalization of economic activity.

Keywords: Gambling; Pathological gambling; Brazil; Colombia; Spain.

DOI:[10.11606/issn.1676-6288.prolam.2021.185613](https://doi.org/10.11606/issn.1676-6288.prolam.2021.185613)

*Recebido em: 11/05/2021
Aprovado em: 26/12/2021
Publicado em: 30/12/2021*

1 Introducción

Cuando pasamos al debate sobre la protección legal de los juegos de azar y, más concretamente, la protección de los diagnosticados con el denominado “juego patológico” - los ludópatas - terminamos en discusiones y enfrentamientos viciados, basados en prejuicios, falacias y polémicas, que desvían el foco de la discusión principal. No se trata sólo de analizar y problematizar la regulación de las distintas industrias del juego, que muchas veces ejercen su actividad económica de manera marginal, dada su ilegalidad, o si tributamos o no este segmento de mercado, sino si todas las personas deben tener acceso al mercado del azar y cómo ello sucedería.

La cuestión es si debemos fomentar la práctica del juego de azar (o simplemente tolerarlo), así como, en qué tipos de juegos debemos enfocar nuestra regulación. Al final, se cuestiona a qué personas y en qué condiciones se dirigiría este reglamento. Es un problema político, tanto en el ámbito económico como en el de la salud pública y, como tal, requiere de mecanismos de planificación, estructuración, implementación y control como política pública.

En este sentido, surge la necesidad de establecer objetivos regulatorios y de definir los mecanismos por los cuales el Estado puede alcanzarlos, con un balance de costos y beneficios, a fin de evaluar la eficiencia de las medidas a adoptar (RAGAZZO; RIBEIRO, 2012, p. 625-626).

Los países seleccionados para este análisis fueron: Brasil, Colombia y España. Con tal decisión, se buscó incluir un país donde hay prohibición criminalizada de esa actividad económica (Brasil) en comparación con otros donde existe regulación (Colombia y España). En estos, aún existen divergencias entre el fomento de la práctica por parte del Estado (Colombia) o su desaliento a través de políticas educativas y de salud

pública (España). A partir de este recorte - protegido del inevitable ruido metodológico -, se buscó realizar una revisión de la literatura sobre el tema.

Entonces, en un primer momento, nos centraremos en el análisis de la relación entre el juego y el juego patológico, presentando aspectos del trastorno psicológico asociado a la conducta de juego persistente, a pesar de sus consecuencias negativas, y el deseo de parar, destacando la intensificación de la adicción en el contexto de la pandemia de COVID-19. A continuación, analizaremos la protección jurídica de los juegos de azar y, en consecuencia, del jugador patológico, comparando los ordenamientos jurídicos brasileño, colombiano y español, observando el contraste entre normas prohibitivas y favorables a la liberalización de la práctica económica. Finalmente, utilizaremos la literatura especializada, adoptando una postura crítica sobre la protección jurídica del ludópata: si debe realizarse a través de una política penal o de salud pública.

2 Los juegos de azar y el juego patológico

La continua crisis de COVID-19 (propagación y consecuencias del virus SARS-CoV-2) tiene un impacto amplio y profundo en la vida de las personas en todo el mundo y, además del daño físico de la pandemia, se cree que tenga un alto grado de impacto en la salud mental de la población (HOLMES *et al.*, 2020). Entre las posibles consecuencias de la pandemia y su impacto en la vida diaria, se ha sugerido que las conductas adictivas tienden a intensificarse (MARSDEN *et al.*, 2020); lo que puede, por ejemplo, incluir un mayor riesgo de jugadores patológicos en línea (KING *et al.*, 2020).

En este sentido, los estudios señalan la posibilidad de que el comportamiento de los usuarios de juegos de azar también pueda cambiar a causa de la pandemia (HÅKANSSON *et al.*, 2020; POTENZA *et al.*, 2019). Como veremos en este trabajo, el trastorno del juego, el juego patológico o la ludopatía, es un diagnóstico junto con los trastornos por consumo de alcohol y drogas en la estructura diagnóstica psiquiátrica moderna

(POTENZA *et al.*, 2019). Por lo tanto, se informa que el juego patológico, con o sin el nivel de diagnóstico, afecta entre el uno y el cinco por ciento de la población mundial (CALADO; GRIFFITHS, 2016). Aunque la situación actual no tiene precedentes en la historia moderna, se ha descrito que las grandes crisis financieras nacionales anteriores han afectado el comportamiento del juego. Después de la profunda crisis financiera en Grecia, que comenzó en 2008, se dijo que el acceso al juego durante la crisis era un factor de riesgo para el mayor desarrollo de los problemas de juego (ECONOMOU *et al.*, 2019). Los resultados de la crisis financiera de Islandia, que comenzó con la quiebra del banco en 2008, demuestran que una crisis puede aumentar tipos específicos de comportamiento de juego. Si bien se puede observar que la búsqueda por juegos de azar puede aumentar durante las dificultades financieras, no se ha demostrado claramente que la crisis financiera haya tenido un impacto en las tasas de juego patológico en la población (OLASON *et al.*, 2017).

La crisis de COVID-19 presenta varios desafíos potenciales que teóricamente podrían afectar el comportamiento del jugador de una manera imprevisible. Además de la crisis financiera y la incertidumbre que rodea al futuro económico, la crisis actual conduce a cambios dramáticos en la cantidad de tiempo que se pasa en casa y probablemente aumenta el tiempo que se pasa en línea (KING *et al.*, 2020). Del mismo modo, el mercado de los juegos de azar ha cambiado drásticamente en solo unas pocas semanas, ya que los principales eventos deportivos en todo el mundo se han cancelado o pospuesto. Teóricamente, la disminución de las oportunidades para los juegos de azar relacionados con los deportes puede disminuir el juego de los apostadores deportivos o aumentar la participación de algunos jugadores en otros tipos de juegos de azar que pueden o no usar de otra manera. En el escenario actual, los legisladores han descrito el temor de que los apostadores deportivos se transfieran a juegos de azar potencialmente más peligrosos, señalando particularmente a los casinos en línea como una oportunidad de juego potencialmente más peligrosa (HÅKANSSON; WIDINGHOFF, 2020). Las preocupaciones

generales sobre un cambio en el comportamiento de los juegos de azar durante la crisis llevaron a varios gobiernos a tomar diferentes medidas, como limitar la publicidad de juegos de azar en España (MESTRE-BACH *et al.*, 2021; OKSANEN *et al.*, 2021), colocar límites de depósitos en Bélgica (BRODY, 2021) y definir prohibición total en Letonia (MACERINSKIENE; LACE; GENELIENE, 2021).

Así, antes de ahondar en el tema del juego patológico, es importante entender que el costo, en términos de salud pública, asociado al juego se refiere no solo a cuestiones económicas, sino también a enfermedades derivadas del juego de azar, como es el caso de depresión, trastornos por déficit de atención e hiperactividad, además de trastornos de la personalidad, entre otras condiciones clínicas provocadas por el estrés, que tienden a incrementar los intentos de suicidio, divorcios, casos de violencia doméstica (contra las mujeres, principalmente), maltrato infantil, en medio de otras situaciones sociales. Lo que exige la focalización de recursos públicos en la inversión en tratamientos, con médicos, medicamentos, equipamiento hospitalario, además de toda la estructura necesaria para mantener el bienestar del individuo y la comunidad.⁴

Hay varios tipos de juegos en los que el factor suerte tiene un papel fundamental en la atracción sobre los jugadores. El juego se define como una apuesta de cualquier tipo o valor en un evento con un resultado incierto y determinado en diversos grados por el azar, provocando a menudo la sensación de miedo y placer que surge del riesgo (lo que llamamos el factor adrenalina).⁵ A mediados del siglo XX, Bergler (1957)

⁴ Los daños económicos, legales, médicos y psicológicos están relacionados con el juego patológico. Como se ve, los individuos patológicos tienden a cometer actos ilícitos para sostener su práctica, presentando mayores tasas de divorcio, padeciendo trastornos cardiovasculares, alergias, problemas respiratorios, trastornos del sistema nervioso, trastornos del sueño, problemas de columna, problemas bucales o dentales, obesidad, cansancio crónico, resfriados y gripe, migrañas, dolor gástrico y otros síntomas físicos. En este sentido, se reporta el abuso de alcohol y otras drogas asociado al juego patológico, además de la comorbilidad con trastorno del estado de ánimo, e incluso existen estudios que buscan identificar factores genéticos. También se observa que existen cuadros depresivos asociados al juego patológico, con alto riesgo de suicidio, además de trastornos de ansiedad y trastornos de la personalidad, destacando la personalidad antisocial, citados como importantes comorbilidades asociadas a esta patología (OLIVEIRA; SILVEIRA; SILVA, 2008, p. 544-545).

⁵ La escasa bibliografía sobre los juegos de azar en la actualidad se debe muy probablemente a la falta de percepción de la centralidad de los juegos en las interacciones sociales [...] Tal brecha no se limita a la producción científica brasileña, que abarca la producción de conocimiento en el área de las Ciencias Humanas y Sociales, a pesar de la centralidad del tema de los juegos en la colección social de conocimientos indispensables para la vida social. El juego ha sido tratado como un mero tema accesorio e ilustrativo en los estudios de sociólogos, politólogos e historiadores. [...] La idea fundamental de los juegos gira en torno al azar y la suerte como elementos de decisión, que se expresan en manifestaciones arcaicas y, se puede decir, primitivas de la conciencia humana,

categorizó los juegos en tres tipos: juegos de azar puros, juegos de azar que combinaban suerte con razonamiento y juegos de razonamiento puro; y describió seis características del jugador patológico: (1) suele correr riesgos; (2) el juego oscurece todos tus intereses, dado que tu energía está concentrada en él a pesar de tus relaciones interpersonales; (3) es optimista y nunca aprende de la derrota; (4) nunca deja de jugar cuando gana; (5) a pesar de su control inicial, arriesga más de lo que puede; y (6) existe una tensión entre el placer y el dolor durante el juego.

En 1980, el juego patológico se incluyó en la categoría de trastorno impulsivo, de acuerdo con los criterios del *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders* (DSM-III) (AMERICAN PSYCHIATRIC ASSOCIATION, 1980), y está asociado con problemas maritales, económicos, emocionales, legales, entre otros. En este sentido, el DSM-IV (AMERICAN PSYCHIATRIC ASSOCIATION, 1994) observó que el juego patológico o ludopatía se diagnostica cuando hay una recurrencia de una conducta de paciencia caracterizada por la presencia de al menos cinco de estos diez ítems, que son: (1) preocupación por el juego; (2) la necesidad de aumentar el tamaño de las apuestas para lograr la emoción deseada; (3) esforzarse, repetidamente y sin éxito, para controlar, ralentizar o detener la reproducción; (4) preocuparse o irritarse cuando deja de jugar; (5) el juego como medio para escapar de problemas o para aliviar sentimientos de impotencia, culpa, ansiedad o depresión; (6) después de perder el dinero en juego, volver a los juegos en busca de intentar recuperar lo que perdió; (7) mentir para ocultar el grado de participación en el juego; (8) cometer actos ilegales para financiar el juego; (9) perder o arriesgar las relaciones interpersonales (familiares, profesionales, amorosas, de amistad, etc.) a causa del juego; y (10) confiar en que otros proporcionen dinero para aliviar la situación financiera que se ha visto afectada negativamente por el juego.

como disponen los registros de las religiones más antiguas, así como las propias leyes de las sociedades pasadas. Se busca comprender por qué las personas juegan, aunque, desde un punto de vista naturalista, no existe una relación determinante entre la práctica de los juegos de azar y las condiciones sociales asociadas al contexto de este tipo de actividad en las sociedades. (LIGHT, 1977, p. 892-896).

El juego patológico está clasificado entre los trastornos de hábitos e impulsos por la Clasificación Estadística Internacional de Enfermedades y Problemas de Salud Relacionados (CIE-10) bajo el código F63.0, consistente en episodios de juego frecuentes y recurrentes que dominan la vida del jugador individuo en detrimento de sus relaciones sociales, siendo el aspecto esencial del trastorno la reproducción persistente y repetida, aumentando la frecuencia a pesar de los impactos adversos en las interacciones interpersonales. (OLIVEIRA; SILVEIRA; SILVA, 2008, p. 544). En este sentido, la distinción entre juego patológico y simple juego y juego ocasional, juego excesivo en pacientes maníacos y juego en personalidades sociopáticas, en el que existe una alteración persistente y de amplio espectro de la conducta social, es evidenciada por actos agresivos que demuestran desprecio por el bienestar y el sentimiento de los demás (RODRÍGUEZ; COSTA, 2013, p. 5-9).

Custer (1984, p. 35-38) identificó tres fases del comportamiento del jugador patológico: la fase de victoria, en la que la suerte inicial es reemplazada por la habilidad en el juego y el individuo comienza a jugar repetida y frecuentemente, la fase de pérdida, cuando el optimismo del jugador hace que su apuesta aumente considerablemente, comenzando a utilizar sus ahorros y contrayendo deudas para financiar la actividad; y la fase de desesperación, cuando se produce el mayor consumo de tiempo y dinero y la retirada del jugador de sus relaciones interpersonales, desencadenando un estado de pánico y un deseo nostálgico de recuperar los días de victoria de la primera fase, utilizando recursos ilícitos para fomentar su práctica y agotarse física y psicológicamente, lo que resulta en pensamientos suicidas y, a veces, depresión.

En cuanto a los jugadores patológicos, Blaszczynski y Nower (2002, p. 487-499) los clasifican, a efectos de abordaje terapéutico, en tres grupos: uno tiene la conducta como factor predominante, en el que es más fácil establecer el juego controlado o la abstinencia del juego como objetivo del tratamiento; otro está formado por personas emocionalmente vulnerables, que suelen tener depresión, y es importante tratar la comorbilidad

investigando sus causas y sugiriendo abstinencia; y, el último, por individuos impulsivos o antisociales, que tienden a empezar a jugar desde muy pequeños, presentando problemas frecuentes con el control de los impulsos, además de la dependencia de sustancias, la respuesta al tratamiento aquí es baja, incluso si la sugerencia de abstinencia persiste.

Al tener el mismo efecto que usar narcóticos, jugar es placentero y cuando vale el dinero, el riesgo y la expectativa de ganancia producen emoción, bienestar, euforia, así como una sensación de poder y éxito, con activación cardiovascular durante la actividad, que puede causar estrés agudo (ANDERSON; BROWN, 1984; COVENTRY; NORMAN, 1997; DECARIA *et al.*, 1996; DICKERSON *et al.*, 1992; LEGG ENGLAND; GÖTESTAM, 1991). Esto sucede porque hay un cambio en las hormonas del estrés durante el juego y otros juegos de azar, con un aumento del cortisol y la consiguiente activación cardiovascular (MEYER *et al.*, 2000, p. 948-953). En este sentido, existen indicios (ROSENTHAL; LESIEUR, 1992; WRAY; DICKERSON, 1981) de la magnitud del impacto de la producción hormonal en el individuo, con síntomas durante la abstinencia, observando que la hendidura que experimentan los jugadores patológicos en ausencia de el juego puede ser más severo que el experimentado por los dependientes del alcohol (TAVARES *et al.*, 2005).

En este contexto, el juego patológico ha sido considerado una adicción conductual muy similar a una adicción química, ya que el sistema de recompensa mesolímbico, que juega un papel central en el desarrollo y mantenimiento de la dependencia de sustancias, en los drogadictos, presenta una discapacidad, siendo esta compensada con el uso de drogas. Por analogía, en los jugadores patológicos, esta deficiencia está presente en el sistema de recompensa dopaminérgico mesolímbico (HOLDEN, 2001; BLUM *et al.*, 2000). Investigaciones recientes (REUTER *et al.*, 2005; NESTLER; MALENKA, 2004) han demostrado que existe una activación del núcleo accumbens en los consumidores de cocaína cuando inhalan la droga y, cuando ven imágenes de personas consumiendo drogas o carreras de cocaína, la amígdala y algunas áreas de la corteza se activan. Las

mismas regiones se activan en jugadores patológicos cuando ven imágenes de máquinas tragamonedas, lo que sugiere que la vía tegmental ventral accumbens también juega un papel crítico en las dependencias conductuales, específicamente, con respecto a la práctica de juego.

Es comprensible, en lo que respecta al juego patológico como costo social derivado de la liberación de la explotación comercial y la práctica del juego, que el aumento de jugadores patológicos puede ocurrir con la expansión geográfica de establecimientos enfocados a esta actividad económica, es el caso de los casinos, lo que reduce el costo de compra de la base de la adicción, hoy marginada, que tiende a afectar la cantidad consumida por los jugadores compulsivos. Por otro lado, se entiende que, en contraposición a este escenario, también tendríamos el crecimiento de asociaciones para el encuentro de jugadores anónimos y el tratamiento de este tema, ya no por ámbito criminal, sino por salud, que cambiaría la agenda legal para el presupuesto, en términos de planificación, implementación y ejecución de políticas públicas en este sentido (BRIDWELL; QUINN, 2002, p. 565).

3 La regulación del juego en el Brasil

Desde la observancia del ordenamiento jurídico brasileño, podemos analizar la cuestión de los juegos desde dos perspectivas principales: la del derecho civil y la del derecho penal. Como señalamos, la explotación comercial de la práctica del juego está tipificada como delito por el artículo 50 de la Ley de Contravenciones Penales (BRASIL, 1941), cabe señalar, sin embargo, que el Código Civil Brasileño (BRASIL, 2002), en sus artículos 814 a 817, trata sobre el juego y las apuestas en su TÍTULO IV sobre incumplimiento de obligaciones, así como el artículo 482, I, de la Consolidación de las Leyes Laborales (BRASIL, 1943), que trata de las

hipótesis que constituyen causa justa para la rescisión de contrato de trabajo por parte del empleador.⁶

El juego y las apuestas se entienden como contratos (acuerdos legales bilaterales) sujetos a los mismos preceptos legales, en términos de regulación civil, aunque diferentes entre sí. Ambos se agrupan en una categoría denominada contratos afortunados, en la que dos personas están obligadas a pagar una determinada cantidad o entregar un determinado artículo entre sí, según el resultado incierto de un evento, que consiste en una actividad a realizar por las partes contratantes, ya sea por terceros, en un contexto fáctico existente o futuro. Se trata de contratos aleatorios, ya que en ellos la incertidumbre del evento es el motivo mismo de su estipulación, asumiendo la intervención de al menos dos personas como partes (PAGE, 1941, p. 282). El juego y la apuesta se distinguen por el hecho de que las partes tienen, o no, un papel activo en la realización del evento.

En el ámbito laboral, la práctica constante de juegos de azar constituye una de las hipótesis de justa causa para la rescisión del contrato de trabajo por parte del empleador, en cumplimiento del artículo 482, I, de la Consolidación de las Leyes Laborales. Hay dos formas de interpretarlo: la primera es que la hipótesis engloba solo los juegos prohibidos por la ley y, la segunda, que no existe una prohibición solo de los juegos expresamente prohibidos por el ordenamiento jurídico, sino de los juegos en sentido amplio. Cabe mencionar que, en ambos casos, es necesario practicar la conducta que constituye las ausencias de los empleados y, en consecuencia, el daño al ambiente laboral y a la relación con el propio empleador, en los términos definidos en el contrato (DELGADO, 2017, p. 1367).

En el ámbito penal, el artículo 50 de la Ley de Contravenciones Penales otorga a la explotación comercial de los juegos de azar, así como a su establecimiento, la condición de contravención penal. El enunciado normativo del citado artículo establece una descripción abstracta del tipo

⁶ Establece el artículo 482 de la Consolidación de Leyes Laborales que "*constituem justa causa para rescisão do contrato de trabalho pelo empregador: [...] I) prática constante de jogos de azar*". (énfasis añadido).

penal que tipifica como delito la explotación comercial de los juegos de azar. Al principio, tenemos las palabras para establecer o explorar. La primera gira hacia el acto de crear, instituir, firmar, poner en práctica, hacer regular, establecer una determinada práctica, mientras que la segunda gira hacia el acto de aprovechar, lucrar. El término “o” entre ellos propone una suma entre estas conductas, sumando todos estos actos, luego, pasó al juego de azar, próximo término. En este sentido, en cuanto a un elemento objetivo, tenemos la conducta comisiva, asociada al elemento subjetivo del engaño, es decir, orientada a un fin específico, no indicando factores que enmarquen una conducta culpable, como la imprudencia, la negligencia o la mala praxis.

En cuanto al término juegos de azar, el § 3 del artículo 50 propone definirlo en tres hipótesis: (1) el juego en el que el ganar o perder depende exclusiva o principalmente de la suerte; (2) apuestas de carreras de caballos fuera del hipódromo o donde estén autorizadas; (3) apuestas en cualquier otra competición deportiva. Sobre el concepto de juego basado en las hipótesis antes mencionadas, ya nos hemos desarrollado en líneas anteriores. Cabe señalar, aquí, que observando el principio de legalidad propuesto en el ámbito penal, no es factible una interpretación extensiva del concepto más allá de estas tres situaciones: la norma penal debe ser interpretada de manera estricta y no admite analogías (RODRÍGUEZ, 2010, p.69-71).

4 La regulación del juego en Colômbia

La Constitución Política de Colombia de 1991, en su artículo 336, otorgó al Estado la explotación del monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar, es decir, le otorga la posibilidad exclusiva de obtener rentas por el funcionamiento de esta actividad; que debe tener como objetivo un fin social predominante. Además, no limitó las posibilidades de explotación a determinados juegos. La Constitución se convirtió, entonces, en la guía para el desarrollo normativo y organizativo que debe impulsar al Estado

colombiano a intervenir en el sector de los juegos de azar y azar. El monopolio de la renta es una excepción al régimen económico general de la Constitución, ya que las rentas obtenidas bajo este monto deben destinarse a fines de utilidad social. El Gobierno tiene la facultad de proponer su propio régimen para la explotación del monopolio sobre los ingresos obtenidos de los juegos de azar, es decir, una ley ordinaria de iniciativa gubernamental que define la organización, administración, control y explotación del monopolio (COLOMBIA, 2001), además del destino específico de estos recursos (derechos de exploración) al financiamiento de los servicios públicos de salud.

Cuando los juegos de azar sean operados a través de terceros, por contrato de concesión o por autorización, la dependencia o entidad autorizada para administrar el juego respectivo recibirá, como Derechos Operativos, un porcentaje de los ingresos brutos de cada juego, salvo excepciones que establezca la Ley de Autorregulación. Estos derechos de exploración se recaudan y transfieren a las cuentas que administran los recursos para los servicios de salud pública. De acuerdo con la Ley de Autorregulación (COLOMBIA, 2001, capítulo VI), los juegos localizados (como casinos y salas de bingo), los juegos novelados (el caso de las loterías en línea), los juegos deportivos de azar son administrados por el Gobierno Nacional (por ejemplo, eventos deportivos, caninos y similares), juegos promocionales y sorteos nacionales (más de un departamento). Coljuegos, a su vez, es una institución vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, organismo gubernamental encargado de la administración de los juegos nacionales. Entre sus principales funciones se encuentran: emitir regulaciones nacionales de juego; auditoría de contratos de concesión de juegos nacionales; adelantar procesos administrativos sancionadores; control de la ilegalidad en los juegos nacionales; desarrollar mecanismos que garanticen la transparencia en el funcionamiento de los juegos dentro de su competencia; y exigir el cumplimiento de los estándares del operador.

Las Loterías Departamentales y las Apuestas Permanentes, conocidas como Azar, son juegos de azar atribuidos al nivel territorial, es decir, a los gobiernos departamentales (COLOMBIA, 2001, capítulos III y IV). Actualmente, en Colombia hay quince loterías operadas por departamentos y treinta y ocho concesionarias Chance. Los departamentos tienen la autonomía para otorgar la operación Chance a terceros y, a su vez, tienen la obligación de supervisar la ejecución de estos contratos; con gran énfasis en garantizar el pago de los recursos que estos concesionarios deben generar para financiar los servicios de salud pública de las regiones. El proceso de vigilancia que contempla la Ley recae en dos entidades: el Consejo Nacional de Juegos de Suerte y Azar (CNJSA) y la Superintendencia Nacional de Salud. La CNJSA está vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y cuenta con apoyo técnico y operativo de la Secretaría Técnica CNJSA que forma parte de Coljuegos. Su función es vigilar el cumplimiento de la regulación de juegos territoriales y, a su vez, tiene la misión de desarrollar nuevos juegos para el nivel territorial que incrementen los ingresos que recibe el sistema de salud pública de los departamentos. La Superintendencia Nacional de Salud, por su parte, retuvo las funciones de fiscalización y control sobre las entidades que operan los juegos de azar y suerte del orden territorial. Es decir, como resultado de la vigilancia que realiza la CNJSA, la Superintendencia Nacional de Salud puede intervenir y tomar acciones correctivas en las entidades que administran los juegos territoriales.

Actualmente, Coljuegos es la empresa industrial y comercial del estado administrativo del monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar. Fue creada mediante Decreto N ° 4.142, de 3 de noviembre de 2011, (COLOMBIA, 2011) como empresa descentralizada del orden nacional, vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. El objetivo de Coljuegos es la exploración, administración, operación y emisión de reglamentos de juego que forman parte del rentable monopolio de los juegos de suerte y azar que por disposición legal no se atribuyen a otra entidad. Es decir, Coljuegos actúa directamente sobre la explotación de

juegos localizados (casinos, bingos, apuestas deportivas y carreras virtuales), juegos online, sorteos nacionales y promocionales. Coljuegos inició operaciones el 16 de abril de 2012 e inmediatamente inició el proceso de asumir funciones que antes estaban dispersas en el Estado, desde entidades como: Etesa (liquidada); Dian (control del operador y funciones de control del juego ilegal); Superintendencia Nacional de Salud; y el antiguo Consejo Nacional de Juegos de Azar.⁷

A pesar del modelo regulatorio, el mercado total del juego en Colombia tiene una alta presencia de ilegalidad (ZAPATA *et al.*, 2018). Varias son las razones que pueden explicar la persistencia de este fenómeno en este mercado. La primera es que su naturaleza de monopolio estatal, con una carga fiscal importante, hace que las personas ilegales se interesen en participar en el mercado del juego, lo que les permite ofrecer mejores premios a los jugadores (RODRÍGUEZ; VILLASMIL, 2018). El segundo es el alcance limitado de las políticas de control por parte de las entidades competentes. Si bien existen acciones importantes y persistentes de Coljuegos para controlar la ilegalidad, los recursos destinados al control son limitados y, en los territorios, los esfuerzos de apoyo son diferentes. En algunos departamentos existe un fuerte apoyo a la lucha contra la ilegalidad, mientras que en otros el esfuerzo es mucho menor (PITA PICO,

⁷ De acuerdo con el artículo 5 del Decreto No. 4.142 de 2011, las funciones de Coljuegos son: (1) Explorar y administrar los juegos de azar dentro de su competencia; (2) desarrollar y mantener una oferta de juego que permita la explotación efectiva del Monopolio de Renta, en los términos de su competencia; (3) emitir regulaciones sobre juegos de azar dentro de su competencia; (4) definir y ejecutar formas innovadoras de comercializar el juego dentro de su competencia; (5) definir y desarrollar diferentes esquemas operativos de juego dentro de su competencia que sean necesarios para la explotación efectiva del monopolio de la renta, incluyendo su operación a través de terceros o en asociación con terceros; (6) definir las características que deben cumplir las personas naturales o jurídicas que aspiren a operar los juegos de azar de la Compañía; (7) desarrollar planes anuales para combatir la operación de juego ilegal; (8) coordinar y apoyar a las entidades o autoridades en las acciones de control de la ilegalidad que sean de su competencia; (9) mantener información actualizada sobre las características y dinámica del mercado del juego; (10) monitorear el cumplimiento de las obligaciones contractuales por parte de los operadores y tomar las acciones necesarias para promover este cumplimiento; (11) Administrar, con la colaboración de terceros, los derechos de exploración y gastos administrativos en los juegos de azar de su competencia. Esto incluye cobranza, inspección, liquidación, discusión, cobranza, reembolso, sanción y todos los demás aspectos relacionados con el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los derechos de exploración y gastos administrativos; (12) preparar y presentar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público propuestas de control de cambios normativos que contribuyan a la explotación efectiva de los juegos de azar; (13) establecer las condiciones de confiabilidad en el funcionamiento de los juegos de azar ubicados, así como los estándares y requisitos técnicos mínimos que permitan su conexión online efectiva en tiempo real para identificar, procesar y monitorear el valor de los premios y los ingresos brutos, como base para el cobro de derechos de explotación y gastos administrativos. La empresa podrá determinar los mecanismos para la aplicación gradual de este reglamento, en función de la duración de la implementación de las condiciones, normas y requisitos técnicos aquí mencionados; y (14) determinar en los contratos de explotación de juegos de azar, el monto de los derechos de explotación, con base en estudios técnicos y teniendo en cuenta las condiciones del mercado (COLOMBIA, 2011).

2017). Además, algunas autoridades locales no hacen un mayor esfuerzo para combatir la ilegalidad, ya que no representan un mayor beneficio en términos fiscales (VEGA LÓPEZ, 2016). El tercero son los incentivos generados por la carga tributaria del sector formal del juego. Estos, en cierta medida, pueden estimular actividades ilícitas, ya que es evidente que cuanto más altos son los impuestos, mayor es el incentivo para evitarlos. Es difícil priorizar entre estos posibles motivos, ya que todos tienen un rol y no son independientes entre sí (GIOVANETTI; MOLERO, 2019).

5 La regulación del juego en España

En 1977 se legalizaron por completo todos los tipos de juegos de azar. Las consecuencias de tal legalización fueron claras: mayor gasto en juegos de azar, más problemas para las personas por su comportamiento de juego y la aparición de jugadores patológicos, pero también una gran cantidad de ingresos para la Hacienda Pública (BECOÑA *et al.*, 1995). A finales de los 80 y principios de los 90, los problemas de los ciudadanos españoles derivados del juego eran evidentes. La alarma social iba en aumento, y las asociaciones de afectados y muchos profesionales hicieron sonar la alarma. También surgieron los primeros estudios epidemiológicos sobre el juego patológico. En 1992, un comité del Congreso de los Diputados (Cámara de Diputados) concluyó que la regulación del juego en España era inadecuada e hizo varias sugerencias para su regulación y control de los daños causados por el juego. A partir de estas sugerencias, se implementaron varias medidas, específicamente dirigidas a las máquinas de juego electrónicas (EGM). Esto cambió en 1998, cuando se elaboró un nuevo reglamento, permitiendo más EGM en los establecimientos. Si la cantidad de dinero invertida en EGM disminuyó con las primeras medidas, de 11.200 millones de euros en 1988 a 7.600 millones de euros en 1990 con la nueva liberalización, los gastos de juego aumentaron de 7.500 millones de euros en 1997 a 10.400 millones de euros en 2000 (BECOÑA; BECOÑA, 2018, p. 85-86). En conclusión, durante este período, el objetivo de la legislación es

la recaudación de ingresos tributarios en lugar de enfocarse en problemas de juego.

En 2011, se produjo un cambio importante en la regulación de los juegos de azar con una nueva ley de juegos de azar, que se centró en los siguientes aspectos: la regulación de los juegos electrónicos remotos; protección de menores; apertura a nuevos operadores de juegos; impuestos; reglas muy detalladas y específicas para nuevos operadores y nuevos tipos de juegos y desarrollos detallados de la ley para cada juego; derechos de los jugadores y defensa de grupos vulnerables; inspección y control de operadores e implementación de juegos de azar; sanciones por violar la ley; y la actividad de loterías, mientras se mantiene la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE). Un aspecto relevante de la nueva legislación de 2011 es la autorización de nuevos operadores que, previa solicitud formal, pueden operar en el mercado. Los operadores privados pueden ingresar al mercado del juego, principalmente en el juego online (CHÓLIZ, 2016).

Como la ley anterior estaba dirigida principalmente a los juegos de azar en línea, se inició formalmente en España en 2012. Hasta entonces, no existían mecanismos legales para controlar todas las apuestas en Internet. Entre 2011 y 2014 se presentó la normativa para cada tipo de apuesta, y actualmente existe una legislación muy completa sobre los tipos de juegos en España. Esta Ley de Juegos se implementó en 2014, mediante el otorgamiento de nuevas licencias a nuevos operadores, con una mayor liberalización del juego. La Dirección General de Ordenación del Juego (DGOJ) del Ministerio de Hacienda es la encargada de controlar todas las actividades de juego en España, tanto públicas (loterías estatales) como privadas. Esto implica un monopolio en el que el estado permite algunas licencias. También en los últimos años, el Estado controla todos los juegos de azar online a los que puede jugar cualquier ciudadano español. De ahí la persecución de los sitios online ilegales, tanto en España como en otros países. Varios sitios han sido cancelados con la eliminación del servicio de operador telefónico a través de órdenes judiciales. Se creó un consejo de

política de juego, que incluye miembros de las regiones y la administración estatal. Este consejo es un órgano de participación y coordinación, aunque no es un órgano de decisión. A su vez, las distintas regiones cuentan con un órgano administrativo dedicado a la tarea de controlar el juego en sus territorios a través de la inspección, con un alto grado de eficiencia (JIMÉNEZ-MURCIA *et al.*, 2014).

6 Juego patológico: ¿política penal o problema de salud pública?

Las variables discutidas hasta ahora, en cuanto a los tipos de juegos y usuarios a los que están destinados, así como los problemas asociados a los mismos, sus beneficios y, en este contexto, las posibles respuestas a proponer una estrategia de regulación de explotación comercial y juegos prácticos de azar, dan forma a la discusión de regulación, ya no sobre la polarización prohibición versus liberación, sino hacia la forma en que se regulamenten los juegos, respetando los costos y beneficios de cada tipo, como los incentivos y restricciones a cada segmento de jugadores. El desafío surge entonces en cuanto a los saltos de calidad en la formulación y evaluación de políticas públicas de regulación del sector del juego, en el sentido de maximizar beneficios y mitigar costos. En este sentido, es necesario analizar el tema de la entrada al sector, es decir, en la posición de proveedor de dicha actividad, así como el objetivo prudencial de la normativa, en cuanto a información y calidad sobre los servicios de juego (RAGAZZO; RIBEIRO, 2012, p. 640-642).

Para realizar cualquier actividad económica, formal o informalmente, es necesario cumplir una serie de requisitos legales y económicos. En cuanto a la autorización legal para la exploración de una determinada actividad, es necesario observar aspectos de eficiencia en la asignación de recursos para limitar el número de proveedores de un determinado producto o servicio, así como propuestas normativas encaminadas a

reducir la asimetría de información entre agentes económicos y usuarios.⁸ Con el establecimiento de varios requisitos para el otorgamiento de la autorización para operar la actividad, los consumidores confían en la información de que un determinado proveedor de juegos, cuando está autorizado o acreditado, cumple con los requisitos mínimos de calidad. Además, dichos requisitos pueden, en consecuencia, reducir los costos de inspección y control de la actividad, dado que la diversa información requerida para el otorgamiento de la autorización estaría a disposición de los órganos de inspección, lo que promovería un ahorro de recursos.

Cabe mencionar, a pesar de las propuestas de regulación restrictiva, su papel en el fomento, en lo que respecta a dispositivos destinados a facilitar la entrada de agentes económicos en el mercado, a través de incentivos fiscales, por ejemplo, o incluso fomentando una agencia reguladora sectorial específica.⁹ En el contexto del juego, es necesario analizar, por categoría, los beneficios asociados al desarrollo económico en una determinada región, con el propósito de promover el turismo, como, en varias ocasiones, se enfatizó en este trabajo (RAGAZZO; RIBEIRO, 2012, p. 643).

En cuanto a la regulación de la información transmitida, asociada a la explotación comercial de juegos de azar, principalmente en lo que respecta a la publicidad, el principal objetivo a perseguir es reducir la asimetría de información entre los usuarios, potenciales o habituales, y los oferentes. La provisión de información, hasta entonces, si no es accesible, solo a un alto costo, pretende preservar el derecho de elección de los consumidores, permitiendo a los usuarios realizar sus análisis sobre la ponderación de costos y beneficios. Cabe señalar que los usuarios potenciales pueden desconocer los riesgos de adicción característicos de la actividad. En este

⁸ En este sentido, tenemos el ejemplo de evidencia de ingreso a carreras profesionales, como el examen del Colegio de Abogados de Brasil. Si los clientes no tienen la información o la capacidad para obtener los conocimientos necesarios para diferenciar entre buenos y malos abogados, veremos un agravamiento de un problema de selección adversa en el sector, es decir, la selección de abogados que no cuentan con las habilidades para ejercitar su práctica. Esta vez, un reglamento de ingreso que consiste en el requisito de ser aprobado en una prueba para el ejercicio de la profesión conferiría una especie de sello de calidad al profesional aprobado, reduciendo, aunque no elimine por completo, el problema de la asimetría (RAGAZZO, 2011).

⁹ En este sentido, tenemos el ejemplo de la Agência Nacional de Cinema (Ancine), que en Brasil actúa como promotora de la producción nacional independiente, a través de la concesión de recursos.

sentido, tenemos la idea de una regulación restrictiva, en términos publicitarios, con el fin de desalentar la práctica excesiva de juegos de azar, principalmente por parte de niños, adolescentes y por los propios jugadores patológicos (HÅKANSSON *et al.*, 2020; HÅKANSSON, 2020; AUER; MALISCHNIG; GRIFFITHS, 2020).

A partir del análisis de las propuestas de control e inspección del mercado del juego y, más específicamente, de las políticas de salud dirigidas a combatir y tratar el juego patológico, el panorama regulatorio presentado, que abarca Brasil, Colombia y España, muestra un contraste. Mientras Brasil mantiene una política criminal prohibitiva que ignora la necesidad de implementar políticas de salud, aunque meramente informativas, sobre el juego patológico; Colombia y España, si bien autorizan la explotación de la actividad y llevan a cabo políticas encaminadas al control e inspección de los juegos de azar, actúan, con respecto a los jugadores patológicos, en distintas direcciones.

Mientras que Colombia destina la recaudación obtenida de la tributación de la actividad económica al área de salud y, en consecuencia, invierte en programas de información y tratamiento del juego patológico; España sigue una línea prohibitiva, en tiempos de pandemia, como ya se señaló en el segundo apartado de este trabajo, buscando contener la expansión e intensificación del desorden, evitando la explotación de la actividad en el país. Es interesante resaltar el argumento moral planteado en el debate sobre la prohibición del juego que se destaca en la política brasileña y española (RAGAZZO; RIBEIRO, 2012; OKSANEN, 2021), que, como base, en el primero, para la permanencia de la adopción de políticas criminales sobre el tema en lugar de su protección desde la perspectiva de la salud pública (MOUTA *et al.*, 2021).

La comparación de los ordenamientos jurídicos de los tres países analizados evidencia, al fin y al cabo, cómo una política liberalizadora acaba volcando a la tutela, en materia de salud mental, de actores patológicos, como es el caso del tratamiento legal colombiano, mientras que, regulaciones prohibitivas y que, en este último caso, como en Brasil,

delegan la tutela de los jugadores a la esfera penal, terminan ignorando la necesidad de invertir en políticas y programas de prevención, control y tratamiento del juego patológico.

7 Conclusión

El miedo a las enfermedades, la pérdida de la vida de familiares y amigos cercanos o el confinamiento y otras restricciones relacionadas con la crisis continua del COVID-19 han cambiado la vida cotidiana de muchas personas en todo mundo y pueden presentar un peligro para la salud más allá de las enfermedades infecciosas agudas. Los investigadores llamaron la atención sobre las consecuencias para la salud mental de la pandemia. Aunque el juego puede verse afectado de varias maneras durante el COVID-19 (los cierres de casinos y las interrupciones deportivas pueden limitar ciertas formas de juego), el juego en Internet permanece disponible y el estrés relacionado con el COVID-19 puede aumentar la participación en el juego. El juego patológico puede estar potencialmente entre los riesgos para la salud afectados por la crisis actual y sus consecuencias. Se garantizan los esfuerzos públicos de prevención y la recopilación sistemática de datos de investigación.

El juego patológico, como hemos visto, afecta a muchas personas en todo el mundo y está vinculado a problemas económicos y de salud mental. Las crisis financieras nacionales o internacionales anteriores han influido en las conductas de juego y han agravado los problemas de juego. Aunque actualmente son especulativas, las dificultades financieras pueden promover el juego, ya que las personas pueden estar motivadas para apostar en un intento por ganar dinero. Aunque actualmente son limitados, los datos existentes sugieren que las preocupaciones financieras relacionadas con el COVID-19 pueden aumentar el daño relacionado con el juego, y esa posibilidad amerita una investigación sistemática.

Deben tenerse en cuenta las características del mercado de los juegos de azar. Los juegos de azar en línea han aumentado rápidamente

en todo el mundo. Las propiedades del juego en línea pueden representar un peligro para la salud específico cuando muchas personas están confinadas en sus hogares y han experimentado cambios rápidos en las condiciones de trabajo, estrés psicosocial, ansiedad y depresión. Los juegos de azar online pueden ser motivo de especial preocupación debido a su disponibilidad y velocidad. Las razones típicas para los juegos de azar en línea incluyen la facilidad y la disponibilidad, aunque también se cita el alivio del aburrimiento y el escapismo. Estos factores pueden ser particularmente relevantes durante la pandemia de COVID-19.

En este contexto, la forma en que se protege la explotación del juego y, en concreto, el tema del juego patológico, acaba creando o no un entorno propicio para su expansión e intensificación. Como se observa en la comparación entre los ordenamientos jurídicos brasileño, colombiano y español, los países en los que se libera la práctica del juego, tienden a desarrollar políticas y programas de prevención, control y tratamiento de los jugadores patológicos, mientras que, donde la actividad económica está prohibida hay marginación y, a veces, criminalización de estos usuarios.

Este trabajo destaca la necesidad de una investigación sistemática y oportuna de los posibles cambios en el juego en todo el mundo. Informar al público en general sobre el potencial adictivo de los juegos de azar es importante, al igual que la necesidad de que varias partes interesadas, incluidos los operadores de juegos de azar, tomen medidas de juego responsable. La regulación por parte de legisladores y formuladores de políticas también es importante hoy en día, particularmente cuando el estrés y el confinamiento se superponen, con el fin de mitigar el juego excesivo entre las personas vulnerables.

8 Referencias

AMERICAN PSYCHIATRIC ASSOCIATION. **Diagnostic and statistical manual of mental disorders**. 3. ed. Washington, DC, 1980.

AMERICAN PSYCHIATRIC ASSOCIATION. **Diagnostic and statistical manual of mental disorders**. 4. ed. Washington, DC, 1994.

ANDERSON, Ian G.; BROWN, Rupert I. F. Real and laboratory gambling, sensation-seeking and arousal. **Br J Psychol**, v. 75, Pt3, p. 401-410, 1984.

AUER, Michael; MALISCHNIG, Doris; GRIFFITHS, Mark D. Gambling before and during the COVID-19 pandemic among European regular sports bettors: an empirical study using behavioral tracking data. **International Journal of Mental Health and Addiction**, p. 1-8, 2020.

BECOÑA, Elisardo *et al.* Slot machine gambling in Spain: An important and new social problem. **Journal of Gambling Studies**, v. 11, p. 265-286, 1995.

BECOÑA, Elisardo; BECOÑA, Lucía. Gambling regulation in Spain. *In*: EGERER, Michael; MARIONNEAU, Virve; NIKKINEN, Janne (Ed.). **Gambling policies in European welfare states: Current challenges and future prospects**. Springer, p. 83-97, 2018.

BERGLER, Edmund. **The psychology of gambling**. Madison, CT: International Universities Press, 1957.

BLASZCZYNSKI, Alex; NOWER, Lia. A pathways model of problem and pathological gambling. **Addiction**, vol. 97, n. 5, 2002.

BLUM, Kenneth *et al.* Reward deficiency syndrome: a biogenetic model for the diagnosis and treatment of impulsive, addictive, and compulsive behaviors. **J Psychoactive Drugs**, v. 32, Suppl: i-iv, p. 1-112, 2000.

BRASIL. **DECRETO-LEI Nº 3.688, DE 3 DE OUTUBRO DE 1941**. Lei de Contravenções Penais. Rio de Janeiro, 3 oct. de 1941. Disponible en: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del3688.htm>. Consultado en: 11 mayo 2021.

BRASIL. **DECRETO-LEI Nº 5.452, DE 1 DE MAIO DE 1943**. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Rio de Janeiro, 01 mayo 1943. Disponible en: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm>. Consultado en: 10 mayo 2019.

BRASIL. **LEI Nº 10.406, DE 10 DE JANEIRO DE 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, 10 ene. 2002. Disponible en: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm>. Consultado en: 7 mayo 2019.

BRIDWELL, Randall; QUINN, Frank L.. From Mad Joy to Misfortune: The Merger of Law and Politics In The World of Gambling, **Mississippi Law Journal**, vol. 72, p. 565, 2002.

BRODY, Aymeric. The “Gamblification” of Life or the Extension of the Gambling Domain: Words from Passionate Gamblers in France and Belgium. **The Gamification of Society**, v. 2, p. 103-126, 2021.

CALADO, Filipa; GRIFFITHS, Mark D. Problem gambling worldwide: An update and systematic review of empirical research (2000–2015). **Journal of behavioral addictions**, v. 5, n. 4, p. 592-613, 2016.

CHÓLIZ, Mariano. The challenge of online gambling: the effect of legalization on the increase in online gambling addiction. **Journal of Gambling Studies**, v. 32, n. 2, p. 749-756, 2016.

COLOMBIA. **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA**. Bogotá, 20 jul. 1991. Disponible en: : <<http://www.secretariassenado.gov.co/index.php/constitucion-politica>>. Consultado en: 11 jun. 2019.

COLOMBIA. **DECRETO 4142 DE 2011**. Por el cual se crea la Empresa Industrial y Comercial del Estado Administradora del Monopolio Rentístico de los Juegos de Suerte y Azar, COLJUEGOS. 3 nov. 2011. Disponible en: : <<http://suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1542409>>. Consultado en: 11 jun. 2019.

COLOMBIA. **LEY 643 DE 2001**. Por la cual se fija el régimen propio del monopolio rentístico de juegos de suerte y azar. Bogotá, 16 ene. 2001. Disponible en: : <<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4168>>. Consultado en: 11 jun. 2019.

COVENTRY, Kenny R.; NORMAN, Anna C. Arousal, sensation seeking and frequency of gambling in off-course horse racing bettors. **Br J Psychol**, v. 88, Pt4, p. 671-681, 1997.

CUSTER, Robert L. Profile of the pathological gambler. **The Journal of Clinical Psychiatry**, v. 42, n. 12, sept 2, 1984.

DECARIA, Concetta M. *et al.* Diagnosis, neurobiology, and treatment of pathological gambling. **J Clin Psychiatry**, v. 57, Suppl. 8, p. 80-83, 1996.

DELGADO, Mauricio Godinho. **Curso de direito do trabalho**. 16ª ed. rev. e ampl. São Paulo: LTr, 2017. p. 1696.

DICKERSON, Mark *et al.* On the determinants of persistent gambling behaviour. I. High-frequency poker machine players. **Br J Psychol**, v. 83, Pt2, p. 237-248, 1992.

ECONOMOU, Marina *et al.* Problem gambling in Greece: prevalence and risk factors during the financial crisis. **Journal of gambling studies**, v. 35, n. 4, p. 1193-1210, 2019.

GIOVANETTI, Eder Berdejo; MOLERO, Milagros Del Carmen Villasmil. Reflexión histórica sobre el IVA en Colombia y sus implicaciones en la jurisprudencia nacional. **JURÍDICAS CUC**, v. 15, n. 1, p. 163-186, 2019.

HÅKANSSON, Anders *et al.* Gambling during the COVID-19 crisis—a cause for concern. **Journal of addiction medicine**, v. 14, n. 4, p. 10, 2020.

HÅKANSSON, Anders. Changes in gambling behavior during the COVID-19 pandemic—a web survey study in Sweden. **International Journal of Environmental Research and Public Health**, v. 17, n. 11, p. 4013, 2020.

HÅKANSSON, Anders; WIDINGHOFF, Carolina. Over-indebtedness and problem gambling in a general population sample of online gamblers. **Frontiers in psychiatry**, v. 11, 2020.

HOLDEN, Constance. 'Behavioral' addictions: do they exist? **Science**, v. 294, n. 5544, p. 980-982, 2001.

HOLMES, Emily A. *et al.* Multidisciplinary research priorities for the COVID-19 pandemic: a call for action for mental health science. **The Lancet Psychiatry**, v. 7, n. 6, p. 547-560, 2020.

JIMÉNEZ-MURCIA, Susana *et al.* Gambling in Spain: update on experience, research and policy. **Addiction**, v. 109, n. 10, p. 1595-1601, 2014.

KING, Daniel L. *et al.* Problematic online gaming and the COVID-19 pandemic. **Journal of Behavioral Addictions**, v. 9, n. 2, p. 184-186, 2020.

LEGG ENGLAND, Stephanie; GÖTESTAM, K. Gunnar. The nature and treatment of excessive gambling. **Acta Psychiatr Scand**, v. 84, n. 2, p. 113-120, 1991.

LIGHT, Ivan. Numbers Gambling Among Blacks: a Financial Institutions, **American Sociological Review**, v. 42, n. 6, p. 892-903, 1977.

MACERINSKIENE, Irena; LACE, Natalja; GENELIENE, Greta. Evaluation of Gambling Sector Activity in Lithuania, Latvia, Slovak Republic and Czech Republic. In: **SHS Web of Conferences**. EDP Sciences, 2021. p. 1-11.

MARSDEN, John *et al.* Mitigating and learning from the impact of COVID-19 infection on addictive disorders. **Addiction**, 2020.

MESTRE-BACH, Gemma *et al.* A comparison of gambling-related cognitions and behaviors in gamblers from the United States and Spain. **Journal of Gambling Studies**, v. 37, n. 1, p. 319-333, 2021.

MEYER, Gerhard *et al.* Casino gambling increases heart rate and salivary cortisol in regular gamblers. **Biol Psychiatry**, v. 48, n. 9, p. 948-953, 2000.

MOUTA, Gabriel *et al.* Cross-cultural adaptation, and Factor Structure of the Decision Styles Scale for Brazil. **Current Research in Behavioral Sciences**, p. 100039, 2021.

NESTLER, Eric J.; MALENKA, Robert C. The addicted brain. **Sci Am**, v. 290, n. 3, p. 78-85. 2004.

OKSANEN, Atte *et al.* Social ecological model of problem gambling: A cross-national survey study of young people in the United States, South Korea, Spain, and Finland. **International journal of environmental research and public health**, v. 18, n. 6, p. 3220, 2021.

OLASON, Daniel T. *et al.* Economic recession affects gambling participation but not problematic gambling: Results from a population-based follow-up study. **Frontiers in psychology**, v. 8, p. 1247, 2017.

OLIVEIRA, Maria Paula Magalhães Tavares de; SILVEIRA, Dartiu Xavier da; SILVA, Maria Teresa Araujo. Jogo patológico e suas conseqüências para a saúde pública. **Rev. Saúde Pública**, São Paulo, v. 42, n. 3, p. 542-549, jun. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsp/v42n3/6691.pdf>>. Consultado em: 12 mayo 2019.

PAGE, Henri. **Traité élémentaire de droit Belge**. Tomo 5°. Bruxelles: Emile Bruylan, 1941. p. 282.

PITA PICO, Roger. Los inicios del juego de lotería en Colombia: entre la suerte, el control social y el beneficio público. **Anuario de Historia Regional y de las Fronteras**, v. 22, n. 1, p. 169-192, 2017.

POTENZA, Marc N. *et al.* Gambling disorder. **Nature Reviews Disease Primers**, v. 5, n. 1, p. 1-21, 2019.

RAGAZZO, Carlos Emmanuel Joppert. O Exame de Ordem (OAB) merece resistir aos ataques? **Blog Exame**. São Paulo, 2011. Disponível em: : <<http://exame.abril.com.br/rede-de-blogs/direito-e-desenvolvimento/2011/08/03/o-exame-de-ordem-oab-merece-resistiraos-ataques/>>. Consultado em: 13 mayo 2015.

RAGAZZO, Carlos Emmanuel Joppert; RIBEIRO, Gustavo Sampaio de Abreu. O dobro ou nada: a regulação de jogos de azar. **Revista Direito GV**, vol.8, n.2, p. 625-650, 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rdgv/v8n2/v8n2a10.pdf>>. Consultado em: 10 mayo 2019.

REUTER, Jan *et al.* Pathological gambling is linked to reduced activation of the mesolimbic reward system. **Nat Neurosci**, v. 8, n. 2, p. 147-148, 2005.

RODRÍGUEZ, Francisco Polo; VILLASMIL, Milagros. Estudio comparado sobre la regulación del impuesto al valor agregado (IVA) en Colombia y España. **Dictamen Libre**, n. 23, p. 11-31, 2018.

RODRÍGUEZ, Víctor Gabriel de Oliveira. **Fundamentos do direito penal brasileiro: lei penal e teoria geral do crime**. São Paulo: Atlas, 2010.

RODRÍGUEZ, Víctor Gabriel de Oliveira; COSTA, Lucas Fernandes da. Pena e medida de segurança: o psicopata em zona cinzenta. **Revista Eletrônica de Direito/UNESP**, v. 4, p. 1-24, 2013.

ROSENTHAL, R.J.; LESIEUR, H.R. Self-reported withdrawal symptoms and pathological gambling. **American Journal of Addict.** v. 1, n. 2, p. 150-154, 1992.

TAVARES, Hermano *et al.* Comparison of craving between pathological gamblers and alcoholics. **Alcohol Clin Exp Res**, v. 29, n. 8, p. 1427-1431, 2005.

VEGA LÓPEZ, Ana María *et al.* **Problemas alrededor del recaudo de los derechos de explotación en el monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar en Colombia.** 2016. Dissertação (Mestrado en Derecho). Universidad de los Andes, Colombia, 2016.

WRAY, Ian; DICKERSON, Mark G. Cessation of high frequency gambling and “withdrawal” symptoms. **Br J Addict**, v. 76, n. 4, p. 401-405, 1981.

ZAPATA, Juan Gonzalo *et al.* **Caracterización y estimación del mercado ilegal de juegos de suerte y azar en Colombia. Informe final.** Fedesarrollo, 2018.



**A DESCOLONIZAÇÃO LITERÁRIA LATINO-AMERICANA SEGUNDO
GUTIÉRREZ: UMA RELEITURA ANTI-EXÓTICA SOBRE A OBRA
TRILOGÍA SUCIA DE LA HABANA¹**

*LA DESCOLONIZACIÓN LITERARIA LATINOAMERICANA SEGÚN
GUTIÉRREZ: UNA REVISIÓN ANTI-EXÓTICA SOBRE LA OBRA
TRILOGÍA SUCIA DE LA HABANA*

*THE LATIN AMERICAN LITERARY DECOLONIZATION BY GUTIÉRREZ: AN
ANTI-EXOTIC REVIEW ON THE WORK TRILOGÍA SUCIA DE LA HABANA*

Daniel Mendes² 

Universidade Federal da Bahia, Brasil

Resumo: Este artigo fundamenta a tese da descolonização literária latino-americana por meio de uma proposta de releitura anti-exótica sobre a obra *Trilogía sucia de La Habana* (1998) do escritor cubano Pedro Juan Gutiérrez (1950 -). A releitura foi realizada a partir da percepção da obra como uma experiência da literatura na América Latina que deve ser compreendida a partir dos movimentos descoloniais do seu autor, do propósito de não aderir a modelos hegemônicos do campo literário e de criar caminhos condizentes com o seu lugar de expressão. Tal movimento foi fundamentado a partir de uma retomada da teoria crítica literária de Silviano Santiago (1936 -) sobre o *entre-lugar* do discurso latino-americano, que nos serviu como fio condutor analítico. Nesse trajeto, estabelecemos diálogos com outros estudos sobre *tradução* cultural e literária neste continente, especialmente quanto a abordagens teóricas da *antropofagia*, *heterogeneidade*, *transculturação narrativa*, assim como com os estudos descoloniais latino-americanos, dentre outros estudos pertinentes, no intuito de evidenciarmos na *Trilogía* a tese da descolonização literária proposta por Gutiérrez. Assim, subverteremos o *exotismo* imposto pela crítica euro-estadunidense a esta obra apontando caminhos plausíveis para abordagens críticas sobre a mesma.

Palavras-chave: *Trilogía sucia de La Habana*; Pedro Juan Gutiérrez; Exotismo; Literatura latino-americana; Crítica Descolonial.

¹ Os trechos recortados do livro aparecerão aqui em seu idioma original, o espanhol (ou castelhano-cubano), por uma opção deste estudo em analisar mais profundamente as reais intenções descoloniais no texto do escritor Gutiérrez. Por isso também aqui se tem optado pelo título original da obra: *Trilogía sucia de La Habana*, e não pelo título em português: *Trilogia suja de Havana*.

² Mestre em Cultura e Sociedade (UFBA). Bacharel em Comunicação com habilitação em Jornalismo (UFBA). E-mail: danmendes.dss@gmail.com

Resumen: Este artículo sustenta la tesis de la descolonización literaria latinoamericana a través de una propuesta de relectura antiexótica sobre la obra *Trilogía sucia de La Habana* (1998) del escritor cubano Pedro Juan Gutiérrez (1950 -). La relectura se realizó desde la percepción de la obra como una experiencia de la literatura en América Latina que debe entenderse desde los movimientos descoloniales de su autor, de su propósito de no adherirse a modelos hegemónicos en el campo literario y de crear caminos acordes con su lugar de expresión. Este movimiento se basó en una reanudación de la teoría literaria crítica de Silviano Santiago (1936 -) sobre el *entrelugar* del discurso latinoamericano, que sirvió como hilo conductor analítico. En esta trayectoria, establecimos diálogos con otros estudios sobre la *traducción* cultural y literaria en este continente, especialmente sobre los enfoques teóricos de la *antropofagia*, *heterogeneidad*, *transculturación narrativa*, así como con estudios descoloniales latinoamericanos, entre otros estudios pertinentes, con el fin de resaltar en la *Trilogía* las tesis de la descolonización literaria propuestas por Gutiérrez. Así, subvertimos el exotismo impuesto por la crítica euroamericana a esta obra, señalando caminos plausibles para planteamientos críticos sobre ella.

Palabras clave: Trilogía Sucia de La Habana; Pedro Juan Gutiérrez; Exotismo; Literatura latinoamericana; Crítica Descolonial.

Abstract: This article supports the thesis of Latin American literary decolonization through an anti-exotic re-reading proposal on the work *Trilogía Sucia de La Habana* (1998) by Cuban writer Pedro Juan Gutiérrez (1950 -). The rereading was carried out from the perception of the work as an experience of literature in Latin America that must be understood from the decolonial movements of its author, not adhering to hegemonic models in the literary field and creating paths consistent with their place of expression. This movement was based on a resumption of Silviano Santiago's (1936 -) critical literary theory about the between-place of Latin American discourse, which served as an analytical guiding thread. In this trajectory, we established dialogues with other studies on cultural and literary translation on this continent, especially regarding theoretical approaches to *anthropophagy*, *heterogeneity*, *narrative transculturation*, as well as with Latin American decolonial studies, among other pertinent studies, in order to highlight in the Trilogy the thesis of literary decolonization proposed by Gutiérrez. Thus, we subvert the exoticism imposed by Euro-American criticism on this work, pointing out plausible paths for critical approaches on it.

Keywords: *Trilogía Sucia de La Habana*; Pedro Juan Gutiérrez; Exoticism; Latin American literature; Decolonial criticism.

DOI:[10.11606/issn.1676-6288.prolam.2021.186230](https://doi.org/10.11606/issn.1676-6288.prolam.2021.186230)

Recebido em: 26/05/2021
Aprovado em: 26/12/2021
Publicado em: 30/12/2021

1 Introdução

A problemática deste artigo se configura em uma proposta de releitura crítica anti-exótica da obra *Trilogía sucia de La Habana*³ (1998) do escritor cubano Pedro Juan Gutiérrez⁴, tendo como fio condutor analítico a teoria crítica literária de Silviano Santiago (1936-), retomada aqui de forma crucial. Busca-se compreender a referida obra como uma experiência da literatura latino-americana que almeja se descolonizar dos modelos literários importados principalmente da Europa. O problema está exatamente nessa importação de modelos, que se impuseram como *guias* para escritores latino-americanos e se enraizaram na criação e avaliação crítico-literária nos países tropicais. Tal enraizamento promoveu diversas injustiças críticas com escritores nativos que se caracterizam justamente por tentar criar uma literatura mais condizente com modelos concebidos a partir dos seus *entre-lugares* criativos, propondo uma literatura *transcultural* como caminho possível para nossa descolonização de formas e valores. É no sentido de descolonização que Santiago (2000) nos fala sobre a importância da crítica tradicional de literatura na América Latina também se libertar dos padrões impostos pelo *colonizador* europeu. O mesmo defende o surgimento de um novo discurso crítico, que leve em consideração a experiência peculiar literária nestes trópicos, habitada no que ele denomina por *entre-lugar*:

Entre o sacrifício e o jogo, entre a prisão e a transgressão, entre a submissão ao código e a agressão ao mesmo, entre a obediência e a rebelião, entre a assimilação e a expressão – ali, nesse lugar aparentemente vazio, seu templo e seu lugar de clandestinidade, ali, se realiza o ritual antropófago da literatura latino-americana. (SANTIAGO, 2000, p. 26)

³ Primeiro livro do escritor cubano Pedro Juan Gutiérrez, lançado em 1998 pelo selo Editorial Anagrama de Barcelona. A obra reúne, em três partes, textos autobiográficos que mesclam elementos do conto e da crônica para retratar a vida cotidiana na Havana dos anos 90. Já foi traduzida para mais de 20 idiomas e segue sendo até hoje o mais aclamado livro do autor tanto pelos leitores quanto pela crítica.

⁴ Pedro Juan Gutiérrez nasceu em Matanzas (estado homônimo) no dia 27 de janeiro de 1950. Antes de se tornar escritor exerceu diversas profissões, dentre as quais: trabalhador agrícola, vendedor de sorvete e jornalista. Publicou até aqui 15 livros. Vive em Havana e hoje se dedica apenas à literatura e à pintura.

Contudo, tal movimento descolonial, quase sempre mal compreendido, costuma ser distorcido por formas de *exotismo*, imposto pelo discurso crítico *universal* de base eurocentrista:

Tal discurso reduz a criação dos artistas latino-americanos à condição de obra parasita, uma obra que se nutre de outra sem nunca lhe acrescentar algo de próprio; uma obra cuja vida é limitada e precária, aprisionada que se encontra pelo brilho e pelo prestígio da fonte, do chefe de escola. (SANTIAGO, 2000, p. 18)

O referido *exotismo* ocorre muito devido ao fato de a crítica literária (do Norte Global e do Sul Global que reflete este Norte) apresentar certa dificuldade de reconhecer outras experiências de valor em criações que não aquelas *ensinadas* pelo padrão do chamado *velho mundo* ao resto do mundo – que, mesmo após o aprendizado dos muitos *outros mundos*, seguiu dividido entre europeus e não-europeus. Sobre eurocentrismo, Aníbal Quijano (2005) nos ensina:

Não seria possível explicar de outro modo, satisfatoriamente em todo caso, a elaboração do eurocentrismo como perspectiva hegemônica de conhecimento, da versão eurocêntrica da modernidade e seus dois principais mitos fundacionais: um, a ideia-imagem da história da civilização humana como uma trajetória que parte de um estado de natureza e culmina na Europa. E dois, outorgar sentido às diferenças entre Europa e não-Europa como diferenças de natureza (racial) e não de história do poder. (QUIJANO, 2005, p. 122)

O que apontamos aqui é como tal eurocentrismo, verificado nas searas políticas, econômicas e *raciais*, também se enraizou nos campos dos conhecimentos em territórios que foram colonizados pela Europa. Contudo, as mudanças possibilitadas com a contemporaneidade nos instigam a enveredar por novas leituras que nos libertem dos padrões que por aqui foram institucionalizados. Trata-se de uma desconstrução de normas e valores, mas com o intuito de reconstruí-las, agora de acordo com as nossas próprias experiências (sociais, artísticas e culturais) e perspectivas (de onde falamos ao mundo). No caso da criação literária latino-americana, recorte de análise deste artigo, é necessário pensá-la de maneira mais livre em relação aos modelos importados, ou seja, de forma mais pertinente aos modelos concebidos a partir da tentativa do escritor

local de compreender as nossas próprias histórias. Aqui fundamentamos a obra *Trilogía sucia de La Habana* (1998) de Pedro Juan Gutiérrez (1950-) justamente como um exemplo de criação literária latino-americana possível a partir de ressignificações de modelos literários hegemônicos, realizadas pelo autor ainda em tempos de padrões fechados vigentes; uma ação literária descolonial que, no avançar do século XXI, já se demonstra ser a tônica.

A partir de noções elaboradas pelos críticos literários Antonio Candido (1995), Ángel Rama (2001) e Antonio Cornejo Polar⁵ (CORNEJO POLAR, 2000), é possível compreender a literatura latino-americana como constitutivamente heterogênea, formada por âmbitos culturais distintos e línguas diversas, em comunicação e tensão constante, em que a *tradução* se revela como um processo chave para o entendimento das suas especificidades. Trata-se de uma prática na qual podemos compreender algumas alteridades da literatura nestes trópicos. Dentre essas alteridades, a primeira a ser destacada por Candido (1995) é a *antropofagia*⁶, vista como uma forma de *tradução* por meio da *devoração* simbólica; como forma de se relacionar com o estrangeiro (um *encontro cultural*). O ato de traduzir, então, passa a ser concebido como o ato de apreender culturas diversas em uma assimilação crítica da diferença, que integra a *tradução* no cerne do processo criativo do autor. Ainda quanto à *antropofagia*, Candido (1995) fala em alguns princípios virtuais, que, no caso da literatura brasileira, por exemplo, estão integrados a um tema constante:

A descrição do choque de culturas, sistematizada pela primeira vez nos poemas de Basílio da Gama e Santa Rita Durão. O Modernismo deu seu cunho próprio a este tema, que de certo modo se bifurcou num galho ornamental, grandiloquente e patrioteiro com o Verde-amarelismo e todas as perversões nacionalistas decorrentes; e num galho crítico, sarcástico e irreverente, cuja expressão maior

⁵ Candido (Brasil), Rama (Uruguai) e Cornejo Polar (Peru) fundaram nos anos 1960 o que ficou conhecido por Moderna Crítica Literária Latino-Americana. Com o intuito de superar os valores de uma crítica tradicional, de forte influência europeia, estes críticos pensaram a literatura latino-americana como uma unidade na diversidade de textos, funções e tradições culturais, entendendo-a como um processo dinâmico (MARSAL, 2010).

⁶ “Os termos ‘antropofagia’ e ‘antropófago’ tornaram-se correntes no vocabulário do modernismo literário brasileiro a partir de 1928, ano em que Oswald de Andrade (1890-1954) lançou o seu explosivo Manifesto Antropófago. [...] Marcada pelo momento em que surgiu, a conturbada década de 20, a Antropofagia oswaldiana sobreviveu a seu tempo e ampliou-se além da literatura e das artes plásticas, os dois campos em que foi, de início, concebida.” (TOLLER GOMES, 2005, p. 35)

foi a Antropofagia (englobando *Macunaíma*). (CANDIDO, 1995, p. 99-100)

O pensamento de Candido (1995) nos permite conceber a literatura latino-americana de forma geral não como algo que está preso a uma essência, mas sim como um conceito relacional: no diálogo com a diferença. A *tradução cultural* pensada a partir da *antropofagia* é vista como a oportunidade de criação de uma identidade dinâmica e compreensiva que, frente às diversas formas de imposição e dependência cultural, “busca instituir novas relações de poder, em que as interações entre expressões culturais diversas não sigam uma única direção vertical, mas que se configurem em múltiplas trajetórias.” (CANDIDO, 1995, p. 100) Dessa forma, é enfatizada a iniciativa *devoradora* do *tradutor* e o processo de interação mútua, ou seja, a criação e compreensão intercultural que se produz na *tradução*.

Nasce, portanto, um *novo lugar*, que está entre o discurso do modelo europeu e a *antropofagia* da colônia, que digere o padrão imposto e cria o seu próprio modelo. Esse espaço de diálogos diversificados é a própria expressão da literatura, e de toda a arte, na América Latina (SANTIAGO, 2000). É a partir desta teoria que sugerimos uma crítica cultural e literária emergida nesse *entre-lugar* – aqui no caso da experiência latino-americana – para que saiba (re)ler (para saber analisar) as produções artístico-literárias por meio de critérios criados desta experiência, e não sob critérios meramente ensinados pelo *professor* europeu. É com o objetivo de propor o aprendizado desta experiência que retomamos novamente a *Moderna Crítica Literária Latino-Americana*, que também pensou a *tradução cultural* a partir do conceito de *transculturação narrativa*⁷, desenvolvido pelo crítico uruguaio Ángel Rama (2001). Segundo este autor, a narrativa literária latino-americana tenta dar conta do processo de incorporação e transformação de elementos culturais, regionais e populares, dentro de formas narrativas modernas, na tensão interna das sociedades latino-americanas entre o regionalismo e a modernização. Rama (2001), em

⁷ Rama teve como base o conceito de *transculturação* pensado pelo antropólogo cubano Fernando Ortiz.

um diálogo com Candido (1995), vai ressaltar a tese do *encontro cultural* proposta pelo crítico brasileiro, mas vai acrescentar que este contato não ocorre de maneira passiva e nem é efetivado em uma única direção, sendo, pois, dinâmico e permitindo, durante o processo do *encontro*, uma série de destruições, reafirmações e aquisições dos elementos em contato. Dessa forma, os escritores latino-americanos são capazes de integrar na sua obra tanto a tradição como as novidades⁸. Entretanto, este processo não se reduz a uma simples síntese:

os escritores transculturadores não se limitam a um sincretismo por mera conjugação de contribuições de uma e outra cultura, mas compreendem que, sendo cada uma delas uma estrutura, a incorporação de novos elementos de procedência externa deve ser obtida mediante uma rearticulação total da estrutura cultural própria (regional), apelando para novas focalizações dentro de sua herança. (RAMA, 2001, p. 215)

Assim, é possível legitimar outras regras de criação e análise, que não aquelas impostas pelo *colonizador* padrão:

Declarar a falência de tal método implica a necessidade de substituí-lo por outro em que os elementos esquecidos, negligenciados e abandonados pela crítica policial serão isolados, postos em relevo, em benefício de um novo discurso crítico, o qual, por sua vez, esquecerá e negligenciará a caça às fontes e às influências e estabelecerá como único valor crítico a diferença. (SANTIAGO, 2000, p. 19)

Devido às já referidas transformações, torna-se anacrônico impor critérios vigentes em contextos passados; além de ser necessário o entendimento da contemporaneidade a partir dos seus processos de *hibridismo e interculturalidade* (GARCÍA CANCLINI, 2004; 2008) para que nos libertemos de normas euro-universalistas com seus preconceitos institucionalizados. Como defende Néstor García Canclini (2004) *interculturalidade* implica que “[...] os diferentes são o que são, em relações de negociação, conflito e empréstimos recíprocos.” (GARCÍA CANCLINI,

⁸ O conceito de *transculturação narrativa* proposto por Rama (2001) vem ganhando atualizações devido a uma série de questionamentos que apontam para uma suposta homogeneização dos elementos populares durante este processo. Dentre essas atualizações, uma das mais efetivas é a proposta pelo crítico Alberto Moreiras, que avalia a *transculturação* sublinhando precisamente que se trata de um “modelo produtivo, mas também um modelo que deve funcionar e mesmo se alimentar da rasura sistemática do que não cabe nele.” (2001, p. 234 *apud* MARSAL, 2010, p. 77)

2004, p. 17) Precisamente, o antropólogo nos aponta um caminho de análise que aqui também adotamos:

Adoto aqui uma perspectiva interdisciplinar, com ênfase nos trabalhos antropológicos, sociológicos e comunicacionais. Divirjo daqueles antropólogos para os quais a particularidade da sua disciplina consiste em assumir inteiramente o ponto de vista interno da cultura escolhida, e penso que grandes avanços desta ciência decorrem de ter sabido situar-se na interação *entre* culturas. (GARCÍA CANCLINI, 2008, p. 24-25)

Sob a lógica da *interculturalidade*, proposta de García Canclini (2004; 2008), que, de certa forma, atualiza a proposta do *entre-lugar* de Santiago (2000), este artigo se propõe a ser mais uma contribuição para a discussão contemporânea sobre o tema da descolonização (tendo a literatura latino-americana como recorte). Buscamos contribuir com o debate crítico e a difusão de um pensamento descolonizado e anti-colonial, portanto mais representativo das nossas realidades/alteridades. Com tal propósito, então, sigamos ainda com o pensamento de Santiago (2000, p. 17), quando nos orienta a “[...] aprender os códigos da metrópole”, não para meramente copiá-los, mas sim “para subvertê-los aos nossos interesses.” Destarte, ao obtermos consciência crítica dos nossos *entre-lugares* socioculturais – como propomos nesta introdução – poderemos encontrar caminhos mais plausíveis para a nossa efetiva descolonização.

Não por acaso, este artigo tem dentre seus propósitos o de ser concebido como um estudo literário, cultural e acadêmico realizado no Brasil, mas como parte integrante de estudos referentes a questões pertinentes à América Latina, apreendendo os nossos escritores enquanto habitantes que criam nesse peculiar espaço geopolítico, afetivo e sociocultural; em um esforço para se tentar ressignificar a tão *naturalizada* influência europeia – também a norte-americana, historicamente mais recente – que se instaurou por estes trópicos e que nos cega diante das nossas próprias fronteiras. Nesse sentido, adota-se aqui o termo descolonização, em noção ampla, com o intuito de dialogar com pesquisadores de diferentes estudos latino-americanos sobre as referidas *influências*. O que está sendo apontado é como a colonização, também em

seu sentido amplo⁹, sobretudo nos campos do conhecimento e da cultura, ainda se impõe na criação/valoração literária/artística em América Latina, se opondo àqueles escritores-artistas nativos que seguem outros caminhos, aqui (re)lidos por descolonização literária.

A escolha de *Trilogía sucia de La Habana* (1998) se deve muito pela força de expressividade popular que há em suas histórias; assim como pelo reconhecimento de que se trata da mais exitosa do seu autor e que, muito também por isto, acabou sendo a obra mais *exotizada* por grande parte da crítica, que não soube enxergar (porque não foi *ensinada* para isso) as alteridades de uma outra proposta literária universal possível¹⁰, como a trabalhada por Gutiérrez em seu movimento descolonial a partir do seu *entre-lugar* de criação. Acredita-se aqui que é justamente nesse *entre-lugar* criativo, por suas vias *antropofágicas* e *transculturais*, em busca de outros caminhos para suas histórias e personagens, que poderemos enxergar o que Santiago (2000, p. 26) denominou sabiamente por “[...] o entre-lugar da literatura na América Latina”.

Sendo assim, este artigo também se propõe a contribuir enquanto uma releitura crítica, aqui defendida a partir de uma perspectiva anti-exótica, alinhada às perspectivas contemporâneas de revisão do passado, sobretudo dos padrões que foram cristalizados.

2 Trilogía sucia de La Habana

A partir de uma (re)leitura crítica anti-exótica, como aqui propomos, foi possível apontar recursos peculiares trabalhados na obra que analisamos como características diferenciadas do seu *entre-lugar* e que ajudam a deslocar a literatura latino-americana dos padrões hegemônicos e fechados do campo literário tradicional¹¹. Para uma análise fundamentada

⁹ Por este sentido amplo, mesmo estando este artigo mais alinhado à teoria pós-colonial de Silviano Santiago, autores de outras correntes do pensamento crítico latino-americano, como Walter D. Mignolo e Aníbal Quijano (grupo Modernidade/Colonialidade) também serão citados em momentos oportunos.

¹⁰ O que atesta para o êxito da obra, já publicada em mais de 20 países. Fonte: <http://www.pedroianguitierrez.com/Biografia_portuques.htm> Acesso em: 26 mai. 2021.

¹¹ Pierre Bourdieu (2007) chama por campo todo espaço social que possui uma dinâmica singular em relação a outros setores do universo social, objetivada em fronteiras simbólicas que delimitem seu território, seus agentes, suas regras, seus troféus, seus mecanismos de ingresso e de exclusão. Se por um lado existem tais leis gerais para

sobre o livro *Trilogía sucia de La Habana* (1998), do escritor cubano Pedro Juan Gutiérrez, propomos como ponto de partida de discussão a questão do *exotismo*, quase sempre imposto à obra e ao autor. Tal fenômeno ocorre devido ao não reconhecimento dos movimentos descoloniais praticados pelo escritor na construção das suas histórias, que se constroem por meio dos usos de elementos não legitimados pelo chamado campo literário *universal* (instituído pela Europa).

No caso específico de *Trilogía/Gutiérrez*, o *exotismo* opera de maneira bastante sutil, subjetiva, em um falso movimento positivo de culto ao escritor, o que tornou a nossa análise ainda mais desafiadora. Tal instrumento geralmente já se inicia na própria apresentação do autor (quase sempre como “o macho tropical”) feita pelos críticos¹² ao *analisar* a *Trilogía*. Evocam-se tanto as antigas profissões do autor¹³, como um movimento festivo caricatural, cujo resultado não poderia ser outro senão a secundarização da importância de Gutiérrez como um representante legítimo da literatura latino-americana e universal. Evidenciam muito mais a *curiosidade* pelo fato de um ex-catador de latas e vendedor de sorvetes (dentre outros trabalhos passados do autor) ter se tornado escritor do que o próprio texto diferenciado produzido por Gutiérrez em sua proposta de literatura. Este deslocamento é sutil, mas é intencional, mediado pela crítica estadunidense, bastante interessada em divulgar o cenário caótico de Havana, retratada pelo autor muito mais por interesse em criar uma obra realista do que por um posicionamento político contrário ao regime cubano. Não por acaso, quando, enfim, a crítica literária se volta para o texto de *Trilogía* (1998), o *exotismo* se mantém nas longas linhas dedicadas às descrições feitas por Gutiérrez sobre os cenários que refletem a crise econômica na ilha caribenha.

a definição de um meio enquanto campo, por outro também existem características específicas próprias a cada campo particular. Para Bourdieu (2000), o campo literário, por exemplo, opera numa lógica própria que consiste basicamente no princípio de recusa de interesses materiais (o lucro econômico como a venda do produto artístico) e/ou simbólicos (o reconhecimento do grande público). Nesse sentido, é possível afirmar que a literatura de Gutiérrez, criada a partir de um *entre-lugar* latino-americano, põe em xeque até mesmo o sentido tradicional de campo.

¹² Ver Reis (2013), crítica na qual as curiosidades em torno do *exotismo* imposto ao autor estão notadamente em primeiro plano no texto.

¹³ Ver Menezes (1999), entrevista na qual quase não há questionamentos sobre a obra, mas sim, sobre o perfil *exótico* do autor e a crise econômica em Cuba.

Na resenha *Para além do exotismo de Pedro Juan Gutiérrez*, o crítico literário Schneider Carpeggiani (2017) evidencia tal *exotismo* imposto à obra e seu autor:

Antes de começar esse texto, fiz uma pesquisa no Google para entender como havia sido a recepção da obra na Europa e nos EUA, quando do seu lançamento internacional, no início da década passada. O que encontrei não me surpreendeu: a maioria do discurso crítico exaltava o lado barra pesada, sujo, epidérmico da cidade que emergia do texto do autor. Se Gutiérrez propunha uma literatura para longe do exotismo do *Boom* literário hispano-americano, com uma geografia urbana, realista e cheia de odores, a recepção da sua literatura caía numa expectativa justamente de um suposto fracasso da Revolução, mais um exemplo do triste folclore dos trópicos para ser colocado em praça pública. *Trilogia suja de Havana* foi lida mais como um bestiário da América Latina tal e qual antes ocorrera com clássicos do realismo mágico como *Cem anos de solidão* ou *Pedro Páramo*. Mesmo sem matriarcas voadoras ou patriarcas zumbis, o exótico persistia até onde não estava. (CARPEGGIANI, 2017)

Ocorre em paralelo um estardalhaço festivo em relação às abordagens do autor sobre suas experiências sexuais retratadas na obra, o que também contribui de forma significativa para a diminuição do que é mais diferenciado ali: a qualidade criativa do texto do autor:

O que a crítica fascinada por tanto sexo inflado por rum barato e estômagos vazios (signos do quanto algo dera errado em Cuba) escanteou foi justamente a beleza do texto do autor. Mesmo muitas vezes soando como cachorro em volta de repetidos signos, palavras e sensações por centenas de páginas, Gutiérrez se mostra aqui como um dos maiores mestros da literatura hispano-americana contemporânea. Sua literatura é cheia de imagens simples, espantosas e infeccionada pela selvageria de quem tem a cidade na pele. (CARPEGGIANI, 2017)

Com o objetivo de desconstruir tal *exotismo*, nos propomos aqui a realizar uma análise que fundamente os recursos descoloniais trabalhados por Gutiérrez e que também tornam *Trilogía sucia de La Habana* (1998) uma contribuição diferenciada da literatura latino-americana para a literatura mundial. Dentre os recursos peculiares possivelmente identificados nas histórias deste livro, aquele que se mostra de imediato é a própria escrita utilizada pelo autor, no caso aqui uma *escrita autobiográfica*, que funde elementos jornalísticos (frases curtas e precisas)

e literários (um trato poético no textual) ao retratar a vida de um jornalista de 44 anos, residente em um velho edifício na capital cubana:

Encendimos los cigarros de mariguana y nos quedamos en silencio. Yo cerré los ojos para saborearla bien. La de Baracoa tiene un olor y un sabor como ninguna. Pero es fuerte. No la inhalé demasiado. Estaba pensando que me debía ir para Baracoa y traer unos paquetes de esto. El hijo de Rene traía además aceite de coco, café y chocolate porque el olor del café mata el de la mariguana. Yo podía hacer lo mismo. Y me ganaba unos pesos. En eso estaba cuando siento que Rene se levanta, coge un álbum de fotos de una gaveta y me lo alcanza. – Mira eso, Pedro Juan. (GUTIÉRREZ, 1998, p. 9)

É importante apontar aqui que não se trata de uma escrita meramente simples ou *pitoresca*. Estas acepções errôneas ocorrem a partir de um estranhamento que é gerado em certos críticos justamente por estes terem sido formados por outras correntes de criação escrita, aquelas tidas como *corretas*, *belas* e legitimadas pelo campo literário, como Pierre Bourdieu (2007) nos aponta:

Estetas em intenção, eles testemunham claramente por suas recusas distintivas que possuem o controle prático das relações entre os objetos e os grupos, contraste que se encontra na origem de todos os julgamentos da forma através da expressão “isso é coisa de...” [...] sem terem condições de executar a façanha que consiste em declarar belos os objetos mais marcantes da “estética” popular [...] em decorrência das relações de vizinhança estrutural, eles são levados, espontaneamente, a detestá-los. (BOURDIEU, 2007, p. 60)

Por meio da sua proposta de escrita, um híbrido da sua experiência jornalística como repórter com a sua assiduidade enquanto leitor de ficções (hibridismo jornalístico-literário que também compõe a criação descolonial do autor), Gutiérrez se coloca no linguajar da sua obra, retratando uma Havana vivida a partir de baixo, com mendigos, prostitutas, gigolôs e contrabandistas, possibilitando um nível de realismo regado a rum, drogas e salsa (consumidos mesmo em qualquer esquina da noite havanesa), com o objetivo de tentar retratar mais fielmente, por intermédio de uma geografia urbana realista, ruas e gentes do seu lugar¹⁴. Tal opção

¹⁴ Sem interesse de misturar literatura com política, Gutiérrez volta-se mais em retratar o cotidiano do lugar onde vive, no caso, Havana. Entretanto, mesmo que de maneira não intencional, ao retratar tal cotidiano com proposta realista, o autor expõe certas mazelas da sociedade local, o que soa como uma crítica política indireta ao governo cubano. O que é importante observar aqui é que, independentemente de o autor ter tido ou não a intenção de criticar o governo do seu país isso não justifica o *exotismo* imposto pela crítica, que, como já dito, desloca o objeto de análise para a questão política e assim negligencia as qualidades do texto literário da obra/autor.

pode muito bem ser evidenciada em uma entrevista concedida por Gutiérrez em 1999:

Acho que toda a minha literatura faz uma clara opção pelos pobres. Mas não a partir de um ponto de vista paternalista, longe deles, olhando-os à distância, mas de dentro, entre a gente que mais sofre. [...] Minha opção é pela gente mais humilde, mais simples. Talvez por isso continue vivendo em Havana. Estive três meses na Europa, tive possibilidades de ficar lá, mas minha opção foi regressar a Cuba, arriscar-me ao que seja, e seguir escrevendo desde minha casa. (GUTIÉRREZ, 1999)

Ainda assim, se por um lado a escrita fluída existente na obra tende a atrair o leitor, por outro este mesmo recurso também costuma ser mal compreendido pela crítica, pois comumente não é apreendido como a representação de uma característica cultural do lugar e do seu povo, que foi incorporada e retrabalhada pelo escritor em sua proposta literária. Ao não reconhecer o movimento descolonial do autor, os críticos tendem a considerar o recurso como *folclórico* (em um sentido caricatural negativo). Por meio de uma *narrativa espontânea*¹⁵, observa-se ainda mais o interesse primordial de Gutiérrez: contar histórias – ou *causos* – epistemologia¹⁶ tradicional em toda a América Latina:

Me asomé al cuarto de aquella mujer. Su hijo colgaba con un cable eléctrico alrededor de la garganta. Estaba desnudo, cubierto de tajazos, con sangre por todo el cuerpo. Una sangre seca y oscura. Algunas heridas eran profundas. – ¡Llamen a la policía! – grité, a la vez que acerqué una silla y traté de zafarlo, pero el tipo era corpulento y fuerte. Demasiado pesado. No pude deshacer el nudo del cable eléctrico. Estaba frío y tieso como un hielo y la sangre empezó a salir otra vez de algunas heridas y me manchó. América le daba unos pases a la mujer y le rociaba agua fría, pero el muerto seguía. Al fin se desmayó y cayó al piso. En ese momento llega otro vecino. Se abraza al ahorcado y comienza a llorar y a besarlo. Me pide que lo ayude a zafarlo. Yo no entendía nada. Era un tipo duro del solar. Se veía que era un acere durísimo, pero estaba besando en la boca al muerto y tenía los ojos arrasados en lágrimas. Al fin lo desenganchamos y lo bajamos. El tipo lo carga, lo acuesta en la cama, y me dice: – Déjenme solo. Yo lo voy a limpiar. (GUTIÉRREZ, 1998, p. 14)

¹⁵ A identificação de uma proposta de *narrativa espontânea* com o intuito de contar as histórias do lugar, característica reconhecida como primordial na obra, nos ajuda também a reconhecer a escrita de Gutiérrez não como meramente simples. Há, sim, uma simplicidade de escrita que é positiva; que escapa da complexidade de rebuscamentos desnecessários, devido à real pretensão do autor que é a de contar suas histórias. Contudo, tal espontaneidade não rompe com um trato poético que também se verifica no texto.

¹⁶ O termo epistemologia aqui é colocado como sentido de conhecimento ou saberes típicos de uma determinada região ou povo, próximo do que é apontado por Santos e Meneses (2010).

É crucial, portanto, destacar que o escritor cubano não conta apenas histórias do seu lugar, mas, sim, a partir do seu lugar. Ocorre na obra uma literatura havanesa, cubana, caribenha, latino-americana, mas também como proposta literária universal, construída por meio de outras perspectivas, saberes, visões e experiências de mundo – que rompem com o colonialismo, no caso aqui o *literário*. Sobre o colonialismo, é importante saber:

O colonialismo, para além de todas as dominações por que é conhecido, foi também uma dominação epistemológica, uma relação extremamente desigual de saber-poder que conduziu à supressão de muitas formas de saber próprias dos povos e nações colonizados, relegando muitos outros saberes para um espaço de subalternidade. (SANTOS; MENESES, 2010, p. 7)

A crítica ao colonialismo estabelecida por Boaventura de Sousa Santos e Maria Paula Meneses (2010) dialoga com os estudos de Walter Mignolo (2003) sobre o que também vem sendo abordado por pesquisadores latino-americanos como colonialidade, uma espécie de continuidade das centralizações impostas como padrões pelos efeitos da colonização que ainda prosseguem:

A colonialidade, portanto, sobrevive ao colonialismo e se reproduz em uma tripla dimensão: a do poder, a do saber e a do ser. Cada uma destas dimensões diz respeito às relações políticas, à epistemologia e às relações intersubjetivas, respectivamente, configurando-se como o lado obscuro e necessário da modernidade; é a sua parte indissociavelmente constitutiva. (MIGNOLO, 2003, p. 30)

Não à toa, aqui ressaltamos a releitura anti-exótica que propomos com este artigo também pela via da atualização decolonial dos estudos sobre os efeitos nocivos do colonialismo, denominados por Mignolo (2003), como já dito, por colonialidade, sobretudo, para nós aqui, a *epistemológica*. Logo, as ressignificações estabelecidas por Gutiérrez na obra aqui em releitura se fundamentam justamente devido à sua não aderência obediente aos modelos estéticos hegemônicos do campo literário e por proporcionarem, com isso, outros caminhos por meio de outras estéticas na arte de contar histórias em livro. Tais outras estéticas nascem de criações *transculturais* estabelecidas pelo autor, que *devora* recursos

legitimados de uma *dita literatura universal* (como a descrição¹⁷) – sendo o escritor mediado por seu *entre-lugar* formativo –, criações estas que servem como propostas possíveis (não única e excludente) para outros diversos *entre-lugares* literários universais. É justamente por esta via descolonial que Gutiérrez investe na criação dos seus personagens; perfis concebidos a partir da observação do autor sobre o cotidiano de Havana (observação que foi bastante aprimorada em sua experiência como jornalista de campo, que cobre os acontecimentos factuais nas ruas):

Ella quería que la acompañara a El Rincón. Tenía que cumplir una promesa a San Lázaro y me pedía que la acompañara al día siguiente. En realidad me lo pidió con tanto cariño que acepté. Eso es lo maravilloso de la mujer cubana –debe haber muchas otras igual, tal vez en América, en Asia – es tan cariñosa que nunca puedes decir no cuando te piden algo. No es así con las europeas. Las europeas son tan secas que te dan todas las posibilidades para decirles ¡NO! Y quedarte a gusto. (GUTIÉRREZ, 1998, p. 5)

Ao direcionar seu olhar para a cidade, no início da década de 1990, mas, principalmente, por retratá-la a partir das alteridades dos seus personagens que nascem ali, naquele particular contexto sociocultural, o escritor cubano efetiva o recurso *antropofágico* de, por meio do formato literatura, propor uma outra literatura, ou seja, propõe histórias e descrições mais representativas da gente desse *entre-lugar* que é o seu lugar de escrita. A experiência literária de Gutiérrez em *Trilogía sucia de La Habana* (1998) pode ser mais bem compreendida a partir do que a pesquisadora Graciela Ravetti (2019) propõe como *escrita performática reflexiva* existente na narrativa de ficção contemporânea na América Latina. Trata-se de produções literárias ficcionais que utilizam procedimentos que implicam interpelações diretas às experiências de vida. Tais *novos realismos* vem sendo entendidos por Ravetti como um *paradigma-Bolaño*, uma referência ao escritor chileno Roberto Bolaño (1953-2003):

Penso que o veio realista performático reflexivo da literatura latino-americana contemporânea se consolida como compromisso de política da literatura e de experimentos retóricos e temáticos, e,

¹⁷ O recurso da descrição é um elemento típico da literatura que vem da Europa e na obra de Gutiérrez é feito quase sempre por meio da prosa cativante, da ironia bem-humorada e da já citada *narrativa espontânea*. Em *Trilogía sucia de La Habana* (1998) nota-se também a descrição curta e imprecisa. Tais (re)criações são efetivadas pelo autor como *tradução transcultural* de modelos descritivos da literatura europeia, majoritariamente longos e bem detalhistas.

ainda, que se trata de um modo de trabalhar a literatura que tenta fugir de fórmulas mais consolidadas e tipificadas. Bolaño consegue se libertar de certas camisas de força por sua destreza narrativa e por seu esforço iconoclasta e antidogmático que lhe garante um espaço modelar entre seus contemporâneos. (RAVETTI, 2019, p. 13)

O que a autora defende a partir da análise feita dos textos de Bolaño é que dos mesmos emergiram temas e usos de tropos que ajudam e predispõem para a inteligibilidade de um conjunto maior. Em outras palavras, Ravetti (2019) considera a escrita do escritor chileno como antecipatória e que trouxe consequências para a literatura na América Latina, o que se consolida em uma etapa cultural inaugurada e que “[...] implica uma considerável dilatação do campo cultural literário em sentidos ainda não explorados nem explicitados completamente.” (RAVETTI, 2019, p. 14) De fato, o impactante surgimento de Bolaño em meados da década de 1980, e mais fortemente no início da década de 1990, abriu caminhos para que editoras se interessassem por novos escritores latino-americanos (pós-*boom*) com semelhante perfil (des)construtor da literatura hegemônica. Nesse sentido, é possível compreender *Trilogía sucia de La Habana* de Gutiérrez como uma obra vinculada ao *paradigma-Bolaño* proposto por Ravetti (2019) não apenas pela notável influência do escritor chileno para a literatura latino-americana contemporânea, mas, sobretudo, por Bolaño ter aberto caminhos para que esta *outra literatura* alcançasse mais visibilidade e reconhecimento valorativo literário no tempo em voga. Adotando outro termo cunhado por Ravetti (2019), é possível defender, então, Gutiérrez como uma *convergência posterior* à Bolaño, ou, mais especificamente, *Trilogía sucia de La Habana* à *La pista de hielo* (Bolaño, 1993).¹⁸ A influência (direta ou indireta) de Bolaño em Gutiérrez pode ser melhor compreendida a partir da apreensão das *estratégias narrativas* do escritor chileno evidenciadas pela também pesquisadora Júlia Morena Costa (2015):

¹⁸ Livro publicado por Bolaño pelo Editorial Anagrama de Barcelona, a mesma editora que cinco anos depois publicou *Trilogía sucia de La Habana* de Gutiérrez. Na obra, o escritor chileno desconstrói a narrativa tradicional a partir de três vozes diferentes que desenvolvem versões sobre um mesmo crime. É possível apontar uma série de convergências do livro de Bolaño no livro de Gutiérrez, sobretudo no que diz respeito à opção por outras narrativas não hegemônicas.

Estratégias narrativas que privilegiam as frases curtas, sem muitos adjetivos, verbos referentes ao olhar, descrições mais físicas que subjetivas, presença constante dos enquadramentos das janelas, referências à iluminação e *close* são alguns dos exemplos de recursos utilizados na escrita de Roberto Bolaño que podem auxiliar na análise de sua escrita em relação com o imagético. (COSTA, 2015, p. 105-106)

A relação com o imagético apontado no final do trecho de Costa (2015) é o elo fundamental que torna factível a tese que entende *Trilogía sucia de La Habana* como pertencente ao *paradigma-Bolaño* evidenciado por Ravetti (2019). A predileção pela imagem, uma influência incontornável da fotografia e do cinema na literatura latino-americana contemporânea, é um dos caminhos descolonizadores propostos pela criação literária anti-hegemônica existente na obra; e é em Bolaño que encontramos, na experiência recente da literatura na América Latina, as mais influentes descrições feitas pela via do olhar – palavras e expressões que demonstram tal via escópica “[...] como uma alternativa escolhida por esse autor para a descrição de suas representações de espaço, personagens ou subjetividades.” (COSTA, 2015, p. 107) Ao compreendermos a criação literária da trilogia de Gutiérrez como mais próxima da experiência literária anterior verificada em Bolaño – do que, por exemplo, de escritores norte-americanos como Henry Miller e Charles Bukowski (eleitos pela crítica euro-estadunidense como as principais influências do escritor cubano¹⁹) –, é possível alcançar e fundamentar uma releitura crítica anti-exótica sobre a obra, assim como sobre seu autor, aqui em estudo. De forma mais direta, ao invés de esvaziar com o *exotismo* (ou com a comparação reducionista²⁰) o trato peculiar da sexualidade em *Trilogía sucia de La Habana* (1998), a crítica deve entender o texto de Gutiérrez

¹⁹ Ainda que tais comparações sejam pertinentes, atestando, inclusive, o que vem sendo apontado aqui – a posição de *entre-lugar* do escritor latino-americano (entre as influências estrangeiras e os vínculos locais) – o que está sendo criticado, neste caso, é a retórica desta comparação, que quase sempre não reconhece as alteridades do autor dos trópicos – aqui defendidas como descoloniais – gerando leituras *exotizantes*, como ocorre com *Trilogía/Gutiérrez*.

²⁰ “O discurso crítico que fala das influências estabelece a estrela como único valor que conta. Encontrar a escada e contrair a dívida que pode minimizar a distância insuportável entre ele, mortal, e a imortal estrela: tal seria o papel do artista latino-americano – sua função na sociedade ocidental. [...] O lugar do projeto parasita fica ainda e sempre sujeito ao campo magnético aberto pela estrela principal e cujo movimento de expansão esmigalha a originalidade do outro projeto e lhe empresta a priori um significado paralelo e inferior.” (SANTIAGO, 2000, p. 18)

como algo que pertence a um espectro maior, que encontra na narrativa fragmentária e imagética de Bolaño o seu momento de partida:

O texto de Roberto Bolaño apresenta uma escrita que mostra mais os movimentos de significação do que a descrição adjetivada. O significado não está exatamente no que é escrito ou descrito, mas na junção, na correlação dos elementos. É na montagem dos movimentos e das imagens que reside a significação. Sua arte dinamicamente entendida é “absorvida no processo à medida que este se verifica”, tendo dois estágios fundamentais: o primeiro, a reunião de imagens, enquanto o segundo é o resultado “desta reunião e seu significado na memória.” (COSTA, 2015, p. 115)

Gutiérrez, à sua maneira, também se expressa de forma fragmentária nas diferentes vozes trabalhadas pelo autor nas histórias da *Trilogía* (1998). Trata-se de uma *narración múltipla*, que transita entre a primeira e a terceira pessoa, movimento intencional do autor em seu intuito de visibilizar outras vozes importantes do lugar onde se desenrolam os *causos* narrados. Tais narradores, que se multiplicam ao passo que as histórias vão sendo contadas, dão uma dinâmica notável à leitura desta obra, dinâmica que é fruto mesmo da oralidade latino-americana, epistemologia da qual Gutiérrez soube retrabalhar por meio da (des)construção e, por consequência, (re)construção de códigos literários importados, como a já citada descrição, que aqui se expressa de forma breve e imagética, ou seja, sem as precisões típicas da literatura europeia:

Yo vivía en el mejor sitio posible del mundo: un apartamento en la azotea de un viejo edificio de ocho pisos en Centro Habana. Al atardecer preparaba un vaso de ron muy fuerte, con hielo, escribía unos poemas duros (a veces medio duros, medio melancólicos) que dejaba por ahí, en cualquier lugar. O escribía cartas. A esa hora todo se pone dorado y yo miraba mis alrededores. Al norte el Caribe azul, imprevisible, como si el agua fuera de oro y cielo. Al sur y al este la ciudad vieja, arrasada por el tiempo, el salitre y los vientos y el maltrato. Al oeste la ciudad moderna, los edificios altos. Cada lugar con su gente, sus ruidos y su música. (GUTIÉRREZ, 1998, p. 6-7)²¹

²¹ A descrição breve utilizada por Gutiérrez e verificada no trecho recortado possibilita uma dinâmica de leitura que confere um ritmo mais acelerado à narrativa. Aqui há um evidente caso de *antropofagia literária* (CANDIDO, 1995; SANTIAGO, 2000), ação típica do escritor latino-americano que escreve a partir do seu *entre-lugar* criativo. Ao se apropriar de um recurso literário hegemônico denominado por descrição, o autor aprende este código não para mecanicamente copiá-lo, mas para revertê-lo e ressignificá-lo de acordo com as suas reais intenções na obra.

Por possibilitar o surgimento de outras vozes na narração de suas histórias, como antecipado, mesclando primeira com terceira pessoa em sequências cruas, que flertam ora com a sensualidade, ora com o desespero, Gutiérrez cria uma espécie de *hibridismo estético* entre os gêneros narrativos conto e crônica, ressignificando-os em um particular *experimentalismo narrativo*, sendo, portanto, mais um significativo recurso descolonial trabalhado pelo escritor a partir do seu *entre-lugar* de escrita:

Era un tipo duro. Un negro muy viejo. Destrozado pero no destruido. Vivía en San Lázaro 558, y se pasaba el día sentado silenciosamente en su silla de ruedas, asomado a la puerta, mirando el tráfico, respirando el hollín del petróleo y vendiendo cajas de cigarrillos un poco más barato que en las tiendas. Le compré una. La abrí y le brindé, pero no me aceptó. [...] Después de una hora y unos cuantos tragos (al fin aceptó beber conmigo), el viejo me dio una pista: había trabajado en teatro. – ¿En cuál? ¿En el Martí? – No. En el Shangai. – Ah, ¿y qué hacía allí? Dicen que era de mujeres encueras y eso. ¿Es verdad que lo cerraron enseguida, al principio de la Revolución? – Sí, pero yo no trabajaba allí hacía tiempo. Yo era Supermán. Siempre había una cartelera para mí solo: «Supermán, único en el mundo, exclusivo en este teatro.» [...] – ¿Y por qué lo dejó? – Porque la vida es así. A veces estás arriba y a veces estás abajo. [...] Muchas noches no podía venirme. Yo estaba ya medio loco porque fueron muchos años forzando el cerebro [...] Nadie se imaginaba lo que me costaba ganarme la vida así. [...] – Tremenda disciplina. – O tenía esa disciplina o me moría de hambre. No era fácil buscarse la jama en esa época. (GUTIÉRREZ, 1998, p. 61-62-63)

Ainda sobre este *experimentalismo* proposto, um dos resultados que logo se verifica é a originalidade do autor em fundir (e nos confundir) histórias que não sabemos bem ao certo pertencerem ao plano da realidade ou da ficção. Isto aponta para o conceito de *heterogeneidade* desenvolvido pelo crítico peruano Antonio Cornejo Polar (CORNEJO POLAR, 2000) em sua definição sobre a literatura latino-americana:

uma literatura que somente se reconhece em sua radical e insolúvel heterogeneidade, como construção de vários sujeitos social e etnicamente dissímeis e confrontados, de racionalidades e imaginários distintos e inclusive incompatíveis, de linguagens várias e díspares em sua mesma base material, e tudo no interior de uma história densa, em cuja espessura acumulam-se e desordenam-se vários tempos e muitas memórias. (CORNEJO POLAR, 2000, p. 296)

Segundo o crítico, esta definição nos leva à necessidade de ampliar o conceito de literatura, que até bem pouco tempo somente atendia às

produções *cultas* em línguas europeias. Para Cornejo Polar (2000), isto envolve a necessidade de um novo paradigma crítico para pensar a produção literária de América Latina; crítica que seja capaz de articular a tradição literária europeia com formas autóctones nas suas diversas manifestações. É justamente nesse contexto que Gutiérrez trabalha mais um recurso descolonial identificado na obra em releitura, e aqui já antecipado, que é a sexualidade, outro elemento essencial e diferenciado na criação artística e cultural da América Latina, mas que, não obstante, é um dos que mais sofrem com o *exotismo* euro-estadunidense, e que acaba também por nos impregnar. Em *Trilogía* (1998) a sexualidade é expressa de maneira exacerbada, como uma resposta prazerosa às opressões da vida:

Fuimos al pequeño apartamento que Rita Cassia alquilaba y la puse a mamar aún sin quitarme la ropa. Sobre una mesa tenía ron añejo de siete años. Ah, cuánto tiempo sin ver esas dulces botellas de buen ron. Pues me serví un largo trago con hielo, y después otro, y me pasmé: estuve dándole pinga por todas partes más de una hora, sin venirme. Ella movía su cintura y su pelvis y gozaba y me rociaba con ron. Tomaba un trago y desde la boca lo soplabo sobre mí y después pasaba su lengua por mi piel para recuperarlo. El ron a veces me paraliza el orgasmo: la pinga se mantiene tesa, pero no tengo orgasmo. Cuando al fin me concentré para venirme – porque ya estaba muy cansado – logré acumular suficiente fuerza de voluntad y sacar la pinga a tiempo para echarle toda la leche sobre el vientre. Oh, y era mucha. Hacía una o dos semanas que yo no templaba, y tenía mucha leche. Y Rita Cassia se arrebató con aquello y repetía: «Gustoso, gustoso, ahhh, gustoso.» (GUTIÉRREZ, 1998, p. 17)

A intenção é romper com a culpabilidade do escritor, que comumente não se aprofunda na descrição do ato sexual por, segundo o próprio Gutiérrez: “[...] ter medo. Em um sentido muito extenso de pecado.” (REVISTA CULT, 2011) Além desta questão, é possível apontar um incômodo que geralmente ocorre nos escritores, como também nos críticos (sobretudo aqueles formados pelo campo literário tradicional), em relação aos usos de elementos sexuais em narrativas literárias. Trata-se de um *mal-estar*, que imediatamente toma tais escritores/críticos, como também leitores (todos devidamente letrados/*bem ensinados*), diante do contato com aquilo que não lhes foi ensinado, sobretudo como possibilidades de abordagens em histórias literárias, pois não soam para estes como um

aspecto reconhecível da *docilidade* da arte literata, no sentido abordado em Bourdieu (2007, p. 88-89):

Nestas lutas, a oposição verifica-se entre aqueles que estão identificados com a definição escolar da cultura e como modo escolar de aquisição, por um lado, e, por outro, aqueles que se tornam os defensores de uma cultura e de uma relação com a cultura mais “livres”, menos estritamente subordinadas às aprendizagens e aos controles escolares. [...] É a imposição, no âmago da própria instituição escolar, de uma definição aristocrática da educação que estabelece o saber, a erudição e a docilidade “escolar” simbolizada pelo “liceu caserna” [...] além de todos os critérios de avaliação favoráveis aos filhos da pequena burguesia pelos quais a escola afirma sua autonomia, como opostos a “valores”, tais como a “energia”, a “coragem”, a “vontade”.

Diante do *mal-estar* com as abordagens literárias da *sexualidade*, a solução do campo literário costuma ser o *exotismo*. No entanto, o que está sendo evidenciado neste momento do artigo é a sexualidade como mais uma proposta descolonial trabalhada especialmente por escritores latino-americanos, representados aqui por Gutiérrez, como mais uma alteridade retirada dos seus *entre-lugares* de criação e retratadas em suas histórias (*Trilogía*, especificamente nesta releitura) às suas maneiras diferenciadas. Tendo ainda como guia os nossos propósitos de realizar e sugerir uma crítica cultural e literária mais plausível sobre a obra aqui em estudo, mas também sobre qualquer outra concebida a partir das suas alteridades, adotamos também o conceito teórico-prático de *competência cultural* proposto por Jesús Martín-Barbero (1997) que nos permite trabalhar a ideia de *gênero*²² enquanto estratégias de interação, isto é, modos em que se fazem reconhecíveis e organizam a *competência comunicativa*: os emissores e os destinatários. Ainda segundo Martín-Barbero (1997), os *gêneros* não podem ser estudados sem uma redefinição da própria concepção que se teve de comunicação:

Pois seu funcionamento nos coloca diante do fato de que a *competência textual, narrativa, não se acha apenas presente, não é unicamente condição da emissão, mas também da recepção*. [...] Momentos de uma *negociação*, os gêneros não são abordáveis em termos de semântica ou sintaxe: exigem a construção de uma *pragmática*, que pode dar conta de como opera seu

²² Segundo Martín-Barbero (1997) o *gênero* é uma forma que se convencionou, mas que pode ser ressignificada por um estilo pessoal ou por uma determinada corrente e expressão da cultura.

reconhecimento numa comunidade cultural. (MARTÍN-BARBERO, 1997, p. 302)

O que o autor nos diz é que, para saber analisar algum produto da cultura, como um livro do *gênero* romance, por exemplo, é preciso, antes de tudo, adquirir a devida competência para apreendê-lo; por outras palavras: para uma abordagem crítica pertinente sobre qualquer expressão da cultura é necessário saber reconhecer os elementos e os sentidos que estão sendo mediados pelo *gênero* adotado – e resignificado – pelo autor, o que vai reger a relação: produção-consumo. Aqui é possível estabelecer um diálogo entre o que defende Martín-Barbero (1997) e o que Rama (2001) propôs quando abordou sobre a importância do escritor latino-americano ter reconhecido a existência do *material popular*:

é uma das particularidades desses escritores que testemunham seu processo de enraizamento nas culturas internas, voltadas para suas origens e substâncias da América Latina, porque só um contato muito estreito com seu funcionamento podia permitir-lhes dar atenção a elementos linguísticos e literários carentes de valorização artística. E ao mesmo tempo, só uma percepção estética renovada que vinha da modernização do continente podia autorizá-los a recompor sobre aqueles elementos um discurso superior que se confirmava e enfrentava os produtos mais hierarquizados de uma literatura universal. (RAMA, 2001, p. 237)

Essa *virada* do escritor latino-americano é entendida por Ravetti (2019) como uma reconstrução, muito mais do que uma mera criação, orientada por novos parâmetros referenciais que definem o que realmente conta hoje. Retomando novamente os estudos da pesquisadora sobre a obra de Roberto Bolaño, a mesma defende que a ausência de resolução dos conflitos e das tramas dos romances do escritor chileno “[...] e que é uma das marcas de seu uso diferenciado dos gêneros, deve-se, talvez, em parte, a esse cenário contemporâneo de desierarquização de saberes e de vozes enunciativas.” (RAVETTI, 2019, p. 22) Ou seja, sem o alcance de novas leituras, corre-se sempre o risco de realizar críticas errôneas e leituras estereotipadas ou *exotizantes* sobre o que não se obteve a devida competência para compreender e analisar. Assim,

há uma linha de romances, dentre os novos realistas, que estou estudando dentro do eixo reflexivo performático que exige uma

leitura também performática mediante a qual é possível verificar a emergência de padrões de compreensão originais. Esses padrões que vêm à tona tornam visíveis, a um só tempo, os mecanismos produtores da autoria, o solo de complexidade cultural que faz realizável a leitura e que possibilita a identificação obrigatória para que o *ato literário* aconteça. O segredo dessa identificação e da revelação de tais padrões constitui a base da leitura performática. (RAVETTI, 2019, p. 23)

Por fim, destacamos um outro importante recurso descolonial verificado por esta releitura de *Trilogía sucia de La Habana* (1998) e que pode ser considerado como o mais crucial na tentativa de se alcançar a compreensão, e apreensão *não-exótica*, da literatura produzida por Gutiérrez nesta obra. Trata-se do elemento da *brincadeira*, utilizada como recurso do humor dentro de uma espécie de jogo entre a *nostalgia*, da qual não podemos escapar, e o *novo*, do qual precisamos para seguir em frente:

Es totalmente humano, entonces, ser un nostálgico y la única solución es aprender a convivir con la nostalgia. Tal vez, para suerte nuestra, la nostalgia puede transformarse de algo depresivo y triste, en una pequeña chispa que nos dispere a lo nuevo, a entregarnos a otro amor, a otra ciudad, a otro tiempo, que tal vez sea mejor o peor, no importa, pero será distinto. Y eso es lo que todos buscamos cada día: no desperdiciar en soledad nuestra vida, encontrar a alguien, entregarnos un poco, evitar la rutina, disfrutar nuestro pedazo de la fiesta. (GUTIÉRREZ, 1998, p. 58)

Para este escritor, então, a literatura funciona como uma metáfora da arquitetura. Tudo é uma grande construção, e para manter o interesse do leitor é preciso saber criar um jogo na narrativa. Este jogo proposto funciona mesmo a partir de um contraponto entre a *brincadeira* vibrante e o rigor da *seriedade*, como bem aponta o próprio autor:

O mais importante na vida é a brincadeira, o riso, o bom humor. Acho que a arte boa, de qualidade, está em torno da filosofia e do conceito do jogo. É necessário um contraponto vibrante junto com o rigor da seriedade, e esse antagonismo é a arte. [...] O trabalho do escritor consiste em viver na rua para depois se trancar sozinho no quarto e brincar, sonhar, refletir e, no final das contas, escrever sobre todas as pessoas que conheceu na rua. (REVISTA CULT, 2011)

Com efeito, a partir dos recursos que foram evidenciados em *Trilogía* (1998), que a difere das *escritas-referências* do campo literário, é possível fundamentá-la e (re)lê-la como uma proposta criativa e bem sucedida para

quem busca outros caminhos em prol de uma efetiva descolonização literária e cultural nestes trópicos.

3 Considerações finais

Todo o esforço aqui debruçado nesta (re)leitura teve como objetivo fundamental compreender de que modo a obra *Trilogía sucia de La Habana*, do escritor cubano Pedro Juan Gutiérrez (1998), pode ser reconhecida a partir de um movimento de descolonização literária proposto por seu autor ao romper/ressignificar modelos literários hegemônicos na busca por caminhos próprios através do respectivo *entre-lugar* criativo em que está inserido na América Latina. É importante ainda ressaltar que existem duas formas evidentes de *entre-lugar* associadas a Gutiérrez a partir da teoria crítica literária de Santiago (2000). A primeira diz respeito aos usos dos recursos literários originários da literatura europeia, ressignificados por ação *antropofágica* do autor, que recria tais recursos a partir de outros usos mais apropriados ao seu espaço de criação. Logo, há em *Trilogía* (1998) uma relação híbrida entre o local e o estrangeiro (seja na escrita, seja na história) mediada intencionalmente pelo escritor. Já a segunda forma de *entre-lugar* evidenciada na obra se demonstra por uma outra via. Ao buscar criar sua literatura a partir de elementos socioculturais típicos em Havana, assim como da sua realidade vivida nas ruas havanesas, Gutiérrez acaba, dessa forma, por partir também de um ponto entre o local e o estrangeiro, que se expressa na própria cultura cubana, muito regada à salsa²³, à beisebol²⁴ e à *cuba-libre*²⁵. Aqui há

²³ A salsa é uma música híbrida (daí vem o nome, que em português quer dizer molho). Dentre os ritmos que a compõe destacam-se o mambo, a rumba e o chá-chá-chá, *gêneros* tradicionais da música popular cubana, hibridizados com o merengue (República Dominicana), o calipso (Trinidad e Tobago), a cúmbia (Colômbia) e até mesmo o rock (EUA). A salsa surge em Havana antes dos anos 40, mas só vai receber este nome nos anos 70 em Nova Iorque, quando cubanos refugiados na cidade criam uma nova *onda* do ritmo nos Estados Unidos.

²⁴ O beisebol talvez seja o principal exemplo de um produto estrangeiro ressignificado de forma definitiva pela cultura cubana. O esporte se originou nos Estados Unidos, mas em Cuba ganhou contornos de paixão popular, se cristalizando na identidade nacional e cultural da ilha caribenha. Para se ter uma ideia da força deste esporte no país, a seleção cubana de beisebol já ganhou 25 campeonatos mundiais e três ouros olímpicos quando o esporte era disputado nas Olimpíadas.

²⁵ O coquetel *cuba-libre* é feito à base de rum (bebida alcoólica bem popular em Cuba) e o refrigerante *Coca-Cola* (criado nos Estados Unidos), acompanhados de uma rodela de limão. A invenção é atribuída a soldados estadunidenses que ajudaram na guerra pela independência cubana em 1898.

um movimento mais espontâneo do que intencional, pois o autor busca pela empírica imersão na realidade sociocultural híbrida da sua querida e complexa *La Habana*.

Para concluir, trata-se de um escritor que buscou trabalhar personagens quase nunca retratados por uma *dita alta literatura*. Por conta disso, é plausível afirmar também que Pedro Juan Gutiérrez não escreve para a crítica, em busca de uma legitimação, mas, sim, para seus leitores em potencial. *Trilogía sucia de La Habana* (1998) retrata angustias, delícias e contradições comuns da nossa experiência enquanto latino-americanos. O autor buscou, ao seu modo, criar histórias a partir dos próprios cenários e contextos de sua terra. Promoveu, com isso, uma ruptura, e ao mesmo tempo uma ressignificação, das *influências* impostas pelos estilos canonizados da escrita literária do Norte Global. A partir do seu respectivo Sul Global, o escritor emergiu em seu *entre-lugar*, seus peculiares *mundos* – locais e estrangeiros – e nos propôs outro modelo também legítimo de literatura. Sim, criado por perspectivas havanesas, cubanas, caribenhas e latino-americanas, mas para qualquer outra perspectiva leitora no mundo.

4 Referências

BOLAÑO, Roberto. **La pista de hielo**. Barcelona: Editorial Anagrama, 1993.

BOURDIEU, Pierre. **As regras da arte**: gênese e estrutura do campo literário. Trad. Maria Lúcia Machado. São Paulo: Cia. das Letras, 2000.

BOURDIEU, Pierre. **A distinção**: crítica social do julgamento. Trad. Daniel Kern e Guilherme J. F. Teixeira. São Paulo: Edusp, 2007.

CANDIDO, Antonio. **Vários escritos**. São Paulo: Duas cidades, 1995.

CARPEGGIANI, Schneider. Para além do exotismo de Pedro Juan Gutiérrez. **Suplemento Pernambuco**, 2017. Disponível em: <<https://www.suplementopernambuco.com.br/edi%C3%A7%C3%B5es-anteriores/72-resenha/1941-para-al%C3%A9m-do-exotismo-de-pedro-juan-guti%C3%A9rrez.html>> Acesso em: 26 mai. 2021.

CORNEJO POLAR, Antonio. **O condor voa**. VALDÉS, Mario J. (org.). Literatura e cultura latino-americanas. Trad. Ilka Valle de Carvalho. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2000.

COSTA, Júlia Morena. **Estética do fracasso**: o projeto literário de Bolaño. Orientação: Raquel Lima. 2015. 233 f. Tese de Doutorado – Literatura e Cultura, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2015. Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/21261>> Acesso em: 10 dez. 2021.

GARCÍA CANCLINI, Néstor. **Diferentes, desiguais e desconectados**: mapas da interculturalidade. Trad. Luiz Sérgio Henriques. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004.

GARCÍA CANCLINI, Néstor. **Culturas híbridas**: estratégias para entrar e sair da modernidade. Trad. Ana Regina Lessa e Heloísa Pezza Cintrão. São Paulo: Edusp, 2008.

GUTIÉRREZ, Pedro Juan. **Trilogía sucia de La Habana**. Barcelona: Editorial Anagrama, 1998.

GUTIÉRREZ, Pedro Juan. “Trilogia Suja” é Cuba que Cuba quer esconder. Entrevista concedida a Cynara Menezes. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 6 mar. 1999. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/ilustrad/fq06039919.htm>> Acesso em: 26 mai. 2021.

MARSAL, Meritxell H. A tradução cultural na literatura latino-americana. **Fragmentos**, n. 39, p. 73-83, jul-dez, 2010. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/fragmentos/article/view/29651>> Acesso em: 26 mai. 2021.

MARTÍN-BARBERO, Jesús. **Dos meios às mediações**: comunicação, cultura e hegemonia. Trad. Ronald Polito e Sérgio Alcides. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1997.

MIGNOLO, Walter. **Histórias locais / Projetos globais**: colonialidade, saberes subalternos e pensamento liminar. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In: LANDER, Edgardo (org.). **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais**. Buenos Aires: CLACSO, 2005, p. 117-142. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/sur-sur/20100624103322/12_Quijano.pdf> Acesso em: 10 dez. 2021.

RAMA, Ángel. Os processos de transculturação na narrativa latino-americana. In: AGUIAR, Flávio; VASCONCELOS, Sandra Gardini T. (orgs.). **Ángel Rama**. Literatura e cultura na América Latina. São Paulo: Edusp: 2001.

RAVETTI, Graciela. Literatura latino-americana contemporânea: reflexões sobre paradigmas, convergências e legados. **Olho d'água**, n. 11, v. 1, p. 12-31, jan-jun, 2019. Disponível em: <<http://www.olhodagua.ibilce.unesp.br/index.php/Olhodagua/article/view/562>> Acesso em: 26 mai. 2021.

REIS, Vulto. A literatura “suja” do escritor cubano Pedro Juan Gutiérrez. **Homo Literatus**, 2013. Disponível em:

<<https://homoliteratus.com/a-literatura-suja-do-escritor-cubano-pedro-juan-gutierrez>> Acesso em: 26 mai. 2021.

REVISTA CULT. O bom humor na literatura de Pedro Juan Gutiérrez. **Revista Cult**, 18 mai. 2011. Disponível em: <<https://revistacult.uol.com.br/home/bom-humor-na-literatura>> Acesso em: 26 mai. 2021.

SANTIAGO, Silvano. **Uma literatura nos trópicos**: ensaios sobre a dependência cultural. Rio de Janeiro: Rocco, 2000.

SANTOS, Boaventura de Sousa; MENESES, Maria Paula (orgs.). **Epistemologias do Sul**. São Paulo: Cortez, 2010.

TOLLER GOMES, Heloisa. Antropofagia. In: FIGUEIREDO, Eurídice (org.). **Conceitos de literatura e cultura**. Juiz de Fora: Editora UFJF/Niterói: EduUFF, 2005, p. 35-54.



PENSAR A REALIDADE SE QUERES TRANSFORMÁ-LA¹

PENSAR LA REALIDAD SI QUIERES TRANSFORMARLA

THINKING REALITY IF YOU WANT TO TRANSFORM IT

Joana A. Coutinho² 

Universidade Federal do Maranhão, Brasil

Resumo: A resenha aqui apresentada trata do livro ***Historia y Filosofía***, de Caio Prado Jr., autor clássico do pensamento crítico brasileiro, agora traduzido ao espanhol pela Editorial Último Recurso (Argentina) em parceria com o Núcleo Práxis-USP. A tradução do português para o espanhol, lançada em 2020, reúne textos originais selecionados da obra de Caio Prado Jr, marxista brasileiro. A organização do livro foi coordenada, pelo filósofo Yuri Martins, e é fruto de um trabalho coletivo cuidadoso de seleção e tradução empreendida por cerca de vinte pesquisadores de diversas áreas: historiadores, cientistas sociais, linguistas, economistas e até psicólogos, membros e colaboradores do Núcleo Práxis da USP, entidade político-acadêmica que ao longo da última década tem demonstrado compromisso com a difusão do conhecimento crítico e a formação política popular.

Palavras-chaves: Caio Prado Jr.; Colonização; Marxismo, Socialismo; Filosofia-política.

Resumen: La reseña aquí presentada trata del libro ***Historia y Filosofía***, de Caio Prado Jr., autor clásico del pensamiento crítico brasileño, ahora traducido al español por Editorial Última Recurso (Argentina) en alianza con Núcleo Praxis-USP. La traducción del portugués al español, lanzada en 2020, reúne textos originales seleccionados de la obra de Caio Prado Jr, un marxista brasileño. La organización del libro fue coordinada por el filósofo Yuri Martins, y es el resultado de un cuidadoso trabajo colectivo de selección y traducción realizado por una veintena de investigadores de diferentes áreas: historiadores, científicos sociales, lingüistas, economistas e incluso psicólogos, miembros y colaboradores. del Núcleo Práxis da USP, entidad político-académica que durante la última década ha demostrado

¹ Colaboração de Paulo Iannone, claro que os problemas de interpretação são de minha inteira responsabilidade.

² Doutora em Ciências Sociais: Política pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professora na Universidade Federal do Maranhão; coordenadora do Grupo de Estudos de Hegemonia e Lutas na América Latina (GEHLAL) e pesquisadora do Núcleo Práxis- USP. E-mail: joaninahcoutinho@hotmail.com

su compromiso con la difusión del conocimiento crítico y la educación política popular.

Palabras clave: Caio Prado Jr.; Colonización; Marxismo; Socialismo; Filosofía-política

Abstract: This book review aims to analyze the book "Historia y Filosofía", by Caio Prado Jr, recently published by Editorial Último Recurso in partnership with Núcleo Práxis-USP. The translation from Portuguese to Spanish was based on selected texts of the work of Caio Prado Jr, Brazilian Marxist. The book, coordinated by the philosopher Yuri Martins, is the result of a careful collective work of selection and translation undertaken by about twenty researchers from many areas: historians, social scientists, linguists, economists and even psychologists, members and collaborators of the Núcleo Práxis of USP, a political-academic entity which over the last decade has demonstrated a commitment to the diffusion of critical knowledge and popular political education.

Keywords: Caio Prado Jr.; Colonization; Marxism; Socialism; Philosophy; Politics.

DOI:[10.11606/issn.1676-6288.prolam.2021.192139](https://doi.org/10.11606/issn.1676-6288.prolam.2021.192139)

Recebido em: 21/04/2021

Aprovado em: 24/12/2021

Publicado em: 30/12/2021

O livro ***História e Filosofia***³ de Caio Prado Jr (2020) recém-publicado pela Editorial Último Recurso, com sede na Argentina⁴, em parceria com o Núcleo Práxis-USP é um achado. Reúne textos inéditos de Caio Prado Jr., reconhecido historiador marxista, cujo tema de análise é a história e a filosofia. Um historiador-filósofo, cuja preocupação fundamental é propiciar recursos teóricos que nos permitam analisar a nossa realidade sem subterfúgios.

Não se trata de uma resenha da biografia de Caio Prado, mas vale a pena alguns dados que ampliam nosso conhecimento do autor. Caio Prado nasceu na cidade de São Paulo em 11 de fevereiro de 1907; dois anos depois da primeira experiência de Revolução na Rússia (1905). Morreu na mesma cidade em 23 de novembro de 1990. Caio Prado Júnior pertenceu a uma

³ Título em espanhol: ***Historia y Filosofía***.

⁴ A Editorial Último Recurso é uma organização autogestionária, cuja base de atividade está nos princípios do conhecimento e na democratização do conhecimento.

das mais ricas e influentes famílias de São Paulo. Teve uma educação esmerada como era comum aos de sua classe social: os estudos foram orientados, primeiro por professores particulares, depois no colégio São Luís, dirigidos pelos Jesuítas. Forma-se bacharel em ciências jurídicas e sociais aos 21 anos, pela Faculdade de Direito do Largo de São Francisco, mais tarde incorporada pela Universidade de São Paulo. Filia-se ao Partido Comunista do Brasil (PCB), em 1931. Tem uma vasta produção intelectual, sobre temas centrais para se pensar o Brasil e toda a América Latina, cujas reflexões nos fazem refletir a partir das classes populares. Foi um traidor de classe, de sua classe de origem!

Caio Prado considera que o processo histórico na América Latina foi bem distinto de outras nações do planeta, igualmente periféricas, em relação ao capitalismo desenvolvido; a particularidade é que não tivemos no continente uma *burguesia nacional*; e o caráter da nossa colonização — que se estende para toda a América Latina— é que aqui as colônias foram marcadas por serem de *exploração*, diferente das colônias de *povoamento* nas zonas temperadas. O seu pensamento, assim como o de José Carlos Mariátegui (1894-1930), é bastante inovador e inaugura um marxismo original⁵; sem perder a perspectiva da totalidade, reforça a necessidade de se pensar o nacional, o local.

Pensar o país significa buscar compreendê-lo em sua totalidade e fugir das explicações simplificadoras que dão respostas superficiais a questões profundas: analisar a formação do país, como se constituiu sua gente e suas contradições.

Vamos ao livro ***História e Filosofia*** (2020, 336f). Numa tradução inédita para o espanhol, reúne textos, rigorosamente selecionados, de Caio Prado Jr. Fruto de um trabalho coletivo cuidadoso e sem recursos de apoio, a tradução —que tomou quatro anos de trabalho — foi empreendida por cerca de vinte pesquisadores de diversas áreas: historiadores, cientistas sociais, linguistas, economistas e até psicólogos, membros e colaboradores do Núcleo Práxis da USP, entidade político-acadêmica que ao longo da

⁵ Ver Martins-Fontes (2015).

última década tem demonstrado compromisso com a difusão do conhecimento crítico e a formação política popular, encontro feliz com uma editora autogestionária que coloca como ideia central ser uma editora militante.

O livro tem 10 capítulos e ainda um prefácio do historiador Lincoln Secco, uma bela introdução de seu organizador, Yuri Martins Fontes, filósofo, escritor, ensaísta autor de vários textos que discutem Brasil e América Latina⁶ e coordenador do Núcleo Práxis da USP. Na **Introdução**, Yuri cumpre um papel fundamental de não só apresentar o livro, mas também o autor – para que jovens que não conhecem Caio Prado e sua obra tenham um panorama das questões principais que moveram sua produção.

O **Prefácio** é uma leitura leve e obrigatória, onde podemos observar a efervescência do pensamento *caiopradiano* em toda sua vivacidade. Lincoln Secco oferece aos falantes do espanhol (e a todos nós) uma belíssima apresentação dos traços marcantes do autor e de sua obra e, a originalidade do seu pensamento que coloca ainda hoje desafios não só aos brasileiros mas a todos latino-americanos. Vinculado ao Partido Comunista Brasileiro, Caio Prado manteve sempre sua autonomia como pensador e militante.

A primeira parte, **Escritos político-históricos**⁷, recupera textos sobre a colonização do Brasil. Caio Prado observa os tipos de colonização ocorridas aqui e em terras de zonas “temperadas”. As segundas, constituíram colônias de povoamentos, como um desaguadouro “dos excessos demográficos da Europa que reconstitui no novo mundo uma organização e uma sociedade à imagem e semelhança de seu modelo europeu”. Nos trópicos ocorre exatamente o contrário, o que dará origem a uma sociedade original; são sociedades *abigarradas*, como definiu o

⁶ Veja, por exemplo, o livro *Marx na América: a práxis de Caio Prado e Mariategui* de Yuri Martins-Fontes, Alameda/Fapesp, 2018.

⁷ A primeira parte do livro, compõe-se de cinco capítulos, escritos em momentos distintos. Capítulo 1 *Evolução política do Brasil* (1933); Capítulo 2 *URSS um novo mundo* (1934); Capítulo 3 *Formação do Brasil contemporâneo* (1942); Capítulo 4 *História econômica do Brasil* (1945/1976) e Capítulo 5 *A revolução brasileira* (1966).

sociólogo boliviano, René Zavaleta⁸ (1935-1984). O Brasil de hoje, observa Caio Prado, é um organismo em franca e ativa transformação, mas que não se sedimentou e não tomou forma. O mesmo se observa no terreno social: com exceção de alguns setores, as relações sociais, e em particular as de classe, conservam um cunho colonial. A essência da nossa formação, está no abastecimento do açúcar, tabaco, ouro e diamante, algodão e depois café para o comércio europeu. Caio Prado vê na colonização dos trópicos, uma vasta empresa comercial destinada a explorar recursos naturais. Importante recuperar o debate que se fazia à época: havia ou não feudalismo no Brasil. Alguns marxistas, como Astrojildo Pereira (1890-1965), Octávio Brandão (1896-1980) e Leôncio Basbaum (1907-1969), defendiam a tese do “feudalismo em declínio” como a causa do atraso. Por esse caminho tornava-se necessária uma revolução democrático-burguesa (Del Roio, 2016). Já Caio Prado sustentava que no Brasil não houve feudalismo –apoiando-se por exemplo no fato de que o povoamento do país era rarefeito, não contribuindo à consolidação da servidão; para o pensador marxista, o que houve por aqui foi um escravismo: desde os primórdios articulado comercialmente com o capitalismo europeu que se consolidava.

Ao abordar a ***Economia e a agricultura de subsistência na colônia*** (1942), Caio Prado afirma que a economia se assenta em algumas bases muito precárias, não constitui uma infraestrutura própria e tampouco conta com forças próprias e existência autônoma. Se uma conjuntura internacional favorece a um produto qualquer, isto impulsiona seu funcionamento; no entanto, a economia volta a cessar se essa conjuntura por alguma razão se rompe ou caso os recursos naturais se esgotem (PRADO, 2020, p.143). O que nos leva a pensar nas implicações de uma economia completamente subordinada —em vias de se tornar um capitalismo periférico e dependente.

O resultado é que vivemos uma realidade que ainda parece sofrer dos mesmos males: voltada para fora e incapaz de prover as necessidades da

⁸ *Abigarradas*, porque são sociedades heterogêneas, com diversas culturas e modo de produção: ocorreram em um mesmo cenário o feudalismo e o capitalismo superpostos, o que proporcionou por exemplo, que Potosí, o maior caso de descampesinização colonial (Zavaleta, 2009).

sua população. A produção de subsistência, que alimenta os habitantes do campo, difere muito da realidade dos centros urbanos: estes têm que recorrer à importação, já que a produção interna não é suficiente para lhes suprir as necessidades. Curioso que hoje as grandes plantações, voltadas a suprir o mercado externo, tenham transformado alimento em “*commodities*”; ou seja, nossas questões do passado persistem. Em toda América Latina, desgraçadamente, o avanço do imperialismo significa (significou) uma relação de subalternidade, perda de soberania: o capitalismo dependente periférico não foi capaz de criar uma burguesia que defenda os interesses nacionais, como nos lembra Eduardo Galeano (1940-2015) “dominantes hacia dentro, dominadas desde fuera” (2004, p.17) e, reagem com dureza a qualquer tentativa de mudança por mais milimétrica que seja.

Um outro aspecto que parece nos fazer voltar no tempo é: como se tornou atual, nesse processo de colonização e necessidade de povoamento e o papel exercido pelos bandeirantes na captura de indígenas e escravos. Caio Prado descreve no texto ***A Sociedade Colonial⁹ (1942)***, de uma maneira clara e objetiva, o significado do bandeirismo paulista: processos brutais que os portugueses utilizavam para forçar os indígenas ao trabalho. Faziam isso percorrendo o Brasil de leste a oeste, de norte a sul, até chegarem ao sertão. Hoje, um movimento da periferia de São Paulo revive o debate quando atíça fogo na estátua do conhecido bandeirante, Borba Gato¹⁰ e reaviva a reflexão sobre os símbolos, espalhados pela cidade, que cultuam o passado. Neste caso, o passado de exploração e opressão.

Não podemos deixar de mencionar o interessante texto ***D. João VI no Brasil¹¹***, que trata da nossa independência. A vinda da família real para o Brasil, em 1808, significou a emancipação política, mas de uma forma peculiar: diferentemente do que acontece nos países vizinhos, em que

⁹ *La sociedad colonial*. In: Capítulo 3. *Formación del Brasil Contemporáneo (1942)*.

¹⁰ A Estátua, localizada na Praça Augusto Tortorelo de Araújo, no bairro de Santo Amaro - São Paulo, é uma homenagem a Borba Gato (1628-1718), bandeirante paulista, cuja proeza além de caçar indígenas e escravos fugidos, era desbravar o sertão em busca de ouro e diamantes. Um movimento autointitulado “Revolução Periférica” ateou fogo na estátua em julho de 2021, como protesto ao símbolo que representa essa forma de opressão.

¹¹ *D. João VI en Brasil*. In: Capítulo 1 *Evolución Política del Brasil (1933)*.

foram rompidos os laços que os subordinavam às nações europeias. A diferença crucial é que enquanto outras nações conquistavam sua independência nos campos de batalha, aqui foi o próprio governo metropolitano que, pressionado, se viu obrigado a transformar a colônia em sede da monarquia, lançando as bases de sua autonomia. Caio Prado não cai na explicação fácil da ausência de lutas, de que não tivemos lutas internas; ao contrário, descreve com rigor as revoltas, a Balaiada, por exemplo. Mas mostra que nenhuma delas teve força e organização necessária para uma sublevação das massas. O principal aspecto da balaiada foi a caudilhagem – e isso não permitiu que a revolta se convertesse em um movimento que pudesse ter resultados mais profundos.

Ainda nessa primeira parte, destaco o capítulo, **URSS: Um Novo Mundo**¹², sobre a Revolução Russa. O relato da viagem que faz à terra de Dostoiévski impressiona pela sua observação aguda do que acontecia naquele momento e, mais ainda, pela descrição da participação dos trabalhadores no processo. No trem que o levava a Leningrado, Caio Prado pôde presenciar uma verdadeira assembleia política entre os passageiros, incluindo mulheres e empregados do trem, que participavam de um “debate acalorado” no qual palavras como socialismo, *soviete*, capitalismo eram ditas constantemente e com clareza do conteúdo.

Neste mesmo escrito, Caio Prado enaltece as transformações pelas quais está passando a sociedade soviética, “uma democracia das massas e não da minoria”. O socialismo é a expressão mais completa e perfeita que se pode imaginar para uma classe social nas condições do proletariado. Mas o mais importante não é debater o socialismo em si, mas o caminho que nos leva ele: as organizações políticas que levaram a sério a tarefa da condução para a realização de um programa. É mister, para uma sociedade comunista, uma transformação completa das ideias e concepções da humanidade atual. Enquanto domine o individualismo acentuado, fruto deste sistema, temos de compreender que uma sociedade comunista

¹² Capítulo 2 URSS Un Nuevo Mundo (1934)

plena é impossível; antes é necessária a tarefa de reeducação dos homens e das mulheres sobre a base de uma solidariedade social compatível com essa nova sociedade. Nesse sentido, ele comunga com Antonio Gramsci (1891-1937) que fala da necessidade de uma reforma cultural e moral, pilar para a reeducação em uma sociedade comunista.

O livro-ensaio **A revolução brasileira**¹³, escrito em 1966, começa por discutir sobre o termo: *revolução* expressa o processo histórico marcado por “reformas e mudanças econômicas, sociais e políticas sucessivas” que dão origem a transformações estruturais da sociedade. Não é um momento do êxtase, mas todo o processo de construção. O ritmo da “história, não é uniforme”. Ao contrário; o texto, parece descrever as desventuras que vivemos nos dias de hoje. Afirma que o Brasil se encontra em um momento decisivo que leva a manifestações de descontentamentos e insatisfação generalizada. Situação que é causa e efeito da incoerência política, da ineficiência, dos desequilíbrios sociais, das crises econômicas e financeiras.

Em um tempo no qual se discute com tanto afinco o câncer da sociedade brasileira, o racismo estrutural, não poderíamos deixar de mencionar a passagem do texto **Vida Social e Política**¹⁴, em que Caio Prado (2020, p.168), ao discutir a formação e organização do Brasil, menciona a presença do negro e do escravo. Há que fazer uma distinção, diz ele, difícil, mas necessária, de como o escravo protagonizou a cena, mas o negro aparece em raras oportunidades. O papel do africano, diz ele, teria sido muito diferente na formação cultural da colônia se lhe tivesse sido concedida a mínima oportunidade para que se desenvolvesse. Elementos que ajudam a formular o “racismo estrutural” na sociedade brasileira.

A segunda parte do livro concentra os **Escritos filosóficos e manuscritos inéditos** São quatro capítulos com passagens selecionadas de alguns de seus principais livros *filosóficos*: **Dialética do Conhecimento**¹⁵

¹³ Capítulo 5 La revolución Brasileña (1966)

¹⁴ *Vida social y Política* In: *Capítulo 3 Formación del Brasil Contemporáneo* (1942).

¹⁵ *Dialéctica del Conocimiento*

(1952); **Notas introdutórias à Lógica Dialética**¹⁶ (1959); **O mundo do socialismo**¹⁷ (1962); e **Que é Filosofia**¹⁸ (1981). Traz ainda um derradeiro capítulo, “**Cadernos e correspondências**¹⁹”, com coletânea de manuscritos jamais publicados do autor, pertencentes ao Arquivo do Instituto de Estudos Brasileiros da USP.

Destaca-se **Carta ao Comitê Regional de São Paulo do Partido Comunista de Brasil** (novembro de 1932). Responde a uma comunicação interna em que é acusado de tentar fundar um periódico pequeno-burguês. A linha editorial é marxista-leninista, responde Caio Prado, e do contrário não lhe interessaria. Mas a obrigação de todo mundo é tentar, em lugar de cruzar os braços, e declarar de antemão que atuar é inútil e impossível. **1937** (Paris, dezembro de 1937). Escreve nessa pequena nota sobre a Revolução de 1930, no Brasil, e suas causas: a evolução centralizadora da política brasileira, provocada por vários fatores. Uma das causas não se extirpa, velhos costumes de uma tradição do dia para a noite. As condições objetivas se haviam modificado profundamente, no entanto, não houve uma maturidade política no país, e **Carta ao “companheiro” Evaldo da Silva Garcia**²⁰ (maio de 1946) responde a uma pergunta dirigida a ele sobre sua posição política. Caio Prado responde: “*continuo onde sempre estive, desde que me reconheço como gente, sou comunista, membro do PCB, tenho buscado aí harmonizar minhas convicções com uma linha política. Escrever para um comunista não é fazer o que lhe agrada, não é buscar louvores, é contribuir na formação e divulgação da teoria revolucionária do marxismo*” (PRADO, 2020, p. 326).

Dialética do conhecimento²¹ (1952), sem alongar muito, destacamos como texto didático; faz uma breve apreciação do que seja o conhecimento metafísico e da diferença crucial para o conhecimento dialético. Qualquer leigo é capaz de compreender que o conhecimento metafísico não nos

¹⁶ *Notas Introductorias a la Lógica Dialéctica*

¹⁷ *El Mundo del Socialismo*

¹⁸ *Qué es la Filosofía*

¹⁹ *Cuadernos y Correspondencia*

²⁰ *Carta al “compañero” Evaldo da Silva Garcia*

²¹ *Dialectica del Conocimiento*

leva à compreensão completa e tampouco à necessária transformação. Parte de um exemplo simples, mas não simplista: o *universo*. O conhecimento metafísico é a consideração geral do universo; e o que constitui seu ponto de partida são sempre os indivíduos que compõem este universo, bem como a individualidade deles. Diferente do conhecimento dialético; a dialética não considera primeiro os indivíduos, seres, coisas, para depois considerar suas relações. Ou seja, a dialética em oposição ao método metafísico considera antes as relações, o “conjunto” e a unidade universal onde transcorrem tais relações. A dialética, afirma Caio Prado Jr., é essencialmente um método de pensamento e conhecimento.

No ensaio sobre o *mundo do socialismo*, o autor fala sobre países que visitou; diz que não foi conhecê-los para julgá-los, mas ao contrário, para analisar as soluções oferecidas nestes países aos problemas da revolução socialista. Interessa as lições que esses países deram, positiva e negativamente, no sentido de que cada qual “mostra o que se deve fazer e o que se deve evitar”. Mas o que é então o socialismo? Um mundo fundado em um princípio oposto, onde a cooperação entre os homens é o princípio do esforço comum, conjugado para os mesmos fins, que são de todos. Já sobre a questão da *liberdade*, ele faz um traço claro e definido do significado da liberdade individual nas democracias burguesas. Esta, está fundada essencialmente nos interesses individuais, que se chocam com a liberdade dos outros indivíduos; que se restringem “desde o momento em que um começa a atuar e deve deter sua marcha pelos interesses contrários”. No socialismo, ao contrário, o ponto de partida é o interesse coletivo; a liberdade individual não é uma premissa. Por liberdade se entende a faculdade, a possibilidade e a oportunidade do indivíduo se realizar. Portanto, a liberdade nas democracias burguesas não passa de ilusão – algo impossível de se realizar plenamente.

O livro, que trata de tantos temas pertinentes aos dias de hoje, deveria ser amplamente divulgado aos falantes hispânicos, porque embora voltado a pensar o Brasil as questões e temas trabalhados pelo autor diz respeito a toda América Latina: as nossas colonizações, nossas organizações políticas

e as nossas particularidades como continente. E, óbvio, aos lusófonos, para que aqueles que não tiveram acesso à obra completa do Caio Prado possam usufruir desses textos diversos e abrangentes, que ao fim e ao cabo dão um panorama do todo da obra do autor.

Referências

DEL ROIO, Marcos. “Sodré e o feudalismo no Brasil: uma tentativa de atualização do problema”. **Revista Crítica de Sociologia e Política**. vol. 7, n. 2, jul.-dez. 2016. Disponível em: <https://www.revistaterceiromilenio.uenf.br/index.php/rtm/article/download/113/89/>. Acesso em: 21 dez. 2021.

GALEANO, Eduardo. **Las venas abiertas de América Latina**. México: Siglo Veintiuno, 2004.

MARTINS-FONTES, Yuri. **O marxismo de Caio Prado e Mariátegui: formação do pensamento latino-americano contemporâneo**. Orientador: Lincoln Ferreira Secco. 2015. 275f. Tese de doutoramento. Programa de Pós-Graduação em História Econômica, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8137/tde-01072015-143501/publico/2015_YuriMartinsFontesLeichsenring_VCorr.pdf.. Acesso em: 21 dez. 2021.

MARTINS-FONTES, Yuri. **Marx na América: a práxis de Caio Prado e Mariátegui**. São Paulo: Alameda, 2018.

PRADO JR., Caio. **Caio Prado: Historia y Filosofía**. São Paulo: Editorial Último Recurso/ Edições Núcleo Práxis-USP, 2020 (1ra edición).

ZAVALETA, René. **La autodeterminación de las masas**. Bogotá: Siglo del Hombre Editores/ Clacso, 2009. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/coedicion/zavaleta/>. Acesso em: 21 dez. 2021.



DESCONSTRUINDO CONCEITOS: AS GUERRAS DE VINGANÇA E AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

*DECONSTRUYENDO CONCEPTOS: LAS GUERRAS DE VENGANZA Y LAS
RELACIONES INTERNACIONALES*

*DECONSTRUCTING CONCEPTS: REVENGE WARS AND INTERNATIONAL
RELATIONS*

Laurindo Paulo Ribeiro Tchinhamá¹ 

Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas
Unesp, Unicamp, Pucsp, Brasil

Resumo: A obra 'As guerras de vingança e as Relações Internacionais: um diálogo com a Antropologia Política sobre os Tupi-Guarani e o Yanomami' foi publicada no Brasil em 2019, originalmente em português. Possui oito capítulos em que Alberto Montoya Correa Palacios Jr. propõe uma reflexão crítica aos conceitos predominantes na literatura das Relações Internacionais (RI). Mediante um trajeto interdisciplinar, o autor busca na Antropologia Política, Etnografia e Sociologia enaltecer a literatura nacional brasileira para compreender as guerras dos povos indígenas Tupi-Guarani e Yanomami, relacionando-as ao campo das RI com intuito de preencher as lacunas conceituais existentes por meio de interpretações e caracterizações analíticas acerca da guerra e vingança. Desconstroem-se visões eurocêntricas vagas de argumentos sólidos sobre selvageria, canibalismo, guerra de vinganças e sociedades indígenas ameríndias. O propósito central do autor é sugerir e testar o conceito de guerra de vingança como instrumento de análise para as relações internacionais.

Palavras chaves: Relações Internacionais; Guerra de vingança; Tupi-Guarani; Yanomami.

Resumen: La obra '*As guerras de vingança e as Relações Internacionais: um diálogo com a Antropologia Política sobre os Tupi-Guarani e o Yanomami*' [Las guerras de venganza y las Relaciones Internacionales: un diálogo con la Antropología Política sobre los Tupí-guaraní y los Yanomami]

¹ Doutorando pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais 'San Tiago Dantas' (Unesp, Unicamp, PUC-SP), Pesquisador do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES-UNESP) e membro da Rede de Pesquisa em Paz, Conflitos e Estudos Críticos de Segurança (PCECS) e Bolsista pela CAPES São Paulo, Brasil. E-mail: laurindopr@gmail.com.

fue publicada en Brasil en 2019 originalmente en portugués. Dispone de ocho capítulos donde Alberto Montoya Correa Palacios Jr. plantea una reflexión crítica a los conceptos predominantes en la literatura de las Relaciones Internacionales (RI). A partir de un camino interdisciplinario, el autor busca en la Antropología Política, la Etnografía y la Sociología potenciar la literatura nacional brasileña para entender las guerras de los pueblos indígenas tupí-guaraní y yanomami, relacionándolas con el ámbito de las RRII para llenar las lagunas conceptuales existentes a partir de interpretaciones y caracterizaciones analíticas sobre la guerra y la venganza. Se deconstruyen visiones eurocéntricas carentes de argumentos sólidos sobre el salvajismo, el canibalismo, la guerra de venganza y en las sociedades indígenas amerindias. El propósito central del autor es sugerir y poner a prueba el concepto de guerra de venganza como herramienta analítica para las relaciones internacionales.

Palabras claves: Relaciones Internacionales; Guerra de venganza; Tupi Guarani; Yanomami.

Abstract: The book '*As guerras de vingança e as Relações Internacionais: um diálogo com a Antropologia Política sobre os Tupi-Guarani e o Yanomami*' [Revenge wars and International Relations: a dialogue with Political Anthropology about the Tupi-Guarani and the Yanomami] was originally published in Brazil in 2019 in Portuguese. It contains eight chapters in which Alberto Montoya Correa Palacios Jr. suggests a critical reflection about the predominant concepts in International Relations (IR) literature. Through an interdisciplinary path, the author searches in Political Anthropology, Ethnography and Sociology to highlight Brazilian national literature to analyze the wars of Tupi-Guarani and Yanomami indigenous peoples, relating them to the IR field in an intent to fill the existing conceptual gaps through interpretations and analytical features about war and revenge, deconstructing Eurocentric visions vague of solid arguments about savagery, cannibalism, revenge war and in Amerindian indigenous societies. The author's central argument is to purpose and test the concept of revenge war as an analytical tool for IR.

Keywords: International Relations; War of revenge; Tupi Guarani; Yanomami.

DOI:[10.11606/issn.1676-6288.prolam.2021.183557](https://doi.org/10.11606/issn.1676-6288.prolam.2021.183557)

Recebido em: 24/03/2021
Aprovado em: 25/12/2021
Publicado em: 30/12/2021

A obra resenhada é resultado da tese de doutorado de Alberto Montoya Correa Palacios Junior. O autor é membro do Grupo de Estudo de Defesa e Segurança Internacional (GEDES) e pesquisador de

pós-doutorado pelo Instituto de Políticas Públicas e Relações Internacionais (IPPRI) da Unesp.

A proposta da obra de Palacios Jr. é instigar os estudiosos do campo das Relações Internacionais (RI) mediante uma reflexão interdisciplinar. Ele incorpora áreas como Antropologia Política e Sociologia, principalmente, para compreender o processo de guerras dos povos indígenas a partir do estudo de caso dos Tupi-Guarani e dos Yanomami. O autor busca preencher uma lacuna na teoria da guerra ligada às RI, trazendo características singulares dos povos indígenas comumente interpretadas a partir de uma visão limitada e acrítica ocidental. Mediante uma metodologia interdisciplinar, o autor adota a etnografia e estudos sociológicos nacionais do Brasil, aportes indispensáveis para a compreensão da guerra nessas sociedades. Todavia, o autor se propõe a “testar uma caracterização conceitual de guerra de vingança que seja adequada como instrumento analítico para a detecção e mapeamento de sua ocorrência pelas RI” (PALACIOS JR, 2019, p. 28-29).

A obra está dividida em oito capítulos, incluindo a introdução. No capítulo 2, o autor faz uma análise teórica e conceitual sobre o conceito de guerra, o Estado e as teorias das RI, de modo a avaliar a sua aplicação nas sociedades indígenas. De maneira crítica e minuciosa, o conceito de guerra advindo da teoria clausewitziana é colocado em teste pelo autor diante de uma proposta histórico-cultural e discute as abordagens eurocêntricas ainda predominantes sobre o tema. Palacios Jr. aponta a limitação teórico-conceitual das teorias *mainstream* das RI por desconsiderar o âmbito espacial e cultural para explicar a guerra em sociedades não ocidentais, ou seja, as características das guerras não ocidentais são marginalizadas e consideradas falsas ou primitivas pela maioria dos teóricos da guerra pelas suas motivações, objetivos, meios e fins. Nesse sentido, à guisa de exemplo, as guerras dos povos indígenas são interpretadas como atos de selvageria, canibalismo, hostilidades distinguidas pela ausência do aparato estatal.

É nessa lacuna que se percebe a necessidade de ampliação do conceito e incorporação de novas abordagens acerca das guerras no campo de estudos das RI, devido à escassez de referências que se atentem ao propósito das guerras indígenas. Nota-se que a guerra deve ser interpretada além da visão clássica eurocêntrica que a compreende como sendo decorrente entre Estados soberanos politicamente organizados. Esse conceito básico carece de elementos culturais e sociais que considerem a pluralidade e a tradição histórica da formação das sociedades pré-coloniais, visto que elas estão relacionadas às dinâmicas, objetivos, ritualizações, estratégias e aplicações conceituais diferentes.

Além disso, a obra apresenta críticas aos conceitos mais recentes sobre guerra, como o das Novas Guerras², para repensar a evolução teórica das RI e distinguir a falta de enfoque etnográfico e sociológico acerca da guerra. Reitera-se que a ideia de Novas Guerras, considerada uma das contribuições teóricas inovadoras, é compreendida pelo autor como “destituída de consistência metodológica suficiente para abordar o problema da guerra envolvendo atores não estatais que fogem à racionalidade ocidental de objetivos e conduta na guerra, conforme o caso das guerras de vingança ou guerras ameríndias [...] (PALACIOS JR, 2019, p. 63-64)”.

Nessa toada, no capítulo 3, Palacios Jr. resgata o conceito da guerra de vingança abordado pelo sociológico brasileiro Florestan Fernandes (2006) na obra “A função social da guerra na sociedade Tupinambá”. Dentre as provocações, Palacios Jr. questiona se as guerras nas sociedades estatais e não estatais são equivalentes, se se limita à questão política e econômica ou se há vínculo entre guerra e vingança. Alicerçado em Fernandes, constata-se que o fenômeno da guerra nessa sociedade partia de uma perspectiva sociológica funcionalista, ou seja, a guerra era explicada como um fato associado ao contexto da relação social nas normas e regras

² O conceito foi desenvolvido por Mary Kaldor (2012) para explicar o advento das guerras civis no interior dos Estados no período pós-Guerra Fria. As novas guerras têm características diferentes das guerras interestatais porque além de envolverem atores não estatais, como grupos armados, crime organizado e outros, suas motivações (étnicas, religiosas, ideologias, políticas) e vítimas (sociedade civil) representaram mudança conceitual sobre guerra.

costumeiras do grupo e, além disso, ela tinha caráter recíproco por parte do inimigo que a tomava como um ato de vingança.

Dito de outro modo, diferente da compreensão das guerras convencionais, a guerra de vingança abordada na obra é um ato social que segue rituais manifestados na esfera social dos povos indígenas mediante o ato de canibalismo do inimigo. Em outros termos, a derrota do inimigo capturado é parte do processo de integração social e cultural mediante rituais antropofágicos diante do grupo, “essenciais para a concreta consumação da vingança, bem como mecanismo para aquisição guerreira de renome que garantia as incisões corpóreas correspondentes” (PALACIOS JR, 2019, p. 86). Percebe-se que os conceitos de guerra e inimigo têm novas conotações, caráter coletivo, e o guerreiro é preparado para retaliação futura de outros povos. O ato antropofágico é central para compreensão da guerra nestas sociedades e é uma forma de vanglória, prestígio individual e simboliza um ato guerreiro. Além disso, tinha caráter obrigatório de vingar e cultuar os antepassados daquela sociedade, ou seja, era uma forma de manifestação das crenças.

Outra característica da guerra dos Tupinambá é a ausência de um corpo militar segmentado, treinado e disciplinado, e o tratamento da vingança e sua ligação com a guerra não era resultado de uma derrota em campo de batalha. Em Fernandes (2006), ressalta-se a crítica à ideia de que a guerra é a continuação da política por outros meios. No entanto, o fator sociocultural é visto como um artefato influenciador, em grande medida, atrelado à guerra de vingança para os Tupinambá, intrinsecamente ligada ao culto dos antepassados.

Aprende-se que os conceitos e objetivo das guerras nas sociedades ameríndias diferem das ocidentais. De um lado, para os Tupinambá, por exemplo, o fim da guerra é a captura e consumação do inimigo no ambiente social, e de outro, a guerra objetiva a imposição da vontade política ao inimigo. Ou seja, o caráter político ou econômico da guerra não se aplica às sociedades indígenas porque esquiva da caracterização ocidental e da lógica da soberania estatal como determinante da guerra.

Contudo, o autor evidencia o limite explicativo da guerra nas sociedades não ocidentais por ser um fenômeno intergrupar marcado pelas relações “intersocietárias e intrassocietárias” e que não há uma elucidação política implícita para guerra, mas sim questões como “conquistas e conservação de território e a preservação da autonomia migratória” (PALACIOS JR, 2019, p. 82), logo, não é um conceito universal e perpassa a ideia ocidental de que ela ocorre entre unidades politicamente organizadas.

No capítulo quatro, analisam-se as guerras de vingança no âmbito intrassocietário e intersocietário que são denominadas *blood feuds* ou vendetas. Os *feuds* (*blood feuds*/vendeta) são caracterizados como aquelas guerras decorrentes no ambiente grupar, intrassocietário, que na visão tradicional ocidental seriam equiparadas às guerras civis ou intraestatais, quando o poder estatal é incapaz de manter a ordem e evitar a represália internamente. Ademais, o *feuds* não tem a conotação de guerra, embora aconteça em um mesmo grupo social porque ela é decorrente de uma retaliação ou vingança de um ente querido por parte da família. Diferente de guerra civil onde as lutas almejam alcançar o poder e alvos inocentes, no *feuds* as guerras são direcionadas e têm caráter de retaliação, ou seja, a ideia de crime de guerra que demanda intervenção externa e se consolida com acordo de paz (SANTOS, 2011) não se aplica às sociedades indígenas Tupinambá.

As guerras de vingança propriamente ditas ocorrem no âmbito intersocietário entre tribos vizinhas em um processo de combate, porém com possibilidade de aliança. Ademais, elas são motivadas pela subjugação e tributos, luta por terras, pilhagem, troféus e honras, vingança e defesa. Contudo, tanto o *blood feuds* como as guerras de vingança são caracterizadas pelo desejo de vingança, diferente da abordagem tradicional de guerra em que há necessidade de enfraquecer ou incapacitar o oponente de modo que este se renda e solicite acordo de paz. A concepção de guerra interestatal como o ato de imposição da vontade ao inimigo, proposta por Clausewitz (1984), difere do escopo indígena de guerra e evidencia o limite conceitual do autor.

No capítulo cinco, o autor descreve a guerra de vingança na sociedade indígena dos Yanomami, povo oriundo da região fronteira entre o Brasil e a Venezuela. Ressalta a contribuição interdisciplinar da obra ao incorporar estudos etnográficos e etnológicos para compreender a guerra, vingança, política e religião a partir das características e necessidades biológicas dessa sociedade. As guerras dos Yanomami são resultantes de disputas e brigas por mulheres, doenças, mortes, acusações de feitiçaria e bruxaria atribuídas aos inimigos, baixa densidade demográfica, escassez de recursos materiais e estratégicos, fontes proteicas dentre outras.

É imperioso reforçar que a posse de uma mulher era uma forma de manifestação de poder dos guerreiros, como afirma o autor que as “disputas e brigas sobre as mulheres são uma das principais causas das lutas e guerras entre os Yanomami, mas não são as únicas [...]” (CHAGNON, 2014, p. 253-254, *apud* PALACIOS JR, 2019, p. 182) para fins reprodutivos. No entanto, a guerra de vingança por mulher tinha caráter meramente reprodutivo para manutenção e evolução da comunidade, e para suprir a baixa densidade demográfica. O autor contraria o conceito de Clausewitz (1984) da guerra como continuação da política por outros meios e argumenta que “não é uma continuação da política [...] porque na guerra primitiva os guerreiros não almejam e não conquistam um controle territorial soberano que permite a expansão do sistema organizatório tribal [...]” (PALACIOS JR, 2019, p. 182).

Outra crítica de Palacios Jr. é que a maioria das narrativas sobre os Yanomami foi elaborada por pesquisadores estrangeiros possuidores de conhecimentos superficiais das sociedades ameríndias. O autor sustenta a crítica embasado na literatura brasileira para assinalar as diferenças analíticas das etnografias exóticas e desconstruir as narrativas e preconceitos. Por exemplo, os críticos assinalam inconsistências nas narrativas dos aspectos cotidianos dos Yanomami nas pesquisas etnográficas e focaram em subgrupos como os Yanomamo da Venezuela. Todavia, o autor nota que a leitura estrangeira apresenta deficiência ao

focar em subgrupos e que foram influenciados pelo contexto político local desconsiderando a extensão territorial brasileira.

Neste capítulo abordam-se ainda os conceitos de guerras primitivas ou falsas, categorização atribuída às guerras nas sociedades indígenas, ao contrário das guerras genuínas, relacionadas ao combate em campo de guerra com uso de recursos bélicos, chefias, táticas, mobilidade e inteligências típicas do estado westfaliano. Nota-se a superioridade e fraqueza epistemológica das teorias interpretativas eurocêntricas sobre as guerras das sociedades indígenas, como são falsas, pela ausência de aparatos bélicos conceituados como tradicionais em combate de guerra, enquanto as guerras genuínas são consideradas puras por assumirem motivos considerados claros na lógica estatal militarizada por agregar elementos como suprimentos militares, infantaria, dentre outros, na frente de combate.

Apreende-se da leitura do autor que existe um processo de categorização das guerras em que a superioridade conceitual deve obedecer a parâmetros previamente estabelecidos pela epistemologia ocidental do que deve ser a guerra. Já as guerras dos povos indígenas, pelas suas características e *modus operandi* socioculturais são vistas como guerras primitivas. Dito de outro modo, o fato de o objeto da guerra residir na consumação do inimigo como troféu, diferente do valor político das guerras eurocêntricas, elas são primitivas e complexas porque não obedecem ao nexos da organização militar baseada no recrutamento (CLAUSEWITZ, 1984). Nesse sentido, ressalta-se a importância da obra ao trazer o elemento sociológico no conceito de guerra como fator determinante nas sociedades indígenas ausentes na literatura. Todavia, Palacios Jr. entende ser nesse contexto que as dinâmicas das guerras indígenas se apresentam enquanto desafio para as teorias das RI em detrimento das genuínas.

O sexto capítulo discorre sobre o poder de chefia nas sociedades indígenas. Diferente da organização político-administrativa comumente verificada nas sociedades ocidentais, nas sociedades ameríndias a

estrutura política não é regida pela hierarquia de dominação ou por uma força inibidora, ou por deter conhecimento global e da região. O comandante em chefe indígena não precisa possuir poder porque isso constitui um risco para o grupo e atrapalha as relações sociais. Para os Tupinambá, por exemplo, o chefe precisa ser popular nos momentos de guerra, garantir as condições para a sua aldeia e ser exemplar, pois a sua legitimidade é resultado do consentimento do grupo e não de uma escolha ou indicação política. Em período de guerra, deve negociar alianças como demonstração da aptidão política para garantir a segurança do povo e deve dominar o poder da fala.

Além disso, a atuação do chefe nas sociedades indígenas depende do conselho dos anciãos e corre o risco de perder o seu poder nos tempos de paz porque o seu papel de chefia é inexpressivo, o que difere de um general de exército regular com garantias e privilégios. Dessa forma, a relação entre dominador e dominado é inexistente porque deter o poder pode ser sinônimo de problemas se mal exercido. Evidencia-se a diferença tanto no papel desempenhado pela chefia como no fator democrático da escolha e do exercício de chefias nos povos indígenas. No caso de general regular, em alguns países pode-se acumular função política, cargo destinado para civis, extrapolando sua esfera de ação, enquanto que a chefia indígena desempenha a função política de negociar alianças, operacional e de responder pelo grupo, porém não tem o domínio sobre o povo. Contudo, a guerra é o momento em que o chefe tem a autoridade de dar ordens e deve estar na linha de frente no campo de batalha.

No penúltimo capítulo, Palacios Jr. apresenta de forma analógica as diferenças entre as guerras de vingança dos Tupinambá e Yanomami, em especial, e demais tribos indígenas como os Guayaki-Aché, Araweté e Parakanã. Na guerra de vingança dos Tupinambá são consideradas quatro etapas: (1) captura do cativo, (2) sua execução em terreiro, (3) realização do ato antropofágico e o (4) esfacelamento craniano da vítima. A vingança pode ocorrer também no campo de batalha, porém a morte em público é preferencial devido ao diálogo entre a vítima e o matador, além do

simbolismo mágico-religioso e cultural aos antepassados. Nesse sentido, a comunidade é parte da vingança, ou seja, matar ou ser morto é uma forma de represália para cada grupo que tem a responsabilidade de vingar a memória do seu familiar. No entanto, para os Tupinambá a vingança liga o passado, presente e futuro pelo compartilhamento com o grupo.

A guerra de vingança Yanomami tem como fatores principais as “disputas por zonas de caça e fontes proteicas” (p. 337). Além disso, também estava atrelada às mudanças climáticas como simbolismo da vida e da morte, ou seja, a luta por territórios férteis em época de abundância e mudanças climáticas estava entre os fatores determinantes para a guerra de vingança para os Yanomami. Entretanto, impedir o acesso a esses elementos é razão para guerra e não fator envolvido como nas guerras convencionais.

A vingança ainda tem duas dimensões para os Yanomami. No campo espiritual, a vingança pode ser observada pelo xamanismo. A figura mística tem função elementar para descrever situações anormais e definir as razões para a guerra, como, por exemplo, em casos de pessoa afetada por alguma doença, um xamã tem a função de vingar essa doença enviando de volta ao seu agente patogênico considerado inimigo. Nesse sentido, a vingança tem significado sobrenatural incorporada no poder dos ancestrais por manifestação religiosa. No campo físico, a ideia de inimigo tem relação direta com o matador, que após a consumação do inimigo entra em estado de homicida como uma forma de resguardo para que a vingança tenha efeito.

O autor observa ainda que no caso de morte de alguém do grupo por assassinato, por exemplo, “queimam as pontas de flechas e seus ossos; suas cinzas são guardadas em uma cabaça [...] partes dessas cinzas é usada pelos demais guerreiros que desejam vingar o morto” (PALACIOS JR, 2019, p.341). Dessa forma, “as guerras são por vingança aos mortos [...]” (p. 343). De forma específica, o fator religioso é compreendido como fator motivacional para o começo de uma guerra de vingança.

O elemento comum entre as guerras indígenas e as genuínas é a luta por dominação territorial e de espaços com recursos naturais para sobrevivência. Esses em grande medida determinam as relações interestatais e estabelecimento de alianças ou acordo de paz para terminar uma guerra.

No último capítulo, Palacios Jr. faz um exame de como as experiências da guerra de vinganças dos povos indígenas são importantes e contribuem para uma nova compreensão teórica para as RI. As guerras de vinganças são indispensáveis para o campo das RI nas mais distintas categorias de ações (racional, tradição e afetiva), bem como nas suas caracterizações elementares centralizadas nas funções sociais e culturais dependendo do povo indígena.

O inimigo é, ao mesmo tempo, pessoal e coletivo para que o sentimento de ódio e morte se perpetue na vingança do coletivo. Ele não é visto de forma categórica como ameaça à existência do outro, mas sim como alguém que viabiliza a existência e que permite a memorização da cultura daquele povo, e não apenas como alvo a ser eliminado. Contudo, a guerra de vingança deve ser ajustada “à realidade sociocultural na qual se aplica” (PALACIOS JR, 2019, p. 359).

Finalmente, pode-se perceber da obra que alguns distintivos centrais dos conceitos tradicionais de guerra atribuídos ao Estado soberano não se aplicam aos povos indígenas pela ausência do fator sociocultural. Além disso, a dualidade diplomacia e soldado é inexistente nessas sociedades porque os diplomatas seriam em simultâneo, chefes, guerreiros ou xamãs que habitam no mundo espiritual e dos homens. Já sobre os inimigos, estes precisam ser construídos e depois eliminados na esfera coletiva e não apenas pessoal em campo de batalha.

Pode-se apreender ainda que a obra, de modo geral, questiona e coloca a provação temas centrais como Estado e guerras, vindos do Norte e comumente adquiridos como universais e aplicáveis em todos os contextos e sociedades. Contrariando essa superioridade epistemológica, Palacios Jr. proporciona contribuição relevante e aprofundada com reflexões que

conversam com diferentes campos de saber que dão robustez aos seus argumentos. Embora a obra desafie as teorias das RI e as noções conceituais estejam bem pautadas ao longo da obra, o autor falha em demonstrar de forma sintética os elementos comuns e divergentes presentes nos conceitos de guerras de vingança e nas guerras tradicionais ou interestatais. Ou seja, uma descrição resumida permitiria notar claramente as lacunas e contribuições no campo.

Entretanto, a obra é um convite a estudantes de RI, da antropologia política, a sociólogos e cientistas políticos para a ampliação de conhecimento das sociedades indígenas por intermédio da valorização da metodologia etnográfica aplicável às RI, principalmente no momento em que os povos indígenas no Brasil lutam constantemente contra as forças impositivas do neocolonialismo. Os relatos, estudos concisos e a revisão de literatura apresentados ajudam a desconstruir os preconceitos sobre essas sociedades. Por outro lado, é imprescindível reconhecer a relevância dada à literatura brasileira de outras áreas do saber como elementar nos estudos teóricos das RI.

Referências

CHAGNON, Napoleon. **Nobres selvagens: minha vida entre duas tribos perigosas, os ianomâmis e os antropólogos**. São Paulo: Três Estrelas, 2014.

CLAUSEWITZ, Carl von. **Da Guerra**. Oxford, Stanford: 1984.

FERNANDES, Florestan. **A função social da guerra na sociedade tupinambá**. 3 ed. São Paulo: Globo, 2006. p. 1-596.

KALDOR, Mary. **New & old wars: organized violence in a global era**. Cambridge: Polity Press, 2012.

PALACIOS JR, Alberto Montoya Correa. **As Guerras de Vingança e as Relações Internacionais: um diálogo com a antropologia política sobre os Tupi-Guarani e o Yanomami**. São Paulo: Editora Unesp, 2019. p. 1- 382. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/handle/11449/143865>. Acesso: 06 dez. 2021.

SANTOS, Luís. I. V. G. **A arquitetura de paz e segurança africana**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011. Disponível em: http://funag.gov.br/loja/download/855-Arquitetura_de_Paz_e_Seguranca_Africana_A.pdf. Acesso: 20 ago. 2015.



COMO EXERCER A CIDADANIA NO MUNDO DOS ALGORITMOS? RESENHA DE “CIUDADANOS REEMPLAZADOS POR ALGORITMOS”, DE NÉSTOR GARCÍA CANCLINI

¿CÓMO EJERCER LA CIUDADANÍA EN EL MUNDO DE LOS ALGORITMOS?
RESEÑA DE “CIUDADANOS REEMPLAZADOS POR ALGORITMOS”, DE
NÉSTOR GARCÍA CANCLINI

HOW TO BE A CITIZEN IN THE WORLD OF ALGORITHMS? REVIEW OF
“CIUDADANOS REEMPLAZADOS POR ALGORITMOS”, BY NÉSTOR GARCÍA
CANCLINI

Murilo Motta¹ 

Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas
Unesp, Unicamp, Pucsp, Brasil

Resumo: Esta resenha apresenta o livro *Ciudadanos Reemplazados Por Algoritmos*, de Néstor García Canclini. A obra analisa como os usos das novas tecnologias e das redes digitais transformam as relações sociais, em especial as formas de se exercer a cidadania, nos países da América Latina – tema que ganhou destaque após a pandemia da COVID-19, que forçou a migração massiva de direitos e serviços para plataformas digitais. García Canclini destaca como a concentração de poder entre algumas poucas grandes empresas transnacionais de tecnologia é um obstáculo para o exercício pleno da cidadania nas redes. Esta resenha aprofunda a análise do papel da governamentalidade neoliberal nas opções hegemônicas de desenvolvimento tecnológico. Argumentamos, em sintonia com García Canclini, que ela precisa ser substituída, em prol de novas formas de organização social que priorizem a pluralidade e a democracia.

Palavras-Chave: Big Tech; Capitalismo de vigilância; Governamentalidade; Neoliberalismo; Redes digitais.

Resumen: Esta reseña presenta el libro *Ciudadanos Reemplazados Por Algoritmos*, de Néstor García Canclini. El libro analiza cómo los usos de las nuevas tecnologías y las redes digitales han transformado las relaciones sociales, especialmente las formas de ejercicio de la ciudadanía en los países de América Latina - tema que ganó protagonismo tras la pandemia de COVID-19, que obligó a la migración de muchos derechos y servicios para plataformas digitales. García Canclini destaca cómo la concentración

¹ Estudante de Maestría en el Programa de Postgrado en Relaciones Internacionales San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP), beneficiario de la beca CAPES (PROCAD-DEFESA) y miembro de la Red de Investigación en Autonomía Estratégica, Tecnología y Defensa (PAET&D). E-mail: murilo.motta@unesp.br

de poder entre las grandes empresas transnacionales de tecnología digital es un obstáculo para el pleno ejercicio de la ciudadanía en las redes digitales. Esta reseña profundiza el análisis del papel de la gubernamentalidad neoliberal en las opciones hegemónicas de desarrollo tecnológico. Argumentamos, en línea con García Canclini, que es necesario reemplazarla, a favor de nuevas formas de organización social que prioricen la pluralidad y la democracia.

Palabras-clave: Big Tech; Capitalismo de vigilancia; Gubernamentalidad; Neoliberalismo; Redes digitales.

Abstract: This review presents the book *Ciudadanos Reemplazados Por Algoritmos*, by Néstor García Canclini. The book analyzes how the uses of new technologies and digital networks have transformed social relations, especially the ways of exercising citizenship in Latin America countries – a theme that gained prominence after the COVID-19 pandemic, which forced the migration of many rights and services to digital platforms. García Canclini highlights how the concentration of power among large transnational digital technology companies is an obstacle to the full exercise of citizenship in digital networks. This review deepens the analysis of the role of neoliberal governmentality in the hegemonic options for technological development. We argue, in line with García Canclini, that it needs to be replaced, in favor of new forms of social organization that prioritize plurality and democracy.

Keywords: Big Tech; Digital Networks; Governmentality; Neoliberalism; Surveillance capitalism.

DOI:[10.11606/issn.1676-6288.prolam.2021.185823](https://doi.org/10.11606/issn.1676-6288.prolam.2021.185823)

*Recebido em: 17/05/2021
Aprovado em: 30/12/2021
Publicado em: 30/12/2021*

Néstor García Canclini é um antropólogo cultural, muito atento às tendências do sistema internacional, que, ao longo de seu trabalho intelectual, busca compreender as relações entre globalização e mudanças socioculturais na América Latina, em especial os impactos destes fenômenos sobre a estética, os hábitos de leitura, as estratégias criativas e as redes culturais dos jovens – agenda à qual ele vem agregando, nas últimas décadas, o papel das novas tecnologias da informação (GARCÍA CANCLINI, 2008). Ele é professor e pesquisador do Departamento de Antropologia da Universidade Autônoma Metropolitana da Cidade do México, Doutor em Filosofia pela Universidade Nacional de La Plata (Argentina) e pela Universidade de Paris-Nanterre (França) e, durante o

biênio 2020-2021, também é o titular da Cátedra Olavo Setubal de Arte, Cultura e Ciência do Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo (IEA-USP).

Seu livro mais recente, *Ciudadanos Reemplazados por Algoritmos* (Bielefeld University Press, 2020, 176 pp.) analisa criticamente os impactos dos usos neoliberais das novas tecnologias e das redes digitais sobre as transformações das desigualdades sociais e suas implicações para o exercício da cidadania no mundo contemporâneo. No contexto da pandemia de COVID-19, com a migração massiva de diversos direitos e serviços para plataformas digitais, sua análise é tão bem-vinda, quanto é necessária.

Neste livro, García Canclini quer compreender qual o papel dos cidadãos no capitalismo global e eletrônico. Isto é se perguntar: como exercer a cidadania no mundo contemporâneo? A tensão fundamental explorada pelo autor é a de que, embora as redes digitais permitam uma participação mais horizontal dos cidadãos no debate público, as experiências práticas dos movimentos auto-organizados pela Internet têm tido curta duração. Tal fato acontece porque a Internet permite que tanto os atores, quanto as formações de poder, estejam em constante reconfiguração, de modo que surgem expressões híbridas de sociabilidade, onde o poder não tem uma estrutura binária, mas uma complexidade dispersa (GARCÍA CANCLINI, 2020, p. 129).

O livro é dividido em oito seções. Em um primeiro momento, são introduzidos os conceitos de “desglobalização”, “despolitização” e “descidadanização” como efeitos da governamentalidade neoliberal. García Canclini se baseia nos estudos de Foucault (2008a; 2008b) acerca da governamentalidade, do liberalismo e do neoliberalismo. A governamentalidade se refere ao conjunto de instituições, cálculos e táticas que tem “por alvo principal a população, por principal forma de saber a economia política e por instrumento técnico essencial os dispositivos de segurança” (FOUCAULT, 2008b, p. 143). Por sua vez, o liberalismo é uma concepção política que busca formas de limitação do exercício do poder do

Estado. Para os liberais, o mercado, cujos mecanismos supõem-se espontâneos, permitiria estabelecer quando se governa em demasiado. Os neoliberais, em contrapartida, questionam a espontaneidade natural do mercado e elegem como princípio regulador da limitação da ação governamental a racionalidade da competição, isto é, um cálculo dos custos e benefícios da ação governamental (CASTRO, 2014, p. 114-115).

A partir deste arcabouço teórico, García Canclini explora o efeito das novas tecnologias digitais, desenvolvidas sob a égide da governamentalidade neoliberal, sobre a construção das subjetividades humanas, destacando seus efeitos de marginalização sobre diversas populações na América Latina. Em seguida, García Canclini desenvolve uma análise sobre o cidadão-usuário monitorado pelos sistemas algorítmicos, destacando as aproximações e as divergências deste em comparação ao cidadão-espectador da vídeo-política, conceito desenvolvido em seus trabalhos anteriores (GARCÍA CANCLINI, 1995).

Então, ele analisa a inserção da juventude nesta realidade ao mesmo tempo digital e neoliberal, buscando, nas culturas jovens, formas alternativas de exercício da cidadania no futuro. O autor se concentra no debate sobre como as relações entre indivíduos, empresas e Estado têm sido transformadas pelo novo paradigma técnico-informacional das redes digitais; notadamente, ele estuda alguns movimentos de protesto, para compreender como a mobilização política através dessas redes tem transformado o conceito de cidadania. Por fim, García Canclini discute algumas perspectivas de organização social oferecidas pelas plataformas digitais, em oposição às instituições tradicionais, ao mesmo tempo em que propõe algumas estratégias para buscar a emancipação das condições de subordinação cultural, política, social e tecnológica que marcam as experiências de indivíduos e, também, de países latino-americanos.

“Ciudadanos Reemplazados por Algoritmos” parte da análise da contração da economia global após a crise de 2008 como marco de uma mudança na dinâmica da globalização, inaugurando um processo de “desglobalização”. Este processo é marcado por menor disposição à

cooperação multilateral entre os Estados nacionais. Ao mesmo tempo, os governos de países do Sul Global têm apostado em parcerias com grandes empresas privadas, muitas vezes estrangeiras, para levar a cabo uma série de políticas públicas². Com isso, grandes empresas de tecnologias digitais, principalmente dos EUA, se beneficiam da livre-circulação de capitais para atuar em diferentes países ao redor do globo.

As grandes empresas estadunidenses de tecnologias digitais (*Big Tech*), Google, Apple, Facebook, Amazon e Microsoft (GAFAM), transformaram radicalmente o formato tradicional de expressão dos poderes políticos e econômicos, redefinindo o próprio sentido social de muitos de nossos hábitos, como o trabalho, o consumo, a comunicação e, mesmo, a exclusão social. Ainda assim, os impactos da transferência deste tipo de tecnologia – que incorpora, além da técnica, complexos fatores culturais, econômicos, políticos e sociais dos países centrais – para os países do Sul Global ainda são pouco discutidos na academia.

De fato, a popularização das redes e plataformas digitais tem levado à reinvenção das formas tradicionais de mobilização social e exercício da cidadania. Na busca individual por comunidades afetivas e por uma vida em comum, as redes digitais surgiram com a promessa de oferecer maior horizontalidade entre os usuários do que a relação vertical entre os meios de comunicação tradicionais, como o rádio e a televisão, e seus espectadores. Por exemplo, jovens de todo o globo têm utilizado as redes digitais para organizar seus descontentamentos: dos protestos estudantis no Chile, de 2010, ao movimento dos indignados na Espanha e o “*Occupy Wall Street*”, de 2011, passando pela “Primavera Árabe” na Tunísia e no Magreb, de 2012, e pelos protestos de junho de 2013, no Brasil. Mas, García Canclini constata que esta popularização das novas tecnologias expande ao mesmo tempo em que neutraliza a participação social, porque é capturada pela governamentalidade neoliberal. Conforme explicita Silveira

² Veja-se o caso, por exemplo, do Governo brasileiro que migrou o Sisu (Sistema de Seleção Unificada), a principal forma de acessar o ensino superior brasileiro, para os *data centers* da Microsoft, de modo a aumentar a capacidade de acessos (BRASIL, 2020); com isso, abriu mão de desenvolver iniciativas próprias de gestão de dados tão sensíveis quanto os referentes ao desempenho escolar dos jovens brasileiros.

(2019), essa captura opera nas redes e plataformas digitais dissipando e anulando quaisquer ações coletivas que busquem criar outras lógicas que não sejam voltadas à reprodução do capital.

A análise de García Canclini está em sintonia com as conclusões de Brown (2019), que também explora como o neoliberalismo “despolitiza” a vida em comum ao restringir o alcance do poder político democrático nos Estados nacionais, através da neutralização preventiva do antagonismo sociopolítico, em prol de soluções oferecidas pela racionalidade da concorrência. Neste sentido, o neoliberalismo pode ser entendido, como propõe Foucault (2008a), como uma nova visão de mundo, escorada em um conjunto original de aparatos discursivos, práticas sociais e formas de conduta individual que buscam generalizar o princípio da concorrência em todas as dimensões da vida social. Assim, “trata-se de fazer do mercado, da concorrência e, por conseguinte, da empresa, o que poderíamos chamar de poder enformador da sociedade” (FOUCAULT, 2008a, p. 203).

Ademais, o neoliberalismo contemporâneo se associa a uma governamentalidade algorítmica, isto é, a uma racionalidade estruturada sobre a coleta, agregação e análise automatizada de dados em quantidade massiva de modo a modelizar e afetar, por antecipação, os comportamentos humanos possíveis (ROUVROY; BERNIS, 2015). Os algoritmos são a base dos códigos e programas por trás dos sistemas informáticos, de comunicação e controle do fluxo de informações. As tecnologias digitais e os sistemas algorítmicos, porque incorporam a governamentalidade neoliberal³, operam reduzindo as relações humanas a informações quantificáveis, passíveis de serem codificadas, programadas e reprogramadas, de modo a garantir lucros para os verdadeiros clientes de empresas como as GAFAM: seus anunciantes.

³ Com efeito, em seu estudo sobre como a razão política neoliberal contribuiu para a ascensão da direita antidemocrática nos EUA, Brown (2019, p. 224) destaca o papel das novas tecnologias digitais na criação de um novo tipo de sociabilidade, “radicalmente desterritorializada e desdemocratizada”, que ainda não tem “protocolos claros quanto à partilha do poder, à emancipação ou ao comprometimento com a negociação de visões e necessidades diversas, a inclusão ou a pluralidade”. Deste modo, a autora conclui que, a despeito de seus méritos, essas tecnologias “sozinhas não substituem as práticas democráticas e de igualdade política”.

García Canclini destaca que essas grandes empresas transnacionais são mais poderosas que muitos Estados enquanto atores nas relações internacionais, porque elas possuem a capacidade de gerenciar significativamente a mobilização social, (des)organizando comunidades afetivas através do controle sobre a atenção e as informações que chegam aos seus usuários. Os jovens são identificados como o grupo mais vulnerável às perversidades do uso neoliberal das novas tecnologias, porque estão mais conectados ao mundo digital. Ainda assim, a análise do autor pode ser enriquecida pela tese de Zuboff (2021) acerca do “capitalismo de vigilância”, que caracteriza o poder destas empresas como decorrente de um novo modelo de produção capitalista, capaz de reformular o complexo socioeconômico e cultural porque procura prever e modificar o comportamento humano como meio de produzir receitas e controle de mercado. Conforme destaca a autora, os serviços e plataformas digitais, ofertados por empresas como as GAFAM, são desenhados para extrair o máximo possível de dados de seus usuários. Então, estes dados são tratados e vendidos como modelos preditivos do comportamento humano, que também permitem sua modificação por antecipação.

Além de estarem inseridos nessas novas formas de governamentalidade algorítmica, que permeiam a experiência cotidiana na Internet e tornam difícil conciliar o exercício da cidadania à era digital, os jovens latino-americanos experimentam uma tensão constante face à exposição ao desemprego e à insegurança social. Embora a juventude continue sendo privilegiada por García Canclini (2020, p. 58 e ss.) na busca de formas alternativas de organização sociocultural, ele constata que sua mobilização política é dificultada pela grande desigualdade social da região, onde, além da separação tradicional entre ricos e pobres ou entre trabalhadores qualificados e não-qualificados, a separação entre trabalhadores formais e trabalhadores informais é marcante. Plataformas digitais como Uber, iFood e Rappi, têm crescido neste ambiente de precarização do trabalho, que fomenta a informalidade. Sua aparência de “economia colaborativa” não deve mascarar sua estratégia de auferir lucros

sem grandes compromissos com as realidades locais ou sistemas jurídicos dos Estados onde atuam. O autor ressalta como esta precarização, somada à reorganização das experiências socioculturais pela instantaneidade da comunicação através das Internet, tem limitado os horizontes de futuro dos jovens da região.

Ante a impossibilidade de desmontar o conjunto do sistema que oprime, “desglobaliza” “despolitiza” e “descidadaniza”, nos termos de García Canclini, os indivíduos optam por se associar a “cidadanias setoriais”, sejam de mulheres, de jovens, de migrantes ou de vizinhos. Com isso, organizam redes alheias ao poder político central e ao neoliberalismo. Entretanto, este modelo de ação política é movido por uma *descrença* no sistema, mais do que por uma vontade de *transformá-lo*.

Para compreender essa opção conservadora, García Canclini (2020, p. 81-82) retoma a distinção gramsciana entre dominação, que é uma simples imposição, e a hegemonia, que é o controle que se torna consensual ao levar em conta as necessidades e os desejos dos subjugados. Segundo o autor, a capacidade do sistema capitalista articular hegemonicamente alianças entre sindicatos, empresários, líderes locais, intelectuais, movimentos urbanos e populares heterogêneos garante a manutenção deste sistema social desigual através de diversas formas que se adaptam à realidade econômica e tecnológica de um dado momento histórico. Neste ponto, ao destacar a capacidade de o capitalismo se adaptar às realidades locais, García Canclini relewa o fato de que essa estratégia é levada a cabo através da uniformização de diferentes culturas e sociedades, de modo que, mais do que se adaptar às diferenças, o capitalismo dissolve e elimina o diferente, como destaca Wallerstein (2001, p. 71-72)⁴.

Portanto, para redescobrir como exercer a cidadania no mundo contemporâneo, devemos enfrentar o problema-chave que é a concentração de poder entre alguns poucos governos, algumas poucas empresas e alguns poucos programadores. A pandemia de COVID-19

⁴ “Para que se possa esperar que certo número de pessoas se comportem de certa maneira no âmbito da economia, é preciso ensinar as normas culturais requeridas e erradicar as normas culturais competidoras” (WALLERSTEIN, 2001, p. 72).

tornou clara nossa dependência à infraestrutura e aos serviços oferecidos pelas GAFAM. Embora seus produtos incorporem as desigualdades econômicas e políticas que caracterizam o sistema-mundo capitalista, suas plataformas também são utilizadas para a organização de protestos e outras formas de resistência e exercício da cidadania.

O autor conclui que a cidadania, entendida sob o enfoque do indivíduo liberal moderno, não pode atender às necessidades políticas do mundo contemporâneo (GARCÍA CANCLINI, 2020, p. 119-120). O empoderamento político só é efetivo quando contribui para transcender os essencialismos étnicos, de gênero e de nacionalidade que costumam acompanhar as afirmações de identidades individuais (FERNÁNDEZ, 2008). Para tanto, devemos entender a cidadania como uma prática de construção de estratégias de emancipação *conjuntas* ou *convergentes*, que podem se beneficiar do uso das novas tecnologias, desde que os conhecimentos necessários para desenvolver e operar os sistemas algorítmicos das tecnologias digitais de ponta sejam democratizados.

Para retomar mais um conceito gramsciano, a emergência dos sistemas algorítmicos nos coloca em um interregno⁵, em que o que resta das velhas formas de ser não serve para a vida contemporânea, mas ainda não temos novas formas de organização que permitam desenvolver um sentido menos abstrato e mais plural para a cidadania, através das redes digitais. A criação de oportunidades para a discussão de futuros socioculturais alternativos deve começar pela crítica aos poderes hegemônicos que orientam tendenciosamente as opções de desenvolvimento tecnológico segundo a visão de mundo neoliberal. Nosso desafio é construir capacidades institucionais que permitam a participação ativa dos cidadãos não só nos debates sobre as opções de desenvolvimento tecnológico, mas também naqueles sobre o funcionamento e as implicações globais destas novas tecnologias.

⁵ Fraser (2021, tradução nossa) utiliza o termo para caracterizar o cenário atual da política interna estadunidense, em que “Permanecemos, para usar os termos de Gramsci, em um interregno, onde o velho está morrendo e o novo não pode nascer. Nessa situação, você tende a ter uma série de oscilações políticas [...] entre alternativas que estão esgotadas e não podem ter sucesso”.

A pandemia de COVID-19 favoreceu a migração de diversos direitos e serviços para as redes digitais, bem como permitiu a emergência de novas ferramentas de vigilância e de gestão de políticas públicas, aumentando ainda mais o impacto das tecnologias digitais sobre a vida humana. Muitas dessas iniciativas partiram das GAFAM, o que reforçou seu poder ao redor do globo⁶. Para garantir a participação ativa dos cidadãos no desenho e no controle destas ferramentas e plataformas digitais, é necessário politizar as novas tecnologias, para que possamos decidir conscientemente sobre as opções de desenvolvimento tecnológico, que devem ser encaradas pela sociedade como de interesse público (GARCIA DOS SANTOS, 2003, p. 12). Isto é feito por García Canclini, que, outrossim, sintetiza discussões importantes para as Ciências Humanas e Sociais contemporâneas acerca das complexas relações entre os fatores culturais, econômicos e políticos que as tecnologias digitais incorporam e reproduzem. Ademais, ele agrega ao debate as dimensões de etnia, gênero e identidade, de modo a analisar os impactos específicos sobre o Sul Global, em geral, e sobre a América Latina, em particular, destas transformações do mundo contemporâneo, impulsionadas pelas novas tecnologias, destacando que há alternativas e oportunidades de emancipação latentes em todo processo de mudança sociocultural.

Referências

BROWN, Wendy. **Nas ruínas do neoliberalismo**. São Paulo: Politeia, 2019.

CASTRO, Edgardo. **Introdução a Foucault**. Belo Horizonte: Autêntica, 2014.

BRASIL. Rede Nacional de Ensino e Pesquisa. **Computação em nuvem oferece mobilidade e maior disponibilidade para acessar sistemas do MEC**, 2 mar. 2020. Disponível em:

⁶ Analisando a Interface de Programação de Aplicativos (API) disponibilizada gratuitamente por Apple e Google para o desenvolvimento de ferramentas de rastreamento de contatos durante a pandemia de COVID-19, Sharon (2020, tradução minha) destaca que "Apple e Google não apenas contribuíram com sua experiência técnica para a resposta à pandemia, mas também determinaram – em alguns casos muito mais do que os Estados soberanos – qual caminho seguir, estabelecendo as condições sob as quais os aplicativos poderiam existir e como os governos poderiam usá-los". Ainda segundo a autora, "o que estamos testemunhando à medida que essas empresas se movem para novos setores é que a experiência técnica – em termos de coleta de dados, análise de dados e desenvolvimento de infraestrutura – que lhes confere uma vantagem clara e legítima na esfera dos bens digitais, está atualmente sendo convertida em vantagens em outras esferas, como a esfera da saúde e da medicina e a esfera da política".

<https://www.rnp.br/noticias/computacao-em-nuvem-oferece-mobilidade-e-maior-disponibilidade-para-acessar-sistemas-do>. Acesso em 30 set. 2021.

FERNÁNDEZ, Ana María. “Las diferencias desigualadas: multiplicidades, invenciones políticas y transdisciplina”. **Nómadas**, n.30, abril 2008.

FOUCAULT, Michel. **O Nascimento da Biopolítica: curso dado no Collège de France (1978-1979)**. São Paulo: Martins Fontes, 2008a.

FOUCAULT, Michel. **Segurança, território, população**. São Paulo: Martins Fontes, 2008b.

FRASER, Nancy. American Interregnum. **Sidecar** [New Left Review blog], 09 abril 2021. Disponível em: <https://newleftreview.org/sidecar/posts/american-interregnum>. Acesso em: 10 jun. 2021.

GARCÍA CANCLINI, Néstor. **Consumidores y ciudadanos: conflictos multiculturales de la globalización**. México: Grijalbo, 1995.

GARCÍA CANCLINI, Néstor. **Leitores, espectadores e internautas**. São Paulo: Iluminuras, 2008.

GARCÍA CANCLINI, Néstor. **Ciudadanos Reemplazados Por Algoritmos**. Bielefeld University Press, 2020.

GARCIA DOS SANTOS, Laymert. **Politizar as novas tecnologias: o impacto sociotécnico da informação digital e genética**. São Paulo: Editora 34, 2003 .

ROUVROY, Antoinette; BERNIS, Thomas. Governamentalidade algorítmica e perspectivas de emancipação: o díspar como condição de individuação pela relação? **Revista ECO-Pós**, v. 18, n. 2, p. 36-56, 2015.

SHARON, Tamar. Blind-sided by privacy? Digital contact tracing, the Apple/Google API and Big Tech’s newfound role as global health policy makers. **Ethics and Information Technology**, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10676-020-09547-x>

SILVEIRA, Sérgio Amadeu da. A noção de modulação e os sistemas algorítmicos. **PAULUS: Revista de Comunicação da FAPCOM**, v. 3, n. 6, 2019.

WALLERSTEIN, Immanuel. **Capitalismo histórico e civilização capitalista**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2001.

ZUBOFF, Shoshana. **A Era do Capitalismo de Vigilância: a luta por um futuro humano na nova fronteira de poder**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2021. Disponível em: https://www.academia.edu/47872489/Shoshana_Zuboff_A_era_do_capitalismo_de_vigilancia. Acesso em: 30 dec. 2021.



RESENHA CRÍTICA DO LIVRO "CINEMAS LATINO-AMERICANOS EM CIRCULAÇÃO: EM BUSCA DO PÚBLICO PERDIDO"

*RESEÑA CRÍTICA DEL LIBRO "CINES LATINOAMERICANOS EN
CIRCULACIÓN: EN BUSCA DEL PÚBLICO PERDIDO"*

*A CRITICAL BOOK REVIEW OF "LATIN AMERICAN CINEMAS IN
CIRCULATION:
LOOKING FOR THE LOST AUDIENCE"*

Gabriela Andrietta¹ 

Universidade Estadual Paulista, Brasil

Resumo: O livro *"Cines latinoamericanos en circulación: en busca del público perdido"* apresenta importantes estudos sobre o público de cinema e a circulação de filmes na América Latina. A obra, organizada por Ana Rosas Mantecón (UAM, México) e Leandro González (UNGS, Argentina), busca enfatizar a expansão do cinema latino-americano, tanto do âmbito da produção, como da difusão, em um momento anterior à pandemia, no qual havia muitas expectativas em torno da produção cinematográfica latino-americana, devido ao aumento do número de salas de cinema na região, ao crescimento do financiamento estatal e ao surgimento de políticas supranacionais entre os países do Mercosul e outras regiões, por meio de coproduções e acordos de cooperação. Esta resenha buscou analisar criticamente os quatro blocos temáticos do livro (mercado e janelas de exibição; festivais de cinema; público e financiamento) a partir das mudanças que estão acontecendo no mercado de cinema devido à pandemia e a outros desafios do setor que não foram pontuados pelo livro, como o aumento da concentração no setor devido à passagem do modelo analógico para o digital e a falta de articulação entre os países do bloco.

Palavras-chave: Economia da comunicação; Indústria cultural; Circulação e recepção de filmes.

Resumen: El libro "Cine latinoamericano en circulación: en busca del público perdido" presenta importantes estudios sobre las audiencias cinematográficas y la circulación de películas en América Latina. El trabajo, organizado por Ana Rosas Mantecón (UAM, México), y Leandro González (UNGS, Argentina), busca enfatizar la expansión del cine latinoamericano, tanto en el ámbito de la producción como en la difusión, en una época

¹ Doutoranda do Programa de Pós Graduação em Artes da Universidade Estadual Paulista (UNESP). E-mail: gabiandrietta@gmail.com

previa a la pandemia, cuando había altas expectativas en torno de la producción cinematográfica, debido al aumento del número de salas de cine en la región, el crecimiento del apoyo estatal y el surgimiento de políticas supranacionales entre los países del bloque y otras regiones, a través de coproducciones y convenios de cooperación. En este artículo analizo críticamente las cuatro partes del libro (mercado; festivales de cine; público y financiamiento) a partir de los cambios que se están ocurriendo en el mercado del cine por la pandemia y de algunas especificidades del sector que no fueron destacados en el libro, como la mayor concentración en el sector por el cambio de lo analógico a lo digital y la falta de articulación entre los países de la región.

Palabras clave: Economía de la comunicación; Industria cultural; Circulación y recepción de películas.

Abstract: The book "Latin American Cinema in Circulation: In Search of the Lost Audience" presents important studies on cinema audiences and the circulation of films in Latin America. The book, organized by Ana Rosas Mantecón, (UAM, México), and Leandro González (UNGS, Argentina), seeks to emphasize the expansion, in the scope of production and diffusion, of cinema in a time before the pandemic, when there were high expectations around Latin American film production, due to the increase in the number of movie theaters in the region, growth of state support and the emergence of supranational policies between the countries of the bloc and other regions, through co-productions and cooperation agreements. In this article I seek to critically analyze the four blocks of the book (market; film festivals, and public and financing), from the changes that are happening in the movie market due to the pandemic and from challenges in the sector that were not highlighted by the book, such as the increased concentration in the sector due to the transition from the analog to the digital model and the lack of articulation between the countries of the region.

Keywords: Economy of Communication; Cultural industry; Reception and Circulation of films in Latin America

DOI:[10.11606/issn.1676-6288.prolam.2021.185957](https://doi.org/10.11606/issn.1676-6288.prolam.2021.185957)

Recebido em: 19/05/2021
Aprovado em: 29/12/2021
Publicado em: 30/12/2021

○ livro ***Cines latinoamericanos en circulación: en busca del público perdido*** [Cinemas latino-americanos em circulação: Em busca do público perdido] (302f.), publicado no México, em 2020, pela editora Universidad Autónoma Metropolitana/Juan Pablos Ed., foi organizado por Ana Rosas Mantecón, professora e pesquisadora do Departamento de Antropologia da Universidad Autónoma Metropolitana, e por Leandro

González, pesquisador da Universidad Nacional de General Sarmiento. É uma obra publicada em um momento de expansão da cinematografia latino-americana.

Antes do fechamento das salas de cinema e do cancelamento dos principais festivais mundiais por conta da pandemia de coronavírus, havia muitas expectativas em torno da produção cinematográfica latino-americana, que estava em constante expansão com o aumento do número de filmes latino-americanos produzidos, do número de salas de cinema por toda a região latino-americana, do crescimento do apoio estatal e pelo surgimento de políticas supranacionais entre os países do bloco e em outras regiões, como Estados Unidos, Europa e Ásia, por meio de coproduções e acordos de cooperação. Para os autores, as plataformas digitais são um destino cada vez mais frequente para os filmes produzidos, no entanto, os filmes latino-americanos enfrentam dificuldades para encontrar espaço tanto nas plataformas digitais, como nas suas próprias salas de cinema. Apesar de haver no livro estudos que reflitam sobre a pouca participação dos filmes latino-americanos nas plataformas digitais, o fortalecimento do streaming, devido ao fechamento das salas de cinema, prejudicou ainda mais a diversidade de conteúdo latino-americano disponibilizado. Assim, o lançamento direto nessas plataformas pode prejudicar muito o cinema.

Na primeira parte, ***Buscando pantalhas: mercados internacionais y plataformas***, os textos abordam a circulação do cinema latino-americano nos espaços supranacionais e nos novos canais de distribuição de alta qualidade, ampliados pela mudança do modelo analógico para o digital. No entanto, os textos não apontam, como já analisei em outros estudos, que a passagem do modelo analógico para o digital, ao contrário das expectativas, aumentou a concentração do mercado em grandes distribuidoras, pois facilitou o acesso de um filme em um número muito maior de salas ao mesmo tempo (Andrietta, 2019).

Leandro González em ***Un lugar en el mundo. Cine argentino en el circuitocomercial de Brasil y España*** (pp. 27-50) aponta como o novo

cinema argentino é marcado pelo estabelecimento de vínculos com os mercados não tradicionais, o surgimento de políticas supranacionais, principalmente com o Brasil e a Espanha, e pelo protagonismo do cinema argentino nos festivais de cinema mais importantes do mundo, como nos festivais de Cannes, Berlim e Veneza. Em relação ao mercado, há no livro um forte otimismo relativo à produção latino-americana e às relações transnacionais, baseadas em acordos de coprodução e cooperação entre os países, que estão sendo estabelecidas. Para Julie Amiot-Guillouet, em ***Cultura y comercio: paradojas del cine transnacional contemporáneo (observaciones en torno al caso argentino)*** (pp. 51-72), a tradicional dicotomia de considerar que há, de um lado, o cinema comercial e *mainstream*, e de outro, o cinema independente, subsidiado pelo Estado, deve ser repensada, pois o cinema comercial também tem qualidade artística, sendo exibido em importantes festivais internacionais, e o critério comercial não deixa de nortear o cinema do autor. Assim, as grandes produtoras transnacionais também se interessam por projetos mais autorais e o apoio público também subsidia a produção dos grandes filmes. Todavia, as grandes distribuidoras, como Sony/ Disney, Paramount/ Universal, Fox e Warner vinham investindo, antes da pandemia, nos mercados mundiais, a mais em poucos *blockbusters* que alcancem uma grande rentabilidade do que em uma quantidade maior de filmes mais diversos. Os cinemas também têm optado por reservar as suas salas para aqueles filmes que garantem a sua lucratividade, deixando pouco espaço para filmes independentes.

Marina Moguillansky, em ***Las pantallas esquivas: presencia latinoamericana en las plataformas audiovisuales virtuales***, (pp. 91-114) já aponta o pouco espaço para a exibição de filmes mais diversos nas plataformas digitais devido à falta de regulação do *streaming*, além de que políticas públicas, que garantem a exibição no cinema dos filmes nacionais, ainda não foram adotadas pelas plataformas digitais. Maria Luna, em ***Sur On Demand. El cine colombiano: de la legitimación de los festivales de cine a la fragmentación de la distribución online***, (pp.

73-90) analisa que o conteúdo disponibilizado no *streaming* reforça estereótipos sobre os países latino-americanos. Em 2019, a Colômbia foi o país que mais ofertou filmes para a empresa Netflix, com um total de 4.188 filmes. No entanto, esses filmes são aqueles que apresentam um forte apelo comercial. Para a autora, a Netflix oferece opções limitadas, gerando gostos que tendem à uniformidade, perdendo assim uma de suas maiores vantagens, que é aproveitar as possibilidades do mundo digital para oferecer conteúdos diversos para usuários diversos. Apesar da ampliação da difusão dos conteúdos do mundo digital, não há uma grande transformação nas dinâmicas de distribuição, pois há uma maior circulação digital dos produtos voltados às audiências globais. Além disso, na Colômbia, por exemplo, predomina um catálogo de séries sobre narcotráfico e crime, o que reforça o estereótipo de país marcado pela violência.

No segundo bloco, ***Cines latinoamericanos en festivales***, é analisada a presença dos países latino-americanos nos festivais de cinema internacionais, onde, como assinala Tamara L. Falicov, em *Dinámicas entrelazadas de los festivales de cine nacionales e internacionales: los casos latinoamericano y caribeño* (pp.115-136), houve a proliferação desses eventos desde a década de 1940, ampliando uma rede transnacionalizada, mas estratificada. Constanza Burucúa, em ***La presencia del cine latinoamericano en el TIFF (1976-2016): datos en contexto*** (pp. 137-156), observa que a presença dos filmes latino-americanos na programação de TIFF (Festival Internacional de Cinema de Toronto) abrange tanto as trocas dentro das cinematografias latino-americanas, mas também os modos como o Canadá se vinculou com a América Latina ao longo de quatro décadas.

Já Lucía Rud, em ***Participación de filmes latinoamericanos en el Festival Internacional de Cine de Jeonju (Corea del Sur)*** (pp. 157-171), analisa a participação latino-americana no Festival Internacional de Jeonju (JIFF), na Coreia do Sul, um festival que possui uma ampla cobertura da imprensa internacional e que conta com programadores especializados

em filmes latino-americanos. O JIFF alcançou uma relevância crescente nos últimos anos e se consolidou como um dos espaços de maior articulação entre Ásia e América Latina. Na primeira edição, em 2000, nenhum filme latino-americano foi exibido, mas, a partir do ano seguinte, nenhuma edição deixou de contar com filmes latino-americanos. Os picos correspondem aos programas especiais direcionados à região. Para María Paz Peirano, em ***De vuelta a casa: exhibición y circulación del cine nacional en festivales de cine en Chile*** (pp. 171-188), os festivais são importantes espaços de desenvolvimento da indústria local em termos de produção, exibição e conexão com novas audiências, pois funcionam como uma vitrine para outros países e mercados.

O terceiro bloco ***Públicos de cine*** aborda a formação de público e a recepção de conteúdo audiovisual. Ana Wortman, em ***Festivales de cine como política cultural: el caso del BAFICI*** (pp. 189-208) realizou uma pesquisa com 300 pessoas acerca dos espaços de projeção de filmes e analisou os seguintes fenômenos: a globalização do cinema independente, a difusão de filmes por festivais e o papel das políticas culturais para formar o gosto. Para a autora, o festival instalou e formou uma cinefilia por um cinema multiterritorial não europeu.

Já Anita Simis, em ***Spicine: su circuito de exhibición y su audiencia*** (pp. 209-226), faz uma reflexão especificamente acerca da exibição em salas de cinema ao apresentar a pesquisa que realizou com os frequentadores das salas públicas de cinema do circuito SPCINE. O projeto de Salas SPCINE busca cobrir a ausência de salas de cinema em determinadas regiões, principalmente na periferia da cidade de São Paulo. A partir da análise de um questionário aplicado, a autora concluiu que apesar de inovadora, a iniciativa não chega a ser um modelo que se opõe ao comercial, pois apesar de as salas estarem localizadas em uma área mais distante do centro, não existe uma programação diferenciada, que ofereça filmes independentes e nacionais. Talvez isso ocorra pois não há uma construção detalhada de formação de público, apenas uma pretensão de formar um hábito de consumo cultural. Todavia, há uma preferência

pelo cinema brasileiro, o que indica que a produção nacional tem a sua audiência nas classes populares, pois conclui-se pelas respostas, que mais da metade recebe apenas dois salários mínimos.

Os artigos sobre festivais de cinema evidenciam que eles atuam no estabelecimento da audiência de filmes fora do circuito de filmes americanos, pois são importantes espaços de exibição e comercialização de filmes mais diversos. Todavia, em nenhum dos artigos do livro foi analisado o papel crucial na projeção internacional da produção nacional de um país. Como essas competições contam com um compromisso com a excelência artística, por meio da deliberação de um júri especializado e da cobertura da mídia, os festivais de cinema acrescentam valor à produção nacional, projetando-a no cenário mundial. Os festivais proporcionam uma vitrine extraterritorial, que extrapola o país sede, para o trabalho de cineastas nacionais. Sob o olhar da imprensa internacional, como jornais e TV's, e do público, é possível adequar a percepção que um país específico tem do seu cinema nacional com a sua reputação internacional, pois, esses filmes ganham visibilidade do público e da mídia internacional. O bom desempenho nos festivais de cinema indica que filmes continuarão a fazer sucesso na distribuição local e internacional, já que as competições aumentam a exposição e dão prestígio para os filmes nacionais que são selecionados e exibidos ao lado da produção internacional mais qualificada.

No entanto, por não haver uma unicidade dos filmes latino-americanos, que permita que os melhores filmes de cada país somem-se à cinematografia da América Latina, os filmes desses países competem entre si ao invés de contar com uma projeção internacional da cinematografia da região.

No quarto bloco, ***Las nuevas políticas: del cine al audiovisual***, são analisadas as principais medidas de financiamento ao cinema. Juan Carlos Domínguez Domingo, em ***Del financiamiento al acceso: participación de la televisión digital en las políticas de cine y audiovisual en Latinoamérica*** (pp. 227-248) observa que nos países da América Latina, a

televisão experimentou uma transição tecnológica e, em alguns casos, novos modelos de esquemas e financiamento. A reconfiguração tecnológica, no entanto, não deu nenhuma garantia de que os processos de desenvolvimento da TV pública estabeleceriam esquemas mais democráticos de acesso. Mas, foram criados espaços de discussão, como conselhos cidadãos e esquemas de participação cidadã, nos quais se discute a relação dos meios de comunicação e a sociedade. A televisão é também uma janela que pode garantir o financiamento necessário frente à escassez de recursos públicos para o cinema, pois é possível, por meio de taxas e impostos, por exemplo, reverter a lucratividade da televisão para produções audiovisuais voltadas para o cinema.

Santiago Marino, em ***El cine en el Espacio Audiovisual Ampliado. Dinámicas políticas y de mercado*** (pp. 249-268) busca entender os avanços em torno das políticas para o setor e a sua relação com o desenvolvimento ampliado do audiovisual. O autor também relaciona a oferta e a performance no mercado. Para isso, descreve a trajetória das políticas públicas para o cinema na Argentina como uma política de Estado para assinalar as urgências do setor e analisar o cinema e os seus principais desafios.

Rosario Radakovich, em ***El misterioso universo de los públicos. Encuadres de las políticas de la recepción en el Uruguay progresista (2005-2020)*** (pp. 259-294), analisa as políticas públicas progressistas que o Uruguai vem praticando em relação à formação de público, promoção, circulação e consumo de filmes nacionais uruguaios. Em relação à circulação e à exibição do cinema nacional fora de salas comerciais, se destaca o apoio aos festivais internacionais realizados no Uruguai, a participação do país no Programa Rede de salas digitais do Mercosul, Retina Latina e Pantalla CACI, espaços que são tentativas de criação de um *streaming* nacional, assim como a criação da rede audiovisual Uruguai e a criação, desde 2018, de imposto de renda para não residentes para as plataformas digitais estrangeiras.

Todas essas iniciativas foram afetadas pela pandemia, que certamente desequilibrou ainda mais o setor, já configurado pelo monopólio de poucas empresas. O livro tem uma visão muito otimista da participação da cinematografia latino-americana nos mercados mundiais e aponta o *streaming* como um caminho alternativo de exibição para filmes que não conseguem alcançar o circuito comercial do cinema. No entanto, é difícil pensar um cinema latino-americano sendo que a articulação cultural da região ainda é muito modesta e as principais trocas acontecem em acordos de coprodução entre alguns países, como Brasil e Argentina. A recepção dos filmes entre os países vizinhos também ainda é muito incipiente, como analisam autoras como María Luna e Marina Moguillansky, que já apresentavam muitas ressalvas às plataformas digitais, mesmo antes da pandemia. É precipitado também afirmar que as plataformas digitais democratizam o cinema e ampliam a circulação dos filmes latino-americanos, principalmente em um ambiente desregulado e no qual há o predomínio das produções americanas e com um forte apelo comercial.

Referências

ANDRIETTA, Gabriela. Implantação da Digitalização das Salas de Cinema: uma Análise das Práticas Monopolistas entre o Exibidor e o Distribuidor. In: Intercom – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação. 42o Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação. **Anais...** Belém, 2019. Disponível em: <https://portalintercom.org.br/anais/nacional2019/resumos/R14-0598-1.pdf>.

Acessado em: 19 dez. 2021.

ROSAS MANTECÓN, Ana; GONZÁLEZ, Leandro (coord.). **Cines latinoamericanos en circulación : en busca del público perdido**, México: Universidad Autónoma Metropolitana / Juan Pablos Ed., 2020. Disponível em:

https://www.academia.edu/44681996/Cines_latinoamericanos_en_circulaci%C3%B3n_en_busca_del_p%C3%BAblico_perdido . Acessado em: 19 dez. 2021.



BRAZILIAN JOURNAL OF
LATIN AMERICAN STUDIES