A Agenda Sul-Americana: Mudanças e Desafios no Início do Século XXI

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Ministro de Estado Embaixador Celso Amorim

Secretário-Geral Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Presidente Embaixador Jeronimo Moscardo

INSTITUTO DE PESQUISA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Presidente Embaixador Carlos Henrique Cardim

A *Fundação Alexandre de Gusmão*, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública nacional para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo, Sala 1
70170-900 Brasília, DF
Telefones: (61) 3411 6033/6034/6847
Fax: (61) 3322 2931, 3322 2188
Site: www.funag.gov.br

A Agenda Sul-Americana: Mudanças e Desafios no Início do Século XXI

Maria Regina Soares de Lima
Marcelo Vasconcelos Coutinho
(organizadores)

Brasília, 2007

Copyright ©, Fundação Alexandre de Gusmão

Capa: Alfredo La Placa
Sin título. La Paz. Oleo-lienzo.
Museo Nacional de Arte. La Paz.

Agenda sul-americana : mudanças e desafios no início do Século XXI / Maria Regina Soares de Lima ; Marcelo Vasconcelos Coutinho (organizadores) Brasília : Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

ISBN 978-85-7631-081-5

1. Política - América do Sul. 2. Situação econômica - América do Sul. 3. Condições sociais – América do Sul. I. Lima, Maria Regina Soares de. II. Coutinho, Marcelo Vasconcelos. III. Título: Mudanças e desafios no início do Século XXI.

CDU 32(8)
CDU 338(8)
CDU 308(8)

Direitos de publicação reservados à

Fundação Alexandre de Gusmão
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo
70170-900 Brasília – DF
Telefones: (61) 3411 6033/6034/6847/6028
Fax: (61) 3411 9125
Site: www.funag.gov.br
E-mail: funag@mre.gov.br

Impresso no Brasil 2007

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional
conforme Decreto n° 1.825 de 20.12.1907

AGRADECIMENTOS

Este livro é o primeiro produto coletivo da equipe do Observatório Político Sul-Americano - OPSA, núcleo de informação e análise idealizado em 2002 e efetivamente criado em agosto de 2003, no Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro - IUPERJ. Várias pessoas e instituições contribuíram para que o OPSA se transformasse, nestes três anos de implementação, em uma das principais referências no país para a política sul-americana. Em primeiro lugar, cabe mencionar Fabiano Santos e José Maurício Domingues que, como Diretores-Executivos do IUPERJ viabilizaram a consolidação do OPSA. O primeiro, no momento da criação do Observatório, por acreditar e apoiar nossa iniciativa, fornecendo-nos todas as condições e o estímulo necessários para a implantação do núcleo. O segundo, pelo apoio continuado às nossas atividades, contribuindo para o processo de consolidação do OPSA. Várias instituições têm nos apoiado com recursos financeiros, permitindo que, ao longo deste período, o OPSA tenha ampliado os produtos oferecidos em sua página na Internet. São elas: Financiadora de Estudos e Projetos - Finep; Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq; Construtora Norberto Odebrecht; PROSUL/MCT/CNPq, e Companhia Vale do Rio Doce. À Fundação Alexandre de Gusmão, FUNAG, do Ministério das Relações Exteriores, nosso agradecimento pelo apoio à publicação deste volume tornando possível a divulgação do trabalho do Observatório.

A revisão dos originais foi realizada com a competência de sempre de Beth Cobra; a digitação e formatação gráfica, por Claudia Boccia, com a qualidade usual que demonstra no desempenho de suas

tarefas. Um agradecimento especial a João Carlos Nogueira, constantemente nos colocando desafios à análise da cooperação regional e partilhando conosco a certeza das virtualidades da integração da América do Sul.

Este livro foi finalizado quase que concomitantemente à abertura do Banco de Eventos Políticos do OPSA, construído ao longo destes três anos de trabalho, exemplares significativos da natureza coletiva de nossas atividades e do empenho da nossa equipe atual e de outros pesquisadores que trabalharam no Observatório desde a sua criação. A eles também nossos agradecimentos pela dedicação, competência e companheirismo, tornando possível o lançamento destes dois produtos do OPSA, que constituem um marco importante na construção institucional do grupo de pesquisa e de um olhar próprio sobre a região sul-americana.

Rio de Janeiro, agosto de 2006

Maria Regina Soares de Lima e
Marcelo Vasconcelos Coutinho
(organizadores)

SUMÁRIO

Introdução - A América do Sul sob o signo da mudança
Maria Regina Soares de Lima e Marcelo Vasconcelos Coutinho 9

I. A Argentina nos primeiros cinco anos do século XXI: crise, transição e transformação
Juan Claudio Epsteyn e Daniel Jatobá 31

II. Bolívia: instabilidade política e dificuldade de inserção regional
Cristina Alexandre 69

III. Brasil: as dificuldades internas da liderança regional
Juliana Erthal e Bruno Magalhães 103

IV. Chile: um país em movimento
Flávio Leão Pinheiro 137

V. O Governo Uribe: militarização, processos de paz e política externa
Iara Leite e Mariana Montez Carpes 175

VI. Democracia e desenvolvimento no Equador: instabilidade crônica e estelionato eleitoral
André Luiz Coelho Farias de Souza e Carlos Henrique Vieira Santana 207

VII. Paraguai: transição inconclusa e integração reticente
Silvia Lemgruber 245

VIII. A Tentativa de mudar o mesmo: novos discursos e velhas práticas no Peru pós-Fujimori
Marcela Vecchione 277

IX. Uruguai: entre a estabilidade institucional e a dependência externa
Juliana Erthal e Juliana Villano 315

X. Refundações, conflito e polarização na Venezuela de Chávez
Iara Leite e Fidel Pérez Flores 341

INTRODUÇÃO

A AMÉRICA DO SUL SOB O SIGNO DA MUDANÇA

Maria Regina Soares de Lima [*]
Marcelo Vasconcelos Coutinho[**]

O início do século XXI na América do Sul foi marcado por importantes mudanças na política, na economia e na sociedade. Todo esse dinamismo contrastou com as duas décadas precedentes, quando houve, na região, o advento de governos liberais e o predomínio de um pensamento reformista em relação à economia de mercado. Os anos 2000 tornaram mais evidentes os processos de transformação despertados pelas transições para a democracia e que progrediram paralelamente à crise e à reforma do Estado.

Dois movimentos estruturais encontraram, nesse período, um ponto de adensamento e conflito. De um lado, a liberalização econômica, com suas privatizações, desregulamentações, choques de abertura comercial e demais ajustes; e, de outro, a democratização política, expressa nos aumentos da liberdade e da participação política. O que, a princípio, poderia se caracterizar como fenômenos convergentes demonstra, na realidade, o grande distanciamento existente entre os mercados (as forças produtivas e financeiras) e as ruas (as forças populares de mobilização social). Dois segmentos, que, mesmo internamente, estão muito longe de serem considerados coesos ou monolíticos, sendo ambos bastante dinâmicos.

As reformas de ajustamento estrutural da economia de *fin de siècle* não lograram reverter um quadro de pobreza e desigualdade

[*] Ph.D. em Ciência Política pela Vanderbilt University e Coordenadora Acadêmica do OPSA (E-mail: mrslima@iuperj.br).
[**] Doutor em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro – IUPERJ e Coordenador Executivo do OPSA (E-mail: mcoutinho@iuperj.br).

desanimador. Mesmo o objetivo de resolver a crise fiscal do Estado foi sequer alcançado por conta do endividamento público asfixiante, da ampliação da carga tributária e do acúmulo sucessivo de déficits. Uma relativa estabilização monetária conviveu, então, com uma crescente vulnerabilidade externa, com o aumento do desemprego e com uma expansão econômica oscilante e muito pequena. Os avanços sociais observados foram pontuais e de natureza mais incremental, à exceção do Chile, onde reformas adaptadas ao contexto e aos interesses do país possibilitaram progressos realmente expressivos, ainda que continuasse a persistir a concentração de renda.

Frente às restrições econômicas e à incapacidade do Estado em atender às demandas sociais, as *calles,* como metaforicamente são chamadas em espanhol, perdem a paciência e se incendeiam. Por duas décadas, a reorganização de trabalhadores urbanos e rurais, sobretudo novos atores e movimentos emergentes, inclusive alguns de corte étnico, passam a protagonizar a história, regendo um dos momentos de maior pressão popular registrado nessas democracias. Instala-se, assim, uma crise mais generalizada e profunda do que outras que continuaram a habitar o contexto sul-americano mesmo após o fim dos regimes militares. Na realidade, essa crise é apenas o ápice de processos já em andamento, não ocorrendo da mesma forma, nem com a mesma intensidade, em todos os países do Continente.

As crises que caracterizaram a virada de século na América do Sul são sintomas agudos da ausência de um modelo de desenvolvimento para a região, da persistente inoperância do Estado e da insatisfação que se alastra mais e mais em sociedades desejosas de inclusão política e social. Sob o manto dogmático da liberalização econômica, trocou-se o já exaurido nacional-desenvolvimentismo, baseado, por décadas, na substituição de importações, por um modelo econômico que não chega a ser propriamente de desenvolvimento, uma vez que fragiliza ainda mais o

Estado e reduz suas preocupações para o curto prazo em torno da questão monetária. A centralidade das reformas estruturais cegou o processo decisório para o abismo, as contradições e o desconforto que logo se tornariam insustentáveis com as crises econômicas.

Os processos de desestabilização política não acometem, entretanto, a todos os países igualmente. Ao contrário. Alguns regimes democráticos se estabilizam de forma consistente e progressiva, como são os casos de Brasil, Chile e Uruguai, cuja estabilidade do sistema político se manifesta, de 1993 a 2006, pela ausência de interrupções de mandato presidencial, ou golpes de Estado, guerras civis, grandes revoltas sociais e estados de exceção. Esses indicadores, por outro lado, persistem na América Andina, no Paraguai, e mesmo na Argentina, que enfrentou, no início deste século, o que provavelmente tenha sido a pior crise de sua história e também a de maior dramaticidade na América do Sul contemporânea.

Na Argentina, a crise teve origens econômicas muito claras, de total inaptidão do modelo liberal e de uma enorme corrupção nos governos predecessores. Porém, nem todas as crises institucionais tiveram esse mesmo conteúdo econômico. Na realidade, não foram poucas as ocasiões em que a instabilidade política ocorreu dentro de um contexto de relativo crescimento da economia, como nos casos de Peru, Equador e Bolívia. Por sua vez, houve também circunstâncias de grande crise econômica que não comprometeram as instituições políticas nacionais, como no Brasil e no Uruguai. Neste último caso, a derrocada econômica chegou mesmo a aprofundar o dramático êxodo de jovens do país, mas em momento algum pôs em jogo a democracia ou provocou um colapso no sistema partidário.

O Cone Sul, de modo geral, preservou, ao longo dos últimos anos, seus sistemas de partidos, com evoluções lentas e gradativas. Depois

da grande crise, o partido Justicialista continuou sendo, sem dúvida, o mais importante na Argentina. O Brasil preservou seu multipartidarismo liderado pelo PT e o PSDB, seja na oposição ou no governo. No Chile, as coalizões multipartidárias consolidaram-se, ainda que com algumas mudanças internas importantes, sobretudo na *Concertación*. O Uruguai, por sua vez, assistiu à emergência paulatina da Frente Ampla, que passou a ocupar, após uma seqüência de eleições, um lugar de destaque junto aos partidos mais tradicionais, Colorado e Blanco. Finalmente, o Paraguai, embora muito instável, manteve inalterada a hegemonia da Associação Nacional Republicana (ANR), ou, como é mais conhecido, o Partido Colorado, cujo predomínio e falta de alternância no poder justificaria sua classificação como um caso de transição democrática inacabada.

Já nos Andes, os sistemas partidários entram em colapso de forma generalizada. Com algumas exceções, como o APRA (Peru), os principais partidos políticos entram em ruína e quase desaparecem. Em seu lugar, surgem as frentes independentes e fortalecem-se os movimentos sociais. As velhas forças políticas e suas organizações entram em decadência acelerada, assim como a agenda de reformas liberais. De fora apenas a Colômbia, concentrada em sua luta antidrogas, anti-subversiva e em busca da pacificação interna. Um processo vigoroso de nacionalismo toma conta dessa sub-região. A Venezuela é um dos casos emblemáticos nesse sentido, pois testemunha a crise mais grave de sua história em pelo menos quatro décadas.

Após ser considerado como um exemplo de democracia estável na América Latina, uma vez fundada no pacto entre os dois principais partidos – Ação Democrática e COPEI –, o regime venezuelano inicia, nos anos 1990, um processo crescente de desestabilização que culmina no começo dos anos 2000 com o conflito entre as forças *bolivarianas*, lideradas por Hugo Chávez, e as forças políticas tradicionais, conflito este que aprofunda exponencialmente a crise econômica de 2001 e 2002, tornando-se mesmo uma de suas causas principais. Esse confronto deixa para trás a

hegemonia liberal, levando à divisão da sociedade venezuelana e ao enfraquecimento das instituições políticas intermediárias do país, supostamente em nome de uma democracia participativa. Instala-se, então, um governo de teor altamente nacionalista, que alguns classificariam como um socialismo militarizado, ou simplesmente como mais uma reprodução do velho populismo latino-americano. Em todo caso, trata-se de um modelo muito centrado na figura do presidente Chávez, que aos poucos, e em sucessivas batalhas contra uma oposição feroz e golpista, consolida seu poder erguendo a bandeira de uma esquerda continental, sob os auspícios de grandes receitas públicas provenientes da alta dos preços e da exportação do petróleo.

Na Bolívia, no Equador e, em menor grau, no Peru, além do nacionalismo, consolida-se também a emergência das populações tradicionais e indígenas, que passam a ocupar o centro da cena política de seus países. Nesses casos, além da letargia econômica, da demora em atender satisfatoriamente às demandas sociais e da ruptura da hegemonia do assim denominado neoliberalismo, a crise institucional é resultado também do descompasso entre a diversidade de interesses e valores encontrados na sociedade e sua real participação não apenas no Executivo, mas no Estado de um modo geral. Os Andes talvez expressem mais claramente, e com suas particularidades étnicas, o que norteia as mudanças políticas na virada de século na América do Sul, qual seja, o signo da inclusão; o signo de mudanças no sentido de aproximar o Estado da sociedade. Mais do que simplesmente superar uma agenda econômica liberal, as mobilizações sociais no Continente procuram se adequar ao seu próprio estilo de vida e tomar conta de seus destinos, participando de maneira mais equilibrada das instituições e decisões nacionais. Isso ocorre, em particular, com os movimentos indígenas, uma vez que estes almejam representar uma fração majoritária em suas sociedades, que secularmente se manteve alijada não somente do ponto de vista econômico-social, mas também político-institucional.

Sendo assim, não obstante a inegável relevância do desempenho macroeconômico, de variáveis como o crescimento do produto interno bruto (PIB) e o controle das taxas inflacionárias, a estabilidade das democracias sul-americanas é promovida de maneira mais eficaz pela inclusão política e social, com a diminuição da pobreza e das assimetrias extremas de renda e na correlação de forças presentes no Estado. A estabilidade é, portanto, conseqüência de um quadro institucional que realiza uma boa mediação entre os mercados e as ruas, o que sugere a necessidade premente, na América do Sul, de articular um modelo democrático que vincule, nesses dois pólos, uma realidade oriunda de um mundo globalizado e interdependente com outra, formada por seus excluídos, muitos dos quais já altamente mobilizados. Nesse sentido, se a tentativa de recuperação do Estado é um dos traços que se sobressaem nos anos pós-Consenso de Washington, então essa tentativa não significa exatamente um retorno ao passado, ao paradigma nacional-desenvolvimentista, ou ao burocrático-autoritário, mas, sim, no âmbito doméstico, uma coordenação política mais eficiente do Estado no que se refere aos valores e ao conflito de interesses contemporâneos que antagonizam diferentes setores do mercado e segmentos populares, e, no âmbito regional, uma coordenação entre nações vizinhas com vistas ao desenvolvimento comum. A busca de uma convergência nas relações que envolvem os processos de democratização política e liberalização econômica se traduz, de forma dinâmica, em pontos ideais entre as preferências capitalistas e os anseios dos menos favorecidos. Evitar que a interação dessas partes se torne um jogo de soma negativa, ou de soma zero, é provavelmente o maior desafio das democracias da região no novo século, tendo em vista a constatação de que não se vislumbra saída para o desenvolvimento que não passe pelo mercado, como tampouco pode haver democracia sem as ruas livres e ativas.

Embora as mudanças ocorridas na América do Sul não tenham completado seu ciclo, não é difícil perceber, já na primeira metade da década, uma onda inédita de ascensão de governos de esquerda, social-

democratas e de tendências nacionalistas as mais variadas: Chávez (1998); Lagos (1999); Lula (2002); Kirchner (2003); Tabaré (2004); Morales (2005); Bachelet (2006); e Garcia (2006). Como poderá ser visto nos capítulos do livro, há uma certa unidade nessas mudanças em meio a tanta diversidade na forma como elas se apresentam. Excetuando-se a Colômbia de Álvaro Uribe, onde o problema de segurança ocupa quase todos os espaços, em geral ocorre uma revisão no fim das hegemonias dos anos de reforma em direção ao mercado, que põe a questão social no centro das preocupações, mesmo no Chile, país onde o saldo final das reformas foi relativamente positivo.[1] Cada um a seu modo reexamina privatizações, aberturas comerciais, reformas previdenciárias e trabalhistas, de modo bastante pragmático na maioria das vezes. Alguns países também revêem seu passado autoritário. Chile, Uruguai e Argentina retiram o entulho deixado pelos regimes militares, enquanto o Peru enfrenta o legado da era Fujimori. Todos eles apuram as violações de direitos humanos e o constrangimento às liberdades civis então experimentado.

As mudanças não implicam obrigatoriamente rupturas radicais. Em alguns casos, como Brasil, Chile e Uruguai, houve mesmo mais continuidade do que mudanças com relação à agenda de reformas estruturais. Mas não por isso deixaram de ajustar as políticas ao novo momento, interrompendo o processo de redução e enfraquecimento do Estado ao mesmo tempo em que introduziram inovações importantes que vão ao encontro dos setores populares. Outros países, como a Argentina, implementam mudanças mais nítidas como a interrupção do pagamento e a renegociação da dívida externa, e a adoção de políticas heterodoxas. No extremo das mudanças situa-se a Venezuela, onde se fala

[1] Mesmo na Colômbia, nas eleições presidenciais de 2006 que deram a vitória à direita, houve um crescimento inédito da esquerda representada pelo Pólo Democrático Alternativo (PDA). Em termos regionais, provavelmente a melhor maneira de perceber a onda de mudanças políticas é pela derrota eleitoral do centro-direita na grande maioria dos países, em oposição, portanto, ao que se observou na década anterior.

ostensivamente em um socialismo do século XXI, em sintonia com algumas tendências observadas também na Bolívia, enquanto Peru e Equador indicam uma guinada à esquerda mais moderada.

Os anos de 2001 a 2006 são de crise e mudança, anos de redefinições e experimentação. Mas apesar de se constituírem numa fase revisionista, a América do Sul apresenta, nesse período, grande heterogeneidade e uma agenda múltipla, que aqui foi apenas introdutoriamente abordada, mas que poderá ser decomposta ao longo do livro. No plano doméstico, as semelhanças regionais residem em uma inequívoca priorização das questões sociais, na busca autônoma por um maior controle dos destinos nacionais e no reexame de velhas concepções, políticas públicas e até mesmo pensamentos. Mas isso não é feito de maneira uniforme. Em todo caso, as transformações ainda em curso são tão intensas e aceleradas que chegam quase a ponto de caminhar para um impasse em alguns casos, o que força essas democracias a fazerem uma opção pelo desenvolvimento inclusivo, que resgata uma dívida social histórica, ou enveredarem por uma longa marcha de incertezas e insensatez sobre a qual pairarão as sombras da desesperança, da intolerância política, e mesmo do retrocesso autocrático.

Também na agenda externa as mudanças são perceptíveis, e a tendência é a maior diferenciação das respectivas agendas regionais e internacionais dos países. De modo geral, era corrente, nos anos 90, as análises apontarem para os possíveis efeitos homogeneizadores da globalização, enfatizando-se o seu impacto sistêmico sobre a periferia capitalista no sentido de induzi-la a abandonar o modelo de crescimento pretérito, voltado para dentro, e adotar as assim chamadas reformas orientadas para o mercado. Ainda que este movimento tenha ocorrido, ele não experimentou a mesma velocidade e aprofundamento em todos os países e, em interação com as realidades locais, gerou novos processos que diferenciaram ainda mais as respectivas formações nacionais.

É o caso, por exemplo, da área energética, que não apenas propiciou a formação de um mercado global, como acabou por introduzir distinções nítidas entre os países da região sul-americana. A constituição de um mercado global e a crescente demanda da China por recursos energéticos causou impacto nos preços destes recursos, induzindo à regionalização e internacionalização das atividades de empresas de petróleo nacionais e, simultaneamente, tornando economicamente viável a exploração do gás natural, recurso que é abundante em alguns países da região. Simultaneamente, alguns outros países dependentes de recursos energéticos passaram por crises de abastecimento.

Desta forma, o tema da energia entrou definitivamente na agenda sul-americana, conforme é analisado nos capítulos que se seguem. A existência de países com excedentes de recursos energéticos, como Venezuela e Bolívia, e de países dependentes da importação, como Chile, por exemplo, sugere o enorme potencial de cooperação em um novo campo na América do Sul. De fato, foi nesta área que começaram a surgir empreendimentos mais ambiciosos, como o Anel Energético e o Gasoduto do Sul, para citar os mais expressivos. Por outro lado, a nova riqueza petrolífera da Venezuela e a viabilidade da exploração do gás natural pela Bolívia fomentaram movimentos de afirmação nacional nestes dois países e, conseqüentemente, maior projeção regional no primeiro caso, e a renegociação de contratos de fornecimento anteriormente acordados entre a Bolívia e a Argentina e Brasil, colocando um novo ingrediente de tensão nas relações bilaterais na região. Desta forma, as distintas respostas locais a condicionantes sistêmicos ocasionaram, antes, a diferenciação, do que a homogeneização da região.

A democratização como fenômeno sistêmico, impulsionada pelo fim da Guerra Fria que eliminou a vinculação da disputa Leste-Oeste aos conflitos locais, abriu uma janela de oportunidade para mudanças políticas na região, já mencionadas anteriormente. Não apenas assiste-se à diferenciação

das respectivas experiências nacionais, como está ocorrendo a radicalização da democracia participativa em países como a Bolívia, em moldes nunca antes experimentados pelos países latino americanos, com exceção do caso cubano que, durante a Guerra Fria, ficou enquistado em si mesmo por efeito da política de segurança norte-americana. Por outro lado, em uma tendência à maior homogeneidade, observou-se a gradativa institucionalização de arranjos e mecanismos de segurança regional e de defesa da democracia, seja no âmbito das antigas e quase desacreditadas organizações como a OEA, seja na criação de novas instituições como a Comunidade Sul-Americana de Nações, CASA, por iniciativa dos próprios países sul-americanos.

A democratização também parece estar tendo efeito sobre as possibilidades de cooperação regional no sentido de que os governos estão muito mais sensíveis às demandas dos setores domésticos, especialmente os mais mobilizados politicamente, muitas vezes em detrimento das injunções da cooperação regional. Quanto maiores e mais concentrados os custos da integração para setores ou países, maiores os custos de soberania em que os respectivos governos estão dispostos a incorrer. São os casos, por exemplo, de Uruguai e Paraguai, países que se sentem fortemente prejudicados pela lógica comercial do Mercosul, muita mais centrada na dinâmica das relações Brasil-Argentina. A maior sensibilidade aos custos de soberania também decorre do clássico efeito integrador da existência de um "inimigo externo". Ainda que não seja apenas este o fator responsável pela eclosão de uma série de disputas fronteiriças mais recentes, o projeto de construção das fábricas de celulose na margem uruguaia do Rio da Prata gerou um contencioso sério com a Argentina. Tal fator também poderia estar influenciando a reativação de antigos contenciosos territoriais, como aquele entre Bolívia-Chile, e os problemas fronteiriços entre este último país e a Argentina e o Peru.

Novamente, a democratização como fenômeno sistêmico não necessariamente está gerando maior padronização de processos e

instituições, muito menos impulsionando a cooperação regional, uma vez que seu impacto principal é aumentar a sensibilidade dos governantes aos anseios de seus eleitores e, conseqüentemente, maiores reservas à cessão de soberania implicada em arranjos de integração mais profundos. A própria convergência ideológica entre regimes social-democratas e de esquerda não necessariamente está gerando expectativas generalizadas de cooperação regional.

Nos anos 90, era comum o temor de que as reformas orientadas para o mercado, induzidas pela pressão cruzada da crise fiscal generalizada e da socialização coercitiva das agências financeiras internacionais, acabassem abortando o movimento de democratização então em curso. Mais tarde, percebeu-se que tal não estava ocorrendo pela prática sistemática de "estelionato eleitoral" por via da qual os governantes, mesmo com plataformas inclusivas e social-democratas, uma vez eleitos, implementavam duros programas de contenção de gastos e responsabilidade fiscal. Desta forma, a tensão que David Held identificou, da não coincidência entre os espaços da representação, doméstico, e o da decisão, externo, era resolvida pela mudança de política dos governantes assim que eleitos. Na atualidade, contudo, a mudança de posições, depois da eleição, tende a ser mais rara, seja porque candidatos social-democratas explicitam *ex-ante* seu compromisso com a responsabilidade fiscal, como foram os casos da eleição dos governos do PT e da *Concertación*, no Brasil e Chile, respectivamente, seja porque os candidatos de esquerda implementam, de fato, sua plataforma de campanha, uma vez no governo, como foi o caso de Evo Morales na nacionalização dos hidrocarbonetos. Apesar da barragem de crítica ao funcionamento das instituições políticas sul-americanas, uma tendência parece estar em curso, qual seja, os governantes, uma vez eleitos, cumprem o que prometeram, ou porque há consenso na sociedade sobre alguns dos fundamentos macroeconômicos, ou, ainda, porque os governantes que não cumprem sua plataforma eleitoral têm seus mandatos encurtados pela movimentação das ruas.

No tema da integração regional observaram-se, também, movimentos não lineares. A mudança na inserção internacional da América do Sul, a partir da crise do modelo de substituição das importações e da abertura econômica, induziu à criação de novos arranjos de integração regional, com base na formação de áreas preferenciais de comércio, como foram os casos da criação do Mercosul e da Comunidade Andina. Paradoxalmente, a antiga aspiração latino-americana de integração regional foi obstaculizada pelo modelo pretérito de economia fechada, voltado para dentro, que dificultava a criação da densidade de mercado na área, condição necessária para o sucesso dos projetos de integração econômica. A conseqüência positiva da abertura econômica foi propiciar a emergência deste tipo de regionalismo na sub-região, como é o caso das duas experiências acima mencionadas.

A criação destes dois blocos sub-regionais, no início dos anos 90, foi o primeiro passo na trajetória integracionista sul-americana, concebida como meio de superar os entraves históricos relacionados à estabilização política e ao desenvolvimento econômico. O principal desafio dos projetos de integração concebidos então era ampliar a competitividade e melhorar a inserção desses países na economia globalizada, adaptando-se às mudanças no capitalismo global e fazendo frente aos movimentos de integração regional em outras regiões geográficas, em especial o aprofundamento do processo europeu e a criação do NAFTA. A proposta norte-americana de criação de uma Área de Livre-Comércio das Américas, ALCA, englobando todo o hemisfério, também estimulou outras iniciativas de cooperação, como foi o caso do projeto de integração sul-americano, ALCSA, bem como a implementação de uma série de acordos com países fora da América do Sul, como aquele entre o Mercosul e a União Européia.

Mais recentemente, a integração comercial das sub-regiões passou a enfrentar uma série de dificuldades em função de períodos de instabilidade macroeconômica de curto prazo dos parceiros; a acentuação das assimetrias

econômicas dentro dos blocos sub-regionais e a mudança da estratégia comercial norte-americana com o aparente abandono da pretensão hemisférica e a atual oferta de acordos de livre-comércio bilaterais, com alguns dos países da região. Desta forma, o Mercosul, apesar da entrada de novos países associados – Chile, Bolívia e Peru –, enfrentou grandes problemas em 1999, com a desvalorização da moeda brasileira e, sobretudo, em 2002, com a bancarrota da Argentina. Por outro lado, na medida em que se acentuava a integração no Cone Sul, mais se politizava o processo com a mobilização de setores sensíveis à importação. Mais recentemente, a perspectiva de acordos bilaterais com os Estados Unidos acabou provocando uma oportunidade para uma tensa triangulação envolvendo Paraguai e Uruguai, bastante insatisfeitos com os pretensos resultados benéficos do Mercosul para os sócios menores; os sócios maiores – Brasil e Argentina; e os Estados Unidos. Da mesma forma, a oferta dos Estados Unidos de firmar acordos de livre-comércio com Colômbia, Peru e Equador enfraqueceu a CAN e motivou a saída da Venezuela da Comunidade. Enquanto isso, o Chile, país da região que firmou o maior número de acordos daquele tipo, também firmaria o seu com os Estados Unidos e a China.

Contudo, esta diversidade de regimes comerciais na região, ainda que tenha enfraquecido e tensionado os dois acordos sub-regionais, não impediu que novas modalidades de cooperação fossem iniciadas, impulsionadas pelo dinamismo de empresas públicas e privadas que começaram a se voltar para a região, em uma estratégia clara de regionalização dos investimentos e serviços de grandes empresas nacionais. Este movimento, ocorrendo em vários setores além do energético e da infra-estrutura física, ainda é majoritariamente bilateral, mas algumas iniciativas multilaterais também já começam a aparecer[2]. Ademais, este novo dinamismo do capitalismo regional, com a integração de cadeias

[2] Para uma discussão desta modalidade de integração, ver Maria Regina Soares de Lima e Marcelo Coutinho, "Integração Moderna", *Análises de Conjuntura OPSA*, nº 1, janeiro de 2006.

produtivas envolvendo os países sul-americanos, pode ser uma das avenidas para se atenuar os desequilíbrios existentes dentro dos arranjos sub-regionais. No Mercosul, por exemplo, há espaço para se imprimir uma conotação também industrial àquele arranjo, como era a expectativa de seus pais fundadores nos anos 80. Mecanismos como o Fundo de Convergência Estrutural, já estabelecido, bem como projetos de estabelecimento de agências de financiamento e desenvolvimento regional são iniciativas que se bem refletem as assimetrias existentes nas economias locais, podem ser utilizadas para compensar os membros menores que não têm sido beneficiados pelo crescimento das exportações do bloco regional, ao contrário de Brasil e Argentina. Neste contexto, também a entrada Venezuela, em 2006, pode contribuir para a injeção de maiores recursos a serem aplicados no Mercosul, perspectiva de tratamento diferenciado para os países menores e maior equilíbrio entre os países maiores na região.

As relações com os Estados Unidos também indicam mudanças nos padrões prévios, ainda que, do lado norte-americano, a tendência seja a continuidade. Desta forma, tal como no passado, a política norte-americana para a região é um capítulo de sua estratégia geral. Também como no passado, a premissa implícita é de que o principal interesse nacional dos Estados Unidos é manter a balança de poder favorável a eles próprios na região. No pós-Guerra Fria, em particular, depois do 11 de setembro, a América do Sul entrou no radar da política externa norte-americana por via de três questões: o terrorismo, o livre-comércio e, mais recentemente, o fator Chávez. Na nossa região, a primeira questão se manifesta na iniciativa de securitização da questão das drogas e a condição especial da Colômbia na estratégia global do governo Bush na "guerra ao terrorismo".[3] Não apenas este país é, hoje, o terceiro maior beneficiário da ajuda militar

[3] No documento que definiu a estratégia norte-americana depois do 11 de setembro, *The National Security Strategy of the United States,* de setembro de 2002, a América Latina é mencionada no contexto dos conflitos regionais que estão emergindo em função do narcotráfico e é feita a vinculação explícita, no caso colombiano, entre narcotráfico e grupos terroristas e extremistas. Ver documento, p. 10.

global norte-americana, atrás apenas de Israel e Arábia Saudita, como se ampliou sensivelmente a presença militar norte-americana e de agências de combate às drogas, como a DEA, em particular em países como Colômbia, Equador, Peru e Bolívia. Estas atividades implicam a presença de norte-americanos em atividades militares/policiais, o treinamento das agências especializadas em ações anti-droga, instalações de sistemas de comunicação e vigilância, pistas de pouso e bases militares. No caso do "livre-comércio", a estratégia norte-americana modificou-se ao longo do tempo, em vista das dificuldades enfrentadas pelo Executivo daquele país em conseguir vencer as resistências, representadas no Congresso, a acordos de livre-comércio multilaterais, nos moldes daquele do NAFTA. Assim, acordos bilaterais de livre-comércio foram negociados com Chile, Colômbia, Peru e Equador, além da instituição de acordos de preferências especiais, vinculados ao compromisso com programas de erradicação do cultivo da coca, no âmbito da Lei de Proteção Comercial e Erradicação da Droga nos Andes, negociados com os três últimos e a Bolívia.

Finalmente, o fator Chávez e a desenvoltura da diplomacia do petróleo do Presidente venezuelano é o terceiro dos pontos de fricção dos EUA na região. Em uma recriação do clima de Guerra Fria, Washington teme que a influência crescente de Chávez na região, em especial junto ao novo governo boliviano e no Caribe, e a possibilidade da formação de um eixo extra-hemisférico com a China, cujo interesse pela América do Sul é crescente, possa fazer pender o equilíbrio de forças regionais em uma direção contrária aos interesses dos Estados Unidos.

Do lado sul-americano, não se pode identificar um padrão único entre os diversos países. Assim, por exemplo, a Colômbia representa um caso de relacionamento especial com os Estados Unidos, não apenas porque o problema da droga alçou o país à condição de prioridade estratégica dos EUA, mas porque a sobrevivência política do presidente Álvaro Uribe, reeleito em 2006 para mais um mandato presidencial, está

diretamente relacionada à sua política de combate ao narcotráfico e, portanto, dependente do fortalecimento da relação com Washington. Ainda que não estejam presentes os mesmo elementos, uma analogia com a situação no Oriente Médio sugere, porém, os riscos para a estabilidade política da região em situações em que um dos países conta com o total respaldo dos Estados Unidos em sua política de segurança nacional. No extremo oposto está a Venezuela, importante exportador de petróleo para os Estados Unidos, mas inimigos mútuos, declarado por ambos. Finalmente, há os casos de Brasil e Chile, cuja relação bastante pragmática com os Estados Unidos é pautada pela tentativa de desvincular as questões contenciosas, no caso do primeiro, o estabelecimento da ALCA e, do segundo, o voto contrário, juntamente com o Brasil, à intervenção norte-americana no Iraque no Conselho de Segurança em 2004, por exemplo.

O efeito conjunto da globalização econômica e das mudanças políticas locais parece ter tornado a América do Sul mais relevante para os países do que no passado. Na Argentina, o fim do governo Menem significou o abandono das "relações carnais" com os Estados Unidos e um redirecionamento para a região. Brasil e Chile também passaram a enfatizar a América do Sul em suas respectivas políticas externas, ainda que por motivos diferentes. Por sua vez, a Venezuela tem posto em prática uma ativa política regional que inclui a compra de títulos da dívida argentina, a constituição da ALBA, como alternativa à ALCA, englobando Bolívia e Cuba, a cooperação estreita com Evo Morales na Bolívia, a iniciativa da construção do Gasoduto do Sul e a entrada como sócio pleno no Mercosul.

Todos estes movimentos estão mudando a geopolítica regional, comparada à situação corrente nos anos 90 em que prevaleciam, entre as elites, a aquiescência dos movimentos sociais, o encolhimento político dos sindicatos industriais e o Consenso de Washington. Naquele momento, parecia que a região tinha apenas um destino, qual seja, sua adaptação à hegemonia do mercado. Hoje não existe mais este consenso entre países

e, dentro deles, as sociedades estão mais divididas em termos das agendas políticas domésticas e internacionais; em alguns deles, os resultados das disputas eleitorais podem ter implicações em termos de mudanças das agendas domésticas e externas. As disputas presidenciais na Bolívia, em 2005, e do Peru, em 2006, são exemplos de realinhamentos eleitorais com conseqüências relevantes. Verifica-se uma certa tendência, na literatura especializada e na mídia em geral, em avaliar estes movimentos de mudança em termos de oposições duais: fragmentação e integração; democracias representativas e neopopulismos; disputa pela liderança regional entre Chávez e Lula.

Se observarmos mais detidamente estas polarizações, é fácil perceber que os traços positivos estão associados a tendências prevalecentes na década de 90, quando se tinha a expectativa de que a região finalmente entraria na era das "democracias de mercado". O outro lado do binômio evoca o passado e processos que, na atualidade, já deveriam ter sido superados da perspectiva de quem elabora tais dicotomias. A desqualificação é dupla, temporal e substantivamente, arcaísmos que, já se sabe, levarão à repetição das mazelas do passado.

Este tipo de abordagem analítica oculta aquilo que há de novo e diferente em relação à década passada. Por exemplo, que há mais diversidade nos experimentos democráticos em curso na região e que podemos estar diante de inovações nos modelos democráticos antes impensáveis de ocorrerem no interior da área de influência dos Estados Unidos. Que apesar das acusações de "chavismo", "nacionalismo", "neopopulismo" e outros "ismos" a serem inventados de acordo com as conveniências dos setores dominantes, o capitalismo nunca foi tão florescente na região quanto hoje. A globalização pode ter contribuído para a crise do modelo de economia fechada e comandado pelo Estado, mas seu sucessor na América do Sul certamente não é o Estado liberal, dos livros-textos de Economia. Ao contrário, o que parece estar em curso

é a consolidação de uma ordem capitalista coordenada pelo Estado, seguindo a mesma tendência que estaria ocorrendo nas economias maduras em resposta às crescentes incertezas e à escala necessária dos investimentos, na era da globalização.

O efeito combinado da globalização e da democratização é bem mais complexo que as hipóteses lineares fazem supor. A primeira salienta as injunções e restrições internacionais sobre as escolhas domésticas; a segunda, por seu turno, aponta para o peso das estruturas, conjunturas e processos domésticos sobre as escolhas internacionais. Desta confluência não linear emergem as tensões entre escolhas distintas, introduzindo grande indeterminação nos processos sociais e políticos em curso na América do Sul, que parecem ter a marca da imprevisibilidade. Depois de uma década de determinismo econômico e estrutural, a região experimenta novos processos políticos e sociais cuja direção é ainda uma incógnita, apesar das previsões pessimistas daqueles que temem a mudança.

Este livro tem, assim, um duplo propósito. Por um lado, apresentar um panorama o mais amplo possível das políticas doméstica, regional e internacional dos países sul-americanos no período de 2001 a 2005, no intuito de analisar a nova agenda política sul-americana, a partir da perspectiva de cada um dos dez países da região. Por outro, o volume é o resultado do trabalho de pesquisa que a equipe do Observatório Político Sul-Americano – OPSA vem desenvolvendo desde sua fundação, em meados de 2003 no IUPERJ, constituindo, portanto, o primeiro produto coletivo deste núcleo de pesquisa. Assim sendo, a origem dos dados utilizados nas análises a seguir é o *Banco de Eventos Políticos*, também desenvolvido pela equipe do OPSA, e que será aberto à consulta simultaneamente à publicação deste volume. O livro pretende, assim, não apenas fornecer elementos de informação e análise para futuros pesquisadores que venham a se interessar por ingressar nos meandros da política sul-americana, mas também demonstrar a utilidade e o alcance

analítico do *Banco de Eventos* como um instrumento essencial à pesquisa sobre temas sul-americanos. Em cada um dos capítulos, consta uma cronologia dos principais eventos do país considerado, além de uma bibliografia específica sobre eles.

I.

A Argentina nos Primeiros Cinco Anos do Século XXI:
Crise, Transição e Transformação

Juan Claudio Epsteyn*
Daniel Jatobá**

Introdução

Depois de uma década de um modelo de desenvolvimento alinhado ao chamado Consenso de Washington, a Argentina começou o século XXI imersa em uma crise econômica e social de proporções inéditas em sua história. O governo nacional, presidido por Fernando De la Rúa, substituto de Carlos Saúl Menem (1989-1999), não foi capaz de evitar o aprofundamento da crise política e sucumbiu em dezembro de 2001, com a renúncia do presidente da República. Seguiu-se um período de intensa instabilidade institucional e a instauração de um governo de transição, chefiado pelo senador Eduardo Duhalde (2002-2003), que conduziu o Estado argentino até a realização das eleições democráticas que levaram o atual presidente Néstor Kirchner à Presidência.

O governo Kirchner realizou uma inflexão política que significou a ruptura com o modelo econômico prevalecente durante a última década do século XX. Tal movimento também foi realizado na política externa Argentina, cujo paradigma anterior foi deixado de lado para dar lugar a um conjunto de ações internacionais em que a política regional adquiriu maior relevo e a aliança incondicional com os Estados Unidos deixou de caracterizar a política internacional argentina. No âmbito interno, a inovação representada pelo novo governo não se limitou à implementação de

* Doutorando em Ciência Política pelo IUPERJ e pesquisador do OPSA (E-mail: epsteyn@iuperj.br).
** Doutorando em Ciência Política pelo IUPERJ e ex-pesquisador do OPSA (E-mail: djatoba@iuperj.br).

políticas neodesenvolvimentistas que se diferenciavam das políticas neoliberais do *menemismo*; estendeu-se a outras áreas, como a política nacional de direitos humanos, que incluiu o indiciamento dos supostamente envolvidos nas violações durante a ditadura militar (1976-1983), após anular os impedimentos legais impostos pelas leis do "ponto final" e "obediência devida", adotadas ainda no governo de Raúl Alfonsin (1983-1989) para beneficiar os militares envolvidos.

O presente trabalho resulta da análise dos principais eventos e processos políticos que marcaram a realidade argentina durante os primeiros cinco anos do século XXI, em sintonia com os demais trabalhos deste livro.

Este capítulo está dividido em três seções, que apresentam a análise das políticas doméstica e internacional argentinas entre os anos de 2001 e 2005. Historicamente, o período corresponde aos últimos doze meses do governo do presidente Fernando De La Rúa, cuja instabilidade e falta de apoio político resultaram na sua renúncia, em 20 de dezembro de 2001; e ao período de crise institucional que se seguiu, quando dois políticos ocuparam a Presidência da Nação nos dez dias seguintes – Ramón Puerta e Adolfo Rodríguez Saá, que também renunciou; e ao governo de transição do senador Eduardo Duhalde, indicado pelo Congresso para conduzir o país de 1º de janeiro de 2002 a 25 de maio de 2003, além da atual gestão, chefiada por Néstor Kirchner, cujo mandato está previsto para terminar em 2007.

Política doméstica

O início do novo século significou para a Argentina o final abrupto de um modelo econômico que durou dez anos, e cuja finalidade havia sido transformar profundamente o país a partir da implementação de políticas incluídas no que se conhece como o Consenso de Washington.

Não é fácil explicar com exatidão o conjunto de fatores, políticos e econômicos, internos e externos, que interagiram e se potencializaram para terminar desencadeando um colapso político, social, econômico e institucional que submergiu o país no mais profundo abismo de sua história. Alguns dados socioeconômicos, no entanto, servem de base para sintetizar o contexto em que eclodiu a crise de dezembro de 2001.

Uma recessão que durou mais de três anos, acompanhada de um desemprego recorde de mais de 20%, somado a um forte aumento da pobreza e da indigência, indubitavelmente representaram causas objetivas sem as quais não é possível dar conta da situação extrema que assumiu a contestação política e social que levou ao processo final de desestabilização. O colapso argentino é interessante, acima de tudo, porque a efervescência política e social que engendrou a crise não foi um fenômeno espontâneo, transitório e conjuntural; suas raízes podem ser encontradas vários meses antes da renúncia do presidente Fernando de la Rúa, da coligação partidária *Alianza*, encabeçada pela União Cívica Radical (UCR). No mesmo sentido, a agitação e a rejeição explícita da classe política tampouco cederiam sequer com a ascensão de Néstor Kirchner, do Partido Justicialista (PJ), à presidência, em maio de 2003, etapa que marca o fim da transição. Significativamente, durante os mais de dois anos seguintes, os movimentos sociais contestatórios permaneceram bastante ativos, mesmo depois de conhecidos os dados sobre a recuperação econômica.

Os problemas econômicos e sociais que favoreceram o surgimento e posterior consolidação da contestação social, em última instância eram conseqüências diretas ou indiretas do modelo econômico que havia sido implementado durante mais de uma década no país, durante os dois governos do presidente Carlos Saúl Menem, também justicialista. Este modelo foi mantido, sem grandes alterações, pela administração encabeçada por De la Rúa, que assumiu como presidente em dezembro de 1999, depois de obter a vitória eleitoral com um discurso que prometia

uma ruptura com o estilo do *menemismo*. Para tratar dos primeiros cinco anos do século da Argentina, período que inclui a crise do final de 2001, antes de tudo é necessário descrever as características básicas do modelo implementado nesse país a partir dos primeiros anos da década de 90.

Os anos 90 e os pilares do modelo econômico do menemismo

Em julho de 1989, deu-se a renúncia do presidente Raúl Alfonsín, da UCR, como conseqüência de sua incapacidade de garantir a governabilidade diante da profunda crise econômica que castigava o país e que havia resultado nos famosos *saqueos*, prática sistemática de saques populares que marcou aquele inverno. Por fim, o novo presidente, eleito nesse mesmo ano – o peronista Carlos Saul Menem –, assumiu o cargo de forma antecipada e com um objetivo imediato: a implementação de mecanismos que permitissem controlar a "hiperinflação",[1] o grande flagelo econômico do país.

As primeiras medidas significativas do novo governo, não obstante, foram adotadas com a finalidade de levar a cabo uma reforma estrutural do Estado para reduzir o enorme déficit fiscal. Assim, o modelo econômico *menemista* e a reforma do Estado, anunciada poucos meses depois da posse, tinham como primeiro fundamento a execução de um processo amplo e acelerado de privatizações que incluía a maioria das empresas estatais. Efetivamente, mais de cinqüenta dessas empresas passaram, em poucos anos, à iniciativa privada, a preços muito abaixo do seu valor real, mediante decretos presidenciais que permitiam procedimentos expedientes, ainda que pouco transparentes. A eficiência do governo no que diz respeito às vendas das empresas estatais não estaria isenta de conseqüências negativas para os usuários dos serviços públicos privatizados. Com efeito, algumas das

[1] Calcula-se que a variação anual dos preços ao consumidor chegou a mais de 3.000%, em 1989. É a partir desse ano que o termo "hiperinflação" começou a ser utilizado para denominar o aumento acelerado dos preços, sem precedentes na história do país.

instituições regulatórias, criadas inicialmente para garantir um marco legal destinado a evitar os abusos das novas empresas prestadoras de serviço, seriam constantemente objeto de críticas e denúncias por parte do público. Esta situação impulsionou um forte descontentamento social que adquiriu força a partir da segunda metade da década de 90, período que compreende o último mandato de Menem.

O segundo pilar do modelo econômico, a chamada "convertibilidade", tinha por objetivo promover uma imediata estabilização econômica e financeira. Sua finalidade, por conseguinte, consistia em atacar de forma direta o problema da "hiperinflação", responsável pela ausência total de confiança no sistema econômico e uma das causas principais do aumento da pobreza durante a década de 80. Após mais de um ano de tentativas frustradas de solucionar este problema – o que incluiria dois planos econômicos e dois ministros da Economia – a designação de Domingo Cavallo, em 1991, trouxe como novidade a implementação deste esquema monetário.

Buscava-se, essencialmente, evitar a emissão descontrolada de moeda por parte do Estado e, simultaneamente, devolver a confiança do público no dinheiro nacional. Vale a pena ressaltar que durante os anos 80, na Argentina, como em muitos países latino-americanos, a emissão de dinheiro efetuada sem respaldo genuíno da autoridade monetária havia se transformado no mecanismo mais utilizado para aliviar o déficit público – método popularmente denominado na Argentina como *impuesto inflacionário*. Concretamente, a "convertibilidade" incluía a adoção de um tipo de câmbio fixo (um peso igual a um dólar), equivalência respaldada e garantida pela nova situação de independência do Banco Central, medida implementada em 1992.[2] A paridade cambial significou uma solução definitiva ao problema crônico da "hiperinflação", e deste modo ofereceu um período de

[2] Em setembro de 1992, uma nova lei estabeleceu a independência do Banco Central, ao mesmo tempo em que o proibiu de emprestar dinheiro ou subscrever empréstimos ao governo (tanto federal como das províncias federadas), assim como às empresas estatais.

estabilidade econômica e financeira que ajudou a colocar a Argentina como um exemplo de reformas bem-sucedidas no âmbito latino-americano. A "convertibilidade", além de seu efeito especificamente estabilizador, tornou-se um contrato de confiança inquestionável da sociedade argentina para com o Estado e suas instituições, adquirindo um respaldo público sem precedentes na história econômica do país. Seu êxito, percebido por parte de todos os setores da sociedade argentina, assim como sua continuidade, seriam confirmados na ampla vitória obtida por Menem nas eleições de 1995. Cabe acrescentar que a estabilidade também estimulou o crescimento econômico, interrompido apenas brevemente pelo "efeito tequila", da crise mexicana de 1995, e de forma permanente, em 1998. Desde este último ano, a Argentina iniciaria um longo e dramático período de recessão.

O terceiro pilar do modelo econômico, o recurso ao crédito internacional (e o fenômeno da dívida externa como seu efeito politicamente mais visível), era conseqüência direta da falta de flexibilidade a que estava submetida a política monetária estabelecida com a "convertibilidade". Com efeito, a sobrevalorização inicial da moeda argentina, agregada à apreciação do dólar ocorrida ao longo dos anos 90 e a desvalorização do real brasileiro em janeiro de 1999, tiveram um efeito muito negativo sobre a competitividade da economia argentina. A dificuldade residia no fato de que a "convertibilidade" inibia qualquer correção monetária destinada a adequar a moeda argentina aos novos contextos externos. Esta situação produziu um aumento significativo do déficit da balança comercial, agravado pelo processo de abertura comercial unilateral incluído no pacote de reformas orientadas para o mercado empreendidas por Menem desde o início de sua gestão. O déficit comercial se estenderia por toda a década, com conseqüências também muito negativas sobre o déficit fiscal.

No princípio, o crescimento do déficit seria parcialmente financiado pelos recursos obtidos mediante as privatizações das empresas estatais, para logo passar a ser coberto unicamente mediante financiamento

internacional, em grande medida privado, mas também provido pelas agências financeiras multilaterais. Desta forma, esta condição de rigidez da política monetária só pôde ser mantida graças à maior disponibilidade de recursos internacionais, favorecida, em grande medida, por uma diminuição das taxas de juros internacionais praticada em boa parte dos anos 90.

Tudo isso resultou em um forte crescimento da dívida externa, fenômeno impulsionado pelo aumento da confiança dos mercados experimentado desde os primeiros anos da década e pelo constante aval político brindado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) à administração *menemista*. Em última instância, o crescimento formidável da dívida externa, destinado a mitigar os déficits, como mecanismo sucedâneo da emissão monetária descontrolada característica dos anos 80, deixou a economia argentina em uma situação de extrema dependência dos mercados, do FMI e das avaliações do risco-país feitas pelas agências de qualificação.

O ano de 2001 e as origens da crise argentina

Em 2 de março de 2001, menos de duas semanas depois da irrupção de uma crise financeira na Turquia que afetou severamente os demais mercados emergentes, o primeiro dos ministros da economia do governo De la Rúa, José Luis Machinea, renunciou ao cargo. Seu substituto, Ricardo López Murphy, um economista ortodoxo, anunciou um forte ajuste fiscal, cuja impopularidade produziu a demissão voluntária de vários membros do governo e até a sua própria, apenas quatro dias depois de haver assumido o cargo. Domingo Cavallo, o antigo ministro de Menem e candidato à presidência derrotado em 1999, autor e garante do plano de "convertibilidade", foi designado como o novo responsável pela Pasta, com o objetivo de conter a crise e salvar o governo da *Alianza*, cada vez mais desprestigiado. Para tanto, recebera poderes

extraordinários do Congresso, cujos membros também deram respaldo à sua política de "déficit zero", destinada a diminuir o insustentável problema fiscal do Estado.

Sem embargo, a situação não deixaria de piorar, tanto em nível interno como internacional. Na frente externa, desde março daquele ano teve início um vertiginoso aumento do risco-país,[3] impulsionado pelos rumores de que a Argentina poderia decretar a moratória da dívida, suspendendo os pagamentos previstos. Já em novembro, como conseqüência deste temor, ocorreu uma veloz retirada dos mercados. Este fato deixava o FMI como única fonte de auxílio financeiro externo do Estado argentino; no entanto, no princípio de dezembro, depois de se conhecer a verdadeira dimensão do déficit fiscal, o anúncio do FMI de que não realizaria um desembolso previamente pactuado com a Argentina configurou o estopim da crise, desencadeando a perda total de confiança pública no sistema financeiro. Isto levou o ministro Cavallo a adotar medidas profundamente impopulares, voltadas, entre outras coisas, a evitar a retirada massiva de depósitos bancários, mediante o que passou a ser chamado de *corralito*.[4]

No âmbito interno a situação política e social também começou a se complicar seriamente, em especial desde o final de julho de 2001, momento em que se produziu a maior greve geral enfrentada até aquele momento pelo governo da *Alianza*. Ao final de agosto, houve uma segunda manifestação multitudinária contra De la Rúa, realizada na capital federal. Finalmente, em 17 de dezembro, o anúncio do orçamento para

[3] Em 23 de março de 2001, o risco-país superaria a barreira dos mil pontos. Em outubro, a Argentina já havia se transformado no país com o maior índice de risco do mundo, com 1.916 pontos. Depois disso, o risco-país não deixaria de aumentar, até atingir seu ponto culminante em maio de 2002, quando alcançou quase 4.900 pontos.

[4] Este é nome pelo qual ficaram conhecidas as medidas utilizadas para conter a crise de confiança no sistema financeiro, que consistia na limitação da extração de efetivos como meio de evitar um pânico bancário.

2002, que incluía um corte de 15% nos gastos, visando fundamentalmente a facilitar as negociações com o FMI, gerou massivos protestos populares em todo o país. Dois dias depois o presidente De la Rúa decretou o estado de sítio.

A eclosão da crise de dezembro

Em 20 de dezembro de 2001, o presidente De la Rúa e todos os integrantes de seu governo renunciaram, logo após a divulgação da notícia de que 29 pessoas haviam morrido em conseqüência de distúrbios ocorridos em Buenos Aires e nas maiores cidades do país. Os protestos, *saqueos* e greves que desencadearam as revoltas haviam se produzido para repudiar as medidas de austeridade, fortemente impopulares, adotadas para resolver a situação econômica do país. Recorde-se que, naquele momento, a economia já estava atravessando o quarto ano de recessão, enquanto o desemprego superava 20%, circunstâncias sem precedentes na história da Argentina.

Com a renúncia do presidente – e a subseqüente sucessão de quatro fugazes presidentes interinos e o vazio político-institucional produzido em um contexto de profunda instabilidade econômica, o fim da "convertibilidade", e cessação de pagamentos e fuga de capitais – teve início a etapa mais aguda da crise argentina.[5]

Crise econômica, conflito social e instabilidade política

A recessão econômica prolongada e a impossibilidade de continuar mantendo o modelo econômico iniciado dez anos antes

[5] Em janeiro de 2002, a "convertibilidade" foi oficialmente abandonada. Seguiu-se uma profunda desvalorização do peso e uma crise generalizada do setor bancário. Ao final desse ano, a economia havia se contraído 20% em relação ao princípio da recessão, em 1998.

impulsionaram o surgimento de uma contestação social generalizada que desencadeou a crise e afetou seriamente a estabilidade política do país por mais de um ano. Durante este período, a miséria cresceu vigorosamente. Cerca de 51% da população atingiu níveis de vida abaixo da linha de pobreza, enquanto 22% dos argentinos passaram a ocupar a categoria de extrema pobreza. Neste contexto, um governo de emergência, encabeçado pelo peronista Eduardo Duhalde, ficaria a cargo da administração do Estado a partir de janeiro de 2002, até que em maio de 2003, outro peronista, Néstor Kirchner, venceria as eleições e assumiria a presidência.

Um dos aspectos mais interessantes do colapso argentino é que o alto nível de conflito social, trabalhista e sindical que precipitou a crise não cederia durante o período de transição. Ao contrário, os protestos, em suas mais diversas formas, mantiveram-se constantes durante esta nova etapa, marcada pela revisão do modelo econômico precedente. Com efeito, em 22 de maio de 2002, por exemplo, eclodiu a primeira greve geral realizada contra o governo Duhalde. O protesto, em que milhares de manifestantes criticaram a suposta complacência do governo às exigências do FMI, foi organizado por uma facção dissidente da Confederação Geral do Trabalho (CGT), e reivindicava ainda aumento salarial para compensar as perdas com a inflação. Um mês depois, outro evento, também derivado da agitação política e social, ajudaria a colocar em risco o governo de transição. Neste caso, a brutal repressão policial de uma manifestação liderada pela Central de Trabalhadores Argentinos (CTA) e secundada pelos *piqueteros* terminaria em graves incidentes, deixando um saldo de dois mortos e noventa feridos. Essa repressão provocou imediatamente uma manifestação de repúdio, com mais de trinta mil pessoas reunidas na Praça de Maio, ponto de encontro habitual dos ativistas. O descontentamento social evidenciado pelos protestos foi o fator que precipitou o anúncio, pelo presidente Duhalde, de eleições presidenciais antecipadas.

Os diferentes movimentos *piqueteros*,[6] grupos heterogêneos de desempregados surgidos no contexto do ativismo anterior à crise de dezembro de 2001, podem ser considerados como os agrupamentos políticos mais organizados, combativos e contestatórios do país. Suas mobilizações massivas incluem, em muitos casos, o bloqueio de pontes e estradas de crucial importância como estratégia para fazer valer suas demandas frente ao governo. Estes protestos, além de pretender melhorias nas condições de vida, eram levados a cabo acompanhados de lemas que expressavam um total repúdio à classe política tradicional, expressado fortemente pelo *slogan* "*que se vayam todos*". Vale sublinhar que as mobilizações, protestos e manifestações massivas deste tipo, além daquelas realizadas pelos sindicatos e outros grupos políticos organizados, seriam uma constante da Argentina pós-crise. Durante o governo Kirchner, mesmo depois de conhecidos os dados sobre a retomada do crescimento econômico e a diminuição do nível de desemprego, este tipo de agitação política continuaria a ocorrer.

Outro fenômeno inédito, surgido da crise econômica e da agitação política e social também merece menção. Trata-se da prática relacionada com a ocupação de fábricas por parte de empregados despedidos. Com efeito, os casos de ocupação ilegal de empresas abandonadas começariam a se multiplicar à medida que se agravava a crise. Um destes eventos, que teve lugar na fábrica de tecidos Brukman, pode ser considerado emblemático, uma vez que representou, na prática, uma combinação muito interessante de conflito social espontâneo com

[6] Calcula-se que o número total de *piqueteros* seja, na atualidade, de 300 mil e representem 10% dos beneficiários dos subsídios ao desemprego. Podem ser divididos em três grupos: *dialoguistas*, *moderados* e *duros*. Cada um destes setores, por sua vez, reúne outros subgrupos de diferentes origens e ideologias. Como explica o sociólogo e especialista em assuntos sindicais, Julio Godio, a característica em comum de todos os grupos é serem formados, em sua maioria, por desempregados com certa tradição política, situação que os diferencia dos "pobres estruturais", sem nenhuma experiência política, e que pertencem ao mundo da marginalidade social e econômica.

protesto político organizado. A ocupação da fábrica Brukman pelos trabalhadores ocorreu em dezembro de 2001, quando seus proprietários abandonaram-na sem aviso. Os empregados decidiram, então, operar a fábrica por conta própria, criando uma cooperativa; assim o fariam por dezesseis meses, até que uma ordem judicial determinou a sua desocupação. Os trabalhadores, apoiados por grupos políticos progressistas, associações comunitárias e defensores de direitos humanos, tentaram recuperar a fábrica em abril de 2003. A tentativa, no entanto, foi reprimida por mais de oitocentos policiais e deixou um saldo de mais de trinta pessoas feridas e cem detidas. Situações similares repetiriam-se em diversas empresas falidas por todo o país, gerando situações de alta agitação social e violência política, mas criando, simultaneamente, inovadoras experiências de autogestão dos trabalhadores.

As eleições presidenciais de 2003, a vitória de Kirchner e o fim da transição

Em 25 de maio de 2003, Néstor Kirchner assumiu a presidência da Nação, com apenas 22% dos votos obtidos no primeiro turno das eleições e logo após a decisão de Menem de não participar do segundo turno. Kirchner, até aquele momento governador da província de Santa Cruz, na região da Patagônia – uma das menos povoadas do país – era considerado como um dos líderes com menores chances dentro do PJ. O *peronismo* encontrava-se fortemente dividido, desprestigiado (assim como os demais agrupamentos políticos tradicionais) e submerso em uma profunda crise, fundamentalmente como conseqüência do enfrentamento entre Menem e Duhalde.

A debilidade de Kirchner, no entanto, seria parcialmente remediada pelo respaldo político brindado por Duhalde, figura de peso no PJ, por sua condição de chefe do *peronismo* na província de Buenos Aires, e por sua trajetória como presidente durante a transição. Este apoio daria a Kirchner maior legitimidade política, outorgando-lhe meios mais

eficazes para lograr a vitória presidencial. O propósito de Kirchner em se mostrar como candidato de Duhalde, inimigo declarado de Menem, assim como seu perfil neodesenvolvimentista e crítico das políticas neoliberais, iriam garantir-lhe ao mesmo tempo a adesão de uma parte significativa do eleitorado. No mesmo sentido, seu compromisso declarado em manter o ministro da Economia de Duhalde, Roberto Lavagna, assegurava a continuidade das políticas econômicas revisionistas e de renegociação da dívida iniciadas durante o período de transição.

Uma vez no governo, a intenção de Kirchner em manter a imagem de progressista defendida durante a campanha, contrária ao modelo de país simbolizado pelo *menemismo*, induziu-o a iniciar uma série de rápidas reformas de grande impacto, as quais seriam bem acolhidas por um setor da população. Além disso, essas reformas tinham como objetivo remediar a debilidade política do novo mandatário: de fato, Kirchner começava sua gestão carente de uma base política sólida (em conseqüência de seu parco peso relativo dentro do PJ), sem controle sobre os Poderes Legislativo e Judiciário, e desprovido de respaldo dos grupos tradicionalmente aliados do *peronismo* (sindicatos e empresariado nacional).

Deste modo, apenas três dias depois de haver assumido a presidência, o ex-governador de Santa Cruz anunciou projetos de reformas sem precedentes nas Forças Armadas e na Polícia Federal Argentina (PFA). O objetivo destas iniciativas consistia em passar à reserva todos os oficiais supostamente envolvidos com as violações de direitos humanos cometidas durante a ditadura militar (1976-1983) e, no caso da PFA, afastar os comandantes acusados de corrupção. Em 25 de julho de 2003, como medida complementar, Kirchner revogaria o decreto que proibia a extradição de militares relacionados com essas violações, firmado pelo ex-presidente De la Rúa com o propósito de protegê-los diante da enxurrada de pedidos internacionais de prisão. Em agosto, o novo presidente buscou no Congresso a anulação das leis do "ponto final" e da

"obediência devida", adotadas em 1986 e 1987 pelo então presidente Alfonsín para beneficiar os militares acusados de violações de direitos humanos. Finalmente, em 14 de junho de 2003, a Corte Suprema de Justiça declararia inconstitucionais estas leis e validaria, deste modo, a decisão do Congresso. Com todas estas medidas, Kirchner obteria o respaldo de um setor importante da classe média, muito sensível ao tema dos direitos humanos e tradicionalmente com uma grande influência sobre a opinião pública em geral.

Outra das instituições que seria objeto de reformas significativas foi a Corte Suprema, a qual havia sofrido um grande desprestígio durante a gestão de Menem. Vale a pena esclarecer que durante a administração *menemista,* vários membros da Corte, escolhidos diretamente pelo presidente, haviam sido acusados de exarar julgamentos favoráveis em questões controversas relacionadas a atos emanados do Poder Executivo. Com o objetivo de revitalizar o papel desta instituição, o governo de Kirchner promoveu uma série de medidas destinadas a renovar sua composição, afastando aqueles magistrados considerados partidários do *menemismo* e nomeando em seu lugar juízes com destacadas trajetórias profissionais e menos vinculados ao poder político.

As eleições legislativas de 2005, a consolidação de Kirchner e o fim da crise

O resultado das eleições para renovação parcial do Congresso Nacional, realizadas em outubro de 2005, serviu para afiançar o poder do presidente Kirchner frente a seu antigo aliado, mas nesse momento principal adversário, Duhalde, e legitimar sua autoridade política nacional. É por este motivo que as eleições foram encaradas pelo presidente como um plebiscito sobre sua gestão. Concretamente, o triunfo obtido por sua coalizão, *Frente para a Vitória*, assim como o dos demais grupos aliados na maior parte dos distritos eleitorais do país, proporcionou a Kirchner uma força significativa na Câmara dos Deputados e uma maioria própria no

Senado. Apesar da heterogeneidade da base de apoio com a qual o governo continuou contando no Congresso, a renovação parlamentar permitiu ao *kirchnerismo* maior independência com relação ao grupo de legisladores *duhaldistas*, dominante durante a transição, porém menos numeroso depois das eleições de outubro.

Além disso, o fortalecimento político do ex-governador de Santa Cruz viria acompanhado do anúncio de uma forte recuperação de alguns indicadores socioeconômicos. Com efeito, ainda que fosse certo que o combate à pobreza continuaria sendo um objetivo postergado pelo governo, tanto o desemprego como, em especial, o PIB e a situação fiscal mostrariam sinais de notória melhoria durante a administração Kirchner. Esses sinais forneceram, evidentemente, um argumento bastante firme para aqueles defensores do governo que não tiveram dúvidas em vincular a gestão do presidente com o final da crise.

As oscilações da relação entre a Argentina e o FMI

Outro dos aspectos cruciais que merece análise, devido a seu impacto econômico, é, indubitavelmente, a relação entre a Argentina e o FMI no contexto de dependência financeira e crise econômica. Desde o segundo semestre de 2001, momento em que a capacidade da Argentina de ter acesso aos mercados externos de capital começou a se deteriorar, os vínculos entre a Argentina e o FMI se tornaram muito mais difíceis e complexos. Os rumores sobre o iminente *default*, somados ao agravamento da situação das contas públicas e ao fato de que a Argentina havia violado o que fora pactuado com o organismo multilateral, colocaram o Fundo frente a um delicado dilema. A primeira alternativa consistia em continuar sua política de respaldo incondicional, apesar do descumprimento sistemático dos acordos que haviam possibilitado os desembolsos anteriores, evitando assim uma severa crise, mas ao mesmo tempo prolongando uma situação insustentável. A segunda opção, que seria

adotada, resumia-se simplesmente ao abandono de todo auxílio a um dos membros mais assistidos e supervisionados da entidade financeira.[7] Nunca é demais recordar que a Argentina havia sido, até 1998, o "melhor aluno" do Fundo, e era utilizado como exemplo para o resto da região. Sabia-se que esta última escolha, que coincidia com a opinião desfavorável das autoridades econômicas norte-americanas frente aos socorros financeiros, poderia desencadear uma crise maior no continente, danificando ainda mais a desprestigiada imagem do FMI.

Apesar disto, em dezembro de 2001, o FMI decidiu suspender todo o apoio financeiro à Argentina, contribuindo para a extinção definitiva de um modelo econômico que o próprio organismo havia ajudado a construir por mais de uma década. Com efeito, o recurso ao crédito internacional e a "convertibilidade", os dois pilares mais importantes do modelo, seriam vítimas imediatas resultantes da drástica escolha do Fundo. Deste modo, durante os últimos dias daquele ano, Rodríguez Saá, presidente provisório escolhido pelo Congresso depois da renúncia de De la Rúa, anunciou, pouco antes de abandonar o cargo, a maior moratória da história, deixando o país impossibilitado de receber qualquer tipo de financiamento externo. O segundo pilar do modelo, a "convertibilidade", seria suspenso na primeira semana de 2002 pelo novo presidente, Eduardo Duhalde, indicado pelo Congresso para substituir Rodríguez Saá. Desde então, o peso argentino iniciaria um processo de forte desvalorização, até estabilizar-se, vários meses depois.

Durante o governo de transição, a Argentina e o FMI levaram a cabo algumas tentativas de alcançar um novo entendimento que permitisse reestruturar a dívida e recuperar o acesso ao financiamento internacional.

[7] Durante os dez anos anteriores à crise, houve quatro acordos sucessivos de financiamento para a Argentina e seu saldo de crédito pendente frente ao FMI cresceu fortemente depois de 2000. Durante este período, o Fundo também proporcionou ampla assistência técnica, enviando cerca de cinqüenta missões entre 1991 e 2002, principalmente nos setores fiscal, monetário e bancário.

Essas tentativas, no entanto, estariam notoriamente limitadas por três fatores: a ruína da economia argentina; a menor credibilidade oferecida por um governo de emergência; e o reconhecimento da aparente cumplicidade do organismo com as circunstâncias que haviam favorecido a crise. Tudo isto atuava restringindo as pressões do Fundo. Com a recuperação da economia e, especialmente, a partir da eleição de um governo legitimado pelas urnas, as negociações tornaram-se mais regulares e precisas, normalizando aos poucos os vínculos entre o país e os representantes do FMI.

Deste modo, caberia a Kirchner tirar o país do calote financeiro. A recuperação econômica e a existência de um novo governo eleito democraticamente sem dúvidas atuavam restringindo as estratégias do país frente ao Fundo. A opção escolhida seria, então, a crítica sistemática ao FMI. Efetivamente, Kirchner utilizaria a responsabilidade do Fundo e o desprestígio da entidade como uma poderosa arma de negociação. Desta maneira, o presidente não pouparia esforços em confrontar publicamente com o organismo, apesar de que, de fato, o ministro Lavagna se esforçaria sempre em cumprir com as dívidas e as demandas da entidade financeira.[8] Esta modalidade era plenamente compatível com o estilo polêmico e personalista de Kirchner, como ficaria evidente nos discursos por meio dos quais o presidente culparia diretamente o FMI de "ser responsável pela crise".

[8] De 2002 até o final de 2005 foram realizados pagamentos aos organismos financeiros internacionais (FMI, BID e Banco Mundial) de cerca de 15 bilhões de dólares. Em setembro de 2003, o governo firmou um acordo com o FMI, no qual eram fixadas metas quantitativas e qualitativas para os meses seguintes. Esse acordo foi possível pela recuperação da economia depois do fim da "convertibilidade" e, especialmente, a partir do segundo trimestre de 2002, momento em que se logrou estabilizar o tipo de câmbio e o nível de preços, fazendo desaparecer o fantasma da inflação. Em junho de 2004 foi anunciado que a base para sair da suspensão de pagamentos com os investidores privados seria uma troca de títulos da dívida que implicaria uma perda de 75% do capital. A operação de troca de 80% da dívida argentina iniciou-se, depois de muitas discussões com o FMI, em 14 de janeiro de 2005, com o oferecimento de três bônus, com prazos mais longos e juros mais baixos. Os 20% restantes da dívida privada restaram sem solução.

Finalmente, em dezembro de 2005, seguindo os passos do Brasil, o governo tomou uma decisão delicada, que seria aproveitada para anunciar a "virada nas relações com o FMI e o início de uma nova etapa". Concretamente, esta decisão implicou o cancelamento por adiantamento da totalidade da dívida de quase dez bilhões de dólares que a Argentina mantinha com o Fundo, utilizando para isso um terço das reservas do Banco Central. Apesar de que, de fato, este cancelamento não teve um impacto tão radical como o anunciado, pois a Argentina continua sofrendo auditorias anuais pelo organismo, a medida evidentemente ajuda a limitar as pressões do Fundo, aumentando os "graus de liberdade para a decisão nacional", segundo as palavras do presidente Kirchner.

Política internacional

Também nas relações internacionais a Argentina teve o início do século XXI marcado por uma ruptura com o paradigma prevalecente durante a última década do século anterior. O paradigma de política externa estabelecido a partir do final da Guerra Fria, em 1989, que coincide com a ascensão de Menem à presidência, foi substituído por um novo conjunto de ações internacionais que indicam claramente o abandono da formulação anterior. Esta seção apresenta o desenvolvimento dessas ações nas principais frentes externas do Estado argentino, com o intuito de destacar as transformações ocorridas que permitem visualizar a elaboração de um novo projeto de inserção internacional, ainda que haja uma perene discussão no país se de fato existe ou não um projeto nacional.

Somam-se a estas configurações mais conjunturais duas características nacionais bastante particulares e permanentes na evolução histórica das relações internacionais da Argentina. Primeiramente, a política externa argentina é freqüentemente conduzida visando à política doméstica. Em outros termos, no caso da Argentina, mais do que em outros países, o processo político doméstico possui influência decisiva na formulação e

implementação da política externa, a qual é utilizada, por sua vez, como um instrumento de política interna. Isto faz com que a política externa seja tratada como mais uma política governamental, dentre outras, em vez de uma política de Estado por excelência, que se supõe desvinculada das variações dos humores domésticos ou das sucessões de governos ao longo do tempo.

Em segundo lugar, existe uma assimetria institucional fundamental, cuja compreensão é imprescindível para que se possa analisar o caso argentino: o processo decisório da política externa é marcado pela predominância da presidência da Nação sobre as demais estruturas institucionais do Estado. Por meio de diversos mecanismos, como o controle da agenda e da decisão final em temas de política externa, ou a nomeação, pelo presidente da República, dos ocupantes dos principais cargos na burocracia diplomática, o fato é que na Argentina a presidência tem prevalência sobre quaisquer outras instâncias governamentais no momento de decidir os rumos das ações internacionais do país.

A política externa argentina no período menemista *(1989-1999)*

A reorientação da política externa diante da emergência da nova ordem política e econômica que se construía a partir de meados dos anos 1980 representou uma resposta similar à de outros países em desenvolvimento e desenvolvidos, na medida em que seus principais elementos foram a redefinição de alianças estratégicas, a participação de projetos de integração econômica regional e a nova estratégia de inserção na economia mundial. Na Argentina, essa reorientação resultou de uma avaliação crítica da decadência argentina, que passou de uma das nações mais desenvolvidas no começo do século XX a país subdesenvolvido, com frustrante evolução econômica na segunda metade do século.

A Argentina, da mesma forma que outros países latino-americanos, passou por um processo de reformulação das concepções

dominantes sobre o desenvolvimento nacional. Assim, as diferentes estratégias utilizadas desde os anos 1930 foram substituídas por um novo paradigma de ação governamental, no que se refere aos assuntos domésticos e internacionais. Na política externa, o modelo ficou conhecido como "realismo periférico", conceituação defendida pelo cientista político Carlos Escudé, referência teórica que conferia sentido à nova orientação internacional do país.[9]

Resumidamente, o sustento teórico da política externa argentina a partir do começo dos anos 1990, tal como elaborado por Escudé em 1992, procurava propor um comportamento internacional coerente com as novas realidades política e econômica internacionais, consideradas as características particulares da Argentina no contexto do sistema internacional. Assim, enquanto Estado dependente, vulnerável e de pouca relevância estratégica, a Argentina deveria orientar sua política externa pelo princípio básico de redução dos custos e riscos. Concretamente, convinha ao Estado argentino posicionar o país da forma mais favorável possível, por meio da cooperação com as potências dominantes, em todas as áreas em que não estivesse em jogo o seu próprio interesse nacional.

Pelo realismo periférico, quando a viabilidade do desenvolvimento econômico fosse colocada em xeque, as confrontações, manejadas de forma prudente, deveriam restringir-se ao campo econômico. Isto significa que, a despeito de quaisquer divergências com as potências dominantes nesse campo, as relações de cooperação política com elas deveriam ser preservadas, particularmente com os Estados Unidos, em cuja área de influência situa-se a Argentina. Embora não houvesse garantia de êxito associada a esta estratégia, tratava-se de um princípio de conveniência cujo objetivo era justamente minimizar os custos e riscos.

[9] Ver Escudé, Carlos, "Realismo Periférico", Buenos Aires, Ed. Planeta, 1992.

O paradigma que serviu de embasamento teórico da radical reorientação da política externa resultou da revisão crítica da história argentina, fenômeno que, embora não fosse inédito, desta vez se voltava para as relações externas do país, especialmente com a crítica dos movimentos de isolamento e das relações com as grandes potências mundiais, mormente com os Estados Unidos, potência dominante após o fim da Guerra Fria. Esse esforço crítico, conhecido como "revisionismo histórico", atingiu também a própria cultura política argentina, em especial a percepção irrealista da real importância do país no sistema internacional.

Novos rumos da política externa: 2001-2005

No período analisado – 2001 a 2005 – a crise argentina condicionou as possibilidades de política externa, tanto pelo fato de que em um período como esse os recursos políticos nacionais são represados para a superação da crise, como pelas repercussões geradas nas relações internacionais por esse esforço de recuperação. Assim, por exemplo, o eixo prioritário de inserção internacional da Argentina, representado pela participação no processo de integração do Mercosul e pela parceria estratégica com o Brasil, sofreu as conseqüências da crise. Ainda no ano de 2001, antes da derrocada do governo De la Rúa, o estabelecimento de medidas emergenciais, que aumentaram as tarifas sobre bens de consumo para níveis superiores à Tarifa Externa Comum (TEC) do bloco e eliminaram todas as tarifas incidentes sobre a importação de bens de capital, acirrou as tensões com o Brasil. No mesmo mês de março, o país vizinho suspendeu as importações de gado argentino – devido à identificação de focos de febre aftosa –, de cereais e de outros produtos; no mês seguinte, o governo brasileiro sinalizou a sua insatisfação cancelando a visita que o então presidente Fernando Henrique Cardoso faria a Buenos Aires.

Significativamente, estes eventos apontam o aprofundamento das divergências comerciais anteriormente existentes em decorrência das

medidas protecionistas para controlar a crise. Ainda assim, como a realidade dos processos de integração é complexa e por vezes até mesmo contraditória, os países do Mercosul comemoraram, em junho de 2001, os dez anos do Tratado de Assunção, constitutivo do bloco, com a decisão política de criação de um tribunal para a resolução de disputas. A distância entre os governos argentino e brasileiro cristalizou-se também quando de seus diferentes posicionamentos por ocasião da III Cúpula das Américas, em Quebec, em abril de 2001, quando a Argentina apoiou a proposta dos Estados Unidos de completar as negociações sobre a criação da Área de Livre-Comércio das Américas (ALCA) até 2003, enquanto o Brasil se uniu à Venezuela para fazer frente às intenções norte-americanas; por fim, a declaração final, assinada pelos trinta e quatro chefes de Estado, estabeleceu que as negociações teriam início em maio de 2002 e terminariam até janeiro de 2005.

A nova política externa argentina para a região sul-americana começou a se configurar durante o governo de transição do presidente Duhalde. Nesse sentido, os presidentes sul-americanos, que haviam participado de uma reunião de cúpula em Brasília, em 2000, se encontraram novamente na cidade equatoriana de Guayaquil, onde foi realizada a II Cúpula Presidencial da América do Sul, nos dias 26 e 27 de julho de 2002. Na ocasião, os líderes emitiram uma declaração em que afirmavam o entendimento coletivo em torno da urgência de um acordo de integração comercial entre o Mercosul e a Comunidade Andina de Nações. A principal questão debatida no encontro foi o excesso das políticas protecionistas praticadas pelos países desenvolvidos, em especial os Estados Unidos e a União Européia; pela interpretação dos líderes sul-americanos, a integração da região poderia aumentar o poder coletivo durante as negociações da ALCA.

Esta nova postura marca a adesão da Argentina a um projeto próprio que se contrapunha às pretensões norte-americanas para a região, uma vez que os Estados Unidos possuem o seu próprio projeto de

organização do espaço político e econômico das Américas. O distanciamento da potência norte-americana foi marcante durante a gestão de Duhalde, que chegou a formular severas críticas ao governo norte-americano, como quando afirmou, em junho de 2002, que as maiores dificuldades enfrentadas pela região seriam a "ignorância" e a "pouca preocupação" desse governo com a América do Sul, já que os Estados Unidos não se consideram responsáveis pela situação dos países sul-americanos e preferem priorizar outras partes do mundo, nas quais o fluxo de petróleo está em jogo. Declarações fortes, feitas pelo presidente, que seriam impensáveis no contexto do paradigma *menemista* de política externa prevalecente nos anos 90.

Os últimos trinta meses do período analisado referem-se ao governo Kirchner, isto é, de maio de 2003 ao final de 2005. Nesta parte final, procuraremos apresentar as principais linhas da política externa *kirchnerista*, cujo desenvolvimento permite visualizar que se trata de algo bastante diferente do que havia no período Menem, quando prevalecia o paradigma do "realismo periférico", ou até mesmo das indefinições dos governos de crise e transição.

A coincidência do ano de ascensão ao governo do presidente Kirchner e do seu homólogo brasileiro, Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), e a convergência ideológica desses dois governos foram fatores que impulsionaram a construção de uma nova fase nas relações bilaterais e nas políticas regionais dos dois países. Ainda durante a campanha presidencial, o presidente Lula cometeu a impropriedade diplomática de manifestar apoio à candidatura Kirchner; o gesto, no entanto, pode ter favorecido a inclinação positiva de Kirchner com relação ao aprofundamento da parceria estratégica com o Brasil.

Assim, logo em seu primeiro ano de mandato, Kirchner firmou dois importantes entendimentos com o Brasil, que balizaram as relações

argentino-brasileiras desde então. Primeiramente, os dois presidentes firmaram, em outubro de 2003, o "Consenso de Buenos Aires", marco de relançamento do Mercosul, depois de cinco anos de crise e recessão; este acordo também estabeleceu uma posição comum nas negociações da ALCA, que consistia na oposição à proposta norte-americana de avançar as negociações para cumprir o cronograma acordado na III Cúpula das Américas, em 2001. Cinco meses depois, em março, era assinada a "Declaração de Copacabana", pela qual Kirchner e Lula marcaram posição comum também para as relações com o FMI, especialmente quanto à reivindicação comum de tratamento menos restritivo às suas políticas fiscais; Copacabana também consolidou a aliança dos dois países nos foros internacionais e os dois presidentes fizeram questão de destacar um acordo firmado entre os governos de incorporar diplomatas do outro país em suas delegações no Conselho de Segurança das Nações Unidas, sempre que ocuparem assentos não-permanentes do órgão.

Naturalmente, embora o período de 2003 a 2005 haja sido marcado pela convergência política, não foi ausente de desentendimentos, em especial nas questões comerciais. Mesmo depois de Buenos Aires, ou de Copacabana, o governo argentino ficou bastante insatisfeito com a recusa do governo brasileiro diante do seu pedido de estabelecer novas salvaguardas dentro do Mercosul, feito em setembro de 2004. A insistência argentina sobre a necessidade das medidas protecionistas e a resistência brasileira ao que era considerado um retrocesso na integração somente tiveram seu fim – não sem duras negociações de mais de um ano e meio – quando, no princípio de 2006, os dois governos assinaram o Mecanismo de Adaptação Competitiva (MAC), que permite aos governos estabelecer salvaguardas para determinados setores, desde que preenchidos os requisitos do acordo.

Outra manifestação dos desentendimentos entre os dois governos diz respeito ao pleito brasileiro por um assento permanente no Conselho

de Segurança das Nações Unidas, pretensão para a qual o governo brasileiro buscou apoio de governos de diversos países, incluídos os sul-americanos. Enquanto o governo brasileiro reivindica o direito a um assento permanente na reforma do órgão, a Argentina defende um projeto de reforma alternativo, que crie um assento permanente para a região, que seria ocupado, de forma alternada, por diferentes países. A reivindicação brasileira, explícita durante o governo Lula, gera desconforto nos meios políticos argentinos, uma divergência sobre a qual dificilmente será possível encontrar um ponto de consenso por absoluta incompatibilidade dos projetos alternativos defendidos por cada um dos países.

Neste meio tempo, a Argentina não ficou alheia aos movimentos de integração realizados pelos países sul-americanos, cujo símbolo maior não pode ser outro senão a criação da Comunidade Sul-Americana de Nações, em dezembro de 2004, logo após a criação de um acordo de integração entre os blocos do Mercosul e da Comunidade Andina de Nações (CAN). O novo bloco, integrado pelos países destes, mais Chile, Guiana e Suriname, recebeu a significativa sigla "CASA", que embora não reflita as iniciais do nome oficial, denota o mesmo sentido atribuído à organização pelos países da região, tanto faz se a palavra é utilizada na língua portuguesa, do Brasil, ou na castelhana, dos demais países sul-americanos.

No âmbito da vizinhança mais próxima, vale a pena ressaltar que houve um tema central nas relações com Bolívia, Chile, Paraguai e Uruguai: a questão energética. Submerso em uma profunda crise de abastecimento energético, que acometeu também outros países sul-americanos justo no momento em que a economia nacional dava seus primeiros sinais de recuperação depois da dramática crise, o governo argentino optou por privilegiar o suprimento da demanda doméstica, em detrimento das exportações de gás natural para o Chile e de energia elétrica para o Uruguai, entre abril e maio de 2004. Paralelamente, a Argentina buscou garantir um aumento no fornecimento de energia elétrica

proveniente do Paraguai, o que foi conseguido ainda em 2004, e de gás natural da Bolívia, o que também se logrou, ainda que tenha sido necessário atender à exigência boliviana de que o produto não seria, em hipótese alguma, transferido para o Chile, em razão das infindáveis disputas territoriais entre estes dois países.

As relações com o Uruguai foram dificultadas em diversos momentos deste princípio de século, não apenas pelos sucessivos cortes de fornecimento de energia elétrica por parte do governo argentino, mas também por questões relacionadas aos direitos humanos. Ainda no primeiro ano do governo Kirchner, em meio à incriminação dos envolvidos em violações dos direitos humanos na época da ditadura argentina, um conflito bilateral foi instaurado pela nomeação de um militar uruguaio, acusado de inúmeras violações aos direitos humanos em seu país, para o cargo de adido naval na embaixada uruguaia em Buenos Aires.

Mas, sem dúvida, o ponto mais tenso das relações argentino-uruguaias foi atingido no final de 2005, quando os dois governos chegaram a chamar seus respectivos embaixadores para consultas, em razão de conflitos em torno da autorização para a instalação de duas fábricas de produção de celulose na margem uruguaia do Rio da Prata. Autoridades argentinas e ambientalistas dos dois países protestam contra as conseqüências nocivas ao meio ambiente e à saúde das populações locais; a insatisfação oficial deu origem a uma denúncia do Estado uruguaio diante da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), da Organização dos Estados Americanos (OEA), uma promessa do governo nacional de recorrer à Corte Interamericana de Justiça (CIJ), da ONU, e os ambientalistas marcaram a passagem de ano com uma sucessão de protestos que obstruíram repetidamente as estradas que ligam os dois países.

A aliança com a Venezuela foi uma das saídas encontradas pelo governo argentino para enfrentar duas frentes vulneráveis da recuperação

econômica: a necessidade de financiamento para quitar parcelas da dívida externa e a escassez energética, acentuada em virtude da seca que atingiu o nordeste argentino entre 2004 e 2005. Assim, principalmente no ano de 2005 os vínculos bilaterais foram aprofundados e o governo venezuelano adquiriu cerca de US$1 bilhão em títulos da dívida argentina, ao mesmo tempo em que forneceu hidrocarbonetos ao vizinho do Sul. A cooperação com a Venezuela também extrapolava a dimensão bilateral, com a participação dos dois países em projetos regionais de integração regional, especialmente na área de infra-estrutura energética, e no processo de integração do Mercosul, cujos países integrantes aceitaram a inclusão da Venezuela como país-membro em dezembro de 2005.

Para além da América do Sul, o governo Kirchner buscou diversificar suas relações internacionais, sendo os principais movimentos aqueles de aproximação com a Espanha, o México e a China. No caso da Espanha, cujo aumento da presença na América do Sul tornou-se sistemático, basta mencionar que as três viagens que o presidente Kirchner realizou no primeiro ano de seu governo, 2003, foram para o Brasil, Estados Unidos e Espanha. O México foi utilizado como uma válvula de escape para reduzir a dependência argentina da aliança estratégica com o Brasil, assim como ocorreu com o Chile e a Venezuela na América do Sul. Em 2005, chegou ao fim um longo processo de negociação cujo resultado mais palpável foi o estabelecimento de um importante Acordo de Cooperação Econômica (ACE) com o país centro-americano, que inclui um cronograma de liberalização comercial de mais de dois mil produtos, o que representa cerca de 60% do comércio atual entre os dois países.

A aproximação com a China foi acentuada a partir de 2004, com a assinatura de diversos acordos entre o governo Kirchner e o governo de Hu Jin Tao, em novembro de 2004. A decisão mais importante neste contexto, no entanto, foi o reconhecimento da economia chinesa como economia de mercado. Cabe ressaltar que, no caso da aproximação sino-

argentina, a estratégia do governo foi estabelecer um acordo com o Brasil, que consolidou o entendimento comum de que os dois países negociarão em conjunto a abertura comercial com a China.

Em conjunto, as políticas externas da Argentina no período do governo Kirchner apontam para a inquestionável ruptura com o paradigma precedente, do *menemismo*, e também para a ausência de um paradigma durante a crise e o governo de transição. Ainda que persista uma permanente discussão no debate público argentino, qual seja, se a nação possui um projeto de inserção internacional, manifestação pontual da questão mais geral: será que a Argentina possui, afinal, um projeto nacional? Não se pretende responder diretamente a questão, apenas indicar que se trata de uma discussão relevante no cenário político argentino; os termos do debate e os possíveis posicionamentos dependem, em grande medida, do ponto de vista do intérprete.

Conclusão

Argumentamos que os primeiros cinco anos do século na Argentina foram marcados pelo colapso de um modelo de país que seria completamente revertido como conseqüência da magnitude da crise eclodida em dezembro de 2001. Durante o período revisionista posterior à crise, os três pilares do modelo econômico que havia imperado durante os anos 90 – privatizações, "convertibilidade" e recurso ao crédito internacional – sofreram transformações radicais. Em primeiro lugar, a paridade cambial – o contrato econômico fundamental da sociedade Argentina com o Estado – foi abandonado e substituído por um sistema de câmbio flutuante, com dólar alto. Em segundo lugar, apesar de não optar por medidas drásticas como a reestatização das empresas privatizadas, o governo negou-se a aceitar as pressões destas companhias, evitando, deste modo, a renegociação de contratos e aumentos tarifários. Foram revertidos, assim, dez anos de preços monopolistas e incrementos

regidos pela inflação norte-americana. Finalmente, o *default* da dívida externa eliminou a opção do recurso ao crédito externo usado como mecanismo para financiar o déficit, fazendo valer a necessidade de se manter uma genuína solvência fiscal, inexistente durante a década precedente. A crise, a moratória da dívida externa e o reconhecimento da co-responsabilidade do FMI também ajudaram a transformar a situação de extrema dependência que a Argentina havia mantido com a entidade financeira. Além disso, a nova administração logrou solucionar alguns dos problemas econômicos mais graves derivados da crise. Assim, durante a atual gestão *kirchnerista* o PIB argentino alcançou um crescimento médio de quase 9% desde 2003, juntamente com o forte superávit fiscal que em 2005 alcançou o recorde de 20 bilhões de pesos, ou 4,4% do PIB, obtido no período e que deu por terminada a recessão iniciada em 1998.

No âmbito da política externa, o governo Kirchner deu continuidade à reorientação iniciada ainda no governo de transição e implementou a opção por uma política regional de alto relevo, com a adesão da Argentina ao processo de integração da América do Sul e a valorização e aprofundamento das relações bilaterais com países próximos, especialmente a parceria estratégica construída com o Brasil no âmbito do Mercosul. Configurava-se, desta forma, um novo paradigma de política externa, absolutamente diverso daquele predominante no período *menemista*, quando prevaleceu o modelo de aliado especial dos Estados Unidos na região, modelo baseado em uma percepção realista da política internacional e do conseqüente papel de um país periférico, vulnerável e dotado de escassos recursos de poder.

Qual é o balanço final que podemos apresentar desta nova agenda desenvolvimentista? Ainda que o crescimento econômico e a boa situação das contas públicas tenham representado êxitos indubitáveis do governo, a dívida social permaneceu presente, com escassas alterações durante o período, colocando um limite aos avanços da gestão Kirchner.

Evidentemente, a luta contra a pobreza, o desemprego e a desigualdade social não chega a acompanhar o bom desempenho da atividade econômica, deixando quase inalteradas muitas das condições que deram origem à contestação social imediatamente anterior à crise de dezembro de 2001. Esta é uma das razões principais que explicam a continuidade do alto nível de conflito político-social evidenciado depois de finalizada a situação de crise e expresso por meio da persistência do ativismo de alguns grupos *piqueteros* e outros setores sociais.

Cronologia

2001

2 de março –	Ministro da Economia, José Luís Machinea, renuncia e são feitas mudanças no governo.
20 de março –	Novo gabinete é anunciado pelo presidente De la Rúa e o novo ministro da Economia, Domingo Cavallo, anuncia novas medidas.
3 de abril –	O presidente brasileiro, Fernando Henrique Cardoso, cancela visita ao país, demonstrando tensões entre Argentina e Brasil com relação a questões comerciais.
20 de junho –	Cúpula do Mercosul comemora dez anos do bloco com redução da Tarifa Externa Comum (TEC) e decisão sobre a criação de um tribunal de resolução de disputas
19 de julho –	Governo enfrenta maior greve dos últimos anos.
1º de dezembro –	Governo anuncia novas medidas de restrição ao saque e confisca fundos de pensão.
17 de dezembro –	Governo anuncia proposta de orçamento para 2002 na tentativa de facilitar um acordo com o FMI. Anúncio provoca dramático protesto popular.
20 de dezembro –	Presidente Fernando de la Rúa renuncia, junto com os Ministros da coalizão, após decretar estado de

exceção. O presidente do Senado, Ramón Puerta, o sucede como presidente interino.

23 de dezembro – Ramón Puerta renuncia. Assembléia Geral elege Rodrígues Saá como presidente interino e este anuncia novo gabinete e moratória dos juros das dívidas externas.

30 de dezembro – Rodrigues Saá e todo o seu Gabinete renunciam após onda de protestos violentos.

2002

1º de janeiro – Congresso nomeia o senador Eduardo Duhalde novo presidente.

6 de janeiro – Congresso aprova legislação permitindo que Duhalde altere a política cambial estabelecida em 1991 com a "convertibilidade".

6 de maio – Números oficiais mostram que o país tem o maior índice de inflação em mais de uma década, acompanhado de um forte aumento da pobreza, do desemprego e da extrema pobreza.

22 de maio – Governo Duhalde enfrenta sua primeira greve geral.

26 de junho – Protesto acaba em mortes nas ruas de Buenos Aires.

30 de junho – Presidente Eduardo Duhalde critica duramente os Estados Unidos e resiste aos ajustes requeridos pelo FMI.

2 de julho – Presidente Eduardo Duhalde assina decreto determinado datas e sistema de eleições.

27 de julho – Declaração final da II Cúpula Presidencial da América do Sul afirma urgência na integração regional e critica protecionismo dos países desenvolvidos.

30 de agosto – Protestos contra políticos, que toma conta do país, agrava a crise política.

13 de dezembro – País confirma o não pagamento de dívida ao Banco Mundial.

2003

27 de abril – Menem e Kirchner são os dois candidatos mais votados nas eleições presidenciais e disputarão o segundo turno.

14 de maio – Carlos Menem desiste de disputar o segundo turno das eleições presidenciais e Néstor Kirchner é declarado presidente eleito com 20% dos votos?

28 de maio – Presidente Néstor Kirchner inicia reformas nas Forças Armadas e na Polícia Federal.

14 de junho – Suprema Corte anula leis de imunidade a militares que cometeram crimes durante a ditadura.

27 de junho – Presidente da Suprema Corte de Justiça renuncia sob pressão do Presidente Kirchner.

25 de julho – Presidente Néstor Kirchner revoga decreto de De la Rúa que proibia a extradição de militares acusados de crimes da época da ditadura.

22 de agosto – O governo argentino assina novo acordo com o FMI e o presidente Kirchner consegue a rolagem da dívida que o país tem com o organismo.

16 de outubro – Néstor Kirchner e Luiz Inácio Lula da Silva assinam o Consenso de Buenos Aires e firmam posição comum nas negociações da ALCA.

20 de dezembro – Quarenta e cinco mil *piqueteros* protestam em Buenos Aires contra o governo Kirchner.

2004

16 de março – Kirchner e Lula assinam a "Declaração de Copacabana" e aprofundam cooperação nos foros internacionais.

22 de março – FMI aprova desembolso depois de duras negociações com o governo argentino.

21 de abril – Crise energética argentina gera cortes nas exportações de gás natural para o Chile e energia elétrica para o Uruguai.

4 de maio – Governo responsabiliza empresas de serviços públicos privatizados e governos passados pela crise energética

16 de julho – Organizações de *piqueteros* realizaram protestos na capital federal que terminaram em violência e o governo recebe críticas por adotar a política de não-repressão às manifestações.

29 de julho – FMI divulga relatório em que reconhece falhas na atuação do organismo nos acordos com a Argentina durante os anos 90.

7 de dezembro – Pedido de salvaguardas comerciais é negado pelo governo brasileiro.

8 de dezembro – Doze países sul-americanos instituem a Comunidade Sul-Americana de Nações (Casa).

2005

14 de janeiro – Governo lança operação de troca dos títulos do país em default.

31 de janeiro – Presidentes Kirchner e Hugo Chávez assinam acordos nas áreas energética, de telecomunicações e financeira.

14 de fevereiro – *Piqueteros* vão às ruas em ação nacional de protesto exigindo melhoras nos planos sociais e mais emprego.

6 de abril – Diferentes grupos *piqueteros* se unem para realizar protesto conjunto e realizam ações em dezenove províncias e na capital federal.

27 de abril – Primeira dama participa de comício político de preparação para as eleições legislativas de outubro.

20 de maio – Empregados estatais e docentes universitários fazem paralisação de 24 horas por melhores salários.

27 de maio – Chanceler Rafael Bielsa faz críticas à ambição brasileira de ocupar um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU.

7 de junho – Presidente Kirchner lança sua frente para disputar as eleições legislativas de outubro.

19 de setembro – Governador de Entre Ríos apresenta denúncia contra o Uruguai na Corte Interamericana de Direitos Humanos.

24 de outubro – Resultados das eleições modificam o mapa político no Congresso.

5 de novembro – Países do Mercosul agem em concerto durante a IV Cúpula das Américas e impedem a retomada das negociações da ALCA.

9 de dezembro – XX Reunião de Cúpula do Mercosul é marcada pela adesão da Venezuela como país-membro do bloco.

18 de dezembro – Presidente Kirchner defende a quitação da dívida com o Fundo Monetário Internacional (FMI) e anuncia começo de uma nova fase.

Bibliografia

GODIO, Julio. (2003), "Los movimientos piqueteros ante una seria disyuntiva política". *Rebanadas de Realidad*, Buenos Aires, dezembro. http://www.rebanadasderealidad.com.ar/godio-6.htm

INTERNATIONAL MONETARY FUND. (2003), "The role of the IMF in Argentina, 1991-2002. Draft issues paper for an evaluation by the Independent Evaluation Office (IEO)". Julho. http://www.imf.org/External/NP/ieo/2003/arg/index.htm

ROJAS, Mauricio (2003), "Historia de la crisis argentina". Timbro/SFN y Fundación CADAL. http://www.cadal.org/libros/pdf/Historia_de_la_Crisis_Argentina.pdf

II.

BOLÍVIA:
INSTABILIDADE POLÍTICA E DIFICULDADE DE INSERÇÃO REGIONAL

Cristina Alexandre*

Introdução

A Bolívia insere-se na América do Sul acumulando as posições nada agradáveis de país mais pobre, mais desigual e com a maior parcela da população vivendo abaixo da linha de pobreza. A isso soma-se o fato de que, entre 2001 e 2005, cinco diferentes presidentes ocuparam o Palácio *Quemado*. Os péssimos indicadores socioeconômicos e políticos, senso comum quando tratamos desse país andino, já sinalizam, portanto, a complexidade dos desafios que se apresentam à Bolívia neste século XXI.

O período analisado no presente artigo (2001-2005) evidencia, no âmbito doméstico, instabilidade política, erosão da governabilidade, altos índices de conflitos sociais, enfraquecimento dos partidos políticos tradicionais e fortalecimento dos movimentos indígenas como ator político. Todos esses processos na esfera política nacional tanto sofreram como exerceram impactos nas relações regionais e internacionais da Bolívia. Por um lado, as crises políticas prejudicaram o prosseguimento de uma política externa de inserção do país no movimento de integração regional. Por outro lado, a ajuda internacional, principalmente dos países vizinhos, foi essencial para assegurar o respeito às instituições democráticas bolivianas.

Tendo como objetivo compreender as principais questões que compõem a agenda boliviana nesse início de século, o presente artigo está

* Mestranda em Relações Internacionais pelo Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio e assistente de coordenação do OPSA (E-mail: calexandre@iuperj.br).

organizado em três seções, além desta introdução e da conclusão. Primeiramente, serão apresentadas, no cenário doméstico, as crises de governabilidade e do sistema de partidos, com a ascensão política do movimento indígena. Na seção seguinte, segue-se para o âmbito regional, onde o ressurgimento da rivalidade com o Chile e a inserção da Bolívia no projeto de integração energética serão analisados. Por fim, em esfera internacional, serão destacados os temas da dependência da ajuda externa, da política antidrogas e da política comercial.

Crises de governabilidade e do sistema de partidos e ascensão política do movimento indígena

A Bolívia, desde sua independência, sofreu inúmeros abalos em sua vida político-institucional. Após a fundação da República, em 1825, contam-se mais de cem golpes e contragolpes de Estado. Com a redemocratização do regime político, ocorrida no início dos anos 80, em sincronia com os demais países sul-americanos, a Bolívia passou a receber análises positivas e prognósticos de sucesso foram feitos a partir de suas experiências de modernizações econômica e política.

No campo econômico, o país, ainda que afetado – assim como os demais Estados da região – por uma crise de endividamento externo e surtos inflacionários, aplicou as reformas estruturais sugeridas pelo Consenso de Washington. O processo hiperinflacionário iniciado em 1982 foi tratado com um programa de estabilização de caráter ortodoxo: a Nova Política Econômica, estabelecida pelo Decreto Supremo nº 21.060/85, que conseguiu promover a estabilização da economia boliviana.

No âmbito político, apesar de breve instabilidade surgida no primeiro governo de transição, chefiado por Siles Suazo (1982-85), o regime consolidou-se após 1985, respeitando a periodicidade das eleições, os princípios democráticos e alternando governos de coalizão pós-eleitoral

nos anos que se seguiram. Ao longo das cinco eleições presidenciais realizadas entre 1985 e 2002, dois blocos alternaram-se no poder: o Movimento da Esquerda Revolucionária (MIR) com a Ação Democrática Nacionalista (ADN), e o Movimento Nacionalista Revolucionário (MNR), blocos esses eventualmente estendidos a partidos menores, em um modelo de "democracia pactuada". Unindo os três partidos, havia um consenso mínimo no que diz respeito à garantia da democracia e da economia de mercado.

Durante quinze anos, manteve-se a estabilidade política e econômica com base em governos de coalizão estáveis e em um moderado crescimento econômico. Ainda que vislumbrados importantes avanços em alguns indicadores sociais – como a diminuição da taxa de mortalidade infantil e o aumento da expectativa de vida –, o país não conseguiu, no entanto, evitar o aumento da desigualdade. Ao final da década de 90, o crescimento econômico foi interrompido – em parte pelos efeitos da crise asiática – e a polarização política cresceu, assim como o peso político de movimentos indígenas.

As eleições gerais de junho de 2002 realizaram-se, então, em um quadro de grave crise econômica – a pior em vinte anos. As administrações de Hugo Banzer (1997-2001) e Jorge Quiroga (2001-2002) deixaram o país com taxa de desemprego de 12%, alto índice de trabalho informal, cerca de 60% da população abaixo da linha de pobreza e muitos conflitos sociais, principalmente com relação à política de erradicação das drogas. Os problemas sócio-econômicos afetavam especialmente a população indígena. Entre 1997 e 2002, o percentual de indígenas vivendo em condição de extrema pobreza permaneceu em 52%. A taxa de pobreza nesta parcela da população diminuiu de 75% para 74%, enquanto na população não-indígena a redução foi de 57% para 53%. Assim, os povos indígenas, que representam cerca de 60% dos bolivianos, assistiram não só à manutenção de suas péssimas condições de vida, como, ainda, a uma continuidade perversa, visto que, em comparação com os não-indígenas,

foram menos favorecidos não só por políticas de diminuição da pobreza, mas também de acesso à saúde e à educação.

Nesse quadro, a vitória de Gonzalo Sánchez de Lozada, do MNR, em segundo turno indireto, após ter recebido, no primeiro turno, 22,46% dos votos, apenas dois pontos percentuais acima de seu principal opositor, o líder cocaleiro Evo Morales Ayma, do Movimento ao Socialismo (MAS), já sinalizava o esgotamento do modelo vigente até então. A coalizão formada pelo MNR com o MIR, a ADN e a Unidade Cívica Solidariedade (UCS) foi a mais frágil desde 1985, reunindo o menor percentual de votos (44,3%). Na população reinava o descrédito com relação aos políticos e o sistema de segundo turno indireto era motivo de descontentamento, sendo apoiado por somente 11,7% dos bolivianos. Com efeito, a formação de coalizões pós-eleitorais vinha permitindo negociações baseadas meramente na distribuição de cargos públicos e apropriação de recursos estatais, sem fundamentos ideológicos ou programáticos. O fracasso da coalizão de 2002 como mecanismo de governo se deu principalmente porque os partidos que dela faziam parte haviam se tornado atores fincados no poder estatal, não mais servindo para a agregação e canalização de demandas e conflitos sociais (Gamarra, 2004).

O governo de Sánchez de Lozada (2002-2003), que já nasceu marcado pela polarização, esbarrou, ainda, em um problema extremamente sensível na memória coletiva boliviana: sua rivalidade histórica com o Chile. O projeto de exportar gás natural para os EUA e México por um porto chileno fez renascer nos bolivianos um sentimento de expropriação, humilhação e perda de soberania. Já não bastasse não ter mais acesso ao mar, a nação andina seguiria, mais uma vez, os trilhos já percorridos de exploração de seus recursos naturais – como no caso da prata e do estanho –, sem que os recursos dela provenientes se convertessem em ganhos reais para a população pobre, em geral, e a indígena, em especial.

Durante os meses de setembro e outubro de 2003, protestos populares organizados contra aquele projeto sitiaram La Paz e foram violentamente reprimidos pelas Forças Armadas, resultando em mais de sessenta mortos e quinhentos feridos. A saída constitucional para a crise foi possível com o desligamento do vice-presidente Carlos Mesa Gisbert com relação ao governo por discordar de suas medidas de repressão às manifestações. Sánchez de Lozada, acuado pelos protestos que não cediam, renunciou à presidência e exilou-se nos EUA. Carlos Mesa assumiu a presidência apoiado em uma taxa de popularidade de 80%, com o compromisso de evitar a violência para conter conflitos sociais e de cumprir a "agenda de outubro", que consistia, basicamente, na realização de um referendo sobre a política de gás natural e na convocação de uma Assembléia Constituinte.

Em sua tentativa de montar um gabinete independente e se afastar dos partidos políticos tradicionais, os quais condenava pelo alto nível de corrupção e atraso sócio-econômico no país, Mesa fragilizou ainda mais as instituições democráticas bolivianas. Tendo enfrentado o expressivo número de mais de oitocentos protestos sociais em vinte meses de governo, o presidente parecia buscar atender a todas as demandas sociais por meio da promulgação de Decretos Supremos. Ocorre que na Bolívia, o chefe do Executivo, ao contrário da maior parte dos países sul-americanos, carece de poderes para emitir decreto com força de lei. Assim, a cada tentativa de solucionar os problemas advindos, Mesa apenas transferia ao Congresso a decisão final sobre o assunto. Presidente sem partido e carente de uma base sólida de apoio no Congresso, Mesa tampouco soube buscar o diálogo com os parlamentares. À população, explicava o fracasso de suas iniciativas por conta da má vontade do Congresso.

Na análise do tratamento conferido à política de petróleo e gás, em específico, é possível verificar os movimentos erráticos e titubeantes do então presidente. A aparente vitória no referendo nacional sobre essa

questão – no qual o respaldo às cinco perguntas formuladas oscilou entre 54% e 92% – não facilitou a formulação de uma nova lei. Com efeito, o referendo configurou-se mais em um plebiscito sobre o governo Mesa e, além de ter sua validade questionada por alguns constitucionalistas, mostrou-se extremamente ambíguo quando se tratou de convertê-lo em lei.

Após quase dois anos de debates, a lei aprovada pelo Congresso determinou a recuperação, para o Estado, da propriedade dos hidrocarbonetos na boca do poço; uma maior intervenção estatal no mercado por meio da refundação da *Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos* (YPFB) e da fixação de preços no mercado interno; a migração obrigatória dos contratos de risco compartilhado já assinados entre o Estado e as empresas privadas; e a cobrança de 18% de *royalties* e 32% de Imposto Direto sobre Hidrocarbonetos (IDH) sobre as atividades no setor. O presidente Mesa chegou a anunciar sua intenção de vetar integralmente o texto, mas na impossibilidade de um diálogo nacional e frente a inúmeros protestos nas ruas, a lei foi promulgada pelo presidente do Congresso, em maio de 2005, sem agradar aos movimentos sociais, que clamavam pela nacionalização total do setor, nem às empresas petrolíferas, que consideravam confiscatória a nova tributação e questionavam a imposição da migração de contratos.

Após um mês de intensos protestos, o presidente Mesa renunciou por ter se mostrado incapaz de solucionar o embate de forças entre as demandas do setor oriental do país – por maior autonomia política e a manutenção do modelo econômico liberal – e as reivindicações trazidas pelos movimentos indígenas e sindicalistas do ocidente, defendendo a nacionalização dos hidrocarbonetos e a convocação de uma Assembléia Constituinte. Mesa não obteve êxito em destravar a agenda política do país. Seu governo sem partidos transmutou-se em uma situação de vácuo de poder que só poderia ser superada por meio de eleições gerais. A renúncia de Mesa permitiu aos atores políticos em cena a construção de

um consenso mínimo em torno da posse do presidente da Corte Suprema de Justiça, Eduardo Rodríguez, para comandar um governo de transição.

As eleições gerais foram antecipadas para dezembro de 2005 e trouxeram como novidade a escolha direta dos governadores dos nove departamentos bolivianos, até então nomeados pelo presidente da República. A reforma vinha sendo reivindicada pelo setor oriental do país, em especial, pelo departamento de Santa Cruz. Os governadores eleitos, contudo, ainda carecerão de poderes constitucionalmente atribuídos e, principalmente, de autonomia orçamentária. Mais ainda, os conselheiros departamentais continuarão a ser escolhidos de modo indireto, por dois anos, tendo apenas funções de fiscalização, ou seja, muito aquém do que seria um Legislativo regional. A consolidação da descentralização política, portanto, ficou adiada para julho de 2006, quando está prevista a realização do referendo sobre as autonomias regionais e a convocação da Assembléia Constituinte. Até lá, os novos atores políticos poderão representar mais um potencial ponto de conflito com o futuro presidente.

Na disputa pela presidência, dentre os oito candidatos inscritos, apenas três tinham chances reais: Morales, Quiroga e Medina. Morales, líder indígena e cocaleiro, foi candidato pelo MAS; o ex-presidente Quiroga, antigo membro da ADN, lançou-se candidato pelo "grupo de cidadãos" Poder Democrático e Social (Podemos), com intuito de se desvencilhar da marca dos partidos tradicionais e da imagem do ex-ditador e ex-presidente, Hugo Banzer; Medina, ex-líder do MIR, adotou estratégia parecida ao fundar o novo partido Unidade Nacional (UN). Em que pese o temor de que a clivagem política então presente no Congresso se repetisse nas urnas e inviabilizasse um segundo turno indireto, o candidato do MAS conquistou maioria absoluta em primeiro turno, com 53,7% dos votos, em uma eleição que teve a mais alta taxa de participação em mais de vinte anos de democracia (85%). Pela primeira vez em sua história, os bolivianos elegeram um presidente indígena.

As eleições de 2005, além de introduzirem novos atores políticos em âmbito regional – os governadores –, puseram um ponto final ao processo de decomposição do sistema partidário boliviano. Caíram os três pilares que embasavam a democracia pactuada: o MNR teve apenas oito representantes eleitos, o MIR não elegeu nenhum candidato parlamentar, e a ADN foi extinta, com alguns de seus membros transferindo-se para o Podemos. Já a ascensão do partido de base cocaleiro-indígena – o MAS – foi o resultado de um processo que já vinha se desenvolvendo desde a década de 90, acompanhado pelo movimento de erosão dos grupos de esquerda tradicionais e por algumas mudanças institucionais importantes.

Em 1994, a reforma constitucional declarando a nação como multiétnica e pluricultural e a Lei de Participação Popular reconhecendo formas de governo local baseadas em comunidades indígenas (*ayllus*) contribuíram para o fortalecimento dos movimentos indígenas e para um bom desempenho dos seus partidos nas eleições municipais do ano seguinte. Em 1997, esses partidos foram beneficiados pela inserção de distritos unilaterais na eleição para deputados, e por uma campanha da Corte Nacional Eleitoral, que se estendeu até 2002, para incentivar o registro de eleitores. Por fim, a reforma constitucional de 2004 acabou com o monopólio da representação política por partidos, prevendo que "grupos de cidadãos" e povos indígenas possam apresentar candidatos tanto às eleições municipais como às nacionais. Nesse contexto, as eleições municipais de 2004 podem ser vistas como um verdadeiro presságio desse movimento de mudança na representação política boliviana, com a vitória do MAS como o partido mais votado nacionalmente.

Assim, o realinhamento partidário na Bolívia ocorreu com base na introdução de uma nova dimensão à tradicional clivagem direita-esquerda. O MAS trouxe à cena partidária um forte elemento étnico que se apresenta como um grande desafio à democracia boliviana. Há o

perigo de que, combinado às reformas institucionais realizadas, esse novo fator possa resultar na decomposição das organizações partidárias e na atomização do sistema de partidos, que poderia ser tomado por movimentos personalistas, resumindo a política à luta por interesses locais e corporativos. Até o presente, no entanto, o MAS foi bem-sucedido em ampliar sua base de apoio para além dos cocaleiros, agregando o apoio de indígenas da parte oriental do país, de trabalhadores urbanos e da classe média. Todavia, é preciso reconhecer que o MAS ainda está longe de se apresentar como uma estrutura partidária consolidada, constituindo-se mais como uma confederação de diversos movimentos sociais e sindicatos, em especial, o dos cocaleiros. De todo modo, a adoção de uma estratégia de poder por parte dos movimentos indígenas já ajuda a evitar a radicalização desses movimentos. Nesse sentido, Morales já vinha manifestando e prometeu manter uma postura de diálogo, mostrando firmeza e conciliação no embate com setores de esquerda mais radicais. Seu governo terá pela frente importantes desafios no que diz respeito não só a demandas por desenvolvimento e distribuição de renda, mas também por plena inserção dos indígenas e maior autonomia regional.

Inserção regional: oportunidades perdidas

Entre 2001 e 2005, a Bolívia alimentou o sonho de uma política externa que permitisse uma bem-sucedida inserção regional do país. Com base em sua posição de "coração da América do Sul", a integração energética, física e comercial no subcontinente constituiu objetivo central de sua atuação externa. Buscava-se exercer um papel fundamental no processo de conformação do espaço sul-americano, tendo em vista a sua posição geográfica – ligando países andinos e o Cone Sul e constituindo o centro dos planejados corredores interoceânicos – e o seu potencial energético inegável – representando a segunda maior reserva de gás natural na região e imenso potencial hidrelétrico ainda não aproveitado.

Contudo, as crises políticas que abalaram o país no período impediram qualquer avanço em suas pretensões. Em cinco anos, cinco diferentes ministros passaram pela Chancelaria boliviana; não causa espanto, portanto, a falta de coerência na política externa ao longo desse período. Ademais, em um de seus poucos objetivos permanentes – o aprofundamento da integração regional – o país acumulou mais derrotas do que vitórias.

Na prática, o que se observou foi um grande paradoxo entre a política de projeção regional pretendida pela Bolívia e a visão que deste país têm seus vizinhos sul-americanos. Estes se preocuparam muito mais em evitar que a instabilidade política desaguasse em novos regimes autoritários e em diminuir ao máximo os efeitos que as crises poderiam gerar na região. Assim, a interação fundamental com os demais países e organizações regionais se deu no marco de missões para garantir o respeito à institucionalidade democrática durante as crises de 2003 e 2005, além do envio de observadores internacionais para o referendo popular de 2004 e as eleições de 2002, 2004 e 2005. Nesse âmbito, merece destaque o papel do Brasil, que foi especialmente ativo nessas relações, visando não só a reforçar sua liderança regional, mas também defender interesses específicos, como a forte presença da Petrobras na Bolívia[1] e a dependência do gás natural boliviano, que representou, em 2005, cerca de 50% do consumo brasileiro.

Frente a esse turbulento cenário interno, dois temas interligados sobressaíram como retrocesso e fracasso na agenda regional: o *ressurgimento*

[1] A Petrobras Bolívia, criada em 1995, opera em todas as áreas do setor de petróleo e gás – da exploração e produção ao refino e distribuição de combustíveis. A empresa explora 40% das reservas bolivianas de hidrocarbonetos, nos campos de San Alberto e San Antonio (departamento de Tarija), controla as duas principais refinarias e 20% da rede de postos de gasolina. Com investimentos da ordem de US$1,5 bilhão, é a maior empresa da Bolívia, sendo responsável por 22% da arrecadação de impostos no país. Além da Petrobras, muitas empreiteiras brasileiras têm negócios no país, e estima-se que brasileiros controlem 35% da produção de soja boliviana.

da rivalidade com o Chile e a *oportunidade perdida quanto à integração energética*. Com efeito, o conflito com o país vizinho, ademais de estar assentado em uma demanda territorial histórica, passou a ter relação com um dos temas mais importantes da atual agenda boliviana, qual seja, a política de exploração do gás natural. Este, por sua vez, ganhou especial relevância para os países do Cone Sul – especialmente Argentina, Brasil e Chile – em um início de século marcado por crises energéticas.

O primeiro tema a ser abordado – a *rivalidade histórica chileno-boliviana* – teve origem na Guerra do Pacífico (1879-1884), quando a Bolívia perdeu 140 mil km^2 de território e 400 km de costa, conforme acordado no Tratado de Paz e Amizade, de 1904. Insatisfeito com a sua condição de mediterraneidade, o país vem, há muito tempo, mobilizando esforços para retomar uma saída soberana para o mar. A falta desse acesso ao mar foi, muitas vezes, apresentada como um dos maiores obstáculos ao desenvolvimento econômico. Um estudo realizado em 2004 pela Câmara Nacional de Indústria (CNI) da Bolívia calculou em US$120 milhões a perda anual por conta desse fator. O argumento, no entanto, vem sendo rebatido pelo Chile ao alegar que a Bolívia já dispõe de acesso livre de tarifas aos portos chilenos de Arica e Antofagasta, onde possui postos alfandegários e armazéns. Assim, durante os anos 90, apesar do aprofundamento de uma agenda de cooperação comercial entre os dois países, a agenda negativa se manteve, com a persistência da demanda marítima e a inclusão de novas disputas em torno dos direitos sobre o manancial do Silala e outros rios fronteiriços.

Com efeito, as diferenças semânticas no tratamento do problema – "diferendo territorial chileno-boliviano", para o Chile, enquanto que "enclausuramento boliviano" e demanda por "saída soberana ao Pacífico", para a Bolívia – já dão mostras das dificuldades a serem superadas. O Chile, com base em uma forte tradição legalista, defende, a partir de argumentos estritamente jurídicos, a perfeita validade e a plena vigência

do Tratado de 1904, e reafirma o caráter bilateral do problema. Ainda, face aos recentes acontecimentos, desqualifica a legitimidade da demanda boliviana ao estabelecer uma conexão clara entre o que considera problemas de governabilidade e a politização em torno da questão marítima (Hirst, 2004).

Já a Bolívia vem tradicionalmente buscando a inserção do problema em outras duas dimensões, além da bilateral: uma trilateral, que inclui o Peru, tendo em vista que qualquer revisão de fronteiras entre Chile e Bolívia necessita da aprovação deste país; e uma multilateral, que prevê o tratamento da demanda em fóruns internacionais – especialmente regionais –, alegando que qualquer movimento de integração tem por desafio a solução do conflito entre os dois vizinhos (Siles, 2004). Apesar de não reconhecer o caráter multilateral da questão, o Chile se vale, em sua defesa, de um argumento que se dirige ao público regional ao alertar para os riscos de uma enxurrada de novos pedidos de revisão de fronteiras.

Atualmente, pode-se dizer que o conflito chileno-boliviano representa o mais grave problema fronteiriço a ser superado na América do Sul. A derrota na Guerra do Pacífico permanece viva na memória coletiva dos bolivianos e, infelizmente, vem sendo utilizada por atores políticos bolivianos em troca de apoio popular. Com efeito, em 2003, a rivalidade foi reativada a partir da mobilização de grande parcela da população boliviana contra um projeto de exportação de gás natural por um porto chileno, que culminou com a renúncia do presidente Sánchez de Lozada. O vice-presidente Mesa, ao assumir o cargo – sem maioria sólida no Congresso e carente de legitimidade – buscou conquistar apoio popular adotando uma estratégia mais agressiva na reivindicação marítima, indo ao encontro dos movimentos sociais que, havia pouco, tinham derrubado um presidente. O novo rumo no tratamento da matéria – que nunca saiu completamente da agenda externa boliviana – consistiu basicamente em recolocar a demanda marítima em discussão em âmbitos multilaterais e condicionar a venda de gás natural ao Chile à conquista de uma saída

soberana ao Pacífico. A iniciativa contava com o respaldo da Junta de Assessoramento Estratégico, formada por ex-chanceleres da República, além do Congresso boliviano, que criou uma comissão especial com o objetivo de coordenar permanentemente com o Executivo as ações necessárias para a reivindicação marítima.

A nova política veio a público na Reunião Extraordinária da Cúpula das Américas, realizada em Monterrey, em janeiro de 2004, quando o presidente Mesa apresentou a demanda marítima em seu discurso na sessão plenária. Relembrando os recentes distúrbios de 2003, Mesa afirmou que o enclausuramento boliviano configurava um obstáculo para a integração plena e sustentou haver relação direta entre a demanda marítima e a estabilidade na região. A estratégia foi repetida durante a XXXIV Assembléia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA), realizada em junho de 2004, em Quito, e referendada popularmente em julho do mesmo ano, quando os eleitores bolivianos responderam positivamente à demanda acerca da adoção de uma política de "gás por mar", ou seja, utilizar o gás como recurso estratégico para obter uma saída útil e soberana ao oceano Pacífico.

Em que pese o apoio do Congresso, de movimentos sociais e da população em geral, a política promovida por Mesa não trouxe avanços para a questão do acesso ao mar. Ao contrário, resvalou em outras áreas da relação com o Chile, trazendo resultados negativos. De fato, com o renascimento das tensões entre os dois países, foram abandonadas as negociações de um tratado de livre-comércio logo no início de 2004, e o governo boliviano contentou-se em buscar simplesmente um aprofundamento do Acordo de Complementação Econômica (ACE 22), já vigente. O único encontro, ainda que informal, que o presidente Mesa obteve com o seu homólogo chileno, Ricardo Lagos, ocorreu em dezembro de 2004, por ocasião da Reunião de Cúpula do Mercosul. Lagos, amparado em largo apoio popular, insistiu em negar caráter

multilateral à demanda, rejeitando a mediação de organizações internacionais e condicionando qualquer diálogo entre os dois países ao restabelecimento das relações diplomáticas, rompidas desde 1978. Ainda em dezembro, a eleição do chileno José Miguel Insulza para a Secretaria Geral da OEA representou uma grande frustração para a Bolívia, interessada em ratificar a resolução aprovada pela organização em 1979, que classificara a sua demanda marítima como de "interesse hemisférico".

Nesse ponto, cabe, então, se voltar para o segundo tema da presente seção, que diz respeito à *perda de oportunidade na integração energética regional*. Durante a segunda metade do século passado, os projetos de desenvolvimento dos países sul-americanos, baseados fundamentalmente no modelo de substituição de importações, não previam propriamente um projeto energético comum. Ainda que com alguns poucos, mas importantes projetos em zonas fronteiriças, o fornecimento de energia na região era pensado em termos estritamente nacionais. A partir do século XXI, em especial no setor de gás natural, vislumbrou-se uma nova tendência de integração que vai além das iniciativas bilaterais existentes até então. Buscou-se, ao mesmo tempo, evitar crises no fornecimento energético – ocorridas em 2001, no Brasil e, em 2004, no Chile e na Argentina – e reduzir a dependência do petróleo, cujo barril mais do que dobrou de preço entre 2001 e 2005 – em grande parte devido à instabilidade no Oriente Médio e à crescente demanda chinesa. A exploração das reservas de gás natural na região mostrou-se, então, mais viável economicamente.

Nesse movimento, a Bolívia despontava como elemento central por deter a segunda maior reserva de gás natural, além de posição estratégica em relação aos países do Cone Sul, onde se concentra a maior parte da demanda por energia no subcontinente. Apesar desses atributos, o país ficou de fora dos dois maiores projetos de ligação gasífera na América do Sul, ambos lançados em 2005. O primeiro, do Anel Energético, que previa a ampliação da rede de gasodutos na região com o objetivo de

prover Argentina, Chile, Brasil e Uruguai com o gás do campo de Camisea, Peru, foi resultado da iniciativa dos presidentes do Chile e da Argentina. O segundo, do Gasoduto do Sul, previa a ligação das reservas venezuelanas ao Brasil e à Argentina por um gasoduto de mais de oito mil km, com capacidade de transporte de 150 MMCD de gás.

O afastamento da Bolívia nos dois projetos ocorreu devido à incerteza quanto ao novo marco regulatório a ser definido no setor de gás natural do país. Como visto na seção anterior, a nova Lei de Hidrocarbonetos, aprovada em maio de 2005, refletiu grande ambigüidade em seus preceitos e não pôde ser plenamente regulamentada com a renúncia do presidente Mesa. A posse de Rodríguez para um mandato transitório, em junho de 2005, não permitiu nenhum avanço no tratamento dessa questão. Membros do governo boliviano limitaram-se a participar como observadores de algumas negociações do Gasoduto do Sul. Com efeito, ficou estabelecido que os fundamentos da política boliviana de petróleo e gás deveriam ser assentados pelo novo governo de Morales, a partir de janeiro de 2006.

Já no que diz respeito às relações com o Chile, o governo Rodríguez reaproximou-se de Lagos e, no breve período de seis meses de mandato, deu início a um movimento de distensão. Como resultado, houve o aprofundamento do ACE-22, o estabelecimento do livre-trânsito de cidadãos entre os dois países e a adoção de uma série de projetos conjuntos nas áreas de educação e cultura. De acordo com o novo ACE-22, todos os produtos bolivianos poderão ingressar livremente no mercado chileno, com exceção do trigo e seus derivados, e do açúcar (limitado a uma quota de seis mil toneladas anuais). A abertura unilateral promovida pelo Chile marcará uma nova etapa nas relações comerciais entre os dois países, permitindo à Bolívia reverter o déficit comercial que vinha acumulando desde 1992.

A assinatura desses acordos significou o restabelecimento da "confiança mútua" entre os dois países, abrindo caminho para que, em

um futuro próximo, a demanda marítima boliviana seja tratada. O ponto culminante desse movimento de reaproximação entre os dois países foi a presença do presidente Lagos na posse de Evo Morales – resultado de um esforço pessoal do recém-eleito presidente boliviano.[2] Seguindo os passos de Rodríguez, Morales defendeu uma postura mais cautelosa com relação ao país vizinho, sem tentar capitalizar ganhos políticos a partir da rivalidade histórica.

Sem se pretender resumir todos os argumentos da reivindicação marítima boliviana a problemas de governabilidade, é preciso reconhecer que a superação das crises políticas internas na Bolívia, bem como o início dos mandatos de Morales e Bachelet, em 2006, deverão contribuir para que o diálogo construtivo retomado no último semestre de 2005 entre Lagos e Rodríguez possa avançar. Presidentes que apenas ingressaram no cargo contam com maior margem de manobra por conta do respaldo ainda recente das urnas e podem se mostrar mais aptos a avançar nesse tema sensível. É inegável, portanto, o peso dos cenários políticos domésticos para a compreensão dos avanços e retrocessos desse processo, bem como a dimensão regional que a contenda possui. Nesse sentido, as declarações de apoio explícito à Bolívia por parte de outros Estados sul-americanos, como a promovida pela Venezuela em 2004, não contribuem muito para a sua solução. Ao contrário, inserem novos elementos de atrito na questão já conflituosa, de modo que a participação dos países vizinhos deve ser calcada em prudência.

Relações internacionais: dependência econômica externa, política antidrogas e política comercial

Nos últimos anos, temas fundamentais da agenda doméstica boliviana tiveram relação não só com a política regional, tal como visto na seção anterior, mas interligaram-se também à política internacional. Não

[2] Essa foi a primeira visita oficial de um presidente chileno à Bolívia desde que Víctor Paz Estenssoro recebera o General Carlos Ibáñez del Campo, em 1955.

simplesmente por conta da dependência de ajuda econômica externa, que há muito se mantém, mas pela inclusão e intensificação de questões como a política antidrogas, e o livre-comércio.

Dependência econômica externa

A dependência da ajuda econômica externa configura-se, principalmente, em relação aos EUA e a organismos internacionais. O volume de recursos que a Bolívia recebe de países desenvolvidos e de organizações internacionais por meio de empréstimos concessionais – que possuem condições mais vantajosas de juros e prazo de pagamento – alcançou, em 2003, o montante de US$930 milhões (11,8% do PIB boliviano), ou US$103 *per capita*. Além do fluxo advindo de outros Estados e organismos internacionais, estima-se que cerca de US$860 milhões ingressem anualmente no país por meio de remessas de bolivianos residentes no exterior[3] às suas famílias.

Nesse âmbito, uma das vitórias obtidas recentemente pela Bolívia foi o perdão de sua dívida externa anunciado pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) em setembro de 2005. A decisão se deu após a mobilização transnacional promovida pela *Campanha Internacional Jubileu 2000* em favor do cancelamento da dívida externa de dezoito devedores, classificados como "países pobres altamente endividados" (HIPC, na sigla em inglês), dentre os quais a Bolívia é o único representante sul-americano. O perdão alcançará o montante de US$2 bilhões, o que representa 41% do endividamento externo total do

[3] Frente ao sério problema de desemprego e informalidade no mercado de trabalho, um número cada vez maior de bolivianos emigra. Segundo a Chancelaria boliviana, 1.366.511 bolivianos vivem no exterior, levando em consideração apenas os cidadãos que estão em situação de migração legal. A Associação de Bolivianos no Exterior sustenta que o número total de emigrantes chega a mais de dois milhões. Os países que apresentam maior número de registro de bolivianos são: Argentina, com 947.503; EUA, com 160.323; Brasil, com 116.276; Chile, com 70.003; e Espanha, com 36.757.

país, reduzindo o pagamento de juros em cerca de US$32,8 milhões por ano e permitindo a diminuição do déficit fiscal em cerca de 0,4% do PIB. Além do FMI e do Banco Mundial, os governos da Espanha, do Japão, da China e da Alemanha já haviam anunciado, em 2003, o perdão das dívidas bilaterais assumidas pela Bolívia em um valor de aproximadamente US$700 milhões, com o propósito de impulsionar a luta contra a pobreza e incentivar o desenvolvimento. O país, no entanto, ainda busca alcançar o perdão das dívidas contraídas junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e à Corporação Andina de Fomento (CAF), no valor de US$1,6 bilhão e de US$750 milhões, respectivamente.

Política antidrogas

O tema da política antidrogas ganhou caráter internacional a partir da década de 80 e, no caso da Bolívia, confunde-se, em muitos aspectos, com a sua própria relação com os EUA[4]. Terceiro maior produtor mundial de folha de coca e de cocaína, atrás apenas de Colômbia e Peru, a Bolívia é signatária dos dois principais acordos internacionais sobre o tema: o Convênio sobre Substâncias Psicotrópicas, de 1971, e a Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Estupefacientes e Substâncias Psicotrópicas, de 1988. No nível doméstico, a política antidrogas tem como marco a Lei n° 1008, promulgada pelo governo de Paz Estenssoro em 1988, penalizando o cultivo de folha de coca no país e estabelecendo o plantio legal apenas na zona semitropical de Los Yungas (departamento de La Paz), no limite de 12.000 ha., para uso tradicional. Até 1997, no entanto, a produção total de coca no país manteve-se na faixa de 50 mil ha., superando em muito a quota de plantio legal.

[4] Em 2005, o governo norte-americano destinou US$150 milhões para o combate ao narcotráfico e o incentivo ao desenvolvimento de culturas alternativas à folha de coca.

Durante o governo Banzer, no marco do Plano Dignidade, de 1998, uma política agressiva de erradicação foi adotada a partir de uma estreita cooperação com a ONU e os EUA. Entre 1997 e 2000, a produção total caiu de 45.800 ha. para 14.600 ha., enquanto o preço pago ao agricultor pelo quilo da folha de coca subiu de US$1,60 para US$5,50 no mesmo período. A região de Chapare (departamento de Cochabamba) foi o alvo principal das ações de erradicação que resultaram na redução dos 45 mil ha. plantados, em 1990, para apenas 6 mil ha., em 2001. Ao final de 2000, o governo Banzer chegou a proclamar que o país teria sido o primeiro na história a ter vencido a atividade ilícita das drogas. Todavia, a política de Banzer, continuada pelo seu sucessor, Jorge Quiroga, foi marcada por intensos e violentos conflitos com os plantadores de coca.[5] Ainda, teve como efeito não esperado e não desejado a consolidação de um novo movimento político de alcance nacional liderado por Evo Morales, presidente do Comitê de Coordenação das Seis Federações de Produtores de Coca do Trópico de Cochabamba desde 1996.

Ademais, o plano careceu de solidez, visto que os seus resultados se mostraram tão ilusórios quanto efêmeros ao ignorarem a dimensão econômica e internacional do combate às drogas. A redução abrupta nos cultivos de coca agravou a crise econômica no país ao reduzir significativamente uma receita ilícita que alimentava a economia boliviana. Além disso, na falta de uma política eficaz de desenvolvimento de culturas alternativas, e frente ao alto preço pago pela folha de coca, assistiu-se a um retorno às plantações ilegais, que encontraram como incentivo a diminuição da repressão internamente pelos breves e débeis governos que se seguiram a Quiroga, e o seu aumento externamente, no marco do

[5] Nos meses de janeiro e fevereiro de 2002, os cocaleiros de Chapare promoveram intensos bloqueios de estradas e os conflitos entre os manifestantes e as forças do governo resultaram em 28 mortes. Na Zona Vermelha, área de maior violência, os cocaleiros, muitos dos quais ex-mineiros que migraram para a região nos anos 80 após o fechamento das minas de estanho, usaram seus conhecimentos de explosivos para a fabricação de bombas caseiras na resistência contra os militares.

Plano Colômbia. Percebe-se, então, que entre 2000 e 2004 a redução contínua das plantações colombianas de coca foi acompanhada pelo recrudescimento no Peru e na Bolívia, como resultado do que é chamado "efeito balão".[6] Com efeito, o saldo de 2004 aponta que o aumento de produção na Bolívia e no Peru neutralizou as erradicações obtidas na Colômbia, de modo que a produção global de coca se manteve praticamente estável.

Além dos fatores internacionais, o fracasso no combate ao cultivo ilegal entre 2001 e 2005 também guarda relação com a esfera doméstica. As crises de governabilidade não só afetaram a possibilidade de formulação e execução de uma política sólida, como ainda impuseram ao Executivo a tomada de decisões em cenários de grande turbulência social. Nesse sentido, Evo Morales, ator importante nas manifestações pela renúncia do presidente Sánchez de Lozada, aproveitou sua força nas ruas e obteve do presidente Mesa, em outubro de 2004, um acordo admitindo o cultivo legal de 3.200 ha. no Chapare, enquanto não fosse realizado um amplo estudo para determinar a demanda real de folha de coca para uso tradicional. No período que ora se analisa, portanto, a debilidade do Estado boliviano e a falta de legitimidade dos governos prejudicaram a execução da política antidrogas.

Nesse cenário, o fortalecimento político do movimento cocaleiro trouxe preocupação aos EUA, ocasionando uma série de declarações de funcionários do governo Bush nesse sentido. Mais que isso, os constantes

[6] A partir de 2000, a tendência decrescente se reverteu na Bolívia e, ao fim de 2004 as plantações de coca alcançaram 27.700 ha. O maior salto se deu entre 2003 e 2004, quando a produção passou de 23.600 para 27.700 ha., com um aumento de 38% na área do Chapare, chegando a 10.100 ha., e de 7% em Los Yungas, alcançando 17.300 ha. Também entre 2000 e 2004, a produção de coca aumenta no Peru, enquanto decai continuamente na Colômbia, onde a área total de cultivo foi diminuída pela metade (de 163.300 para 80 mil ha.). Além disso, a Bolívia torna-se parte da rota do tráfico da cocaína peruana em direção a Argentina, Brasil, Chile e Paraguai.

elogios de Morales à Cuba de Fidel e à Venezuela de Chávez fizeram com que muitos em Washington identificassem Havana-Caracas-La Paz como o "eixo do mal" latino-americano, denunciando o financiamento do MAS por petrodólares venezuelanos. Ao fazê-lo, no entanto, os EUA deixaram de compreender que, ao contrário da situação colombiana, os principais atores bolivianos não eram grupos armados, mas agricultores que já se encontravam organizados em sindicatos e partidos políticos com dimensão nacional. O tema, então, exige um diálogo com esses grupos que se fortaleceram frente a violentas políticas de repressão à coca e que vêm buscando cada vez mais utilizar os canais democráticos para expressar sua demanda. Isso representa um dilema real para o relacionamento dos EUA com o futuro presidente Evo Morales, na medida em que a tentativa norte-americana de classificar todos os envolvidos nos circuitos da coca como criminosos, deixando-os de fora do jogo político, agora esbarra em seu objetivo maior de promoção da democracia. Ademais, as manifestações de membros do governo e de analistas dos EUA classificando a Bolívia de "Estado fraco", "Estado falido" ou "narco-Estado" acabaram por suscitar nos bolivianos o sentimento unívoco de temor a uma intervenção externa. Nesse cenário, manter a estratégia de excluir ou demonizar esses novos atores poderia apenas resultar em sua radicalização, o que desestabilizaria ainda mais a democracia boliviana.

Política Comercial

Além da política de erradicação das drogas, a *política comercial boliviana* naturalmente também sofreu com os abalos políticos internos. No período, o país não obteve êxito em conquistar mercado para os dois principais produtos de sua pauta de exportação – o gás natural e a soja –, além de colocar em risco a manutenção das exportações de produtos manufaturados aos EUA.

Desde outubro de 2002, a Bolívia possui preferências em seu comércio com os EUA, com base na Lei de Promoção Comercial e

Erradicação de Drogas na Região Andina (Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act – ATPDEA),[7] que prevê o livre acesso ao mercado norte-americano para mais de cinco mil produtos exportados pelos países andinos, exigindo, como contrapartida, o compromisso desses com a erradicação de drogas. O acordo, que favorece principalmente a exportação de produtos têxteis e manufaturas em couro e madeira produzidos da área industrial de El Alto, expira ao final de 2006. Tendo em vista dar continuidade às preferências, bem como aprofundar a integração comercial, e admitindo as dificuldades no avanço da Área de Livre-Comércio das Américas (ALCA), os EUA deram início, em maio de 2004, à negociação de um tratado de livre-comércio (TLC) com os países andinos. No entanto, a Bolívia, por mais que se interessasse em fazer parte do TLC, participou das negociações com *status* de país observador, visto que ainda não havia aprovado sua nova lei de hidrocarbonetos, tal como exigido pelo governo norte-americano. Com a morosidade nas negociações do TLC, o governo dos EUA adotou nova estratégia bilateral, concluindo as negociações separadamente com o Peru, em dezembro de 2005, e a Colômbia, em fevereiro de 2006.

Com isso, a Bolívia perdeu não só em sua inserção e integração política com os demais países da região andina, mas também terá prejuízos substantivos em seus principais mercados de soja, cuja exportação, em 2005, movimentou cerca de US$450 milhões. Apesar da crescente demanda mundial pelo grão, a Bolívia, carente de boa infra-estrutura para o escoamento de seus produtos, não tem como vender a preços competitivos em mercados mais distantes. O principal destino da soja boliviana tornou-se, então, os seus vizinhos andinos com os quais possui livre acesso, no marco da Comunidade Andina de Nações (CAN). O TLC assinado por Peru e Colômbia com os EUA assegura

[7] O ATPDEA havia sido aprovado em 6 de agosto de 2002 pelo Congresso norte-americano. Antes dele, de 1998 a 2001, a Bolívia teve preferências no comércio com os EUA por conta da Lei de Preferência Comercial para a Região Andina (Andean Trade Preference Act - ATPA).

tarifa zero também à soja norte-americana, subsidiada, com a qual o produto boliviano não consegue competir. A soja boliviana já sofrera outro revés quando, no início de 2005, a Venezuela – destino de 75% da produção – decidiu abrir seu mercado à soja norte-americana no caso de compras governamentais.

Conclusão

A análise das principais questões que estiveram presentes na agenda boliviana nos primeiros cinco anos do século XXI demonstrou um país marcado por instabilidade política e dificuldades de inserção regional e internacional. No âmbito interno, as crises de governabilidade vieram acompanhadas do colapso do sistema de partidos e de intensos conflitos sociais. As eleições de 2005 apontaram para a configuração de um novo sistema político, com crescente descentralização e maior inclusão da população indígena. O processo, no entanto, está apenas começando e ainda é incerto. Depende, em grande medida, da habilidade do governo de Morales em enfrentar as dificuldades que serão colocadas por um Congresso dividido, pelas ruas e pelos novos atores regionais. Do novo presidente se exigirá uma postura de diálogo capaz de incluir no debate político tanto os movimentos sociais como os setores mais conservadores do oriente do país.

No que diz respeito às inserções regional e internacional, a Bolívia perdeu grandes oportunidades devido a problemas de governabilidade: não integra nenhum dos dois grandes projetos de gasoduto, não recuperou o acesso soberano ao Pacífico, e ficou marginalizada das negociações do TLC entre os países andinos e os EUA. Reverter esse isolamento será outro grande desafio do novo presidente.

Não existem respostas políticas fáceis, de efeito imediato, para superar os problemas de âmbitos interno e externo que se apresentam à

Bolívia. São questões complexas, não apenas por envolverem um país no qual o Estado precisa superar uma situação de debilidade, mas também por se desenvolverem além de suas fronteiras nacionais. Nesse sentido, fica claro o papel que os vizinhos sul-americanos, e o Brasil em especial, poderão desempenhar para que a Bolívia retome os trilhos da integração e possa exercer o seu papel não apenas de eixo central, mas também de potência energética regional. O convite para que a Bolívia se torne membro pleno do Mercosul, formulado ao final de 2005, pode ser um primeiro passo importante nessa direção.

Cronologia

2001

10 de maio – O governo e a Central Operária Boliviana (COB) assinam acordo prevendo o aumento do salário mínimo e o reexame da lei antidrogas, pondo fim aos protestos promovidos desde abril.

7 de agosto – Jorge Quiroga Ramírez assume a presidência da República após a renúncia de Hugo Banzer Suárez, por motivos de saúde, a um ano do término de seu mandato.

21 de novembro – O governo consegue acordo com Evo Morales, líder dos cocaleiros, após dezesseis dias de protestos em Chapare, que resultaram em quatro mortos e mais de vinte feridos.

2002

21 de janeiro – Procuradoria Geral da República rejeita o pedido de extradição do ex-ditador e ex-presidente Hugo Banzer, com base em sua suposta participação no Plano Condor, formulado pelo juiz argentino Rodolfo Canicoba.

24 de janeiro – Evo Morales (MAS) perde a imunidade parlamentar em votação na Câmara dos Deputados, sob a acusação de promover subversão nos conflitos entre cocaleiros e forças de segurança que resultaram em 28 mortes durante o mês de janeiro.

5 de maio – O ex-presidente Hugo Banzer Suárez falece.

7 de junho – Chega a La Paz a marcha de milhares de índios guarani, tupi-guarani e quéchua, membros da Confederação dos Povos Indígenas da Bolívia (CIDOB), reivindicando a convocação de uma Assembléia Constituinte.

30 de junho – Eleições gerais para presidente, vice-presidente, deputados e senadores. Disputarão o segundo turno Gonzalo Sánchez de Lozada (MNR) e Evo Morales (MAS).

4 de agosto – Em segundo turno indireto, no Congresso, o candidato Gonzalo Sánchez de Lozada (MNR) é eleito presidente, em aliança com o MIR, a ADN, a UCS, e o Movimento Bolívia Livre (MBL).

6 de agosto – Toma posse o presidente eleito, Gonzalo Sánchez de Lozada (MNR).

25 de setembro – Os EUA anunciam a renovação e expansão de preferências tarifárias a Bolívia, Colômbia e Peru, com base na Lei de Promoção Comercial e Erradicação de Drogas na Região Andina (ATPDEA).

2003

8 de janeiro – Pensionistas, trabalhadores do setor de transportes, camponeses, cocaleiros, membros do Movimento dos Sem Terra (MST) e do MAS protestam por aumento nas pensões. No confronto entre

manifestantes e forças de segurança, onze pessoas morrem.

11 e 12 de fevereiro – Em La Paz, protestos populares contra as políticas de austeridade do governo resultam em 33 mortos e vários feridos, além de saques generalizados e incêndios em prédios públicos.

18 de fevereiro – Os graves conflitos sociais provocam a renúncia coletiva do gabinete do presidente Sánchez de Lozada.

28 de março – O presidente Sánchez de Lozada declara estado de alerta nacional e afirma ter abortado uma tentativa de golpe de Estado articulado para acontecer em abril, e sobre o qual fora alertado por autoridades norte-americanas.

3 de junho – O presidente Sánchez de Lozada convoca o Congresso em sessão extraordinária atendendo à demanda de parlamentares do MAS e do Movimento Indígena Pachakuti (MIP), que promoviam uma greve de fome desde 29 de maio.

5 de agosto – Coalizão do governo de Sánchez de Lozada ganha adesão da NFR, liderada por Manfred Reyes Villa.

Setembro e outubro – Intensas manifestações populares contra o projeto de exportação do gás natural boliviano aos EUA e ao México por um porto chileno resultam em mais de sessenta mortos e quinhentos feridos.

17 de outubro – O presidente Sánchez de Lozada renuncia e parte para o exílio nos EUA. Após a aprovação de sua renúncia pelo Congresso, o vice-presidente Carlos Mesa Gisbert assume a Presidência da República.

14 de novembro – Em Santa Cruz de la Sierra, a XIII Cúpula Ibero-Americana reúne os dezenove chefes de Estado dos países latino-americanos, da Espanha e de Portugal.

16 de dezembro – Assinatura de TLC entre o Mercosul e a Comunidade Andina de Nações (CAN), durante a Cúpula de Montevidéu.

2004

12 de janeiro – O presidente Mesa apresenta a demanda marítima boliviana como um problema de âmbito multilateral durante a Reunião Extraordinária da Cúpula das Américas, em Monterrey.

20 de fevereiro – Aprovação da reforma da Constituição, que passa a contemplar a possibilidade de realização de referendo e de convocação da Assembléia Constituinte, além de estabelecer a desmonopolização da representação partidária.

13 de abril – O presidente Mesa convoca referendo vinculante sobre o gás natural.

18 de julho – Realização do referendo nacional sobre a política de exploração de petróleo e gás natural.

30 de julho – Com base no resultado do referendo nacional, o presidente Mesa apresenta projeto de lei de hidrocarbonetos ao Congresso.

11 de agosto – Os presidentes do Peru, Brasil e Bolívia inauguram a Ponte da Amizade em Cobija, na Bolívia.

9 de setembro – Devido à rejeição, pelo Congresso, do projeto de lei de hidrocarbonetos enviado em julho, o presidente Mesa encaminha um novo texto ao Legislativo.

15 de outubro – O Congresso autoriza o início do processo criminal contra o ex-presidente Sánchez de Lozada e seus quinze ministros, que responderão perante a Suprema Corte de Justiça à acusação de genocídio pelas mortes e agressões ocorridas em outubro de 2003.

23 de novembro – Representantes do governo boliviano reúnem-se com autoridades chilenas para a revisão do ACE 22.

29 de novembro – O presidente Mesa reúne-se com Álvaro Uribe, presidente da Colômbia, em Bogotá, emitindo Declaração Conjunta sobre temas de segurança e defesa, comércio, cooperação técnica, cultural e educacional, infra-estrutura e assuntos regionais.

5 de dezembro – Realizam-se eleições municipais (prefeitos e conselheiros municipais), nas quais o MAS se consolida como partido de maior peso nacional.

2005

12 de janeiro – Sob a pressão de manifestações populares, o presidente Mesa promulga o Decreto Supremo em que se compromete a rescindir o contrato de concessão com a empresa Aguas del Illimani, responsável pelos serviços de água e esgoto nas cidades de El Alto e La Paz.

28 de janeiro – Após protestos no departamento de Santa Cruz, o presidente Mesa promulga Decreto Supremo prevendo a realização de eleições diretas para o governo dos departamentos para 12 de junho.

6 de março – O presidente Mesa anuncia que irá apresentar sua carta de renúncia ao Congresso boliviano, o qual, dois dias depois, decide, unanimemente, pela rejeição da carta.

15 de março – O presidente Mesa apresenta projeto de lei convocando eleições antecipadas para presidente, vice-presidente, deputados, senadores e constituintes para 28 de agosto. Após dois dias, o Congresso rejeita o projeto por maioria.

8 de abril –	O presidente em exercício, senador Hormando Vaca Díez, promulga as reformas do Código Eleitoral e a lei convocatória para as eleições para governador em 12 de agosto.
17 de maio –	Promulgação da nova Lei de Hidrocarbonetos pelo presidente do Congresso, senador Hormando Vaca Díez.
Maio e junho –	Diferentes setores sociais promovem protestos em La Paz, El Alto e outros departamentos do país, pela nacionalização dos hidrocarbonetos e convocação da Assembléia Constituinte.
6 de junho –	O presidente Mesa apresenta sua renúncia, aceita pelo Congresso em 9 de junho, quando o presidente da Corte Suprema de Justiça, Eduardo Rodríguez Veltzé, assume a Presidência.
6 de julho –	O presidente Rodríguez convoca eleições antecipadas para presidente, vice-presidente, senadores, deputados, e governadores, para 4 de dezembro. A eleição dos parlamentares da Assembléia Constituinte e a realização do referendo sobre a questão das autonomias regionais ficam marcadas para o primeiro domingo de julho de 2006.
1º de novembro –	O presidente Rodríguez promulga Decreto Supremo adiando as eleições gerais para 18 de dezembro de 2005 e estabelecendo a nova distribuição dos assentos entre os departamentos na Câmara dos Deputados.
18 de dezembro –	Eleições gerais para presidente, vice-presidente, senadores, deputados, e governadores. O candidato do MAS, Evo Morales Ayma, vence em primeiro turno.

Bibliografia

ALENDA, Stéphanie. (2004), "El malestar democrático (1985-2004)". *Revista Política*, nº 42, pp. 155-178.

ANASTASIA, Fátima; MELO, Carlos Ranulfo & SANTOS, Fabiano. (2004), *Governabilidade e representação política na América do Sul*. Rio de Janeiro, Fundação Konrad Adenauer, São Paulo, Fundação Unesp.

ARRARÁS, Astrid & DEHEZA, Grace. (2005), "Referéndum del Gas en Bolivia 2004: mucho más que un referéndum". *Revista de Ciencia Política*, vol. 25, n° 2, pp. 161-172.

CRABTREE, John & WHITEHEAD, Laurence. (2001), *Towards Democratic Viability*: *the Bolivian Experience*. London, Palgrave.

GAMARRA**,** Eduardo A. (2005), "El Estado, la política de la droga y la democracia en Los Andes". *El Debate Político – Revista Iberoamericana de Análisis Político*, Ano 2, n° 3, pp. 25-47.

GARCÍA LINERA, Alvaro. (2005), "Os movimentos indígenas na Bolívia". *DEP: Diplomacia, Estratégia e Política*, vol. 1, n° 3, abr./jun., pp. 12-31.

HIRST, Monica. (2004), "Consideraciones sobre el diferendo Chile-Bolivia: una mirada desde cerca y desde fuera". *In*: MAIRA, Luis & ROCHA, Javier Murillo de la (eds.), *El Largo Conflicto entre Chile y Bolivia: dos visiones*. Santiago, Taurus, pp. 171-196.

MAYORGA, René Antonio. (2004), "La crisis del sistema de partidos políticos: causas y consecuencias: Caso Bolivia". In: International Institute for Democracy and Electoral Assistance – IDEA, *Partidos políticos en la Región Andina*: *entre la crisis y el cambio*. Lima, pp. 27-49.

PRUDENCIO, Fernando Campero (ed.). (1999), *Bolivia en el Siglo XX*: *la formación de la Bolivia contemporánea*. La Paz, Harvard Club de Bolivia.

QUINTANA, T. Juan Ramón. (2005), "Bolivia, entre la crisis y el caos: ¿Existe una salida negociada?". *Análise de Conjuntura OPSA*, n° 11, outubro, pp. 1-48. Disponível em:http://observatorio.iuperj.br/

artigos_resenhas/boliviaentre%20la%20crisis%20y%20el%20caos.pdf. Acesso em: 30/1/2006.

SILES DEL VALLE, Juan Ignacio. (2004), "A nova política externa da Bolívia". *DEP: Diplomacia, Estratégia e Política*, vol. 1, n° 1, outubro, pp. 22-40.

VAN COTT, Donna Lee (2005), *From Movements to Parties in Latin America: the evolution of ethnic politics*. Cambridge, Cambridge University Press.

III.

BRASIL:
AS DIFICULDADES INTERNAS DA LIDERANÇA REGIONAL

Juliana Erthal*
Bruno Magalhães**

Introdução

Em meio a uma América do Sul que passa por transformações intensas, a estabilidade política e a institucionalização da democracia no Brasil – ambas aprovadas no recente teste de uma transição de poder entre partidos de ideologias divergentes – aparecem como o lado positivo de um cenário dominado pelo tema da corrupção. O maior país da região combinou, nos últimos anos, graves crises políticas e econômicas com estabilidade institucional. Apesar de todas as turbulências enfrentadas, as instituições mantiveram-se fortes e os mecanismos democráticos não deixaram de ser respeitados.

O período foi de grandes transformações para o Partido dos Trabalhadores (PT), o maior partido de esquerda brasileiro, que em 2003 assumiu a Presidência da República pela primeira vez em sua história. Esta foi também a primeira transição entre dois presidentes eleitos por sufrágio universal no período pós-ditadura no país. Candidato à Presidência em 1989, 94 e 98, Luiz Inácio Lula da Silva assumiu o Executivo após vencer as eleições de 2002, no segundo turno, com 61,3% dos votos. A partir de 2004, as mudanças dentro do PT se fizeram mais notáveis: a aproximação com o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) se fortaleceu, o partido expulsou seu setor "radical", sofreu com graves

* Doutoranda em Ciência Política pela *Eberhard Karls Universität Tübingen*, Alemanha, e ex-assistente de coordenação do OPSA (E-mail: jerthal@iuperj.br).
** Graduando em Relações Internacionais pela PUC-Rio e pesquisador do OPSA (E-mail: bmagalhaes@iuperj.br).

denúncias de corrupção e teve uma de suas principais lideranças – o ex-ministro Chefe da Casa Civil – afastado do governo. O processo de desgaste do partido e do governo alcançou seu ápice com denúncias de corrupção ligadas à campanha de Lula, tendo efeitos reais sobre a popularidade do presidente. Sua popularidade, ao final do ano de 2005, havia sofrido os reflexos da crise, recuando para 46,7%, segundo o CNT/ Sensus, enquanto José Serra foi apontado, pela primeira vez, como candidato mais votado em uma simulação de primeiro turno do Ibope para as eleições de 2006, com 37% da preferência contra 31% do presidente.

Entre os eventos políticos dos últimos cinco anos, outros temas também ganharam espaço significativo. A questão da terra e os conflitos no campo, que envolvem movimentos sociais rurais como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e populações indígenas, se fizeram presentes de forma constante. Os problemas energéticos, por outro lado, também foram fonte de preocupação política no período, sendo, no entanto, mais intensos durante os primeiros anos.

O país oscilou entre os dois extremos da América, entre uma aproximação mais ativa com os Estados Unidos ou com os seus vizinhos sul-americanos. Na política externa, a mudança de governo de Fernando Henrique Cardoso para Lula significou uma atenção maior para a região e uma postura mais ativa nas negociações multilaterais. Na América do Sul, o Brasil passou a assumir um papel de liderança cada vez maior, interferindo, inclusive, em impasses diplomáticos – como foi o caso das tensões recentes entre Venezuela e Estados Unidos – e internos, como durante a crise política equatoriana, em abril de 2005. O foco brasileiro mudou do Cone Sul, que tem no Mercosul sua base de articulação, para a América do Sul como um todo. Este movimento, que teve sua expressão maior na criação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), despertou receios em alguns de seus parceiros no processo de integração

regional, ao mesmo tempo em que aumentou a capacidade brasileira de lidar com as suas principais questões por meio da interação com seus vizinhos. A tendência de coordenação de posições conjuntas foi observada também nos âmbitos multilaterais, como nas negociações da Organização Mundial do Comércio (OMC).

Estes temas estão organizados ao longo do capítulo de acordo com três grandes cenários: doméstico, regional e internacional. Ao longo dos cinco anos abrangidos pela análise, foi perceptível o congelamento da agenda política durante os últimos anos do governo FHC – em virtude da crise política e das eleições –, da mesma forma que em 2005, configurando 2003 e 2004 como anos de maior atividade no Estado brasileiro. Estas variações refletem-se nos eventos contidos no artigo, por vezes mais intensos durante a gestão de Lula no governo.

Apesar de terem testemunhado o desempenho de duas gestões diferentes no Executivo, os anos 2001-2005 sofreram com duas grandes crises políticas, ambas centradas no problema da corrupção. No entanto, as crises estiveram sempre restritas nas instituições políticas do país, que não foram ameaçadas durante esses processos. Mesmo com todos os contratempos do período, o Brasil demonstrou possuir uma democracia estável e institucionalizada.

O Brasil dos últimos cinco anos ganhou mais notoriedade internacional, virou-se com clareza para a sua própria região em um movimento que fortaleceu as instituições regionais, ao mesmo tempo em que não deixou de ampliar suas parcerias pelo mundo. As ambições brasileiras são muitas, e em várias ocasiões essa nova disposição gerou atritos com os seus parceiros mais próximos. Entre os mais importantes, estão os membros do Mercosul, em que é preciso cautela, no sentido de manter a dedicação necessária à continuidade do movimento de integração.

Um cenário interno de crises e estabilidade política

Corrupção e crises políticas: as marcas dos governos brasileiros

Os anos 2001-2005 assistiram a uma vitória política significativa no Brasil: a chegada do PT ao Poder Executivo pela primeira vez em sua história. O candidato Luiz Inácio Lula da Silva venceu, no segundo turno, o candidato apoiado pelo governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, seu ex-ministro da Saúde, José Serra. Em meio a escândalos de corrupção e uma intensa disputa interna nas bases de apoio aos diferentes governos, o período foi marcado por crises políticas e econômicas. No campo político, dois ciclos de crises se observaram com intensidades diferentes, mas com padrões de desdobramentos semelhantes: tanto o governo de FHC quanto o de Lula foram abalados, em seu penúltimo ano de mandato, por acusações de corrupção envolvendo os partidos aliados e membros dos partidos dos próprios presidentes.

Ao longo de 2001, uma seqüência de acusações e desentendimentos na base de sustentação ao governo levou a uma fragmentação do apoio a FHC no Congresso e, mais tarde, junto com a proximidade das eleições presidenciais, à dissolução da aliança entre o Partido da Frente Liberal (PFL) e o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Logo nos primeiros meses do ano, durante o processo de escolha dos líderes do Senado e da Câmara dos Deputados, o PFL, importante parceiro do governo, começou a se afastar de seus antigos aliados. Antônio Carlos Magalhães, até então presidente do Senado, levantou uma série de acusações de corrupção contra políticos do PSDB e do PMDB – a principal delas direcionada ao seu sucessor na liderança na Casa, Jader Barbalho, do PMDB.

As denúncias de corrupção foram o centro da crise política que se desdobrou ao longo de 2001. As acusações de Magalhães – ou ACM –

contra Barbalho disseram respeito ao desaparecimento de US$830 milhões da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e também ao mau uso dos recursos do banco estatal do Pará, o Banpará.

Ao mesmo tempo, surgiu a denúncia de que ACM e José Roberto Arruda, do PSDB, haviam instruído uma funcionária da agência de Processamento de Dados do Senado (Prodasen) a extrair informações do sistema de votação secreta da Casa. A denúncia, feita pela própria funcionária, remeteu-se à votação do impedimento do senador Luiz Estêvão, do PMDB, também por acusações de corrupção. Instruído pelo próprio presidente da República, Arruda renunciou ao seu cargo no Congresso, sendo seguido, uma semana depois, por Magalhães. Mais tarde, após sete meses na presidência do Senado, Barbalho também renunciou ao seu mandato. Em meio a esses acontecimentos foram substituídos ministros e a aliança entre os partidos que formavam a base governista – PSDB, PMDB e PFL – se viu abalada. A popularidade de FHC sentiu os efeitos da crise, que junto com a incapacidade do governo em lidar de forma satisfatória com as crises energética e econômica que afetavam o país, levou o índice de aprovação do presidente a 27,9%, em julho de 2001.

A postura de Fernando Henrique durante os escândalos de corrupção variou, indo de um posicionamento crítico em um primeiro momento, com declarações a favor de investigações, até uma desqualificação do processo de instauração de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), proposta pelo PT, então na oposição. É interessante notar a repetição de vários elementos do período de 2001 durante a crise que atingiu o governo Lula ao longo do ano de 2005. A reação de Lula ante a crise que atingiu o seu governo também sofreu uma mudança ao longo do tempo. O mesmo presidente que fez declarações constrangidas em rede nacional, admitindo diversos equívocos em sua administração, passou, em um segundo momento, a desqualificar o processo de apuração das acusações e a minimizar o acontecido.

A enxurrada de denúncias de corrupção envolvendo o governo Lula teve início em 2004, e atingiu instituições públicas como o Banco Central, o Banco do Estado do Paraná (Banestado), o Banco da Amazônia e o Banco do Brasil. Após um início de ano de desestabilização da base governista, com o fracasso do Executivo em coordenar o apoio aos seus projetos no Parlamento e com a saída dos partidos Verde (PV), Democrata Trabalhista (PDT) e Progressista Socialista (PPS) da coalizão de apoio, 2005 assistiu à mais grave crise política do país nos últimos cinco anos. Como resultado das denúncias divulgadas em maio contra Roberto Jefferson, do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), que envolviam o deputado em um esquema de corrupção nas estatais Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) e Instituto de Resseguros do Brasil (IRB), uma série de denúncias apontaram para uma generalização de práticas de corrupção em diversos setores do Estado brasileiro. A mais grave destas denúncias foi tornada pública pelo próprio Jefferson, por meio do jornal *Folha de S. Paulo*, acusando a existência do pagamento de uma mesada com a qual o PT compraria o apoio dos parlamentares do Partido Progressista (PP) e do Partido Liberal (PL). Em meio à criação de nomes de efeito – o pagamento de propinas ficou conhecido como "mensalão" – e à intensa atuação da mídia, que assumiu um papel essencial nas investigações e nas denúncias que não paravam de surgir ao longo da crise, a população brasileira em geral assistiu ao processo quase como a um "espetáculo", como vem sendo a tendência em vários episódios no país. Apesar de algumas manifestações, as reações sociais frente à crise foram relativamente escassas durante o período.

Sob acusações de comandar o esquema das propinas na Câmara dos Deputados, José Dirceu, homem forte na administração petista, afastou-se do cargo de ministro Chefe da Casa Civil, voltou às suas atividades como deputado e teve o seu mandato cassado em novembro, por quebra do decoro parlamentar. O nome do líder petista também foi envolvido entre os suspeitos de comandar, em 2002, o assassinato de

Celso Daniel, então prefeito de Santo André, que mantinha uma campanha anticorrupção. Com o desenrolar da crise e a completa desestruturação da articulação do governo, grande parte de 2005 teve sua agenda dominada pelos impasses políticos do país, com muitos conflitos entre Executivo e Legislativo. Entre as derrotas experimentadas pelo governo durante estes meses, está a vitória do "não" no referendo do desarmamento, que recusou a proposta de proibição do comércio de armas e munição no país.

Entre os períodos de congelamento da agenda política do país em função de crises políticas e denúncias de corrupção – nos anos de 2001 e 2005 – ou de campanhas e disputas eleitorais – em 2002 – destacaram-se os anos de 2003 e 2004 quando, de fato, os temas tratados pelo Executivo e pelo Congresso se apresentaram de forma mais dinâmica. Após as eleições de outubro de 2002, o PMDB adere à coalizão de apoio ao governo Lula, em uma aliança que se concretiza com a eleição de José Sarney para a presidência do Senado, em fevereiro de 2003. Junto com os demais partidos da base governista – composta, então, pelas legendas Partido Comunista do Brasil (PCdoB), Partido Socialista Brasileiro (PSB), PL, PV, PDT, PPS, PP e PTB – o PMDB garantiu a Lula a maioria parlamentar em ambas as Casas do Congresso. Durante esse período foram aprovadas as polêmicas reformas da Previdência e do Judiciário. Esta última introduziu, entre outras mudanças, a criação de um controle externo sobre o Judiciário, por meio do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). Apesar da relativa facilidade do governo em aprovar estas propostas, os processos não se deram sem atritos. Em especial, após a aprovação da reforma do sistema previdenciário o PT expulsou do partido quatro de seus parlamentares: a senadora Heloísa Helena e os deputados Luciana Genro, João Fontes e João Batista Araújo, conhecido como Babá. Os dissidentes estavam entre os líderes da chamada "ala radical" do PT, que vinha entrando em conflito com a ala dominante do partido desde a campanha, quando da escolha de José Alencar, do PL, para a vice-presidência. Após

a vitória nas eleições, os principais motivos de atritos internos foram as propostas de reformas estruturais, a aliança com o PMDB e a política econômica do governo.

Dois temas devem, ainda, ser destacados em meio aos acontecimentos dos últimos anos: a quebra de patentes de medicamentos para o tratamento de pacientes com AIDS, e a retomada da discussão sobre os crimes cometidos durante a ditadura militar. Ambos foram tratados pelos governos brasileiros a partir de uma noção de direitos humanos vinculada diretamente ao indivíduo. O caso dos medicamentos remete-se ao governo de FHC e a seu ministro José Serra que, por sua atuação destacada na pasta da Saúde, obteve a visibilidade necessária para a candidatura à Presidência da República. Durante sua administração no Ministério, o país passou a fabricar, em laboratórios do governo, oito das doze drogas que compõem o coquetel que impede o avanço do HIV, reduzindo, assim, o custo por paciente de US$15 mil para US$4,4 mil, e aumentando a oferta de tratamento gratuito aos brasileiros. Apesar da grande insatisfação gerada junto aos laboratórios que produzem os medicamentos, a argumentação de que o direito à medicação para a AIDS é um direito humano foi aceita pela Organização das Nações Unidas (ONU) e pela Organização Mundial da Saúde (OMS).

Por sua vez, as investigações em relação às violações aos direitos humanos cometidas pelo governo militar tomaram um ritmo mais acelerado durante a administração de Lula. Mais uma vez com o auxílio da mídia, vieram à tona casos de tortura e destruição de documentos confidenciais, em eventos que levaram, inclusive, à renúncia do então ministro da Defesa, José Viegas. Em uma medida de grande importância, Lula determinou que os documentos secretos produzidos pelas agências de segurança brasileiras durante a ditadura, mantidos em sigilo pela Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), fossem transferidos para o acervo do Arquivo Nacional do Rio de Janeiro e disponibilizados ao público em geral.

A estabilização econômica e energética

No âmbito econômico, o ano de 2001 começou bem para as autoridades responsáveis pela condução das contas públicas brasileiras. Mantendo a tendência otimista inaugurada pela recuperação da economia, verificada em 2000 – quando o país alcançou um crescimento de 4,5 pontos percentuais somado a uma taxa de inflação estabilizada na casa dos 6% – o Congresso nacional aprovou, em 5 de janeiro, o primeiro orçamento para o ano.

Partindo também de uma estimativa de crescimento de 4,5%, a previsão orçamentária antecipava um superávit de R$28,1 bilhões, além de gastos em investimentos e projetos de infra-estrutura de mais de R$18 bilhões. Talvez ainda mais simbólico, a regressão da taxa de juros praticados pelo Banco Central sobre os títulos da dívida pública brasileira para a casa de 15,25% ao ano – no menor nível praticado até então durante todo o governo de Fernando Henrique Cardoso –, dava mostras de que a crise que levara à maxidesvalorização do real nos anos anteriores havia, enfim, sido superada.

Em meio a tantos sinais de melhora, contudo, deficiências estruturais do país voltaram a aflorar. Já nos primeiros três meses do ano, a suscetibilidade da economia do país frente a conflitos políticos internos, e a dificuldade em superar o déficit da balança comercial – a despeito do efeito produzido pela desvalorização cambial – serviram como os primeiros sinais de que a recuperação econômica não se daria sem saltos e solavancos.

Às dificuldades internas somava-se a sinalização negativa aos investidores decorrente da crise econômica argentina e o medo de contaminação da economia brasileira. A perspectiva de desaquecimento econômico e a alternância de governo nos Estados Unidos, com a chegada

ao poder do republicano George W. Bush, também se somou aos fatores que levaram o real a atingir, em 19 de março, a sua pior cotação em relação ao dólar desde a crise financeira de 1999, sendo usados como justificas para a elevação da taxa de juros de 15,25% para 15,75%, determinada pelo Banco Central.

A natureza foi responsável pelo baque definitivo. A falta de chuvas, aliada à pouca atenção dedicada pelo governo à modernização da planta energética do país, provocou uma redução de 2/3 nos níveis dos reservatórios nas hidroelétricas brasileiras, responsáveis pela produção de 90% da energia consumida em todo o território nacional. A fim de evitar blecautes e a paralisia total do setor produtivo nacional, o governo viu-se obrigado a anunciar um plano de racionamento e a criação do Comitê para a Coordenação da Crise Energética.

A perspectiva do "apagão" – como ficou conhecida a crise –, além de criar um gargalo à capacidade produtiva do país e a quase estagnação das vendas de produtos dependentes de energia elétrica, contribuiu também para intensificar a especulação contra o real, já alimentada pelo agravamento da crise argentina e a escalada da crise política no Senado. As estimativas de crescimento caíram dos otimistas 4,5%, do início do ano, para resignados 2%, ao mesmo tempo em que a taxa de juros continuou a subir, atingindo, em maio, a casa dos 18,25%.

À custa das amarras à produção, o país alcançou certa estabilidade econômica nos meses de julho e agosto; certos avanços, como um fluxo de investimentos diretos estrangeiros, somados à nova desvalorização do real, deram condições para melhorias nas contas externas, enquanto, internamente, o plano de racionamento de energia começou a mostrar os primeiros efeitos positivos. Tal estabilidade, contudo, foi mais uma vez jogada por terra depois dos ataques terroristas nos Estados Unidos, em setembro, quando o risco Brasil voltou a disparar. Com a aproximação

das eleições, a especulação fortaleceu-se ainda mais e os temores do BC acabaram por se confirmar: o risco país pulou de 700 para 1.200 pontos em junho, colocando o Brasil na terceira pior colocação do mundo, à frente apenas de Argentina e Nigéria.

A fim de combater o cenário de instabilidade, tacitamente vinculado pelos discursos oficiais à ascensão de Lula nas pesquisas, o governo acabou por apelar para o auxílio do FMI, fechando, em agosto, um novo acordo para a abertura de uma linha de crédito de US$30 bilhões, condicionada a uma nova elevação da meta de superávit primário. Com a injeção de moeda forte, o ano de 2002, e com ele o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, encerrou-se com um último momento de relativa estabilidade econômica. Graças a ela o governo pôde evitar uma nova elevação da taxa Selic, mantendo-a no patamar dos 18%. Não obstante, problemas estruturais foram deixados de lado, sendo, talvez, o ritmo lento imposto à retomada da atividade produtiva e a manutenção da vulnerabilidade do país à especulação cambial os dois mais problemáticos.

Com a chegada de Lula ao poder, mantiveram-se as dúvidas quanto à sustentabilidade do modelo praticado. A despeito do relativo sucesso alcançado pela política macroeconômica da gestão petista, simbolizado pela retomada, ainda que tímida, dos índices de crescimento e a expansão das exportações, os custos do crescimento e o seu impacto real têm sido alvo de duras críticas. Conforme antecipado pelo próprio Lula, 2003 foi o ano de "arrumar a casa", reordenar a economia do país e lançar as bases para um novo ciclo de crescimento sustentável. De fato, no melhor desempenho econômico brasileiro em uma década, 2004 encerrou-se deixando um índice de crescimento do PIB estimado em 5,2%, reafirmando as esperanças de que o país entraria, finalmente, na rota de um crescimento de longo prazo. Produção industrial, investimento estrangeiro direto e consumo das famílias; todos cresceram a taxas

expressivas, a reboque de uma taxa de exportação de 17,9%, que superou todas as expectativas.

Em 2005, contudo, o fantasma da vulnerabilidade e da dependência das exportações voltou a dar as caras. Às voltas com a crise política que varreu o país, e comercialmente prejudicada por reveses em seus principais setores exportadores, como os embargos à comercialização de carne bovina e frango que o país teve de enfrentar, a economia brasileira fechou o ano com um crescimento de apenas 2,3%. A situação mostra-se ainda mais alarmante quando colocada em perspectiva: na América do Sul, o PIB brasileiro superou apenas o do Haiti e isso coloca em xeque toda a perspectiva de desenvolvimento que vinha se delineando. Se se tratou de um retrocesso pontual, ou se as deficiências estruturais do país deram mostras de que ainda não foram completamente superadas, é a questão que as autoridades responsáveis pela condução da economia brasileira terão de responder.

As questões da terra: movimentos sociais e meio ambiente

Em meio às dificuldades políticas e econômicas que o país atravessou, em sua maior parte tendo como referência física os centros urbanos e capitais brasileiras, os principais conflitos e incidentes violentos no país se deram no campo. As questões ligadas à terra se sobressaíram como fonte de atritos entre o Estado e diferentes grupos sociais. Entre eles estão os integrantes do MST, grupos indígenas e os movimentos ambientalistas.

O MST manteve, durante os governos de Lula e Fernando Henrique, a sua estratégia de luta pela reforma agrária, com ocupações sistemáticas de propriedades privadas que consideram improdutivas, em atividades que muitas vezes levaram a um confronto direto com as autoridades locais, resultando em mortos e feridos. Ao longo de ambas

as administrações, a manutenção desta prática levou a momentos de tensão com o Executivo, sendo, no entanto, mais amistosa a relação do Movimento com o governo do PT, partido com o qual possui afinidade ideológica. No entanto, apesar desta proximidade com o governo, foi aprovado, em 2005, um relatório, durante as atividades da CPI da Terra na Câmara dos Deputados, que classifica a invasão de terras como ato hediondo e terrorista.

No ano de 2001, ao mesmo tempo em que a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) divulgava a queda do Brasil do *ranking* dos países latino-americanos com maior concentração de terras, indicando uma melhora da situação no país, o MST realizou uma série de ocupações nos estados de Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Pernambuco. No ano seguinte, houve uma intensificação das pressões ao governo, com a ocupação de uma fazenda do presidente Cardoso e a subseqüente prisão de dezesseis líderes do Movimento. Com a eleição de Lula, houve um período inicial de trégua, quebrada nove meses após a posse do novo presidente por conta do assassinato do líder sem-terra Luciano Alves da Silva, em Alagoas, o 45º integrante do Movimento morto ao longo do ano de 2003. As pressões continuaram a se intensificar em 2004 e 2005, quando o MST realizou protestos pela aceleração do processo de reforma agrária e contra a política econômica do governo. Em abril de 2004 foram realizados bloqueios de estradas e inúmeras invasões por todo o país, em uma onda de manifestações que ficou conhecida como "abril vermelho", e que foi arrefecida com a liberação de verbas governamentais para a reforma agrária. Estas atividades se repetiram também em abril de 2005, não chegando a tomar o mesmo vulto do ano anterior.

Não por acaso, as atividades de abril coincidem com o mês em que ocorreu o incidente conhecido como o massacre de Eldorado de Carajás, em 1996. Durante os últimos cinco anos, foram sempre realizadas ações com o objetivo de relembrar o episódio, no qual cerca de duzentos

policiais abriram fogo contra um grupo de 1.100 sem-terra que bloqueavam uma estrada perto de Eldorado dos Carajás, no Pará, matando dezenove militantes. O julgamento dos oficiais responsáveis pelos homicídios teve início em 2002.

No ano anterior, haviam sido condenados os responsáveis pela morte do índio pataxó Galdino dos Santos, ocorrida em 1997. O homicídio foi cometido por cinco jovens na capital brasileira, Brasília. Galdino estava na cidade para pedir a demarcação das terras de sua tribo, no estado da Bahia. A situação dos índios pataxós ilustra a mais importante questão indígena no país nos últimos anos: a luta pela demarcação de suas terras. Como estratégia de pressão, muitos grupos indígenas realizaram ocupações de prédios públicos e até mesmo seqüestro de autoridades. Os conflitos em torno do processo de reconhecimento das áreas mostram um cenário complexo, no qual interesses políticos e econômicos locais tentam interferir nas negociações entre os índios e o Estado. Foi o caso do decreto de homologação em área contínua da Terra Indígena (TI) Raposa/Serra do Sol, em Roraima, que causou reações negativas por parte de índios macuxi, que alegavam que o projeto impediria o desenvolvimento e isolaria as tribos. A área é ocupada pelas tribos Macuxi, Ingarikó, Wapixama, Taurepang e Patamona. Para o Conselho Indígena de Roraima (CIR), o governador do estado, deputados estaduais e produtores de arroz, insatisfeitos com a decisão, estariam por trás do grupo macuxi que realizou protestos.

Ainda no Norte do país, episódios de violência relacionados à questão do meio ambiente também fizeram vítimas. Em fevereiro de 2005, a missionária norte-americana Dorothy Stang foi assassinada. Stang integrava projetos de desenvolvimento sustentável e fazia parte da Comissão Pastoral da Terra (CPT). A proteção ao meio ambiente, e em específico à Amazônia brasileira, vem sendo tema de grande importância nos discursos dos governos do país, sem que as atitudes tomadas ao longo dos últimos anos tenham sido suficientes para alcançar este objetivo.

Apesar da instalação do Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM) em 2002, com o intuito de controlar o tráfego aéreo, detectar queimadas e desmatamentos ilegais e contribuir com diversos outros monitoramentos, em 2003 o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) divulgou imagens que detectavam um aumento de 40% no desmatamento da região, passando dos usuais 18 mil km² ao ano para 25.500 km². Estes dados serviram como fontes de críticas ao governo Lula, que enfrentou também os ambientalistas ao autorizar, junto com a manipulação de células-tronco, a comercialização, produção e pesquisa com transgênicos, por meio do Projeto de Lei de Biossegurança, em 2005.

A região: o Brasil como liderança

Em meio à nova postura brasileira frente ao cenário internacional, destacou-se uma maior atenção para a região sul-americana. O entendimento entre os vizinhos do Sul e a procura por um concerto de interesses, junto com a coordenação de posições conjuntas frente aos demais países do mundo, foram adotados como estratégia pelo governo brasileiro com a chegada de Lula ao poder. Mantendo-se fiel ao princípio de não-intervenção, o Brasil passou, ao mesmo tempo, a exercer de forma mais contundente uma posição de liderança no continente. Neste sentido, destacou-se a participação ativa do Brasil durante a crise político-institucional do Equador, que levou à queda, em abril de 2005, do presidente Lúcio Gutiérrez, destituído pelo Congresso. Após se refugiar na casa do embaixador brasileiro Sérgio Florêncio Sobrinho, onde pediu asilo político ao Brasil, Gutiérrez foi levado por um avião da Forca Aérea Brasileira para Brasília. No mesmo ano, o Brasil ofereceu-se, também, como mediador durante a crise da Bolívia. Em visita a este país, Marco Aurélio Garcia, assessor especial da Presidência da República para assuntos internacionais, reuniu-se com o então presidente Carlos Mesa e com líderes dos principais partidos e da sociedade civil boliviana, defendendo a construção de um consenso político.

A criação de um anel energético insere-se no conjunto de projetos regionais nos quais o Brasil tomou parte. Iniciativa lançada pelos presidentes Néstor Kirchner, da Argentina, e Ricardo Lagos, do Chile, o anel pretende distribuir o gás da reserva peruana de Camisea por um duto de 1.200 km de extensão até o Chile, sendo, depois, repassado para Argentina, Brasil e Uruguai. Paraguai e Venezuela, detentores de grandes recursos energéticos, solicitaram a sua inclusão nas negociações, que prometem melhorar a situação da energia no continente, em que anualmente vários países sofrem com crises cíclicas de abastecimento geradas pela combinação de secas com baixos investimentos em infra-estrutura.

Como exemplo maior da crescente atuação conjunta entre os países da região está a criação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), na qual se encontram todos os países sul-americanos, com o objetivo de promover a coordenação política e a integração econômica, social e cultural entre os seus membros. Dentre as metas da CASA está promover a criação de uma zona de livre-comércio sul-americana, com a busca de uma complementação econômica gradual entre os membros da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), do Mercosul, da Comunidade Andina de Nações (CAN) e da Caribbean Community (CARICOM), além de incentivar a integração física dos países. Nesta matéria, estabeleceu-se como prioridade o desenvolvimento de projetos no âmbito da Iniciativa para a Integração da Infra-Estrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), criada em 2000.

As iniciativas brasileiras recentes despertaram, por muitas vezes, a insatisfação dos demais países da região. As críticas à postura do Brasil se fizeram mais claras dentro do próprio Mercosul, em especial por parte da Argentina, sua companheira na liderança do bloco. Em declarações contrárias à intenção brasileira em ocupar vários cargos em organizações internacionais, o chanceler argentino Rafael Bielsa criou um mal-estar entre os dois países ao declarar, em Washington, no ano de 2005, que o Brasil

estaria se utilizando da CASA para aumentar sua influência sobre seus vizinhos.

No entanto, apesar destes movimentos, o Mercosul sobressaiu-se, ao longo dos últimos anos, como o principal projeto brasileiro de aliança regional. O período se iniciou com grandes dificuldades para o bloco, que além dos conflitos de natureza comercial, que perpassaram constantemente o processo de integração ao longo seu desenvolvimento, os países enfrentavam problemas econômicos e estruturais. A desvalorização do real e a crise argentina, em particular, tiveram graves efeitos sobre o andamento do bloco. Com o fim das crises econômicas e a recuperação das economias, junto com a eleição de governos favoráveis ao processo integracionista na Argentina, no Brasil e no Uruguai, o Mercosul tomou um novo impulso. Como mostras do revigoramento recente da integração temos a criação do Fundo de Convergência Estrutural (Focem), que visa a suavizar as assimetrias internas, e a aprovação do Parlamento, que junto com a criação do Tribunal para Solução de Controvérsias, vem atender a uma demanda forte de Argentina, Paraguai e Uruguai por uma maior institucionalização do Mercosul. Outra mostra do dinamismo recente do bloco é a aceitação da Venezuela como membro pleno do processo de integração.

Um dos principais problemas do bloco, no entanto, permanece sendo a dificuldade em se avançar no aperfeiçoamento da sua União Aduaneira e na formação de um verdadeiro Mercado Comum. As assimetrias entre os quatro parceiros, na qual o Brasil se destaca até mesmo em relação à Argentina, é também ainda fonte de atritos.

Todas as iniciativas do novo governo se somaram no exercício recente mais explícito do potencial de liderança do Brasil na América do Sul. A insatisfação dos demais membros do Mercosul com a expansão do horizonte político do Brasil, que gerou uma tensão entre

aprofundamento e expansão da integração sul-americana, é também um problema que merece a atenção do governo brasileiro, na medida em que pode gerar conseqüências negativas para o Mercosul.

A política externa brasileira

Mantido o zelo pela continuidade e a ojeriza a mudanças abruptas, características da política externa brasileira, os discursos oficiais de inserção internacional do país no intervalo de 2001 a 2005 mostraram-se suficientemente abrangentes, de modo a se manterem fieis à leitura tradicional dos interesses nacionais. O pacifismo, a aquiescência ao direito internacional, a defesa dos princípios de autodeterminação e não-intervenção, e a defesa do pragmatismo como abordagem necessária à ascensão do país à tão almejada condição de potência regional permearam os trabalhos de ambas as gestões, revertendo-se em esforços em prol da conquista de novos mercados, a superação dos entraves comerciais colocados pelos países desenvolvidos e a maior participação do país no palco mundial.

Não obstante, apesar da aura de continuidade que tradicionalmente se tenta imprimir à política externa brasileira, quando analisadas as variações na práxis diplomática do período em questão podemos observar alterações extremamente significativas, em especial na ênfase dedicada à conquista dos objetivos traçados. Na prática, a intensidade com que os governos Fernando Henrique e Lula perseguiram seus objetivos, e as estratégias adotadas nesse sentido, variaram substancialmente, balizando a conclusão de que, no contraste que se impõe entre as duas políticas externas, podemos encontrar mais pontos de ruptura do que de contato.

Fortaleceram-se, na gestão de FHC, os trabalhos no sentido de resgatar a imagem brasileira no exterior. Apelando para as melhoras relativas

observadas nos indicadores econômicos do país, e uma certa predisposição presidencial à diplomacia ativa, o Itamaraty do então chanceler Celso Lafer buscou solidificar o diálogo brasileiro com países, blocos e organismos internacionais que se mostravam estrategicamente interessantes, pelos mais variados motivos.

Considerados um parceiro estratégico da maior importância desde o início mandato, os EUA tiveram sua preponderância consolidada nos dois últimos anos do governo, depois que os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 inauguraram a nova fase da política externa americana, caracterizada pelo unilateralismo e a necessidade de segurança e contenção das forças desagregadoras. Pragmaticamente, o bom relacionamento com os EUA mostrava-se, para o Itamaraty, como a melhor forma de preservar a autonomia brasileira e a sua predominância na região sul-americana.

Os esforços para aumentar a atratividade do país frente ao capital estrangeiro e organismos internacionais deram mostras de sua eficiência. No dia 19 de janeiro de 2001, o Banco Mundial aprovou um empréstimo de US$ 758 milhões para o Brasil, com o intuito de ajudar o país a arcar com seus compromissos no exterior. Talvez ainda mais marcante, em agosto de 2002 o FMI concedeu ao país um empréstimo de US$30 milhões, em um momento crucial para a superação da crise econômica e controle da maxidesvalorização a que o real vinha sendo submetido.

No exercício do caráter universalista de sua diplomacia, o país buscou atuar em diferentes foros de negociação, discutindo simultaneamente questões referentes à implementação da Área de Livre-Comércio das Américas (ALCA) ou à complementaridade econômica entre o Mercosul e a União Européia, além de ater-se a discussões ainda mais amplas, no âmbito da OMC. Num incremento do diálogo sul-sul, as relações bilaterais com parceiros importantes, como China, Rússia e

Índia, foram intensificadas. Temas como a não-proliferação nuclear, terrorismo, direitos humanos e a defesa da democracia ganharam maior relevância, assim como a oficialização da candidatura do país à condição de membro permanente do Conselho de Segurança da ONU, ainda que de forma não insistente.

As negociações multilaterais foram priorizadas, sendo defendidas pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE) como as que ofereceriam maiores chances de sucesso para um país como o Brasil, que em um contexto mais amplo poderia trabalhar por articulações mais fortes. O litígio comercial entre as estatais brasileira e canadense, Embraer e Bombardier, ou a licença compulsória, no âmbito da OMC, para que o Brasil quebrasse a patente dos medicamentos destinados ao tratamento da AIDS, ambos em 2001, foram os casos mais emblemáticos.

As negociações sobre a ALCA foram marcadas pelo entusiasmo moderado dedicado pelo governo brasileiro. Embora tenha defendido o acordo como uma chance efetiva para a modernização da economia do país, a gestão de Fernando Henrique cobrou contrapartidas reais da parte americana, em especial na superação de práticas protecionistas em setores estratégicos. As relações com o Mercosul eram entendidas como prioritárias, e, mais de uma vez, os prazos firmados para a consolidação do acordo hemisférico foram postergados, tendo como exemplo maior os resultados do encontro entre Cardoso e Bush, em março de 2001.

Dentre os passos no sentido de diversificar os relacionamentos bilaterais do país durante a coordenação de Lafer – num *continuum* de processos iniciados na gestão do chanceler Luis Felipe Lampreia –, chamou a atenção o fortalecimento dos laços com a China, que em 2002 atingiu a significativa colocação de segundo maior parceiro comercial brasileiro. No mesmo sentido, as exportações de *commodities* agrícolas para a Rússia cresceram substancialmente, e traços comuns às políticas externas de Brasil

e Índia deram margem a uma intensificação dos esforços de cooperação política e comercial entre os dois países, ainda que de forma tentativa.

A tendência ao universalismo e à diversificação das parcerias manteve-se com a chegada de Lula ao poder, em 2003, mas a ênfase dada à busca por maior participação brasileira no palco mundial e as estratégias adotadas pelo novo MRE – agora sob a coordenação do ministro Celso Amorim e com a participação maior da Assessoria para Assuntos Internacionais da Presidência – tornaram-se substancialmente mais assertivas. A melhoria da imagem do país no exterior e a abertura de novos mercados continuaram sendo temas centrais na agenda do Itamaraty e, mais uma vez, as melhorias na conjuntura econômica do país foram aliadas a uma diplomacia presidencial extremamente ativa, em uma intensificação notória da abordagem adotada na gestão Cardoso.

O bom diálogo com os Estados Unidos continuou a ser entendido como de extrema importância pela chancelaria do governo Lula, mas deixou de se colocar como condição *sine qua non* para a concretização dos objetivos fundamentais da política externa do país. Mais do que o fortalecimento das relações bilaterais, a nova diplomacia de Lula fundou-se numa ênfase na multipolaridade e no tratamento igualitário entre as nações. No relacionamento Brasil-Estados Unidos, este novo comportamento acabou por refletir-se em ações e pequenos eventos com grande valor simbólico, destinados a demonstrar a reciprocidade absoluta que a gestão Lula reivindica. O recrudescimento do controle sobre a entrada de visitantes norte-americanos, determinado em janeiro de 2004, é um exemplo ilustrativo dessa nova política de afirmação dos interesses nacionais, assim como o episódio da cassação do visto de permanência do correspondente do *New York Times*, em maio do mesmo ano, após a controversa matéria referente ao hábito de beber do presidente Lula. Todavia, quando tomado em seu todo, o relacionamento entre os dois países se mantém primordialmente cordial, a despeito de pequenas

contendas e eventuais desacordos comerciais. A vinda ao Brasil da secretária de Estado norte-americana, Condoleezza Rice, a ida aos Estados Unidos do ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, e a primeira visita oficial de George Bush ao Brasil, todos durante o ano de 2005, dão mostras contundentes nesse sentido.

No trato com o FMI, embora o relacionamento do país com o organismo tenha se dado de forma um tanto relutante, o diálogo também se manteve estável. Em 15 de dezembro de 2003, o Fundo anunciou o prolongamento, por mais quinze meses, do crédito *stand by* liberado para o Brasil em setembro do ano anterior. Embora o governo Lula não tenha feito uso do capital disponibilizado, o FMI decidiu ampliar o limite de saque, aumentando a linha de crédito do país para cerca de US$3 bilhões. Dois anos depois, o governo brasileiro anunciou sua opção por antecipar o pagamento da dívida de US$ 15,5 bilhões que o país guardava junto ao Fundo, cujo vencimento estava previsto apenas para os anos de 2006 e 2007, além de quitar o saldo guardado junto ao Clube de Paris – estimado em US$1,74 bilhões.

Os esforços para a diversificação dos parceiros no mundo e a coordenação entre países do sul também se intensificaram com o novo governo, que apelou, na maioria das vezes, para os recursos da diplomacia presidencial ativa e visitas bilaterais. Entre 2002 e 2005, o presidente brasileiro foi quatro vezes ao continente africano, tendo a última missão se iniciado em 10 de abril de 2005, quando Lula se encontrou com autoridades de Camarões, Nigéria, Gana, Guiné-Bissau e Senegal. No mesmo espírito, realizou-se em Brasília, nos dias 10 e 11 de maio seguintes, a primeira Cúpula América do Sul-Países Árabes, em que 22 representantes de governos árabes e doze sul-americanos puderam discutir perspectivas para o fortalecimento dos laços políticos, culturais e econômicos das duas regiões. E os exemplos não param por aí: as missões presidenciais à Ásia, passando por China (maio de 2004), Japão e Coréia do Sul (maio de

2005); a ida de Celso Amorim a Israel (maio de 2005); a realização da feira de negócios "Brasil na reconstrução do Iraque" (setembro de 2005); bem como a viagem oficial ao continente Europeu – contando com visitas a Portugal, Espanha, Itália e Rússia (outubro de 2005) –, são todos indicativos da importância dada pela nova gestão à renovação das parcerias políticas e comerciais brasileiras.

Avançando com o diálogo sul-sul iniciado no governo Cardoso, a chancelaria de Lula buscou estabelecer um círculo efetivo de alianças estratégicas com Estados pares, a fim de que, juntos, os países subdesenvolvidos pudessem aumentar seu poder de barganha no sistema internacional. É esse o caso do relacionamento brasileiro com Índia e África do Sul, no âmbito do projeto IBSA (*India, Brazil and South Africa*), do fortalecimento das relações bilaterais com Rússia e China, e de sua participação, cada vez mais ativa, em grupos de articulação que unem países em desenvolvimento, como o G20, o G77 ou o Cairns. Além da cooperação em setores complementares, esse incremento da coordenação política visa refletir-se em um aumento da influência do Brasil nas negociações multilaterais em que está envolvido, em especial as disputas travadas no âmbito da OMC.

Em termos gerais, apesar de alguns retrocessos pontuais o Brasil tem sido bastante bem-sucedido nesse intento. Só no ano de 2005 o país sagrou-se vitorioso em quatro disputas comerciais travadas contra as duas mais importantes economias mundiais, a União Européia e os Estados Unidos. Entre elas, estão a vitória no foro de arbitragem da OMC contra os norte-americanos, determinando a suspensão dos subsídios do governo aos seus plantadores de algodão, e contra a União Européia, relativa aos subsídios que o bloco estaria concedendo ao seu setor açucareiro. Na outra mão, por sua vez, vale ressaltar o fracasso brasileiro em sua tentativa de emplacar o embaixador Luiz Felipe de Seixas Corrêa como candidato à Secretaria-Geral da OMC, assim como a derrota de João Sayad,

economista e ex-ministro brasileiro, nas eleições para a presidência do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Por fim, vale destacar também a mudança na ênfase depositada pela nova diplomacia de Lula naquele que talvez seja o projeto que melhor simboliza as históricas aspirações brasileiras ao *status* de liderança regional: a conquista de um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU. Assumindo uma postura mais ativa em comparação aos esforços não insistentes – embora concretos – da gestão Cardoso, o Itamaraty buscou associar o pleito brasileiro às demais iniciativas de diversificação e intensificação de seus relacionamentos estratégicos, associando, sempre que possível, o tema da reforma do Conselho às suas negociações políticas e comerciais. Com isso, o país visou a aproveitar o ambiente internacional favorável às negociações acerca da democratização do foro, em um momento em que a reforma do Conselho é ainda, mesmo que perdendo fôlego, um dos pontos mais latentes na agenda de discussão das Nações Unidas.

Para além de compromissos oficializados e apoios declarados, a política externa do governo Lula tentou demonstrar sua disposição em arcar com os custos intrínsecos à sua ascensão ao *status* de potência regional. A decisão brasileira de liderar os trabalhos da Missão da ONU para a estabilização no Haiti (MINUSTAH) é, talvez, o maior marco desse processo. Em 1° de junho de 2004, o Brasil se propôs a enviar cerca de 1.100 militares para o Haiti e assumiu a coordenação da missão. Na ocasião, o tenente-general brasileiro, Augusto Heleno Ribeiro Pereira, foi escolhido para liderar a força internacional de paz, integrada também por contingentes norte-americanos, franceses, canadenses e de países do Caribe, além dos sul-americanos Argentina, Peru e Uruguai.

Mas, o que à vista do Itamaraty representou uma vitória importante para o país, internamente suscitou resistências e questionamentos de certos setores da sociedade civil em função dos custos e do real preparo

das Forças Armadas brasileiras para executar uma missão dessa magnitude. Isso nos deixa diante da principal constatação que hoje se impõe às autoridades responsáveis pela condução da política externa do Brasil: as aspirações brasileiras ao *status* de potência regional dependerão de muito mais do que os ganhos que os países vêm auferindo, em termos de peso político no jogo internacional.

O aumento do poder de barganha e da representatividade do país, em um esforço que implica a democratização das organizações internacionais é, sem dúvida, uma conquista louvável, mas que só terá impacto concreto quando o país demonstrar que está disposto, também, a arcar com os custos dessa participação mais ativa. Isso, nos dias de hoje, não se consegue sem um intenso debate interno e um processo decisório permeável aos interesses da sociedade civil – dois pontos em que a diplomacia brasileira pouco avançou no *intermezzo* 2001-2005. Caracteriza-se, enfim, um paradoxo entre as tendências que o país vem observando na condução de suas questões internas e de sua política externa: pluralismo político e maior responsividade passam a contrastar, cada vez mais, com o insulamento característico da diplomacia brasileira.

Conclusão

No cenário político interno, destacaram-se claramente, nos últimos anos, corrupção e crises políticas e econômicas, que perpassaram de forma semelhante dois governos de partidos completamente distintos, em espectros ideológicos opostos. Apesar desta tendência negativa, no entanto, o país contou com uma democracia consolidada e com instituições fortes, capazes de resistir às turbulências que o Brasil enfrentou e de incorporar, em seus processos, as tensões entre os diferentes grupos políticos.

No campo internacional, o país realizou, nos últimos anos, um movimento em direção à independência, ao mesmo tempo em que se

esforçou em costurar alianças para atingir os seus principais objetivos nas negociações com os países mais poderosos. A ruptura observada durante este período se fez notar na intensidade com que o governo passou a perseguir seus objetivos nas negociações, e na estratégia de alianças políticas adotadas para este fim.

Na região, apesar das dificuldades enfrentadas por muitos países em função da instabilidade política e institucional, a democracia continuou resistindo como opção política, o que favoreceu iniciativas de coordenação e de integração regional. Ao mesmo tempo em que se consolidou um ambiente de maior solidariedade entre os países, o Brasil passou a exercer, de forma mais ativa, a sua posição de liderança na América do Sul. Neste sentido, apesar dos conflitos internos, mostrou-se capaz de arcar com muitas responsabilidades, interferindo de forma positiva nos impasses e agindo de forma assertiva nas negociações com os países mais desenvolvidos. Essa capacidade de atuação potencializou-se a partir da coordenação articulada com seus vizinhos mais próximos, integrantes da CASA, pela qual a maior potência sul-americana passou a contar também, por exemplo, com importantes recursos energéticos de Bolívia, Paraguai, Peru e Venezuela.

As pretensões de liderança regional e de consolidação como ator de peso no cenário internacional do maior e mais desenvolvido país da América do Sul foram dificultadas, entretanto, pelo seu cenário político interno, por vezes conturbado, e pela sua economia, ainda vulnerável a crises esporádicas. Ao mesmo tempo em que se vêem desmoralizados frente aos debates internacionais, governos cobertos por denúncias de práticas ilegais enfrentam dificuldades em administrar iniciativas no âmbito internacional frente à necessidade de lidar com as crises internas. No entanto, o Brasil despontou como liderança clara em sua região. Em meio ao cenário de instabilidade que mina a capacidade de atuação de muitos dos países sul-americanos, o Brasil vem conseguindo aliar estabilidade institucional, capacidade econômica e vantagens comparativas (território,

população, diversificação do parque industrial) com um desejo de liderança cada vez mais acompanhado pela disponibilidade em arcar com os custos que esta implica. Se, no Cone Sul, esta atitude se faz clara pelo seu papel no Mercosul, em relação aos países andinos a estabilidade garante ao Brasil uma capacidade de ação independente. Ao mesmo tempo, o discurso moderado e a vontade de manter alianças políticas e negociações comerciais não apenas com parceiros em desenvolvimento, mas também com as grandes potências mundiais, destacou o país em relação à Venezuela, país que também vem demonstrando pretensões de liderança, mas que adotou uma postura de confronto político mais radical em suas relações diplomáticas. É preciso, no entanto, que esta liderança seja exercida com cautela, de forma a não desgastar suas relações com seus vizinhos. A obtenção da influência regional e internacional desejada pelo Brasil depende também da resolução das dificuldades internas do país, que precisa deixar para trás os ciclos de crises políticas e econômicas que paralisaram seu cenário político nos últimos anos.

Cronologia

2001

2 de fevereiro – Governo dos EUA e Canadá impõem embargo à carne brasileira. Decisão estrangeira gera polêmica em função de possível relação com a disputa comercial que vem sendo travada entre as empresas aéreas brasileira e canadense, Embraer e Bombardier.

26 de março – Fernando Henrique Cardoso se encontra com presidente americano, George Bush, para negociar implantação da Área de Livre-Comércio da Américas (ALCA).

24 de abril – Membros da base governista são envolvidos em denúncias de violação do sistema de votação secreta do Senado e grampos telefônicos ilegais.

27 de abril – Tensões na coalizão governista provocam queda no valor do real e troca de ministros.

18 de maio – Governo anuncia plano de racionamento de energia.

24 de maio – Líder do PSDB no Senado, José Arruda, renuncia a seu mandato, após acusações de violação do sistema de votação da Casa.

25 de maio – Programa de tratamento da AIDS e quebra de patentes causam furor internacional.

30 de maio – Membro do alto escalão do PFL e ex-presidente do Senado, Antônio Carlos Magalhães, renuncia a seu mandato após acusações de violação do sistema de votação da Casa.

18 de setembro – Presidente do Senado, Jader Barbalho, deixa o cargo em função de denúncias relacionadas à Sudam e à Sudene.

2002

31 de janeiro – José Serra é escolhido candidato oficial do PSDB para as eleições à Presidência da República.

1º de março – Fim do racionamento de energia.

7 de março – PFL se retira da coalizão do governo.

23 de março – Presos líderes do MST responsáveis pela invasão da propriedade do presidente Fernando Henrique Cardoso.

21 de junho – Lula sobe nas pesquisas eleitorais, desperta receio nos investidores e gera crise econômica.

26 de julho – Sistema de Vigilância da Amazônica (SIVAM) é inaugurado.

9 de agosto – Secretário do Tesouro dos EUA visita o Brasil e FMI anuncia linha de crédito de US$300 milhões para o país.

27 de outubro – Lula é eleito presidente no segundo turno das eleições.

2003

1º de janeiro –	Lula assume a Presidência e indica novo Ministério.
21 de janeiro –	Ampliação informal da base governista no Legislativo. Facção pró-governista do PMDB adere à base de sustentação do Executivo.
11 de fevereiro –	Governo Lula anuncia cortes no orçamento, de modo a fazer frente ao déficit orçamentário, supostamente legado pela administração anterior.
1º de abril –	Governo Lula anuncia aumento do salário mínimo em meio à onda de protestos contra a proposta de reforma do sistema previdenciário.
8 de julho –	Servidores públicos entram em greve em sinal de protesto à reforma da Previdência.
7 de setembro –	Líder do Movimento dos Sem Terra é assassinado. Fim da trégua ao governo Lula.
25 de setembro –	Autorização do Governo para o cultivo de soja geneticamente modificada gera controvérsias.
11 de dezembro –	Senado brasileiro aprova reforma da Previdência.
14 de dezembro –	Partido dos Trabalhadores expulsa parlamentares dissidentes.
29 de dezembro –	Governo desmente acusações de que estaria se recusando a permitir o acesso da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) à planta de processamento de urânio de Resende.

2004

13 de fevereiro –	Subchefe de Assuntos Parlamentares da Presidência, e homem de confiança do ministro Chefe da Casa Civil, é envolvido em denúncias de corrupção relacionadas à loteria do Estado do Rio de Janeiro.
13 de abril –	Movimento dos Sem Terra intensifica invasões durante o "abril vermelho" e pressiona o governo a acelerar o processo de reforma agrária.

1º de junho – País assume o comando da Missão das Nações Unidas para a estabilização no Haiti.

5 de agosto – Presidente do Banco Central, diretor de política monetária e presidente do Banco do Brasil são envolvidos em denúncias de sonegação fiscal e evasão de divisas.

14 de outubro – Governo autoriza plantio de soja transgênica.

19 de outubro – Governo e AIEA chegam a um acordo e tem início a vistoria na usina de processamento de urânio de Resende.

4 de novembro – José Viegas é substituído por José Alencar no Ministério da Defesa, em meio à polêmica envolvendo as Forças Armadas.

17 de novembro – Senado aprova pacote de medidas destinadas à reforma do Poder Judiciário.

25 de novembro – MST toma as ruas de Brasília para protestar contra a política econômica e pressionar pela aceleração do processo de reforma agrária.

12 de dezembro – Ala oposicionista do PMDB realiza convenção e decide que a legenda deve deixar a base de apoio ao governo.

2005

12 de fevereiro – A missionária americana Dorothy Mae Stang é assassinada por dois pistoleiros da pequena cidade de Anapu, Pará.

2 de março – Câmara dos Deputados aprova Lei de Biossegurança.

24 de abril – Governo brasileiro concede asilo político ao presidente deposto do Equador, Lucio Gutiérrez.

10 de maio – Brasil sedia a primeira Cúpula América do Sul-Países Árabes.

15 de março – Presidente do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), Roberto Jefferson, é envolvido em denúncias de corrupção na Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos.

11 de outubro – Carne brasileira sofre embargo por todo o mundo em função do foco de febre aftosa detectado no Mato Grosso do Sul.

23 de outubro – Referendo nacional decide a favor da manutenção da comercialização de armas de fogo e munição.

5 de novembro – Presidente norte-americano, George Bush, faz sua primeira visita oficial ao território brasileiro.

18 de novembro – Presidente Lula determina a abertura dos arquivos da ditadura.

30 de novembro – Câmara dos Deputados aprova a cassação do mandato de José Dirceu sob a acusação de quebra do decoro parlamentar.

14 de dezembro – José Serra passa Lula em pesquisa do Ibope sobre a disputa presidencial de 2006, enquanto Geraldo Alckmin se aproxima de um empate técnico.

Bibliografia

ALMEIDA, Paulo Roberto de. (2005), "Políticas de integração regional no governo Lula". *Revista do Programa de Mestrado em Direito do UniCEUB*, vol. 2, n° 1, jan./jun.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. (2004), "Um exercício comparativo de política externa: FHC e Lula em perspectiva". *Achegas*, *Revista de Ciência Política*, vol. 17, n° 12, maio.

ANASTASIA, Fátima; MELO, Carlos Ranulfo & SANTOS, Fabiano. (2004), *Governabilidade e representação política na América do Sul*. Rio de Janeiro, Fundação Konrad Adenauer, Fundação Unesp Ed.

COUTINHO, Marcelo Vasconcelos. (2004), "Democracia fora de época". Artigo OPSA, Rio de Janeiro, pp.1-9. Disponível em: http://observatorio.iuperj.br/06b-1.htm. Acesso em 4 de julho de 2006.

FORTUNA, Hernani Goulart. (2002), "O desafio brasileiro no início do século XXI". *Revista de Escola Superior de Guerra*, n° 41, pp. 32-55.

LIMA, Maria Regina Soares de. (2005), "Aspiração internacional e política externa". *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, vol. 82, jan./mar., pp. 4-19.

LIMA, Maria Regina Soares de. (2005), "Autonomia, não-indiferença e pragmatismo: vetores conceituais da política exterior". *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, vol. 83, abr./jun., pp. 16-20.

LIMA, Maria Regina Soares de e Coutinho, Marcelo Vasconcelos. (2006), "Integração moderna". *Análise de Conjuntura OPSA*, n° 1, pp. 1-15, janeiro. Disponível em: http://observatorio.iuperj.br/04b.htm. Acesso em 4 de julho de 2006.

RICÚPERO, Rubens. (2001), *O Brasil e o dilema da globalização*. São Paulo, Editora Senac.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. (2003), "La política exterior del nuevo gobierno brasileño". *Foreign Affairs* em espanhol, vol. 3, n° 1, jan./mar.

VEIGA, Pedro da Motta. (2005), "As negociações comerciais intra e extra-Mercosul". *Análise de Conjuntura OPSA*, n° 3, pp. 1-12, fevereiro. Disponível em: http://observatorio.iuperj.br/04b.htm. Acesso em: 4 de julho de 2006.

IV.

CHILE:
UM PAÍS EM MOVIMENTO

Flávio Leão Pinheiro*

Introdução

O Chile é considerado um país ímpar na América do Sul. Sua singularidade, propalada há tempos, é calcada em fatores que variam desde sua formação territorial, passando pela estabilidade política, e, finalmente, pelo desempenho econômico obtido nas últimas décadas. Os *chilenólogos* Simon Collier e Willian Sater reforçam o estigma da singularidade ao afirmarem que o fato de o país ter estado, até do final do século XIX, ilhado em relação aos vizinhos, pela quase intransponível *cordillera* e pelo deserto do Atacama, e em relação ao resto do mundo, por estar de costas para o Atlântico, consubstanciou-se em fator marcante que diferenciou sua formação nacional dos demais países da região.

Outra característica comumente destacada por historiadores, juristas e cientistas políticos é a estabilidade política da qual o país desfruta, atributo que decorre da solidez das Cartas constitucionais que prevaleceram no país a partir de 1833. Ainda, na última década, muito se tem dito a respeito do desempenho da economia chilena, quando o PIB cresceu à média de 7% a.a. entre 1987 e 1997. Ademais, o bom resultado foi acompanhado de baixas taxas de inflação (média de 2,5% a.a., entre 1998-2005) e uma dívida pública controlada e igualmente baixa (média de 14% do PIB, entre 1996-2005), fatores que contribuíram, de forma decisiva, para que o Chile fosse o primeiro país sul-americano a ter títulos soberanos

*Mestrando em Ciência Política pelo IUPERJ e pesquisador do OPSA (E-mail: fpinheiro@iuperj.br).

com classificação de *investment grade* e para que estivesse bem posicionado no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) medido pela Organização das Nações Unidas (ONU).

Apesar das singularidades, é impossível pensar a dinâmica política chilena fora do contexto sul-americano, especialmente diante dos desafios que a realidade regional impõe. Se, por um lado, os atributos comentados reforçam a imagem da excepcionalidade do país, por outro, eles só podem ser pensados tendo a região como parâmetro. A estabilidade política poderia passar despercebida, não fosse a comparação com os vizinhos. E, mesmo sob uma perspectiva comparada, o processo político chileno guarda semelhanças com o cenário enfrentado pela maioria dos sul-americanos, em especial com aqueles do Cone Sul.

Há também argumentos que nos remetem ao contexto regional no que diz respeito ao desempenho econômico. Não obstante o dinamismo e o elogiado estado das finanças públicas, as mazelas sociais permitem que o Chile seja comparado aos vizinhos, pois, apesar de gerar riqueza, a economia foi ineficiente ao distribuí-la. De acordo com o Coeficiente de Gini, utilizado pela ONU para avaliar o índice de desigualdade social e distribuição de renda, o Chile encontra-se na 113ª posição entre os 124 países da amostra.[1] Entre as 25 nações piores situadas estão também Brasil, Argentina, Colômbia, Venezuela, Peru e Paraguai.

Ao enfrentar o desafio de traçar a agenda política chilena entre os anos de 2001 e 2005, portanto, é imprescindível levantar uma série de pontos que fazem parte – por vontade política ou por imposição da realidade – de uma agenda mais ampla, comum em outros países, como, por exemplo, as investigações e punições de crimes contra os direitos

[1] Entre os 10 países sul-americanos listados, o Chile está na 7ª posição, sendo mais desigual que Equador, Uruguai, Bolívia, Venezuela, Peru e Argentina.

humanos cometidos pelos regimes autoritários na década de 1970, a agenda comercial, entre outros. No entanto, vale a pena ressaltar uma característica marcante do processo político chileno na última década – e que deu origem ao título deste capítulo: o Chile vive uma política dinâmica, marcada por revisão dos crimes da ditadura, reformas constitucionais, tratados de livre-comércio, abertura para o Pacífico, busca de integração sul-americana, situação que culminou em um alto índice de participação nas últimas eleições, de 87,5%, e que vem demandando maior participação do Congresso.

Por fim, faz-se também necessário observar que a análise aqui empreendida coincidirá com o período do governo do presidente Ricardo Lagos (2000-2006). Nesse sentido, busca-se trabalhar não só com cinco anos de política chilena, mas apresentar uma abordagem que permita a compreensão do significado desse governo no processo de transição democrática iniciado em 1988 – ainda em andamento –, mas que progrediu de forma surpreendente, nos últimos anos; e no processo de reinserção do país na comunidade internacional.

O artigo está dividido em três partes. A primeira, aborda a agenda doméstica, com o intuito de apresentar dois processos políticos que caminharam de forma paralela: as reformas constitucionais, que visavam à remoção dos *enclaves autoritários*, resquícios do regime Pinochet, e a luta para investigar, julgar e punir os responsáveis por violações aos direitos humanos nas décadas de 1970 e 1980. De início, porém, há uma breve introdução ao funcionamento das instituições políticas chilenas e à política partidária no último qüinqüênio.

A segunda parte trata da agenda regional, em que se discorre sobre a posição do Chile dentro da agenda de integração sul-americana. Além do mais, comenta-se sobre a instável relação com os países fronteiriços: Argentina, Bolívia e Peru, ao analisar a crise de fornecimento de gás com a Argentina, a intensificação da crise diplomática com a Bolívia

a partir de 2003, e as recentes tensões com o Peru, relativas ao estabelecimento de limites de fronteira marítima.

A terceira parte é sobre a agenda externa, com ênfase na política comercial, na qual se analisa a relação bilateral com os EUA e com a Europa, e a guinada ao Pacífico, guiada pelo paradigma do *regionalismo aberto*. Ao final, segue uma breve conclusão.

Processo político, direitos humanos e reformas constitucionais

Antes de adentrar em análises substantivas a respeito do cotidiano político no Chile, convém apresentar o ambiente no qual as decisões políticas são tomadas, interpretadas e implementadas, ou seja, as regras do jogo, arranjos institucionais que moldam a ação dos atores políticos domésticos.

Dentre os sul-americanos, países que já possuem traços de um presidencialismo forte, o Chile é considerado um caso extremado no que diz respeito aos poderes do presidente da República em face ao Congresso, sendo classificado por alguns cientistas políticos como um exemplo de *hiperpresidencialismo*. O Poder Executivo detém prerrogativas constitucionais que lhe asseguram uma posição privilegiada. Exemplos disso são os poderes de veto do presidente no processo legislativo, somados à capacidade de adequar a agenda das Casas Legislativas por meio do decreto de urgência, além de uma série de casos nos quais o poder de iniciativa é exclusivo do chefe do Executivo, como na questão orçamentária. Além dos poderes constitucionais, outros aspectos institucionais intensificam essa característica, e, se por um lado, não concedem, diretamente, mais poderes ao Executivo, por outro, diminuem o poder de ação do Congresso e colocam em xeque o grau de representatividade política que o sistema oferece. Nesse sentido, cabe, aqui, uma breve discussão sobre as regras definidoras dos sistemas partidário e eleitoral e o poder de veto de grupos que estão alheios ao processo democrático.

No que diz respeito ao sistema eleitoral, conhecido como binominal, trata-se de um sistema majoritário[2] com distritos de magnitude igual a 2. Nele, cada partido apresenta dois candidatos e o eleitor escolhe apenas um. Os partidos só obtêm as duas cadeiras do distrito caso o candidato mais votado receba o dobro de votos do segundo colocado. Na prática, foi um sistema desenvolvido à época da transição democrática negociada (1988-1989), diante da previsível perda de poder de grupos políticos que apoiavam o regime militar. Apesar de respaldado pelo argumento da estabilidade partidária, visava a garantir mais segurança ao segundo partido, neste caso, aos partidos de oposição. Entre outras conseqüências, o sistema é considerado responsável por restringir o acesso de partidos menores ao Parlamento – como ocorre com o Partido Comunista do Chile (PCCh) e com o Partido Humanista (PH) – e por polarizar o sistema partidário em duas coalizões, a oposicionista *Alianza*, formada pela União Democrática Independente (UDI) e pela Renovação Nacional (RN), e a governista *Concertación*, que reúne o Partido Democrata Cristão (PDC), o Partido Socialista (PS), o Partido pela Democracia (PPD) e o Partido Revolucionário Social-Democrata (PRSD). Quanto ao sistema partidário, ele é considerado estável em comparação a outros países da região. Alguns estudos apontam que pelo fato de se caracterizar por um multipartidarismo no qual o partido do presidente é considerado pequeno, impasses e crises entre o Legislativo e o Executivo seriam o resultado político esperado. No entanto, neste tipo de análise não se levam em conta os efeitos de polarização do sistema eleitoral e o alto grau de fidelidade partidária dentro das coalizões parlamentares.

Quanto aos poderes de veto de grupos alheios ao processo democrático, pode-se destacar a autonomia dos militares, em face às

[2] Alguns analistas, baseados na regra de que sistemas majoritários, por definição, têm magnitude distrital igual a 1, consideram o sistema binominal proporcional. Pela baixa magnitude do caso do Chile, considera-se, aqui, o sistema binominal como sendo majoritário.

prerrogativas do Conselho de Segurança Nacional (Cosena), e a composição do Senado, marcada pela presença tanto dos senadores institucionais como dos vitalícios. A autonomia dos militares no sistema político chileno tinha como pilares o fato de o presidente não poder dispensar os chefes militares da Marinha, Exército e Aeronáutica e o poder de veto do Cosena. Já em relação à composição do Senado, dos 48 membros da Casa, 38 eram eleitos por meio do voto popular; os restantes, ou tinham direito ao cargo por já terem ocupado a Presidência da República, ou seriam designados conforme os ditames constitucionais: quatro, pelo Cosena; três, pela Suprema Corte; e dois, pelo chefe do Executivo.

O quadro institucional apresentado impõe um desafio aos analistas políticos: sob o ponto de vista dos aspectos formais, é considerado um sistema de baixa representatividade, o que induziria a pouca participação do Congresso e a crises políticas resultantes da baixa participação da população por meios institucionais. Mas no dia-a-dia da política chilena, vê-se o oposto: aumento da participação popular e crescente interação do Poder Executivo com o Legislativo e outros atores políticos relevantes. Dois fatores explicam esse fenômeno: primeiro, o contexto de conciliação que marcou a primeira década democrática, quando situação e oposição cooperaram em temas centrais para a transição política; segundo, o quadro institucional apresentado, apesar ter vigorado em sua plenitude até meados de 2005, esteve em constante debate, fato que demonstra a insatisfação da classe política diante das instituições domésticas. Ter em mente esse mapa político-institucional, portanto, é fundamental para compreender a recente agenda política chilena, que, entre outros assuntos, discute a própria existência das regras institucionais vigentes.

Processo Político

Nos primeiros anos de mandato do socialista Ricardo Lagos na presidência, não se sabia, ao certo, se o governo seria capaz de consolidar

a agenda política da incompleta transição democrática em razão do cenário político desfavorável do período e da crise econômica que afetou o país. O cenário político tornou-se ainda mais complexo face a três outros fatores. Primeiro, a chegada de Pinochet ao Chile depois de quase dois anos detido na Inglaterra. Políticos *concertacionistas* eram contra o julgamento do general no exterior, pois entendiam que deveria ser julgado no país. Com a chegada do general, aumentou a pressão política sobre o governo para que cumprisse a promessa de que ele seria julgado por tribunais chilenos.

Segundo, a coalizão governista não obteve um bom desempenho nas eleições legislativas de 2001. Apesar de não ter perdido a maioria na Câmara dos Deputados, obteve votação inferior à média das três eleições anteriores (58%). A diferença entre a *Concertación* e a *Alianza* caiu de 20 para 6 cadeiras, um empecilho diante de pretensões de reformar a Constituição. Além do mais, não alcançou maioria no Senado e a UDI tornou-se o maior partido no Congresso. Por fim, desde o primeiro ano de governo, diversas crises políticas envolvendo funcionários do alto escalão serviram para desgastar ainda mais a imagem da *Concertación*, como ocorrido nos escândalos *Gate-gate* e *Inverlink*. O primeiro envolveu o Ministério de Obras Públicas (MOP) e a empresa GATE, acusada de financiar campanhas eleitorais com dinheiro público; o segundo, foi um escândalo financeiro, que resultou na renúncia do então presidente do Banco Central, Carlos Massad, em razão do repasse de informações privilegiadas a consultorias privadas.

A situação política adversa, no entanto, foi superada a partir do momento em que, passadas as conseqüências da crise asiática, a economia voltou a se estabilizar e o país retomou as taxas de crescimentos dos anos 90, e o governo deu sinais de que se empenharia em consolidar as reformas constitucionais e daria atenção especial aos processos contra militares envolvidos nos crimes da ditadura. O saldo político desta nova conjuntura foi positivo, sendo primeiro percebido nas eleições municipais de 2004, e, posteriormente, em 2006, com a vitória da candidata governista, Michelle

Bachelet (PS), para a presidência, e a obtenção de maioria tanto na Câmara como no Senado, situação inédita para o bloco governista.

Julgamento dos crimes contra os direitos humanos e a reforma constitucional

A empreitada para processar e julgar os responsáveis pelas quase três mil vítimas do regime autoritário começou logo no primeiro governo da *Concertación*, com o presidente Patricio Aylwin (1990-1994). Na época, o maior empecilho foi o poder que ainda restava aos militares após o afastamento de Pinochet. Diferente do que ocorreu nas demais ditaduras do Cone Sul, os militares chilenos deixaram o Palácio La Moneda munidos de um alto poder de barganha política, especialmente em razão do legado econômico. Além do mais, a lei de anistia, promulgada às vésperas da abertura, concedeu segurança jurídica àqueles que, porventura, tivessem participado da repressão entre os anos de 1973 e 1978, os mais violentos do regime.

A primeira iniciativa estatal foi organizada no governo Aylwin, quando se criou a Comissão Nacional de Verdade e Reconciliação, sob a tutela do jurista Raúl Rettig. O resultado das investigações foi divulgado em relatório em 1991, responsabilizando os militares por mais de duas mil mortes. A resposta foi imediata: "As Forças Armadas chilenas não vêem razão para pedir perdão diante do que foi feito em sua missão patriótica", dizia a declaração militar em resposta à Comissão. Já no ano de 1993, existiam mais de 800 processos para investigar os crimes da repressão. Insatisfeitos com o andamento das investigações e em uma demonstração de poder, as Forças Armadas organizaram uma marcha de protesto – o *boinazo* – pelas ruas de Santiago. A postura do governo foi de cautela, uma vez que o exemplo argentino inquietava La Moneda.[3]

[3] A partir da abertura democrática na Argentina, com a posse de Raúl Alfonsín, e com o início da luta para o julgamento dos militares envolvidos no regime autoritário, setores do Exército rebelaram-se, no movimento dos *carapintadas*, ocupando quartéis e resistindo às investidas do governo em prol dos direitos humanos e contra a lei de anistia.

À época, Aylwin prontificou-se a promulgar decreto que impunha limites ao julgamento de militares.

Apesar da constante luta dos grupos de defesa dos direitos humanos e da reprimenda das Forças Armadas, tudo parecia estar se acalmando no governo do presidente Eduardo Frei (1996-2000), quando foi proposta a criação de um tribunal especial para julgar crimes contra os direitos humanos A medida parecia ter agradado a militares e a grupos de defesa dos direitos humanos, não fosse a irrupção do caso Pinochet no final dos anos 90.

Ao chegar em Santiago após quase dois anos na Inglaterra sendo o pivô de disputa entre o juiz espanhol, Baltazar Garzón, e a Corte britânica, o ex-comandante-em-chefe das Forças Armadas, ex-presidente, e então senador vitalício, o general Augusto Pinochet estava enfraquecido politicamente. Ainda em 2000, perdeu a imunidade diante do caso *Caravana da Morte* e foi condenado pelo juiz Juan Guzmán a permanecer em prisão domiciliar. A Suprema Corte o declarou incapaz, mas as disputas judiciais não cessaram. Assim, o ex-ditador perdeu a imunidade em processos que julgam o caso *Prats* e a *Operação Condor*, e está sendo processado por seu envolvimento na *Operação Colombo* e no caso *Riggs*. O último processo, que teve início em 2004, merece comentários. É mais uma ação judicial contra o ditador, mas coloca em questão aspectos morais antes não questionados e o enfraquece, ainda mais, politicamente. Trata-se da descoberta de contas secretas no Banco norte-americano Riggs e da suspeita de que o dinheiro teria origem em desvios de verbas públicas. Além do mais, o processo atinge, também, os familiares mais próximos do general, como sua esposa e filhos, acusados por evasão fiscal, fraude e falsificação de documentos.

Diante do afastamento de Pinochet, do reconhecimento por parte das Forças Armadas dos crimes cometidos, do empenho do governo e da atuação da sociedade civil, com especial destaque à Associação de

Familiares de Detentos Desaparecidos (AFDD), militares, como o general Juan Manuel Contreras Sepulveda, ex-chefe da polícia secreta (DINA) durante o período da ditadura militar, entre outros subordinados diretos, foram julgados e condenados por crimes que, à época, ganharam destaque na mídia internacional, como o atentado contra o diplomata Orlando Letelier, ocorrido em Washington, o assassinato do membro do Movimento Esquerda Revolucionária (MIR), Miguel Angel Sandoval e do general Carlos Prats.

Grupos organizados da sociedade civil, como a AFDD, e ONGs internacionais argumentam que resta muito a ser feito, mas concordam que o período de 2001-2005 foi fundamental para a busca de soluções que estavam pendentes desde 1990. Os resultados do *Informe Valech* corroboram esse argumento. Ao final de 2004, as conclusões de outra comissão para avaliar crimes políticos no regime autoritário representaram um divisor de águas. O informe da Comissão sobre Prisão Política e Tortura – o *Informe Valech* – foi uma iniciativa direta do presidente Ricardo Lagos. Mais de 35 mil pessoas foram entrevistadas para ditar o veredicto que todos já sabiam: houve torturas e assassinados na repressão promovida pelo regime do general Pinochet. Diante das evidências do relatório, o governo prontificou-se a indenizar as vítimas do regime. Mais relevante, no entanto, foi o reconhecimento, por parte do Exército, da Marinha e da Aeronáutica, de que houve crimes cometidos pelo Estado.

Paralelo ao julgamento dos crimes contra direitos humanos caminhou o processo de reformas constitucionais. Por diversas vezes foram empreendidas tentativas para se alterar o texto constitucional e eliminar resquícios autoritários do regime Pinochet, mas sem muito sucesso. Às vésperas da abertura democrática, entre os anos de 1988 e 1989, uma primeira reforma constitucional foi elaborada. Neste período, houve uma série de negociações entre a oposição e os militares que saíam. Apesar de

ficar claro que a *democracia protegida* institucionalizada pela Carta de 1980 seria, de uma vez por todas, extinta, as forças conservadoras representadas pelos militares e pela UDI – que já previam uma derrota para a *Concertación* – pretendiam estender sua influência para além do regime autoritário. A idéia era manter uma autonomia militar dentro de um governo civil. Para tanto, as propostas apresentadas pelo governo nas discussões das reformas antes da abertura política visavam a manter o Poder Executivo fraco diante das Forças Armadas e o Legislativo avesso ao pluralismo político. Apesar de a oposição discordar, não houve alternativa. Em face da instabilidade natural da transição de um regime fechado para a democracia, restava aceitar ou comprometer o processo.

Durante 16 anos de governo da *Concertación*, houve nove tentativas de se reformar a Constituição de 1980. Avanços pontuais foram obtidos, como, por exemplo, a supressão do artigo que dispunha que as Forças Armadas eram a guardiã da Constituição. Porém, mesmo tendo a seu favor a maioria na Câmara dos Deputados, a *Concertación* foi incapaz de avançar no processo de reformas sem o apoio da *Alianza*, uma vez que o quórum necessário para reformas constitucionais era de 2/3 em um ambiente legislativo marcado pela sobre-representação da oposição. Só mesmo as mudanças ocorridas no cenário político durante o último qüinqüênio viabilizaram as reformas atuais. A perda de popularidade do general Augusto Pinochet permitiu que as reformas tivessem um peso diferenciado nas disputas políticas domésticas. Assim, setores políticos que eram ligados ao ex-ditador e que participaram ativamente do governo militar, em especial a UDI, optaram por se desvincular da imagem do antigo regime.

Nesse contexto, iniciou-se o processo de negociação política para apresentar ao Chile uma Carta constitucional mais democrática. As conversas entre a *Concertación* e a *Alianza* começaram no Senado, em outubro de 2004, tendo como principal negociador o então ministro

do Interior, José Miguel Insulza. As negociações duraram quase um ano, e finalmente, em setembro 2005, em plena semana da Independência, o presidente Ricardo Lagos pôde promulgar as novas alterações.

O texto constitucional sofreu 58 emendas, dentre as quais se destacam: a competência do presidente para destituir e nomear o comandante-em-chefe das Forças Armadas e o diretor geral dos Carabineros (polícia chilena); extinção do cargo de senador vitalício – hoje, nove membros do Senado estão nesta condição, dentre eles, cinco militares; diminuição das competências do Cosena e sua subordinação direta ao presidente da República; e a retirada do sistema eleitoral binominal do texto constitucional. Além do mais, a reforma eliminou todas as disposições transitórias impostas pelo regime militar e retirou a assinatura de Pinochet do texto oficial, que agora permanece com tão-somente 19 artigos inalterados. Definitivamente, os *enclaves* autoritários foram expurgados.

Duas questões, no entanto, ainda permanecem no centro do debate pós-reformas. A primeira continua sendo o reconhecimento da legitimidade de representação dos povos indígenas, ponto não aceito pela UDI. Outro, é a indefinição em relação ao sistema eleitoral. Grande avanço ocorreu com a retirada dessa engenharia institucional da égide constitucional, mas ainda não está claro se o sistema proporcional, defendido pela *Concertación*, será implementado no curto prazo.

O aprofundamento da democracia no Chile passa, necessariamente, pela supressão dos traços autoritários nas instituições políticas chilenas. Nesse sentido, a promulgação da reforma constitucional foi além de uma simples reforma institucional. Para a história recente do país, foi um marco no processo de transição à democracia, pondo fim aos *enclaves* autoritário*s* da Carta constitucional chilena que havia sido elaborada, inicialmente, em 1980 para legitimar o regime de Pinochet.

Política regional e vizinhança

Após a redemocratização, em 1990, o Chile empenhou-se na tarefa de se reinserir no cenário internacional. Para tanto, desde cedo a diplomacia definiu o espaço regional sul-americano como ponto de partida, pondo em prática o conceito de *regionalismo aberto*. Ao mesmo tempo em que buscava uma participação mais ativa em foros e no comércio internacional, a diplomacia chilena não deixou de lado o processo de integração regional sul-americana. Já no início da década de 90, a política comercial alcançava, com sucesso, grande parte dos países da região. Nesse cenário, a adesão do Chile ao Mercosul como membro associado, em 1996, foi um passo decisivo para a consolidação dessa reaproximação, mesmo sob as mais severas críticas de setores que consideravam a excepcionalidade econômica chilena – sua singularidade – um bem que estaria em risco caso o país estreitasse os laços com a região. Em 2005, o subcontinente representava, para o Chile, 12% de seu mercado exportador e 36% do importador, além de receber mais de 75% do investimento do país no exterior e de ser o principal receptor dos produtos chilenos de maior valor agregado.

Em face aos bons resultados econômicos obtidos e ao interesse do país na integração física regional, o Chile tem apoiado todas as políticas regionais que visem ao aumento de investimentos em infra-estrutura e à abertura comercial. Dessa forma, as críticas ao Mercosul, especialmente no que diz respeito à demanda por aprofundamento do processo de integração e por maior celeridade, o apoio à Área de Livre-Comércio das Américas (ALCA), à Iniciativa para a Integração Regional Sul-Americana (IIRSA) e à Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA) podem, a princípio, parecer contraditórias, mas, na verdade, são coerentes com a busca de mercados. Com a concretização da IIRSA, por exemplo, o Chile poderá consolidar vias comerciais lucrativas por meio dos eixos de integração física dispostos no projeto.

Para além do comércio, o Chile também buscou posição mais ativa no cenário regional. Em 2004, acompanhando Brasil, Argentina e Uruguai, enviou 700 militares na Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH), com gastos orçados em US$30 milhões. No mesmo ano, o presidente Lagos prontificou-se, ao lado do Brasil, a mediar a crise diplomática entre Venezuela e Colômbia, que chegou a paralisar o comércio bilateral.

A atuação da diplomacia chilena na OEA também merece destaque. No início de 2005, o país obteve apoio dos países sul-americanos, com exceção de Bolívia e Peru, e conseguiu eleger para o cargo de Secretário-Geral da Organização o então ministro do Interior, José Miguel Insulza. Pela primeira vez, desde sua fundação, em 1948, Washington não conseguiu apontar o candidato vencedor. Mais interessante, sob a perspectiva regional, foi a capacidade de organização dos países sul-americanos.

Os resultados políticos puderam ser constatados na primeira Assembléia Geral da OEA, sob a direção de Insulza, ocorrida na Flórida. A proposta apresentada pela diplomacia chilena serviu de base para a Declaração da Flórida, em detrimento da posição dos EUA e da oposição aos norte-americanos por parte de países como Argentina, Brasil, México e Venezuela. De início, foi patrocinada por 16 países, e, em seguida, aprovada por unanimidade na Comissão Geral da OEA. O projeto implementa o princípio de cooperação multilateral, medida que, na prática, concede ao secretário-geral maiores atribuições para defender os princípios da Carta Democrática Interamericana. Os EUA defenderam a criação de mecanismo de supervisão dos regimes políticos para a prevenção de crises. A medida foi imediatamente rechaçada pela maioria dos países, em especial, pelos sul-americanos.

Relações bilaterais com Argentina, Bolívia e Peru

Apesar de o discurso oficial da diplomacia chilena pós-Pinochet vir, sistematicamente, marcado pelo viés regional, a relação que o Chile

mantém com seus vizinhos sul-americanos é instável e complexa, especialmente quando se trata dos países fronteiriços, que são Argentina, Bolívia e Peru. Nessas relações bilaterais, há uma agenda tradicional que envolve uma série de disputas de limites territoriais e marítimos e uma volúvel agenda sobre segurança e defesa, que continua em voga e indefinida, mas que demonstra avanços pontuais. Em decorrência de uma maior interdependência dessas democracias, uma nova agenda emerge, marcada, principalmente, pelo aumento do comércio e pela dependência energética. A nova agenda, no entanto, não suprime a antiga. Muito pelo contrário, a incapacidade de os países resolverem pendências da agenda tradicional vem transformando-se em um empecilho para a consolidação da agenda integracionista e interdependentista. A análise das relações bilaterais do Chile com Argentina, Bolívia e Peru corrobora essa assertiva e aponta um paradoxo: em que pese o fato de o Chile ser o país sul-americano mais internacionalizado, não obteve o mesmo sucesso na aproximação com seus vizinhos.

Nas últimas décadas**,** as relações entre Chile e Argentina chegaram a sua máxima tensão na disputa territorial sobre o Canal de Beagle, nos anos de 1977 e 1978. Depois da mediação do Vaticano e de negociações diplomáticas, foi assinado o Tratado de Paz e Amizade, em 1984, na tentativa de resolver o impasse. Diversas questões sobre limites territoriais, no entanto, ficaram pendentes. Com a redemocratização de ambos os países, houve progressos no diálogo bilateral. Um acordo-marco desta fase foi a Declaração Presidencial de 1991, elaborada pelos governos de Carlos Menem e Patricio Aylwin, na qual os dois Estados se comprometeram a pôr um fim às pendências fronteiriças. Paralelo à agenda tradicional, que apesar da Declaração Presidencial ainda permanecia com alguns pontos incertos, o processo de integração gerou, naturalmente, maior aproximação, e a área que gerou maior interdependência foi a energética, uma das principais questões na agenda bilateral dos últimos anos, como bem retratada pela discussão em torno da exportação de gás natural argentino ao Chile, e que vale a pena ser abordada.

Em razão da falta de investimentos no setor energético, em meados de 2003 a Argentina deparou-se com a possibilidade de cortes de energia. Para evitá-los, a opção encontrada pelo governo de Néstor Kirchner foi promover cortes no envio de gás natural para o seu principal comprador, o Chile. Nesse sentido, um imbróglio diplomático foi gerado, pois ao diminuir as emissões de gás natural, a Argentina desrespeitava o Protocolo de Integração Energética assinado entre os dois países, em 1995. Apesar das pressões domésticas no Chile, que demandavam postura mais contundente do governo, e das implicações sobre o desempenho econômico, a diplomacia chilena, a curto prazo, agiu com cautela, negociando o grau e a intensidade dos cortes de envio de gás natural. A longo prazo, no entanto, a saída para o problema foi pensada pelos dois países: aumentar a rede de gasodutos do Cone Sul para aproveitar as reservas de gás do Peru.

O projeto, anunciado oficialmente pelos presidentes Lagos e Kirchner, foi denominado Anel Energético do Cone Sul. A idéia inicial era a construção de gasoduto entre o Chile e o Peru, aproveitando-se da reserva de gás natural peruana de Camisea. O gasoduto, de 1.200 km, iria se conectar à rede em Pisco, no Peru, e aos gasodutos da II Região no Chile, em Tocopilla, permitindo que o gás natural fosse distribuído não só para o Chile, mas também para Argentina, Brasil e Uruguai. De acordo com as negociações iniciais, a construção do anel energético teria um custo aproximado de US$2 bilhões e ficaria pronto em dois anos, com a possibilidade de fornecer aos países integrantes do Cone Sul cerca de 35 milhões de m^3 diários de gás natural.

As negociações estavam em ritmo acelerado; porém, o respaldo do Peru, país que possui a quarta maior reserva de gás natural da região, ainda estava em questão em razão da capacidade de produção de Camisea e dos contratos de fornecimento de gás que o país havia negociado. No cenário de incertezas em relação à participação do Peru e da aproximação da Venezuela ao bloco do Mercosul, uma outra possibilidade fora aventada:

a construção de gasoduto que conectaria as reservas venezuelanas à Argentina e passaria pelo Brasil – o Gasoduto do Sul. O projeto ainda está em estudo, mas já é considerada a alternativa ao Anel Energético do Cone Sul, que em dezembro de 2005 foi deixado de lado pela Argentina. O governo chileno continua atendo às negociações em torno do Gasoduto do Sul. No entanto, não descarta a possibilidade de outros meios de importação de gás natural, como, por exemplo, com a instalação de usina de regasificação para dar suporte à importação de Gás Natural Liquefeito (GNL). O GNL está em discussão no país desde 2004, e, conforme informativos da estatal chilena responsável pelo projeto, *Empresa Nacional del Petróleo*, a previsão é que a usina comece a funcionar a partir de 2008.

No que diz respeito à relação Chile-Bolívia, duas questões são fundamentais para a sua compreensão: Guerra do Pacífico (1879-1883) e gás natural. A Guerra do Pacífico – e o Tratado de Paz, Comércio e Amizade, de 1904 – faz parte da agenda tradicional e se encontra distante de uma solução, fato essencial para explicar porque os dois países não têm relações diplomáticas desde 1978.[4] Por um lado, o Chile não se abre ao diálogo e considera a demanda boliviana um impasse jurídico e que deve ser tratado de forma bilateral; por outro lado, a Bolívia condiciona qualquer negociação à saída soberana para o mar e procura *multilateralizar* a questão. Ao longo do tempo, essa regra se manteve, sofrendo raras variações que não podem ser contabilizadas como progresso. No final dos anos 1970, durante o primeiro governo de Hugo Bánzer, houve uma tentativa de negociação, mas que não obteve resultados positivos. Nem mesmo resolução da OEA, em 1979, seguida do apoio quase que incondicional dos países sul-americanos à proposta boliviana, foi capaz de dar impulso às negociações. Com a redemocratização chilena, no entanto, uma nova aproximação fora ensaiada. Os resultados iniciais foram

[4] Chile e Bolívia não mantêm relações diplomáticas desde 1962, com exceção de um curto período entre os anos de 1975 e 1978. Atualmente, as duas nações permanecem, tão-somente, com relações consulares.

satisfatórios, com a assinatura do Acordo de Complementação Econômica n° 22 (ACE-22), mas não foram capazes de permitir a retomada das relações diplomáticas.

A partir de 2000, um novo elemento entra em cena: o gás. As potencialidades energéticas da Bolívia já eram reconhecidas, mas novas reservas descobertas neste ano transformaram o país em uma potência na região, com a segunda maior reserva de gás. Para a comercialização da matéria-prima, foi criado o consórcio *Pacific LNG*, patrocinado pelas empresas Repsol YPF e a British Petroleum, que planejava a venda de gás liquefeito para os EUA. O corredor de saída seria um gasoduto que desembocaria em algum porto do Pacífico. As opções eram Chile ou Peru. A alternativa economicamente viável escolhida pelo consórcio foi o Chile, mas a insolúvel agenda tradicional prevaleceu na política doméstica e se sobrepôs às escolhas econômicas.

A partir de então, os projetos de exportação foram paralisados para dar lugar à política. Além do mais, por parte da Bolívia, o discurso oficial tornou-se mais contundente em relação ao vizinho, exigindo-se o direito sobre a soberania da faixa litorânea que fora tomada em uma guerra injusta. Debates em foros internacionais foram constantes, mas tampouco geraram resultados.

Sob a perspectiva chilena, a demanda boliviana não gerou mudanças de posição do país. O argumento chileno consiste em reafirmar a prevalência do Tratado de Paz de 1904, e que a Bolívia já detém livre circulação de bens no porto de Arica. Encontros reservados entre as partes foram feitos em 2001 e 2002 em Buenos Aires, mas o clima hostil na Bolívia e a intransigência chilena falaram mais alto. Neste mesmo período os países negociavam o Tratado de Livre-Comércio (TLC), mas, em 2004, o então presidente boliviano, Carlos Mesa, suspendeu as negociações.

Apesar do cenário conflituoso, nos últimos meses de 2005 a relação bilateral tomou novo fôlego e diversas negociações foram

retomadas. No último semestre, o presidente Ricardo Lagos encontrou-se três vezes com o mandatário boliviano, Eduardo Rodríguez, finalizando conversações para dar início a acordos na área comercial, hídrica e migratória. No que diz respeito ao comércio, Bolívia e Chile aprofundaram o ACE-22, que permite que as tarifas de importação de produtos bolivianos no Chile atinjam níveis próximos de 0%, resolvendo os problemas da assimetria nas relações comerciais. As exceções continuaram sendo o açúcar e o trigo. O Chile não exigiu contrapartidas comerciais com a abertura de seu mercado, tratando-se de uma oferta unilateral. No que diz respeito ao acordo hídrico, assinaram memorando de entendimento para estabelecer um programa de intercâmbio, cooperação e informação com o objetivo de se mensurar suas capacidades hídricas, a fim de resolver impasses que dizem respeito ao aproveitamento das águas do rio Silala, manancial na fronteira sul da Bolívia. Por fim, quanto às questões migratórias, acordaram a eliminação da necessidade de uso de passaporte para turista, o que permite que cidadãos chilenos e bolivianos atravessem a fronteira e permaneçam em território vizinho por 90 dias, apresentando, tão-somente, o documento de identidade.

As mudanças políticas ocorridas nos dois países em janeiro de 2006, com a eleição da socialista Michelle Bachelet no Chile, e com a posse de Evo Morales na Bolívia, podem resultar em uma nova perspectiva nas relações bilaterais, já que ambos se mostraram abertos ao diálogo; no entanto, é cedo pra qualquer previsão.

As relações que o Chile mantém com o Peru também são marcadas pela instabilidade, e, tal como com a Bolívia, têm em um dos seus eixos centrais as pendências da Guerra do Pacífico. Nos anos de 1970, quando os dois Estados encontravam-se sob o regime militar, por pouco não se deflagrou uma nova guerra motivada pelo revisionismo nacionalista peruano e pela intransigência chilena. Na década de 1990, com a democracia em voga, foram empreendidas tentativas para se discutir

a agenda tradicional – o Tratado de Lima, assinado em 1929, que delimitava as fronteiras pós-Guerra do Pacífico. Nesse sentido, os presidentes Patrício Aylwin e Alberto Fujimori assinaram as Convenções de Lima em 1992. O documento objetivava rever obrigações criadas pelo Tratado de 1929. Apesar do acordo inicial, o Tratado não foi ratificado nem no Chile, nem no Peru, deixando a questão aberta e indefinida.

Com a saída de Fujimori do poder, esperava-se um movimento de reaproximação, que de fato ocorreu. No campo diplomático-militar, um marco foi a Declaração Presidencial Conjunta, acordada entre os presidentes Ricardo Lagos e Alejandro Toledo, em 2001. O documento possibilitou a criação do Comitê de Segurança e Defesa (Cosede) e do Comitê Permanente de Consulta e Coordenação, que juntos com as Rodadas de Negociações dos Alto Comandos das Forças Armadas, criado em 1985, foram mecanismos fundamentais para se estabelecer medidas de confiança mútua. Os principais meios para tanto foram as consultas para avaliação e homologação dos gastos militares de ambos os países, feito com a ajuda da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (Cepal). No mesmo ano, Chile e Peru assinaram acordo de proteção de investimentos, complementando o ACE-38, de 1998. Os últimos tempos, no entanto, foram marcados por crises na relação bilateral – não só na nova agenda, como na agenda tradicional. Em março de 2005, em meio a brigas da Justiça peruana contra a empresa chilena Lucchetti, de críticas de autoridades peruanas contra a companhia aérea LAN Chile, e de declarações do ex-general equatoriano, Victor Bayas, afirmando que o Chile teria vendido armas ao Equador no período da Guerra do Condor (1995-1998) entre Equador e Peru, deixaram as relações bilaterais ainda mais tensas e deram início à troca de acusações entre autoridades de ambos os países. As autoridades peruanas demandavam explicações, enquanto os chilenos se negavam a reconhecer as vendas. Reuniões bilaterais para se discutir a questão eram marcadas e postergadas, confirmando o grau de desentendimento entre as nações vizinhas. Mas, em meados de 2005, os

presidentes Ricardo Lagos e Alejandro Toledo deram uma declaração conjunta na qual afirmavam que o impasse diplomático estava superado, estabilizando a relação bilateral.

Apesar da aparente distensão, nos últimos meses de 2005 outra questão sensível foi trazida à tona e restabeleceu o clima de tensão entra as duas nações. A causa, desta vez, foi uma disputa de fronteira; o impasse fronteiriço entre Chile e Peru, uma demanda antiga do governo peruano, desta vez teve como estopim a aprovação, pela comissão de Relações Exteriores do Parlamento peruano, de projeto de lei que altera, unilateralmente, as fronteiras marítimas. O projeto foi apoiado, desde o início, pelo presidente Toledo. Nesse sentido, Lima não reconhece acordos de fronteiras com o Chile e apóia a modificação trazida pelo documento legislativo que diz respeito à formatação da linha-base que define a fronteira marítima. O Peru demanda uma linha fronteiriça eqüidistante, contrária à atual, que segue o paralelo da linha da atual fronteira terrestre. De acordo com o projeto, o Peru obteria 30 mil km^2 de mar que hoje pertencem ao Chile. La Moneda defende a manutenção dos limites atuais, afirmando que eles foram definidos em 1952 e 1954, com a assinatura de dois Tratados por ambos os países. Além do mais, em 1969, foi criada uma comissão para inspecionar os limites fronteiriços, fato que, segundo o Chile, corrobora o argumente de que o Peru reconhecia os Tratados. Como desfecho, o documento legislativo foi aprovado pelo Congresso peruano e enviado ao presidente para a promulgação.

Diante da medida unilateral adotada pelo governo peruano, a diplomacia chilena buscou contatos com Argentina, Brasil e Equador, deixando claro que não enviou seus diplomatas para buscar apoio, mas para informar os respectivos Estados a respeito das medidas que estão sendo discutidas no Congresso peruano, com o respaldo do presidente Alejandro Toledo. O mesmo ocorreu com relação à abordagem feita à OEA. A intenção foi informar a instituição e não *multilateralizar* a questão,

mas dispensar o mesmo tratamento que dá às constantes demandas bolivianas, ou seja, reafirmar que se trata de uma questão jurídica e bilateral, e não aceitar a existência de controvérsias; dessa forma, não permitiria vias negociais, como a mediação e a arbitragem, para resolução da celeuma, deixando ao Peru apenas a possibilidade da via jurídica por meio da Corte Internacional de Justiça.

Em meio à crise, a chegada do ex-presidente Alberto Fujimori a Santiago gerou mais tensão, provocando intensas discussões entre os dois governos envolvidos. De início, autoridades peruanas demandaram a expulsão imediata de Fujimori, réu em três processos. Por outro lado, o Chile declarou a impossibilidade do procedimento, uma vez que vigora no país um tratado de extradição assinado com o Peru, em 1932. O caso, que à primeira vista parecia ser o estopim para intensificar a tensão, serviu para abrir diálogo entre as autoridades chilenas e peruanas e distender a relação bilateral. Sobre o futuro da relação bilateral, fazer qualquer previsão é uma tarefa arriscada, pois, além das incertezas que marcam essa relação, os dois países estão trocando de governo.

Política externa e inserção na economia internacional: a busca pelo Pacífico e as relações com os EUA e Europa

Diferente da maioria dos países sul-americanos, que buscaram a integração regional como meio da internacionalização de suas economias, o Chile, desde os anos 90, adota uma estratégia bilateral. Trata-se de uma herança da política econômica liberal do regime militar que sofreu alterações pontuais, mas significativas, ao longo da década de 90, e que se consolidou no último qüinqüênio. Nesse sentido, para além da agenda regional, o governo chileno utilizou a agenda econômica e comercial internacional para ditar o ritmo do processo de reinserção do país na comunidade internacional, optando por consolidar as relações com a Ásia, a América do Norte e a Europa.

No período militar, a idéia que imperou foi a de que o princípio da neutralidade do Estado deveria ser aplicado ao comércio internacional. Dessa forma, o país passou a adotar baixas taxas alfandegárias, sem diferenciá-las de acordo com produtos. Essa política, conhecida como abertura unilateral, prevaleceu no Chile até o início dos anos 1990. A partir de então, os novos dirigentes que assumiram o poder empreenderam uma política comercial mais agressiva, procurando agir no âmbito regional multilateral e bilateral,[5] mas sem retroagir no âmbito unilateral, ou seja, sem interromper o processo de redução gradual das tarifas alfandegárias. Nada obstante as várias alternativas à disposição, a política bilateral foi, sem dúvida, a mais utilizada, pois além de propiciar maior eficiência em temas prioritários para o Chile – como a desregulamentação de serviços financeiros, de telecomunicações e de infra-estrutura – seguiu considerações mais amplas da política externa chilena, qual seja, maior integração e atuação na comunidade internacional, com a predominância dos interesses econômico-comerciais e destacando a *excepcionalidade* chilena tal como ocorreu na *diplomacia da reinserción*, de Aylwin, e na *diplomacia para el desarrollo*, de Frei.

A implementação da política dos acordos bilaterais dos anos 90, de maneira geral, deu-se por meio de acordos de livre-comércio de caráter amplo, que incorporam distintas dimensões, como serviços, proteções de investimento, propriedade intelectual, entre outros. Nos últimos anos, o Chile fez uso de quatro tipos de acordos: sob o marco regulatório da Aladi, dos Acordos de Complementação Econômica (ACEs), geralmente restritos ao comércio de bens manufaturados e de produtos agrícolas; dos TLCs *à la Nafta*, que cobrem uma ampla área, como serviços, investimentos e propriedade intelectual, além de definir regras para instauração de sistema de solução de controvérsias; dos acordos

[5] No âmbito regional, atuando no Mercosul, na Associação de Cooperação Econômica da Ásia e do Pacífico e apoiando a Área de Livre-Comércio das Américas; no multilateral, na Organização Mundial do Comércio (OMC); e no bilateral, por meio dos Tratados de Livre-Comércio (TLCs).

modelo OMC/GATT, que são mais amplos que os ACEs, mas menos específicos que os TLCs *à la Nafta*; por fim, dos modelos de acordo assinado com o Mercosul, que possui uma ambiciosa agenda de integração, com matérias relacionadas à integração física e fronteiras, mas com poucas disposições normativas, se comparado aos TLCs.

Diante deste quadro, o governo Lagos intensificou a política da inserção bilateral como ênfase nos aspectos comerciais. Entre os anos de 2001 e 2005, o Chile assinou TLCs *à la Nafta* com os EUA (2003), com a Coréia do Sul (2003), com a Associação Européia de Livre-Comércio (AELC) – Islândia, Noruega Suíça e Liechtenstein – (2003) e com a China (2005). Assinou acordos de associação, modelo OMC/GATT, com a União Européia (2002) e como o P3 – Nova Zelândia, Singapura e Brunei. Com a Índia (2005), fechou acordo de alcance parcial. Além do mais, está em fase avançada de negociações de TLC com o Japão, com o Peru e com o Equador. Porém, com os dois últimos, o processo de negociação é instável, muito sensível aos humores da política sul-americana e da agenda tradicional.

Nesse cenário, a tentativa bem-sucedida de aproximação com a Ásia, apesar de não ter início no governo Lagos, apresentou grandes avanços nos últimos três anos. Diante do discurso oficial, que aponta a América do Sul com posição privilegiada em sua política externa, os movimentos em direção ao Pacífico podem parecer contraditórios. Porém, nesta lógica, prevalece a estratégia de se transformar na porta de entrada dos asiáticos na América do Sul, ou, como descreveu a então ministra das Relações Exteriores, Soledad Alvear (2000-2004), "consolidar nossa condição de ponte entre o Pacífico e a América Latina". Desde de 1992, o país lutava para se inserir na Associação de Cooperação Econômica da Ásia (Apec), que congrega mais de 50% do PIB mundial, fato que se concretizou em 1994. A partir de então, além de se esforçar para cumprir as *metas de Bogor* – liberalizar a economia até 2010 –, o Chile participa, ativamente, do

grupo (sediou encontro do grupo em 2004, em Santiago), buscando maior interação com os asiáticos, conforme apontam os acordos assinados com China, Índia, Coréia do Sul e as negociações com o Japão.

Ao lado da aproximação com a Ásia, o segundo traço de destaque da política externa do período democrático pós-Pinochet, e que está sendo consolidada no último qüinqüênio, diz respeito à reaproximação com os EUA, país com o qual o Chile, em sua história recente, manteve uma relação próxima, porém instável. Desde 1973, a posição dos EUA em relação ao Chile variou da oposição aberta, à época do governo de Salvador Allende (1970-1973), ao apoio inicial ao regime militar; anos mais tarde, a luta a favor dos direitos humanos e a oposição à fase mais violenta da ditadura de Pinochet foram marcas do governo Carter, substituído pelo apoio concedido a Pinochet durante o primeiro governo Reagan e as pressões políticas que esse mesmo governo, em seu segundo mandato, resolveu exercer contra o general-presidente. Nesse sentido, pode-se afirmar que a diplomacia norte-americana foi decisiva tanto para dar início como para pôr um fim ao governo autoritário do general Augusto Pinochet.

Apesar de um contexto inteiramente novo daquele dos anos 70 e 80, nos últimos anos as relações entre Chile e EUA têm sido também marcadas por altos e baixos. Nos primeiros anos do governo Aylwin houve uma aproximação de caráter militar, que se reflete, hoje em dia, no fato de o Chile ser o primeiro país sul-americano a ter caças F-16, episódio que incomoda os Estados vizinhos e gera acusações de que os EUA estão incentivando uma nova corrida armamentista na região. Na mesma época, a diplomacia chilena apoiou a Iniciativa das Américas, organizada pelo governo Bush, em 1994, e se arriscou em uma frustrada tentativa de fazer parte do Acordo de Livre-Comércio da América do Norte (NAFTA). Nos anos finais do governo Clinton, o tema do livre-comércio foi novamente aventado, e a partir de então, deu-se início a uma complexa

negociação comercial entre o Chile e os EUA, que resultou em um TLC, assinado em 2003 pelos presidentes Ricardo Lagos e George W. Bush. O TLC EUA-Chile, no entanto, teve diferentes significados para as partes envolvidas. Para os EUA, foi o início da rede de acordos bilaterais que o país começou a lançar sobre a América Latina, estratégia impulsionada pelo relativo fracasso da ALCA. Mas, para o Chile, o sucesso da TLC consolidou a política comercial e o modelo institucional de negociações domésticas, que capacitaram o país para futuras investidas.

Não obstante o êxito do acordo comercial, marco da diplomacia econômica chilena e da relação bilateral EUA-Chile, ele não foi, tampouco será, garantidor da estabilidade entre os dois países, fato confirmado pela reação norte-americana ante a posição do governo Lagos sobre a guerra contra o Iraque, em 2003. Antes da conclusão das negociações comerciais, o governo chileno sofreu grande pressão de Washington, que chegou a condicionar a assinatura do TLC ao apoio à Guerra do Iraque (2003). À época, o Chile ocupava cadeira no Conselho de Segurança da ONU e se negou a apoiar a solução beligerante, baseando sua decisão no princípio da paz negociada e da prevalência do multilateralismo em face ao que chamou de "unilateralismo dos EUA".

Por fim, a aproveitado-se da maior aproximação entre os europeus e latino-americanos, com especial destaque para a II Cúpula União Européia-América Latina e Caribe (UE-ALC), ocorrida em 2002, em Madri, o Chile colocou em prática sua *expertise* comercial e selou os laços econômicos e cooperativos com a União Européia (UE). Já nos anos 90, o continente europeu podia ser considerado o principal parceiro comercial e investidor internacional no Chile, contando com considerável participação nos setores energético e financeiro. Em 1996, após a UE ter definido o acordo-marco com o Mercosul, o bloco iniciou negociações com o governo Frei, mas que foram paralisadas durante a crise financeira asiática, quando a economia chilena, dentre as latino-americanas, foi uma

das mais prejudicadas. No entanto, a partir de 1999, no encontro entre representantes do Grupo do Rio e da UE, que se institucionalizou sob a forma da Cúpula UE-ALC, as conversas foram retomadas, resultando na assinatura do acordo de associação comercial, em 2002. Recentemente, a diplomacia chilena assinou acordo de livre-comércio com AELC, consolidando os laços comerciais com o velho continente.

Apesar do aspecto comercial marcar a recente aproximação entre chilenos e europeus, a relação Europa-Chile é mais complexa do que o simples apelo comercial, que, em menor grau, parece calcar a relação Chile-Ásia. A *agenda européia* implica a reafirmação de princípios basilares que a diplomacia chilena busca retomar após a abertura política e a consolidação democrática da década de 1990 Entre eles, estão a defesa do multilateralismo, dos direitos humanos e do meio ambiente. A adoção desses princípios representa a repulsa à política do general Pinochet, época em que, para a comunidade internacional, o Chile foi considerado um *Estado-pária*, e junto com a política comercial ativa, consolida a reinserção chilena na comunidade internacional.

Conclusão

Apesar do discurso da excepcionalidade chilena, de constante presença na mídia e na academia, a análise do panorama político entre os anos de 2001 e 2005 permite a constatação de que o Chile é tão sul-americano quanto todos os seus vizinhos, compartilhando uma agenda que trata de temas comuns, como transição democrática, direitos humanos, crises políticas, combate à desigualdade social, integração regional, entre outros. Nesse contexto, buscou-se apresentar a dinâmica política chilena durante o governo Lagos, que coincide com o período estudado. Pontos de continuidade com governos anteriores ficaram por conta da política econômica ortodoxa e da agressiva política comercial adotada, receita que garantiu ao país excelente desempenho econômico nas últimas décadas.

Na política partidária, a manutenção da *Concertación* no comando do Poder Executivo e do Legislativo é outro exemplo.

A consolidação de importantes processos políticos também marcou o período. A transição democrática, uma agenda ampla e complexa, dependendo de reformas institucionais e do enfrentamento com setores militares, é o melhor exemplo. Apesar de ter sido iniciada antes mesmo da posse do presidente Aylwin, em 1990, seu desfecho ocorreu no último qüinqüênio. Neste período, destacam-se a eficiência da Justiça chilena, ao tratar dos julgamentos dos crimes cometidos na ditadura, e o desempenho, tanto do governo como da oposição, na concretização de importantes reformas constitucionais responsáveis por expurgar, de uma vez por todas, os resquícios institucionais autoritários do texto constitucional.

Por fim, ao lado de continuidades e de consolidações, novas tendências também emergiram, como foi o caso do reposicionamento do Chile no que diz respeito à política regional. O país sempre foi visto com desconfiança pelos vizinhos sul-americanos em razão de disputas territoriais históricas com Bolívia e Peru, e por colocar em prática estratégias de inserção internacional diferentes das dos demais países sul-americanos. Nos últimos anos, no entanto, a participação mais ativa da diplomacia chilena nos foros regionais e em importantes eventos em prol da integração sul-americana corrobora esse argumento.

É essa agenda, portanto, que ditará a atuação da presidente recém-eleita, Michelle Bachelet (PS). Mudanças institucionais ainda são esperadas, tal como o aprofundamento das relações comerciais com os países asiáticos, atuação mais ativa no âmbito regional e maior atenção aos programas sociais, com o objetivo de dividir com a população os frutos do desempenho econômico. No entanto, o cenário político doméstico, especialmente no que diz respeito à dinâmica dentro da coalizão governista,

pode dificultar a atuação de Bachelet, especialmente diante de seu mandado reduzido, de 4 anos.

Cronologia

2001

6 de janeiro –	Anúncio de que o Chile tem planos de comprar doze caças F-16 dos Estados Unidos causa apreensão em países vizinhos.
31 de janeiro –	Pinochet é considerado apto a ser defender em julgamento de crimes cometidos durante ditadura militar.
12 de fevereiro –	Famílias de vítimas da ditadura iniciam processo contra militares e ex-membros do DINA.
13 de junho –	Renúncia de comandante-em-chefe da Marinha instaura crise e pode facilitar mudanças constitucionais.
7 de julho –	UDI e RN não chegam a um consenso e apresentam listas parlamentares separadas para as eleições legislativas.
9 de julho –	Justiça chilena declara o general Augusto Pinochet mentalmente incapaz de seguir em juízo.
17 de julho –	Data das eleições é alterada em razão da perda de prazo do PDC para registro de seus candidatos.
17 de agosto –	Crise argentina é tema de encontro do Grupo do Rio, realizada em Santiago.
16 de dezembro –	Concertación sofre derrota nas eleições legislativas para a Câmara e para o Senado.

2002

8 de janeiro –	O presidente Ricardo Lagos anuncia a primeira reforma ministerial.

16 de janeiro – Diretor do serviço de inteligência é acusado de obstrução da justiça e pode deixar o cargo.

18 de maio – Assinado Acordo de Livre-Comércio entre o Chile e a União Européia.

9 de julho – Pinochet renuncia ao cargo de senador institucional em razão de processos judiciais.

8 de outubro – Justiça chilena ordena prisão de militares envolvidos no Comando Conjunto.

13 de outubro – O general Patrício Ríos renuncia ao cargo de comandante-em-chefe da Força Aérea após omitir informações e oferecer evidências falsas em processo judicial.

31 de outubro – Lagos anuncia medidas para dar maior transparência ao setor público.

12 de novembro – FMI aprova a admissão do Chile entre os países credores.

11 de dezembro – Governo anuncia que foram fechadas as negociações de Tratado de Livre-Comércio com os Estados Unidos.

30 de dezembro – Anúncio de compra de armamentos recebe críticas da oposição e dos países vizinhos.

2003

21 de janeiro – Em razão das recentes escândalos políticos envolvendo altas autoridades, governo reúne-se com oposição para firmar pacto anticorrupção.

15 de fevereiro – Chile e Coréia do Sul firmam Acordo de Livre-Comércio.

25 de fevereiro – Juan Manuel Contreras Sepúlveda, ex-chefe da política secreta chilena (DINA), é condenado a 15 anos de prisão em razão de crimes cometidos durante a ditadura militar.

28 de fevereiro – O presidente Ricardo Lagos anuncia reforma ministerial.

1º de abril – O presidente do Banco Central (BCCh), Carlos Massad, renuncia em razão do escândalo Inverlink.

1º de maio – Senado aprova lei para regular financiamento de campanha; Chile destrói 72 mil minas terrestres na região de Punta Arenas, atendendo a acordo com o Peru e a tratados internacionais.

6 de junho – Chile e EUA assinam histórico Tratado de Livre-Comércio.

10 de outubro – Pesquisa de opinião sobre eleições presidenciais de 2005 apontam superioridade da ministra da Defesa, Michelle Bachelet.

14 de novembro – Declarações do presidente venezuelano, Hugo Chávez, a favor da demanda marítima da Bolívia irritam diplomatas chilenos.

2004

13 de janeiro – Bolívia acusa intransigência chilena durante a Cúpula das Américas, em Monterey.

16 de março – Autoridades peruanas e chilenas reúnem-se para discutir os recentes impasses diplomáticos.

1º de abril – Governo argentino decide diminuir o volume médio de gás natural exportado ao Chile e rompe protocolo energético acordado em 1995.

7 de maio – Aprovada com folga na Câmara dos Deputados, o presidente Ricardo Lagos sanciona Lei do Divórcio.

28 de maio – A Corte de Apelações de Santiago determinou a perda de imunidade de Pinochet, que poderá ser julgado por participação na Operação Condor.

14 de julho – Comissão do Senado norte-americano informa à justiça chilena a existência de contas ilegais de Pinochet no Riggs Bank;

6 de outubro – Acordo político é fechado entre governo e oposição para dar início às reformas constitucionais.

31 de outubro – Com 48% dos votos, Concertación sai vitoriosa das eleições municipais.

21 de novembro – Santiago recebe 21 líderes para a 12ª Reunião Anual da Apec.

22 de novembro – Chile e Japão criam grupo de estudo tripartite e oficializam início de negociação comercial.

28 de novembro – Relatório sobre diretos humanos, patrocinado pelo governo, indica que houve 28 mil vítimas no regime militar.

2005

27 de abril – Bachelet e Alvear se enfrentam no primeiro debate das primárias da Concertación para definir a candidata à presidência.

26 de abril – Autoridades peruanas acusam o Chile por vender armas ao Equador durante a Guerra do Condor.

2 de maio – José Miguel Insulza, candidato apresentado pelo Chile e que obteve apoio da maioria dos sul-americanos, é o novo secretário-geral da OEA.

24 de maio – A democrata cristã, Soledad Alvear, renuncia à pré-candidatura em favor da socialista Michelle Bachelet.

10 de junho – Em encontro entre os presidentes Ricardo Lagos e Néstor Kirchner, é apresentado projeto do Anel Energético do Cone Sul.

22 de junho – Congresso aprova a criação de comissões para investigar contratos da estatal Codelco com consultorias particulares.

16 de setembro – O presidente Ricardo Lagos promulga reforma constitucional que expurgar os enclaves autoritários da Constituição de 1980.

13 de outubro –	Chile e Bolívia terminam negociação para aprofundar a cooperação econômica sob o marco do Acordo de Complementação Econômica n° 22 (ACE-22).
3 de novembro –	A chancelaria chilena rechaça aprovação de lei peruana que altera linha fronteiriça de forma unilateral.
28 de novembro –	Chile e China anunciam a assinatura de Tratado de Livre-Comércio.
13 de dezembro –	Michelle Bachelet e Sebastián Piñera passam para o 2º turno e Concertación garante maioria na Câmara e no Senado.

Bibliografia

ANASTASIA, Fátima; MELO, Carlos Ranulfo & SANTOS, Fabiano. (2004), *Governabilidade e representação política na América do Sul*. São Paulo, Editora Unesp.

AYLWIN, Marian; BASCUÑAN, Carlos; CORREA, Sofia; SERRANO, Cristian G. S. e TAGLE, Matia. (2005), *Chile en el siglo XX*. Santiago, Ed. Planeta.

CABRERA, José Miguel Piuzzi. (2004), "La relación cívico-militar en los nuevos escenarios de seguridad y defensa hemisférica: su impacto en la relación peruano-chilena". *Revista de Ciencia Política*, vol. XXIV, nº 2, pp. 204-211.

CAREY, John M. (2002), "Parties, coalitions, and the Chilean Congress in the 1990s". *In* Scott Morgenstern e Benito Nacif, *Legislative politics in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press.

CAREY, John M. e BALDEZ, Lisa. (2001), "Budget procedure and fiscal restrain in post-transition Chile". *In* Stephen Haggard e Mathew D. McCubbins, *Presidents, parliaments, and policy*. Cambridge, Cambridge University Press.

COLLIER, Simon e SATER, Willian F. (1999), *Historia de Chile: 1808-1994*. Madri, Cambridge University Press.

DEUSTUA, Alejandro. (2004), "Perú, Bolivia y Chile: por una nueva relación trilateral". *Revista de Ciencia Política*, vol. XXIV, nº 2, pp. 212-227.

ELIZONDO, José Rodríguez. (2004), *Chile-Perú: el siglo que vivimos en peligro*. Santiago, Ed. Random House Mandadori.

HIRST, Monica; MARIA, Luis e DE LA ROCHA, Javier Murillo. (2004), *El largo conflicto entre Chile y Bolívia. Dos visiones*. Santiago de Chile, Ed. Taurus.

HUNEEUS, Carlos. (2001), *El régimen de Pinochet*. Santiago, Editorial Sudamericana.

HUNEEUS, Carlos. (2001), "La derecha en Chile después de Pinochet". *Working Paper*, em http://www.nd.edu/~kellogg/WPS/285.pdf

HUNEEUS, Carlos e BERRÌOS, Fabiola. (2003), "El Congreso Nacional en un régimen presidencial. El caso de Chile". *Revista de Derecho Público*, vol. 66, pp. 61-97.

INSULZA, José Miguel, (1998), *Ensayos sobre política exterior de Chile*. Santiago, Editoral Los Andes.

NAVIA, Patricio e HEISS, Claudia. (2003), "You win some and you lose some: civil-military trade-offs in Chile's transition to democracy". Trabalho apresentado no Encontro Anual da American Political Science Association.

REHREN, Alfredo. (2004), "Medidas de confianza mutua entre Chile y Perú". *Revista de Ciencia Política*, vol. XXIV, nº 2, pp. 200-203.

SÁEZ, Sebastián. (2005), "Implementing trade policy in Latin America: The case of Chile and Mexico". *Serie Comercio Internacional*, n° 54, novembro/2005. http://www.eclac.cl/publicaciones/Comercio/6/LCL2406PI/lcl2406i.pdf

SÁEZ, Sebastián. (2005), "Trade policy-making in Latin America: a compared analysis". *Serie Comercio Internacional*, n° 56, dezembro/2005. http://www.eclac.cl/publicaciones/Comercio/0/LCL2410PI/lcl2410i.pdf .

SÁEZ, Sebastián e VALDÉS, Juan Gabriel (1999), "Chile y su política comercial 'lateral'". *Revista de la Cepal*, n° 67, pp. 81-94.

SIAVELIS, Peter. (2000), *The president and Congress in post-authoritarian Chile. Institutional constraints to democratic consolidation*. University Park, The Pennsylvania University Press.

SIAVELIS, Peter. (2002), "Exaggerated presidentialism and moderate presidents: Executive-Legislative relations in Chile". *In* Scott Morgenstern e Benito Nacif, *Legislative politics in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press.

SIAVELIS, Peter. (2004), "Sistema electoral, desintegración de coaliciones y democracia en Chile: el fin de la Concertación?". *Revista de Ciencia Política*, vol. XXIV, n° 1, pp.58-80.

SKIDMORE, Thomas E. e SMITH, Peter H. (1995), *Modern Latin America*. New York, Oxford University Press.

SMITH, Peter H. (2005), *Democracy in Latin America. Political change in comparative perspective*. New York, Oxford University Press.

WILHELMY, Manfred e DURÁN, Roberto. (2003), "Los principales rasgos de la política exterior chilena entre 1973 y el 2000". *Revista de Ciencia Política*, vol. XXIV, n° 1, pp. 58-80.

VALENZUELA, Maria Soledad Alvear. (2004), "A política externa do Chile no início do milênio". *Diplomacia Estratégica Política*, Ano 1, nº 1, pp. 49-66.

V.

O Governo Uribe:
Militarização, Processos de Paz e Política Externa

Iara Leite*
Mariana Montez Carpes**

Introdução

Ao contrário do que se previa, o fim da Guerra Fria não acarretou o fim da guerra civil na Colômbia. As guerrilhas, que antes contavam com o apoio comunista, encontraram novas fontes de financiamento e conseguiram dar seguimento às suas atividades. Com a derrocada dos cartéis de Cáli e Medellín, na década de 90, não apenas os grupos armados colombianos de esquerda, mas também os paramilitares, vincularam-se progressivamente ao narcotráfico, apropriando-se das plantações e rotas de comercialização da droga. Pode-se dizer que esse fato tornou ainda mais complexo o debate sobre a promoção da paz no país, uma vez que as linhas que separam a luta política da criminalidade comum se tornaram cada vez mais tênues.

É nesse cenário que, em 1998, Andrés Pastrana, do Partido Conservador, lançou sua candidatura à Presidência da República pela segunda vez, ganhando apoio popular pela sua disposição em levar adiante reformas sociais e acordos de paz com as guerrilhas de esquerda, em especial as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) e o Exército de Libertação Nacional (ELN). Ao longo do seu governo, contudo, verificou-se um desgaste progressivo das estratégias de paz promovidas, o que, somado à grave recessão econômica e crise do setor

* Mestre em Relações Internacionais pelo Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio e assistente de coordenação do OPSA (E-mail: ileite@iuperj.br).
** Mestranda em Relações Internacionais pelo Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio e pesquisadora do OPSA (E-mail: mcarpes@iuperj.br).

financeiro que atingiram a Colômbia no final da década de 90, fez com que Pastrana concluísse seu mandato com apenas 15% de aprovação popular.

Paralelamente, Álvaro Uribe, que rompera com a legenda liberal em 2001, apareceu na cena política presidencial como candidato independente e crítico à estratégia de paz implementada pelo seu antecessor, ganhando força na medida em que o último chegava ao final de seu mandato sem conquistas substanciais para a paz doméstica. Nos primeiros meses de 2002, Uribe saltou de pouco mais de 2% para 50% da preferência nacional, tendo sido eleito, em primeiro turno, com 53,04% dos votos válidos, contra os 31,72% obtidos por Horácio Serpa, candidato pelo Partido Liberal.

A vitória de Uribe, candidato independente eleito com o apoio do *Movimento Primeiro Colômbia*, esteve ancorada na mudança de percepção sobre quais caminhos deveriam ser seguidos para se promover a paz no país, e na indicação de que os principais interlocutores desse processo deveriam ser os grupos paramilitares, e não mais a guerrilha. Nesse sentido, o Governo Uribe foi marcado, por um lado, pelo diálogo com as Autodefesas Unidas da Colômbia (AUC) e, por outro, pela tentativa de derrotar as FARC, ambas as dinâmicas fortemente beneficiadas pela política de erradicação dos cultivos ilícitos, pelos ostensivos auxílios norte-americanos e pelo enxugamento do Estado colombiano.

Como veremos neste capítulo, o direcionamento dos esforços para a pacificação interna determinou, em larga medida, as escolhas políticas de Uribe tanto no âmbito doméstico como no internacional. Na primeira seção, discutiremos os dois baluartes da política interna para o fim do conflito – a Lei de Justiça e Paz e o Plano Patriota – e seus impactos. Em seguida, falaremos sobre as reformas que garantiram a diminuição do déficit fiscal, possibilitando, assim, o levantamento de recursos para o

incremento militar e a formação de uma imagem mais positiva do país ante os organismos e investidores internacionais. Como veremos, diversos setores da sociedade civil e da oposição protestaram contra tais reformas, o que contribuiu para a derrota governista no referendo de 2003, embora não tenha comprometido de forma significativa os níveis de popularidade do presidente. Ainda no âmbito das reformas, Uribe conseguiu que a reeleição fosse aprovada pelo Congresso, reunindo apoio suficiente para lançar seu próprio partido e conquistar um número substantivo de assentos nas Casas do Legislativo, no início de 2006. As duas últimas seções tratarão, respectivamente, do caráter reativo da política externa colombiana para os vizinhos latino-americanos, com destaque para as relações com os países contíguos, os mais afetados pelo chamado "efeito balão", resultante do acirramento da luta contra o narcotráfico e guerrilhas na Colômbia; e da aproximação crescente com os EUA, cujos recursos passaram a ser direcionados não apenas para o combate aos cultivos ilícitos, mas também para o treinamento das tropas colombianas no âmbito da contra-insurgência.

A falência do processo de paz conduzido por Pastrana e as novas diretrizes lançadas por Uribe

Em linhas gerais, o governo de Andrés Pastrana caracterizou-se pela articulação política com as guerrilhas de esquerda e pela ausência de diálogo com os grupos paramilitares, que foram postos na ilegalidade. Pastrana aceitou a demanda das FARC pela desmilitarização de 42 mil km^2 ao sul do país e contou com a mediação internacional para conduzir o processo de paz. Ao final de seu mandato, porém, observou-se, paralelamente ao aumento do controle guerrilheiro na região, o não cumprimento do cessar-fogo e a manutenção dos índices de violência política. De fevereiro a julho de 2002, foram registrados 235 casos de massacre à população civil, os quais resultaram na morte de 1.349 pessoas, e 4.587 seqüestros. Com relação ao ELN, o principal entrave às negociações

foi a preferência do governo em negociar com as FARC, numérica e militarmente maior. Ainda assim, verificou-se um ensaio de diálogo em 2001, com a assinatura do Acordo de Havana, mas o processo de paz não foi adiante.

Um dos golpes nítidos à política de pacificação conduzida por Pastrana veio a partir de fevereiro de 2002, quando o presidente determinou a reocupação da área desmilitarizada. As FARC responderam a esse ato com uma onda de violência cujo primeiro grande ato foi o seqüestro da candidata à presidência da República pelo partido Oxigênio Verde, Ingrid Betancourt. Diante desse quadro, a população colombiana deixou de apoiar o processo de paz conduzido por Pastrana e tornou-se mais aberta a novas propostas. É nesse contexto que a candidatura de Álvaro Uribe, baseada na militarização e na disposição em negociar antes com os paramilitares do que com a guerrilha, se fortaleceu. As facetas programáticas dessa plataforma, que serão discutidas a seguir, foram a Lei de Justiça e Paz e o Plano de Defesa e Segurança Democrática, cujo eixo central é o chamado Plano Patriota.

A Lei de Justiça e Paz e a desmobilização dos paramilitares

A Lei de Justiça e Paz estabeleceu um marco jurídico para a desmobilização dos paramilitares, sendo antecedida pelo diálogo, iniciado em dezembro de 2002, com três das principais facções que compunham as AUC: as Autodefesas Camponesas de Córdoba e Urubá, as Autodefesas Bloco Central Bolívar e as Autodefesas Aliança do Oriente. As negociações foram formalizadas em junho de 2003, após sete meses de encontros sigilosos que culminaram com o cessar-fogo da organização. Pelo Acordo de Santa Fé de Ralito, região que serviu de sede para as negociações e onde as AUC surgiram, o grupo paramilitar comprometeu-se a desmobilizar todo o seu contingente até 31 de dezembro de 2005. O processo de paz angariou o apoio dos EUA e da União Européia, que,

no entanto, chamaram a atenção, junto a organismos internacionais de defesa dos direitos humanos, para a necessidade de que os paramilitares que tivessem cometido crimes fossem levados à Justiça.

Paralelamente às negociações para a desmobilização das AUC, Uribe deu início aos debates sobre a Lei de Justiça e Paz, cuja função seria assegurar a longevidade dos processos de paz, respaldando-os em um dispositivo legal que não estivesse suscetível a mudanças no quadro Executivo do país. O projeto de lei entrou em tramitação no Congresso em agosto de 2003 e sua aprovação, em julho de 2005, sucedeu um longo jogo político no qual o governo precisou incorporar as exigências dos paramilitares, apaziguar as críticas da oposição e de organismos de proteção aos direitos humanos, e conquistar o apoio internacional, sobretudo dos EUA e da UE.

A maior polêmica centrou-se nas demandas dos desmobilizados no sentido de não serem submetidos ao Código Penal – o qual previa 40 anos de prisão para crimes graves – e à extradição para os EUA, solicitada nos casos de narcotráfico e terrorismo. Até aquele momento, poderiam gozar de penas mais brandas somente os crimes de sedição e rebelião, os quais se aplicavam à minoria dos paramilitares, amplamente envolvidos com o narcotráfico e em massacres contra a população civil. Nesse sentido, o artigo 64 da Lei de Justiça e Paz reconheceu o caráter político dos crimes cometidos e, por conseguinte, a aplicação de penas mais brandas, como a liberdade condicional, a prisão em casas de detenção ou prisões agrícolas, a realização de serviços comunitários em benefício das vítimas e o pagamento de indenizações. Esses itens, bem como os outros previstos pela lei, poderiam, em tese, ser aplicados a guerrilheiros de esquerda caso se dispusessem entregar suas armas.

Ao mesmo tempo em que as AUC ameaçavam romper com o cessar-fogo caso o artigo sobre a politização de seus crimes não fosse

incluído no texto final, a oposição denunciava o caráter de impunidade da nova lei. A essas críticas somaram-se as provenientes de organismos internacionais, como a ONU, a Anistia Internacional e a *Human Rights Watch*, que chamaram a atenção para a preocupação marginal com a reparação das vítimas e denunciavam que a maioria dos mais sérios abusos de direitos humanos cometidos durante a guerra civil era de responsabilidade das AUC. Isso foi confirmado por um relatório da Comissão Colombiana de Juristas, segundo o qual, desde meados de 1996, grupos paramilitares mataram 11.728 pessoas, enquanto as guerrilhas e as Forças de Segurança do Estado abateram, respectivamente, 3.318 e 923 pessoas. Entre os massacres cometidos pelas AUC, vale lembrar o de Mapiripán, em 1997, um dos mais violentos na história recente da Colômbia, no qual pelo menos trinta pessoas foram sumariamente executadas sob a acusação de apoiarem as guerrilhas.

A Lei de Justiça e Paz também gerou debates nos EUA, cujo governo mostrou-se receptivo ao marco e chegou a solicitar, por meio de seu embaixador em Bogotá, William Wood, rapidez na sua aprovação. Em contrapartida, alguns representantes do Congresso americano apresentaram suas ressalvas ao conteúdo do projeto por razões distintas àquelas observadas pela oposição colombiana e pelos organismos internacionais. Segundo eles, o fim das extradições impediria o julgamento adequado daqueles que tivessem cometido crimes de terrorismo ou narcotráfico que afetassem diretamente os EUA. Em junho de 2005, os democratas que compunham minoria na Comissão de Relações Internacionais do Congresso, responsável pela aprovação das ajudas financeiras para a Colômbia, ameaçaram suspendê-las caso o tom do projeto não fosse alterado.

Todas as críticas mencionadas não apresentaram grandes implicações para o conteúdo final da lei. A sua aprovação nos moldes propostos pelo governo e conforme as demandas das AUC pode ser considerada uma vitória política para Uribe, tanto no que se refere à

orquestração das críticas recebidas, quanto à manutenção de altos índices de popularidade pelo cumprimento de uma promessa de campanha relacionada à promoção da paz e segurança no país.

Pelos termos sancionados, caberia ao governo reinserir no convívio social todos os paramilitares desmobilizados que não tivessem penas a cumprir, fornecendo-lhes um auxílio financeiro temporário. Em linhas gerais, o que ficou definido com a nova lei foi: a atribuição do *status* de organização política às AUC; a possibilidade da desmobilização individual, mesmo que o grupo do qual o ex-combatente fizesse parte continuasse ativo; a confissão livre, mas não obrigatória; penas de no máximo oito anos para condenados por crimes graves, como deslocamento forçado da população, massacres, seqüestros e desaparecimentos, desde que houvesse confissão ou colaboração prévia; a vinculação dos crimes de narcotráfico ao paramilitarismo sempre que aquele não tivesse um fim em si. Os processos de extradição não seriam automáticos e a entrega de bens adquiridos ilegalmente seria feita, também, com base nas declarações voluntárias dos ex-paramilitares. Em contrapartida, os paramilitares se comprometiam a concluir as desmobilizações dentro do prazo acordado, a não retornar à criminalidade e a cumprir com o cessar-fogo.

À medida que a lei foi conquistando apoio doméstico e internacional, o número de desmobilizados das AUC aumentou. Se, em 2003 e 2004, respectivamente, apenas 1.036 e 2.614 homens entregaram as armas, em 2005 esse número aumentou para 10.041, segundo dados do Ministério da Defesa. O prazo para o fim do processo, previsto para dezembro de 2005, foi concluído já no ano eleitoral, em abril de 2006, sendo computados, no total, 30.150 paramilitares das AUC que depuseram suas armas.

Por outro lado, cabe ressaltar que apenas 2% dos desmobilizados assinaram o compromisso de se submeter à Lei de Justiça e Paz. Esse fator, associado à ausência de um amplo processo de reforma política e

social, aponta para a fragilidade do processo de paz conduzido por Uribe. Na verdade, desde 2003 pesam sobre as negociações com as AUC acusações de que alguns dos blocos, ou homens desmobilizados estavam retornando para o crime, fossem crimes comuns ou mesmo o paramilitarismo. Apesar de o governo negar as informações, o jornal *El Tiempo* publicou, em 2005, matérias sobre a emergência de novos grupos paramilitares à sombra do processo de desmobilização, um fenômeno previsível dada a ausência de medidas direcionadas para o restabelecimento da ordem civil nas áreas antes controladas por paramilitares.

O Plano Patriota, as relações com as guerrilhas e os deslocamentos forçados

A desmobilização das AUC não garantiria, por si só, o fim do conflito na Colômbia. Os grupos regionais que formam a organização, os quais surgiram ao longo das décadas de 80 e 90, tinham como objetivo suprir a lacuna deixada pelas Forças de Segurança em amplos territórios das áreas rurais, provendo segurança para os proprietários de terra contra as ações das guerrilhas. Como vimos, as AUC também se engajaram em atividades relativas ao narcotráfico, além de protegerem os negócios de grupos ligados à atividade. Assim, caso houvesse seguimento da insegurança na área rural e das atividades de outros atores que lançam mão da violência, guerrilhas e narcotraficantes, persistiriam as condições para o surgimento de novos movimentos paramilitares.

Este é o contexto no qual é lançado, em 2003, o Plano Patriota, cujos objetivos principais são a retomada do controle do território nacional, o alargamento e consolidação da democracia, o incremento da Forças Armadas, o fortalecimento das políticas públicas e o combate ao narcotráfico. Um dos pontos fulcrais do Plano foi a reorganização das Forças Armadas sob o comando do Exército, com o objetivo de recuperar e manter a presença do Estado em áreas controladas há décadas pelas FARC. Em termos de estratégia militar, a nova dinâmica caracterizou-se

pela constituição de brigadas móveis que pudessem se deslocar pelas zonas de conflito, principalmente no Sul e Leste do país, contando com cerca de 18 mil homens e apoio aéreo.

A estratégia da derrota militar das FARC ganhou apoio com a onda de ataques violentos iniciada em 2002. Já no dia de sua posse, em agosto, Uribe escapou de um atentado realizado pela guerrilha que acarretou a morte de 21 pessoas e dezenas de feridos, ação que fortaleceu ainda mais o discurso sobre a necessidade de incremento da estrutura militar colombiana com vistas a conter a violência e pressionar os grupos que não se dispusessem a negociar o cessar-fogo.

No balanço dos primeiros dezoito meses da execução do Plano Patriota, o governo registrou, em relação aos últimos dezoito meses do governo Pastrana, um decréscimo de 25% no número de seqüestros. Quanto ao combate aos grupos ilegais, foi registrado um aumento de 167% no número de capturas e de 43% no número de baixas. Os atos considerados terroristas diminuíram 27% e os ataques à população civil caíram em 82%. Em relação à retomada do controle do território nacional, o governo também registrou êxito, mas reconheceu as dificuldades de governabilidade em algumas áreas, em larga medida devido à ausência de reformas político-sociais que criassem as bases necessárias para a reconstrução da ordem.

A diminuição dos números relativos à violência política apresentou relação direta com o aumento dos gastos militares. Segundo as estimativas do Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), as divisas direcionadas para o incremento militar passaram de US$2.862 bilhões em 2001 para US$3.655 bilhões em 2004.

Ao contrário de aceitar os termos de diálogo apresentados por Uribe, que consistiam num cessar-fogo unilateral, ou de se mostrarem

intimidadas pela intensificação das atividades das Forças Públicas, as FARC continuaram respondendo com ações violentas. As principais táticas utilizadas foram os sitiamentos de cidades e povoados, ataques à infra-estrutura, seqüestros e atentados a bomba. O número de atentados nas grandes cidades diminuiu significativamente, e a maior ação realizada data do ano de 2003, quando uma bomba explodiu em uma casa noturna de Bogotá e resultou na morte de 32 pessoas, ferindo mais de cem. No mesmo ano, o governo sofreu outra derrota com a frustrada tentativa de libertação de seqüestrados que acarretou na execução de dez deles, dentre os quais estavam o governador do departamento de Antioquia, Guillermo Gaviria, e o ex-ministro da Defesa, Gilberto Echaverri.

O assassinato de reféns frente às tentativas de resgate é uma prática comum usada pelas FARC para intimidar o governo e forçá-lo a negociar os chamados acordos humanitários, que consistem no intercâmbio de guerrilheiros presos por seqüestrados. De fato, a repercussão negativa do caso mencionado levou Uribe a reconsiderar sua posição e avaliar a retomada desses acordos. Em 2004, o governo lançou uma proposta de intercâmbio que serviria de base para a diminuição das hostilidades e para uma possibilidade real de diálogo. As FARC deveriam abrir mão das zonas desmilitarizadas e assegurar que os guerrilheiros libertados, os quais poderiam se exilar ou ingressar nos programas públicos de reinserção à vida civil, não voltassem para a ilegalidade. A guerrilha recusou a proposta, alegando ausência de debate sobre os termos do acordo e a apresentação de uma lista fechada das trocas pelo governo. Uma de suas demandas centrais era a libertação de Simón Trinidad, um dos principais líderes das FARC, que se encontrava detido e aguardando a extradição para os EUA.

O avanço mais expressivo nas relações entre guerrilha e governo ocorreu em dezembro de 2005, quando a Comissão Facilitadora Internacional, composta por Espanha, França e Suíça, sugeriu a desmilitarização de uma vila do município de Pradera, em Valle del Cauca.

A proposta, intitulada "Sistema para um Encontro Humanitário na Cordilheira Central", contava com o estabelecimento de um local para os encontros, um sistema de vigilância nos arredores, zonas de segurança, pontos de observação e acompanhamento processual das negociações. O governo concordou com os termos, mas a guerrilha não se pronunciou. Conforme afirmações prévias do porta-voz das FARC, Raul Reyes, o grupo não aceitaria dar início a nenhum diálogo no último ano de governo para que isso não fosse capitalizado na campanha presidencial de Uribe.

Com relação ao ELN, os enfrentamentos foram menores e, ao final do seu mandato, Uribe conseguiu, finalmente, iniciar o diálogo com a guerrilha. Os primeiros ensaios vieram em 2004, quando o governo debatia com o México a possibilidade de assumir o papel de mediador internacional, o que, a princípio, foi aceito pela guerrilha. Em abril de 2005, porém, o ELN suspendeu os diálogos com o governo colombiano e rechaçou a mediação do México devido ao seu voto contrário a Cuba, cujo governo também compunha a comissão internacional de mediadores, em reunião da ONU sobre violação dos direitos humanos. Na ocasião, o Comando Central do ELN também exigiu que o governo recuperasse o antigo Grupo de Amigos para assumir a intermediação de possíveis diálogos daquele momento em diante.

Em setembro de 2005, o governo colombiano autorizou a libertação de Francisco Galán, liderança do ELN, para que este servisse de interlocutor do grupo, um gesto que apontou para a disposição real de Uribe de dialogar com a guerrilha. Para muitos críticos, entretanto, a decisão era parte de uma política eleitoreira, já que dificilmente seria possível concluir um processo de paz efetivo naqueles nove meses restantes do mandato. O início das negociações formais de paz com ELN se deu efetivamente em dezembro de 2005, com a realização de um encontro em Havana, no qual o governo exigiu do ELN um cessar-fogo e a libertação dos seqüestrados em seu poder, enquanto a guerrilha apresentou como

condição a convocação de uma convenção nacional composta pelos diversos setores da sociedade civil, a fim de debater reformas mais amplas em termos políticos, econômicos e sociais.

Apesar desses ensaios de diálogo com o ELN e do processo de paz com as AUC, a militarização do conflito colombiano produziu, no geral, sérios impactos sobre a população civil, principalmente nas zonas rurais ao Sul e Sudeste do país, onde se concentram as atividades guerrilheiras e, por conseguinte, as ações do Plano Patriota. Segundo os relatórios produzidos pela Conferência Episcopal da Colômbia, cerca de três milhões de pessoas se deslocaram internamente no país desde 1995 em razão do recrudescimento do conflito armado. A implementação do Plano Colômbia – que será discutido na última seção – e a recente execução do Plano Patriota são apontados como os principais fatores para o incremento nesses números, que teria quadruplicado na última década. De acordo com dados da Consultoria para os Direitos Humanos e o Deslocamento (CODHES), organização sediada em Bogotá, o último trimestre de 2005 registrou o maior índice de refugiados internos nos últimos três anos, que chegou a 99.338 pessoas. As forças públicas, os paramilitares e as guerrilhas são igualmente apontados pela organização como os principais responsáveis pelos deslocamentos forçados.

Os relatórios também mostram a relação entre o acréscimo nos deslocamentos e o empobrecimento do campo. Entre 2003 e 2004, o nível de pobreza da população rural subiu de 66 para 69% e as taxas de indigência saltaram de 24 para 28,3%. Apenas 1% das terras usurpadas pelos paramilitares e narcotraficantes foi devolvida aos respectivos donos, e aproximadamente quatro milhões de hectares produtivos foram abandonados pelos pequenos agricultores.

Finalmente, destaca-se o aumento no número de refugiados que pedem abrigo aos países vizinhos, especialmente Panamá, Equador e

Venezuela. No terceiro trimestre de 2005, esses países receberam 2.079 solicitações de asilo, um número que representa 25% dos deslocados; ou seja, a cada quatro pessoas deslocadas, uma tenta se refugiar em países vizinhos, um fenômeno que, segundo a CODHES, começa a se espalhar para os demais países sul-americanos.

Reformas e movimentos sociais

Se, no âmbito da pacificação doméstica, a administração Uribe levou adiante um programa distinto ao de seu antecessor, em matéria de economia as reformas de ajuste estrutural iniciadas na década de 90 tiveram continuidade, com a diferença de que passaram a ser desenhadas segundo as normas estritas do Fundo Monetário Internacional (FMI). Um dos mais graves problemas observados durante o período Pastrana foi o aumento do déficit fiscal do Estado colombiano, e Uribe tratou de diminuir os gastos e a dívida pública, que teria passado, em 1996, de 14% do PIB, para 53% no final de 2002. Tal medida foi fundamental para aumentar os gastos militares, assegurar a abertura de novas linhas de crédito junto aos organismos financeiros multilaterais e tornar a economia colombiana mais atrativa ao capital estrangeiro.

Apesar da derrota do governo no referendo realizado em 2003, que será discutida mais adiante, a agenda de reformas estabelecida pelo acordo assinado com o FMI em dezembro de 2002 foi seguida à risca. Entre as políticas introduzidas pelo governo Uribe, destacam-se as reformas trabalhista e do sistema previdenciário, a fusão de Ministérios, as privatizações e a reestruturação do setor de hidrocarbonetos. Paralelamente, foram feitos esforços para combater a corrupção, fato que, junto às iniciativas para a paz e ao reaquecimento da economia colombiana, garantiram os altos índices de aprovação do presidente.

A fim de equacionar o problema do desemprego, a prioridade foi conferida à reforma trabalhista, que deu continuidade à flexibilização

do mercado de trabalho mediante a extensão da jornada e a redução dos benefícios. Não obstante, os níveis de desemprego se mantiveram altos, afetando 17% na população economicamente ativa. Por outro lado, a reforma do sistema previdenciário, também concebida como parte do pacote de ajuste estrutural, alcançou os efeitos fiscais desejados, reduzindo o valor dos passivos do setor público.

O processo de reestruturação dos gastos públicos prosseguiu com a redução do número de funcionários públicos, medida que atingiu por volta de cinqüenta mil pessoas. Foram cortados em torno de 8.500 empregos com a fusão de pastas ministeriais; as pastas do Trabalho e da Saúde foram reunidas em um único Ministério, o da Proteção Social, e o mesmo aconteceu com as do Governo e da Justiça, reunidas no Ministério do Interior e da Justiça, e com as do Meio Ambiente e do Desenvolvimento, que formaram o Ministério do Meio Ambiente, Habitação e Desenvolvimento Territorial.

Na área das telecomunicações, Uribe decretou, em junho de 2003, a liquidação da Empresa Nacional de Telecomunicações (Telecom) e das quatorze empresas a ela associadas, o que resultou na criação de uma única empresa, a Colômbia Telecomunicações, que manteve a sigla da anterior. Dos dez mil funcionários da estatal, três mil foram demitidos e dois mil postos tornaram-se temporários. Por meio do Decreto 3.550, de 28 de outubro de 2004, o presidente dissolveu o Instituto Nacional de Rádio e Televisão da Colômbia (Inravision).

Em resposta à diminuição das reservas colombianas de petróleo, o setor dos hidrocarbonetos passou por um processo de reestruturação em 2003, com destaque para a criação da Agência Nacional de Hidrocarbonetos (ANH). Com isso, a Empresa Colombiana de Petróleos (Ecopetrol), até então entidade reguladora na matéria, teve sua função restrita aos negócios do petróleo. A reforma também contemplou a

liberalização do mercado de petróleo, e os capitais estrangeiros não mais tiveram de se associar à estatal, caso desejassem operar no país. A ANH passou a se responsabilizar pela regulação dos investimentos no setor – cujos contratos de exploração e extração foram estendidos, respectivamente, para seis e 24 anos (dois anos a mais que os anteriores). A participação do capital internacional nos negócios petrolíferos também foi incentivada pela intensificação da vigilância dos oleodutos contra ataques das guerrilhas, uma política favorecida pelo envio das forças especiais e recursos norte-americanos.

Em 2004, o governo colombiano anunciou que venderia, até 2009, um total de US$10 bilhões dos ativos estatais, o que constituiria a maior rodada de privatizações na América Latina desde os anos 90. O plano incluía desde bancos a estatais que atuavam no setor de infra-estrutura, contemplando, possivelmente, a venda de parte das ações da Ecopetrol, o que gerou a reação da União Sindical dos Trabalhadores. A organização, que representa a maioria dos trabalhadores da estatal do petróleo, liderou uma greve de 36 dias em abril e maio de 2004, finalizada por um acordo e pela demissão de 248 empregados. O ambicioso plano de privatizações, apesar dos protestos, começou a ser posto em prática a partir de 2005, com destaque para a retirada da participação estatal majoritária da Empresa Colombiana de Gás (Ecogas) e o anúncio da venda da maior parte das ações da Telecom.

Uribe tinha em mente uma série de outras reformas para diminuir o déficit fiscal e combater a corrupção, as quais faziam parte dos quinze itens do referendo realizado em outubro de 2003 e cuja aprovação, segundo o presidente, pouparia aos cofres públicos US$7 bilhões por ano. Entre os pontos, estavam a diminuição do número de cadeiras no Congresso, de 267 para 218, e o corte e congelamento dos salários e benefícios dos servidores públicos por dois anos, com exceção das pensões militares. As propostas encontraram, desde o início, a resistência de setores como os

partidos de oposição (Partido Liberal e Pólo Democrático Independente), membros da própria base de Uribe, sindicatos e outras organizações da sociedade civil. Considerando que tais reformas favoreceriam o programa de austeridade ditado pelo FMI em detrimento dos gastos sociais, e que os recursos poupados seriam direcionados para o aumento dos gastos militares e do poder Executivo, os grupos de oposição prometeram lançar e estimular campanhas pela abstenção.

O referendo, que ocorreu um dia antes das eleições municipais e regionais, foi um desastre. Além das campanhas mencionadas, contribuíram para o alto nível de abstenção, que chegou a 70%, as ações de intimidação promovidas pelas FARC e o caráter excessivamente técnico das perguntas. Apenas o primeiro ponto, sobre a "morte política" dos corruptos, conseguiu angariar o mínimo de votos necessários (25%) e a aprovação dos eleitores.

A corrupção é um dos problemas mais endêmicos da Colômbia. Segundo uma pesquisa divulgada pelo Banco Mundial em 2002, 50% de todos os contratos estatais eram irregulares, o que custaria ao país, anualmente, US$2,6 bilhões, o equivalente a 60% da dívida do país. Um dos maiores trunfos da administração Uribe foi seu programa de combate à corrupção. Com o Plano Nacional de Desenvolvimento, aprovado pelo Congresso em junho de 2003, buscou-se incrementar a transparência e a eficiência da administração pública, com destaque para a reforma dos processos de contratação pública, a participação cidadã no monitoramento das atividades públicas e a intensificação de sanções contra autoridades governamentais corruptas.

Em novembro de 2003, entrou em vigor a lei que regulava a participação dos cidadãos na vigilância das tarefas públicas – fossem elas administrativas, políticas, judiciais, eleitorais, legislativas ou fiscais –, bem como as realizadas pelos setores privados e não-governamentais, cujos

projetos incorporassem recursos públicos. Também foram realizados pactos de transparência entre prefeitos, governadores e organizações da sociedade civil, de forma que estas pudessem avaliar o cumprimento dos compromissos públicos.

Diversos casos de corrupção na contratação pública vieram à tona nos anos de 2003 e 2004, com destaque para a influência de paramilitares e traficantes nas municipalidades. Além disso, quatro jornalistas foram assassinados quando investigavam casos locais de corrupção em 2003 nos departamentos de Neiva, Barrancabermeja, Maicao e Buenaventura. Casos como estes revelam um paradoxo característico da Colômbia: a coexistência de uma democracia formal desenvolvida com a violência e a proteção insatisfatória dos direitos humanos.

Por último, entre as reformas levadas adiante pela administração Uribe, destacou-se a aprovação da reeleição, prática proibida pela Constituição de 1991. O tema havia sido reacendido por um grupo de congressistas partidários de Uribe com base nos seus altos índices de popularidade e, em março de 2004, o projeto foi apresentado ao Congresso, que o aprovou em dezembro do mesmo ano. Em 2005, a Corte Constitucional sabatinou a reforma e deu um parecer favorável à Lei de Garantias, que estabeleceu o corpo de normas e procedimentos que deveriam orientar o processo eleitoral.

A aprovação da reeleição, junto às negociações para a assinatura do Tratado de Livre-Comércio (TLC) com os EUA, a serem discutidas na próxima seção, geraram uma série de protestos em Bogotá e em outras cidades colombianas, com destaque para aqueles ocorridos em 2004. Centenas de pessoas saíram às ruas: membros de coalizões de esquerda, sindicatos, estudantes, indígenas e grupos campesinos. Segundo a Central Unitária de Trabalhadores da Colômbia (CUT), cerca de 1,4 milhão de servidores públicos de juntaram à paralisação. O alto nível de desemprego

e o empobrecimento dos camponeses, a despeito do registro de crescimento do PIB em 4,12% nos primeiros seis meses de 2004, também incentivaram as mobilizações. As manifestações culminaram com uma greve dos caminhoneiros em protesto contra os altos custos envolvidos em suas atividades e a pouca segurança nas estradas, um movimento que se estendeu por três semanas, gerou prejuízos de pelo menos US$70 milhões e resultou na prisão de 67 caminhoneiros.

Apesar de as reformas conduzidas pela administração Uribe terem provocado a reação de vários setores domésticos, o presidente chegou ao final de 2005 com sua popularidade ainda alta, com mais de 70%. Confidente de sua força política, agregou sua dispersa base de apoio e fundou seu próprio partido: o Partido da Unidade Nacional ou *Partido de la U*.

Dada a crescente rejeição aos partidos tradicionais – conforme ficou provado nas eleições municipais e departamentais de 2003 – e o faccionalismo dentro das grandes agremiações, a fundação do *Partido de la U* certamente será mais uma garantia da preferência do atual presidente nas próximas eleições. Os resultados das eleições legislativas de março de 2006, nas quais os partidos da base uribista conquistaram maioria na Câmara e no Senado, corroboraram essa tendência.

O não-lugar da América do Sul na política externa de Uribe

As relações da Colômbia com os países sul-americanos durante a administração Uribe foram bastante tímidas. O não-comparecimento do presidente colombiano à primeira reunião de cúpula da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), realizada em Brasília no final de setembro de 2005, sem que fosse divulgada uma justificativa oficial para sua ausência, nos faz crer que a região não faz parte das diretrizes da política externa do Governo Uribe. É difícil dizer se isso se deve a aspectos

ideológicos ou pragmáticos. O fato é que, em geral, os contatos da Colômbia com os países da região se deram em duas espécies de circunstâncias nos últimos anos: (1) em encontros multilaterais, como as Assembléias Gerais da ONU, ou inter-regionais, como as Cúpulas Ibero-Americanas; e (2) em reuniões bilaterais precipitadas por questões fronteiriças.

Neste último caso, cabe destacar os impasses ocasionados pela movimentação de guerrilheiros, militares e refugiados colombianos nas zonas fronteiriças do Panamá, Equador e Venezuela. A busca conjunta de soluções entre os dois últimos países e o governo colombiano foi mais lenta e conturbada, em vista do suposto apoio dos governos equatoriano e venezuelano às FARC. Em razão dessas suspeitas ou não, os militares colombianos acabaram agindo também nos territórios vizinhos, o que gerou algumas turbulências diplomáticas. No caso das relações entre Colômbia e Venezuela, a mais significativa delas ocorreu em função da prisão, em Caracas, do "chanceler" das FARC, Rodrigo Granda, por militares colombianos em associação com agentes da Guarda Nacional venezuelana, em dezembro de 2004. Com isso, inaugurou-se uma crise diplomática entre os países, com a retirada de embaixadores e a suspensão, anunciada por Hugo Chávez, do comércio entre os países.

A Venezuela sofreu, ainda, a presença de paramilitares em seu território. Em março de 2003, a Força Aérea Venezuelana lançou um ataque contra membros das AUC no departamento colombiano de Norte de Santander, sob a alegação de que estavam realizando incursões no território venezuelano. Cerca de um ano depois, um grupo de aproximadamente 130 homens, tidos como paramilitares das AUC, foram presos na Venezuela e acusados por Chávez de planejar seu assassinato.

Outro tema que desestabilizou as relações entre Colômbia e Venezuela foi a compra de equipamentos militares russos e espanhóis

pelo governo venezuelano. O ministro da Defesa colombiano, Jorge Uribe, enviou ao Congresso uma nota considerando o ato como um fator de desequilíbrio das relações regionais. Embora Chávez tenha argumentado que a operação tinha como objetivo incrementar a capacidade de defesa da Venezuela, alguns representantes do governo colombiano temiam que os novos armamentos fossem direcionados para as FARC. Com o impacto negativo das declarações de Jorge Uribe frente ao governo venezuelano, que as tomou como uma atitude de ingerência, a chanceler e o presidente colombianos, Carolina Barco e Álvaro Uribe, afirmaram que as palavras do ministro não expressavam a posição oficial do país.

No caso do Equador, o tema recorrente foi a presença de guerrilheiros das FARC no país, onde estariam supostamente se refugiando e se mobilizando para enfrentamentos com o Exército colombiano. O governo equatoriano negou as acusações e extraditou uma série de guerrilheiros para a Colômbia, com destaque para o caso do líder da Frente 48 e suposto chefe das FARC, Marcial Campaña, capturado em uma operação da polícia equatoriana que destruiu um laboratório para processar cocaína e um acampamento onde eram treinados homens da guerrilha. Alguns comunicados das FARC ao governo equatoriano indicaram que a organização ameaçava realizar ataques ao país caso se envolvesse no conflito colombiano.

Outra fonte de conflito entre os dois governos diz respeito às fumigações dos cultivos ilícitos nas áreas fronteiriças, as quais foram autorizadas por Uribe a despeito de um documento emitido pelo Judiciário colombiano, em meados de 2001, que determinava a suspensão da prática até que fossem estudados seus impactos à saúde e ao meio ambiente. Essa era a posição do presidente equatoriano Alfredo Palacio, diferentemente de seu antecessor, Lucio Gutiérrez, para o qual a prática deveria ser anulada apenas se seus impactos negativos fossem provados. Em novembro de 2005, o governo colombiano, alegando a necessidade de fortalecer as relações

com o país vizinho, anunciou a suspensão temporária das fumigações nas áreas de fronteira a partir de janeiro de 2006.

Todos os desentendimentos mencionados tiveram fim com encontros bilaterais entre os presidentes e a assinatura de acordos para aumentar a segurança das fronteiras e o combate ao narcotráfico. Não obstante, tais acordos não impediram que novas incursões e novos contenciosos ocorressem. O direcionamento de esforços para a integração infra-estrutural, como os projetos para a construção de gasodutos ligando Colômbia e Venezuela, e Colômbia e Panamá, podem contribuir para o aumento da presença estatal nas fronteiras, permitindo assim uma maior vigilância da área.

O alinhamento hemisférico

As relações com os EUA dominaram a agenda internacional da Colômbia durante a administração Uribe, embora ele tenha buscado diversificar seus parceiros em assuntos comerciais. Dois temas tiveram destaque nas relações com Washington, quais sejam: a ajuda norte-americana para o combate ao narcotráfico e à violência na Colômbia, e as negociações para o Tratado de Livre-Comércio com os EUA.

No primeiro caso, assumiu destaque o Plano Colômbia, concebido pelos governos Clinton e Pastrana e lançado em 2001. Originalmente, o plano previa o direcionamento da maior parte dos recursos, que adviriam de diversos países e organizações, para o estímulo ao desenvolvimento institucional, social e econômico, sendo apenas 16% destinados ao combate ao narcotráfico. Na prática, porém, a ajuda norte-americana priorizou a última prática e aquelas relativas ao incremento militar colombiano, baseando-se na necessidade de minar os grupos guerrilheiros, notadamente a "narco-guerrilha" (termo utilizado para a referência às FARC), por meio da destruição de suas bases de financiamento. Os recursos

oriundos de outros países, que a princípio se propuseram a financiar a contrapartida social do plano, acabaram se mostrando parcos.

Com a emergência de Bush e os atentados de 11 de setembro, a política de combate às FARC, identificada com a retórica do anti-terrorismo, tornou o trato belicoso dado ao conflito colombiano ainda mais consensual entre as instâncias decisórias norte-americanas. Pela primeira vez, Bush autorizou, em agosto de 2002, a liberação de assistência financeira e militar para operações antiinsurgência, até então restritas pela legislação norte-americana, que permitia o envio de recursos e efetivos com a finalidade única de colaborar em operações de combate à produção e tráfico de narcóticos. Se, até então, os civis e militares norte-americanos participavam apenas em atividades de fumigação, em janeiro de 2003 começaram a desembarcar os primeiros contingentes destinados ao treinamento das forças locais em técnicas contra-insurgência. No mesmo ano, os EUA concordaram em disponibilizar recursos para treinar e equipar quatrocentos homens da Unidade Anti-Seqüestro Colombiana. Segundo dados dos primeiros sete meses de 2003, as FARC teriam sido responsáveis por 36% dos 1.016 seqüestros na Colômbia.

Outra transformação substantiva do Governo Bush foi a inserção da ajuda à Colômbia na Iniciativa Regional Andina, que ampliou os objetivos estratégicos e recursos de contenção do narcotráfico para os países vizinhos da Colômbia (Bolívia, Brasil, Equador, Panamá, Peru e Venezuela). O objetivo da Iniciativa era equacionar o chamado "efeito balão", resultante da restrição das medidas de combate aos cultivos ilícitos à Colômbia. Conforme dados fornecidos pelo Escritório das Nações Unidas para o Crime e as Drogas (UNODC), após o início do Plano Colômbia, em 2000, o cultivo de arbustos de coca diminuiu em 51% até o ano de 2004. Por outro lado, na Bolívia e no Peru, contrariando a tendência de queda do cultivo da coca durante a década de 90, foram registrados, entre 2000 e 2004, respectivamente, aumentos de 48,4 e 13,7%. É possível

que a situação se mostrasse mais grave na ausência da ajuda norte-americana, mas o caráter desigual do direcionamento de recursos, com a Colômbia absorvendo, no ano de 2002, quase 50% dessa ajuda e, em 2004, mais de 63%, impediu resultados mais positivos na Bolívia e no Peru.

Além dos recursos transferidos no âmbito do Plano Colômbia, este país era beneficiário, junto à Bolívia, Equador e Peru, da chamada Lei de Proteção Comercial e Erradicação da Droga nos Andes (ATPDEA). Conforme o estabelecido pela Lei, alguns produtos dos países selecionados teriam acesso preferencial ao mercado norte-americano, por decreto presidencial, em troca do apoio a iniciativas de combate ao narcotráfico. Como o vencimento do ATPDEA estava previsto para dezembro de 2006, Colômbia, Equador e Peru empenharam-se, ao longo do ano de 2005, em finalizar as negociações do Tratado de Livre-Comércio (TLC) com os EUA, que consolidaria as práticas previstas pelo ATPDEA.

Em novembro de 2005, quando ocorreu a rodada de negociações que deveria ser a última, não se chegou a um acordo com relação a temas sensíveis, como agricultura, biodiversidade e patentes do setor farmacêutico. Com isso, os andinos começaram a negociar bilateralmente com os EUA, sendo que o Peru foi o primeiro país a concluir o TLC, em dezembro de 2005, seguido da Colômbia, em fevereiro de 2006. O Tratado ainda deve ser aprovado pelos Congressos dos respectivos países, mas sua assinatura é mais um dado que vem corroborar, particularmente no caso colombiano, a prioridade das hemisféricas em detrimento das regionais.

Conclusão

Apesar das inúmeras críticas ao processo de paz negociado com os paramilitares, ao enfoque puramente militar em relação às FARC e à marginalidade do tema da reforma social durante a administração Uribe,

o fato é que o presidente chegou ao penúltimo ano de seu mandato com um alto nível de popularidade. No caso da violência, nota-se, ao longo de seu governo, uma nítida diminuição de seus impactos nas grandes cidades. Nesse sentido, o aumento dos gastos militares em detrimento dos demais gastos públicos, prática comum em casos de conflito interno, parece apresentar legitimidade diante da maior parte da população colombiana.

Na visão do governo, o aumento dos gastos militares, garantido pelo enxugamento do Estado, é condição essencial para diminuir os custos da destruição da infra-estrutura pelas forças insurgentes, que são os mais altos na Colômbia. Assim, o incremento da capacidade militar, associado às políticas de liberalização, estimulariam os investimentos estrangeiros e, por conseguinte, a reativação da economia doméstica. Essa política já vem surtindo efeitos práticos, como demonstra o último relatório do Fórum Econômico Mundial sobre o *ranking* mundial do petróleo, em que a Colômbia subiu sete posições (passando para a 50ª). A melhora da colocação do país, que aparece como mais atraente que Trinidad e Tobago, Brasil, Peru, Argentina e Equador, deve-se, segundo o documento, às condições fiscais e contratuais, à segurança jurídica, às perspectivas econômicas e aos investimentos feitos pelo governo para explorar o território colombiano em busca de novas reservas. O investimento estrangeiro total na Colômbia, de acordo com dados da Unctad, apresentou em 2004 um crescimento de 96,7% em relação a 2003.

Por outro lado, o excessivo investimento nas capacidades militares implica a redução dos gastos sociais. Qualquer conflito armado não-internacional gera custos sociais, dada a destruição do capital físico das comunidades (casas, escolas, hospitais), o deslocamento de populações e refugiados – incluindo crianças, que são forçadas a abandonar a escola – e a diminuição da expectativa de vida e da renda familiar nas áreas afetadas. No caso da Colômbia de Uribe, como vimos, não foi vislumbrada uma ampla reforma que fizesse frente aos custos sociais do conflito.

Paralelamente, a insistência do presidente em classificar a situação colombiana como uma de "ameaça terrorista" impede a condução de um processo de paz sustentável, que aborde os principais desequilíbrios políticos, econômicos e sociais que levaram ao surgimento dos grupos armados. Nesse sentido, caberia fazer uma distinção entre as motivações iniciais desses grupos, ligadas à reforma agrária, e as atividades que garantiram sua expansão e continuidade, seqüestros e narcotráfico. A prevalência da interpretação do aspecto econômico do conflito, pelo menos no caso das FARC, garante, até o momento, a legitimidade da concentração em soluções militares, pelo menos aos olhos da população colombiana que não é atingida pelo embate entre as forças públicas e os grupos guerrilheiros. Porém, na ausência de um programa de reforma social mais amplo, a perspectiva é de que a militarização e a ausência de um processo de paz genuíno com as guerrilhas gere o inchaço das grandes cidades, dada a intensidade dos deslocamentos internos, o aumento da criminalidade, e, possivelmente, o ressurgimento da violência política. Prevenir que isso ocorra é tarefa não apenas do governo, mas também da sociedade civil colombiana, cuja participação na mediação entre as partes envolvidas no conflito – governo e grupos insurgentes – é essencial para a construção de uma paz duradoura.

Cronologia

2001

9 de fevereiro –	Acordo de *Los Pozos* entre Andrés Pastrana e Manuel Marulanda Vélez, líder das FARC.
31 de julho –	O Judiciário colombiano determina a suspensão das fumigações das plantações ilegais.
7 de agosto –	Pastrana rompe o diálogo com o ELN.
24 de novembro –	Representantes do governo e membros do ELN assinam acordo em Havana, reiniciando as negociações de paz interrompidas desde agosto do mesmo ano.

2002

20 de fevereiro – Pastrana abandona o diálogo com as FARC e ordena ataques às zonas desmilitarizadas.

23 de fevereiro – As FARC seqüestram a candidata à presidência pelo partido "Oxigênio Verde", Ingrid Betancourt.

10 de março – Realizam-se as eleições legislativas.

14 de abril – Álvaro Uribe, então candidato à presidência, sobrevive a atentado a bomba que mata três pessoas e fere treze.

2 de maio – Ataque a bomba à Igreja do Apóstolo São Paulo, em Bellavista, Choco, deixa 117 civis mortos. As FARC assumiram a autoria do atentado.

21 de maio – A União Européia passou a designar formalmente as FARC como organização terrorista. Até então essa denominação se aplicava somente às AUC.

26 de maio – Eleições presidenciais: Álvaro Uribe Vélez, candidato independente que concorreu pelo movimento Primeiro Colômbia, obtém 53,04% dos votos, vencendo Horácio Serpa (31,7%), candidato pelo Partido Liberal, ainda no primeiro turno.

7 de agosto – Posse de Álvaro Uribe. As FARC lançam um ataque contra o palácio presidencial e outros prédios públicos no centro da capital Bogotá. Vinte e uma pessoas morreram e setenta ficaram feridas.

12 de agosto – O presidente eleito declara estado de comoção por noventa dias em todo o território nacional.

29 de novembro – Carlos Castaño, um dos principais líderes das AUC, declara cessar-fogo unilateral e por tempo indeterminado em todo o território nacional.

2003

22 de janeiro – O governo colombiano inicia negociações de paz com três das principais facções que compõem as AUC: Autodefesas

	Camponesas de Córdoba e Urubá, Autodefesas Bloco Central Bolívar e Autodefesas Aliança do Oriente.
7 de fevereiro –	As FARC explodem bombas no Clube Nogal em Bogotá, matando pelo menos 32 pessoas e ferindo mais de 160.
5 de maio –	Tentativa frustrada de resgate de seqüestrados em poder das FARC gera a execução de dez reféns, entre eles o governador de Antioquia, Guillermo Gaviria, e o ex-ministro da Defesa, Gilberto Echeverri.
13 de maio –	A Corte Constitucional suspende o estado de comoção interna.
29 de junho –	Uribe apresenta a "Política de Defesa e Segurança Democrática".
28 de agosto –	Os EUA concordam em disponibilizar US$25 milhões para treinar e equipar quatrocentos homens da Unidade Anti-seqüestro Colombiana (GAULA).
25 de outubro –	Referendo.
26 de outubro –	Eleições municipais e departamentais.
25 de novembro –	O bloco Cacique Nutibara, das AUC, desmobiliza 855 homens em Medelín, a maior desmobilização conjunta desde 1977.

2004

2 de janeiro –	Prisão do guerrilheiro Simón Trinidad, uma das principais lideranças das FARC.
24 de fevereiro –	As FARC atacam a base militar de Santa Maria, em Neiva, deixando vinte mortos. Esse foi o maior ataque, em número de mortos, sofrido pelas Forças Armadas desde de novembro de 2002.
19 de março –	Carlos Castaño, líder das AUC e seu porta-voz no processo de paz com o governo, é condenado a 38 anos de prisão pelo assassinato de jornalista.

19 de maio – Termina a 1ª Rodada de Negociações do Tratado de Livre-Comércio (TLC) andino com os EUA.

10 de dezembro – Protestos em diversas cidades colombianas em oposição ao governo Uribe e ao TLC.

13 de dezembro – Prisão do guerrilheiro das FARC, Rodrigo Granda, em território venezuelano.

14 de dezembro – Congresso nacional aprova a reeleição presidencial.

31 de dezembro – Extradição de Simón Trinidad para os EUA.

2005

1º de fevereiro – As FARC atacam a base de infantaria de Iscuandé, departamento de Nariño, deixando dezesseis mortos e pelo menos onze feridos.

27 de fevereiro – É comunicado o assassinato do líder da Comunidade de Paz de São José de Apartadó, Luis Eduardo Guerra, de sua esposa e filho.

25 de junho – O presidente Álvaro Uribe sanciona o projeto de Lei de Justiça, Paz e Reparação.

26 de julho – O embaixador da Colômbia nos EUA, Luis Alberto Moreno, é eleito o novo presidente do BID.

30 de agosto – Fundado o *Partido de La U*.

7 de outubro – Publicado o parecer da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) condenando a Colômbia pelos ataques ocorridos em Mipiripán, Meta, em 1997.

20 de outubro – A Corte Constitucional de Justiça aprova a reeleição presidencial na Colômbia.

16 de dezembro – Tem início a primeira rodada experimental para o processo de paz entre o governo e o ELN em Havana, Cuba.

27 de fevereiro – Firmado TLC entre Colômbia e os EUA em Washington.

Bibliografia

ÁLVAREZ, Jairo Estrada. (2006), "Las reformas estructurales y la construcción del orden neoliberal en Colombia". *In*: Ceceña, Ana E. (coord.), *Los desafíos de las emancipaciones em um contexto militarizado*. Colección Grupos de Trabajo de CLACSO. Buenos Aires, CLACSO Libros, pp. 247-284.

ARNSON, Cynthia. (1999), "Introduction". *In*: Arnson, Cynthia (ed.), *Comparative peace processes in Latin America*. Washington, DC, The Woodrow Wilson Center Press, pp. 1-28.

BAGLEY, B. M. (2005), "Drug trafficking, political violence and U.S. policy in Colombia in the 1990s". *In*: Rojas, C. & Meltzer, J. (eds.), *Elusive peace*. New York, Palgrave Macmillan.

CHERNICK, Marc. (1999), "Negotiating peace amid multiple forms of violence: the protracted search for a settlement to the armed conflicts in Colombia". *In*: Arnson, Cynthia (ed.), *Comparative peace processes in Latin America*, Washington, The Woodrow Wilson Center Press, pp. 159-195.

CIDOB (2005), *Biografia dos Presidentes*. <http://www.cidob.org/bios/>. Acesso em 31/3/2005.

CONSULTORÍA PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DESZPLAZAMIENTO. (2005), "Desplazados: hay derecho?". *Boletín nº 64*, 26 de octubre. <http://www.codhes.org/boletines/BOLETIN%2064.pdf>. Acesso em 1/12/2005.

FUENTES, Juan Alberto. (2005), "Violent conflict and human development in Latin America: The cases of Colombia", El Salvador and Guatemala. UNDP, Human Development Report Office.

GAMARA, Eduardo A. (2005), "El Estado, la política de la droga y la democracia en los Andes". *Revista Iberoamericana de Análisis Político*, Ano 2, nº 3, novembro, pp. 25-47.

LIVINGSTONE, Grace. (2004), *Inside Colombia: drugs, democracy and war*. New Brunswick, NJ, Rutgers University Press.

RIVILLAS, B. D. (s/d), *La génesis del Plan Colombia estadounidense*. Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca.

SAFFORD, Frank & PALACIOS, Marco. (2002), *Colombia: fragmented land, divided society*. Oxford, Oxford University Press.

SANIN, F. G. & RUEDA, L. R. (2004), "The tense relationship between democracy and violence in Colombia". *In*: Burt, Jo-Marie & Mauceri, Philip (eds.), *Politics in the Andes: identity, conflict, reform*. Pittsburg, University of Pittsburg Press, pp. 229-246.

STOCHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE. *The SIPRI Military Expenditure Database: Colombia*. http://first.sipri.org/non_first/result_milex.php?send. Acesso em 31/3/2006.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Global Corruption Report 2003*. http://www.transparency.org/publications/gcr/download_gcr#download. Acesso em 1/2/2006.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Global Corruption Report 2005*. http://www.transparency.org/publications/gcr/download_gcr#download. Acesso em 1/2/2006.

ULLOA, Fernando Depeda. (2005), "La situación política en Colombia". *Revista Iberoamericana de Análisis Político*, Ano 2, nº 3, novembro, pp. 48-62.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (2005), *World Drug Report 2005*. http://www.unodc.org/pdf/WDR_2005/volume_1_web.pdf. Acesso em 1/12/2005.

WOLFF, Antonio Navarro (2005), "Uribe, seguridad sin política". *Revista Iberoamericana de Análisis Político*, Ano 2, nº 3, novembro, pp. 63-70.

VI.

Democracia e Desenvolvimento no Equador: Instabilidade Crônica e Estelionato Eleitoral

André Luiz Coelho Farias de Souza*
Carlos Henrique Vieira Santana**

Introdução

O presente artigo desenvolve uma análise dos principais eventos políticos do Equador nos últimos cinco anos. A reflexão enfatizará aspectos ligados às eleições, relação entre poderes, conflitos sociais, estabilidades interna e externa, e relações comerciais regionais e internacionais. O ensaio está dividido em quatro partes: a) introdução que contextualiza historicamente os conflitos atuais; b) seção doméstica, que enfatiza especialmente as administrações Noboa, Gutiérrez e Palacio; c) uma seção internacional que valoriza os condicionantes externos e o grau de liberdade do país; e d) conclusão.

Os acontecimentos do período recente da sociedade equatoriana estão, sem dúvida, entrelaçados com eventos que começaram a ser tramados no início da década de 1980. Como será detalhado ao longo do texto, a vida pública equatoriana tem sido marcada por fortes disputas programáticas entre grupos sociais, partidos e classes. Consolidou-se, no Equador, uma concorrência entre projetos de desenvolvimento que conseguiram atingir uma situação de equilíbrio e poder de veto mútuo, que tem levado o país a uma situação de grande instabilidade política. Essa situação, contudo, não deve ser confundida com a noção de fragilidade democrática, pois o que se vê é a pujança das instituições e forças sociais organizadas.

* Mestrando em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e pesquisador do OPSA (E-mail: alcoelho@iuperj.br).
** Doutorando em Ciência Política pelo IUPERJ e pesquisador do Núcleo de Estudos do Empresariado, Instituições e Capitalismo (NEIC/IUPERJ) (E-mail: chsantana@iuperj.br).

Para entender esse processo é necessário atentar para a emergência dos grupos indígenas como um relevante ator político, e sua imensa capacidade de organização e mobilização da sociedade. Nesse contexto, o Equador destaca-se na região dos Andes como um dos poucos países que conseguiram articular uma confederação indígena unificada e mobilizar uma identidade étnica e programática, embora isso não tenha significado, ainda, uma representação parlamentar proporcional, ou mesmo a eleição de um indígena à presidência, como ocorreu na Bolívia.

É necessário assinalar que o Equador se insere numa tradição comum aos países andinos, em que o Estado constituiu políticas de inclusão das populações indígenas por meio de estratégias corporativas. Essas estratégias, comuns nos anos 1970, criaram incentivos para a inclusão econômica dessas populações e reconheceram mecanismos de interlocução com o Estado capazes de regular conflitos e diminuir as dissensões étnicas (Yashar, 2005). Nesse contexto se destacou a Confederação de Nacionalidades Indígenas da Amazônia Equatoriana (CONAIE), fundada em 1978.

Essa trajetória criou condições para que se forjasse uma identidade de classe camponesa, mobilizada pelas organizações sindicais e partidárias de esquerda. Com a emergência das políticas neoliberais dos anos 1980, o modelo corporativo sofreu uma desestruturação, produzindo um enfraquecimento do poder de barganha das populações indígenas. Esse quadro de desestruturação dos canais de regulação e dos subsídios do Estado teria produzido, involuntariamente, a constituição de uma rede identitária entre as populações indígenas que teria reforçado aspectos autônomos de organização. Aliado a isso, a tradição de uma atuação ativa das ONGs, organizações sindicais e da Igreja teria sido capaz de mobilizar uma agenda politicamente mais abrangente que permitiu, por meio de táticas de ação direta, restabelecer o poder de barganha das populações indígenas, enfraquecido com as reformas neoliberais. O Estado, aos

poucos, passou de interlocutor para ser reconhecido pelos índios como um adversário que contribui para sua marginalização.

O fortalecimento do movimento indígena está associado ao reconhecimento da CONAIE pelo Estado como um ator político representativo das populações indígenas. Esse processo ocorreu paralelamente ao esgarçamento das antigas organizações sindicais e partidárias de esquerda, que diminuíram sua capacidade de ação coletiva, e conferiu aos movimentos indígenas uma posição protagonista nas lutas pela preservação de direitos coletivos. Esse processo pode ser verificado pela atribuição de um *status* público à CONAIE, quando ela obteve do Estado, em 1988, a criação de uma agência nacional de educação para o ensino bilíngüe (DINEIB). O governo de Rodrigo Borja (1988-1992) garantiu à CONAIE o direito de nomear os diretores dessa agência, tornando-a um poderoso instrumento de incentivo à organização coletiva e de ação política indígena.

A partir de 1990, com a consolidação desses incentivos para ação coletiva crescem significativamente as mobilizações sociais. Diante de um sistema partidário fragmentado, no qual nenhum partido detém mais que 20% do eleitorado, estão dados também os incentivos para a organização de novos partidos. Diante de tais alavancagens, e após um período de grandes mobilizações, a CONAIE opta pela organização de um partido próprio em 1995, o Movimento de Unidade Plurinacional Pachakutik Novo País (MUPP-NP). Com a institucionalização desse movimento social, as mobilizações que vão levar ao fim prematuro de governos a partir de 1996 não implicaram necessariamente uma crise institucional ou ruptura democrática.

O protagonismo indígena é relevante, pois tratam-se de grupos sociais que representam algo que varia de 25%, segundo dados do Inter-American Indigenous Institute, a 43% da população total do Equador,

segundo a International Labor Organization (Van Cott, 2005). Divididos em 12 etnias, esses grupos foram os mais atingidos pela pobreza, acentuada com as reformas neoliberais, mas foram, também, os que melhor obtiveram êxito em canalizar essa expressão numérica numa força política organizada social e partidariamente.

Ao mesmo tempo em que a CONAIE conquistava esse importante instrumento de mobilização, as reformas econômicas seguiam produzindo desigualdade e subdesenvolvimento. Para exemplificar o quadro em números, a taxa de crescimento do PIB caiu de uma média de 9,1% nos anos 60, para 3,9% e 1,8%, nos anos 80 e 90, respectivamente. Entre 1980 e 1999 os salários e sua participação no PIB agregado decresceram em mais da metade, enquanto o desemprego aberto triplicou. Durante a segunda metade dos anos 90, a pobreza extrema dobrou e a porcentagem de famílias pobres cresceu de um terço para mais da metade do total.

O exemplo da mudança de prioridade do Estado equatoriano pode ser destacado na destinação orçamentária. Enquanto no início dos anos 80 o Estado gastou quatro vezes mais em educação e saúde do que em refinanciamento da dívida, no fim dos anos 90 o serviço da dívida consumia aproximadamente metade do orçamento, vindo a ser quase três vezes maior do que os gastos com saúde e educação juntos. O marco inicial desse processo pode ser identificado quando, na primeira metade dos anos 80, o Banco Central nacionaliza a dívida do setor privado, socializando um montante de US$1,2 bilhão. Diante desse quadro, não é difícil imaginar razões para que o Estado e as instituições públicas tenham perdido boa parte de sua legitimidade junto à população.

Ao longo dos anos 90, os sucessivos governos tentaram realizar reformas que implementassem os ajustes preconizados pelo FMI. Os temas mais sensíveis foram as privatizações, as reformas fiscais, que buscavam

ampliar a base tributária, o esforço governamental para remanejar o subsídio estatal agrícola para o agronegócio e reformas constitucionais para abolir a propriedade comunal. Nesse conjunto de medidas, o petróleo e derivados, além do gás de cozinha, foram sempre objetos de incursões tributárias do governo equatoriano como parte dos sucessivos acordos para obtenção de crédito das agências de financiamento internacionais. A dependência do Equador em relação ao petróleo, principal fonte de renda do país, tornou-o pivô para a maioria das greves, paralisações e crises políticas.

A forte pressão da agenda norte-americana na região tem influenciado indiretamente as tensões da política doméstica e regional. Isso pode ser observado nos acordos comerciais, como o Tratado de Livre-Comércio (TLC), e nas relações com a Colômbia em torno da política de combate às FARC.

Quando se observa o nível de endividamento do Equador e a necessidade de refinanciamento do país, compreende-se o estreito grau de liberdade que as últimas administrações sofreram e as conseqüências disso para a consolidação da estabilidade política. Como será detalhado, isso se refletiu num nível de volatilidade dos ministérios, corrupção crônica, incapacidade de formação de maiorias parlamentares, aspirações arbitrárias do Executivo, com intervenções no Judiciário.

De modo geral, a agenda política do Equador gravita em torno dessa capacidade de mobilização das forças sociais. Como será visto, tanto no plano interno, com as sucessivas propostas de ajuste estrutural, quanto no plano externo, com seu programa de integração comercial, as forças políticas do Equador encontram-se polarizadas, com mútua capacidade de veto. Isso poderá ser visto nas sucessivas crises políticas que resultaram na deposição dos últimos presidentes. A sugestão apontada ao longo do texto é de que o não cumprimento das promessas de campanha pelo governante tem resultado em fonte de instabilidade política no Equador.

Crises políticas e participação

O Equador é um país com um histórico recente de lutas políticas e forte polarização ideológica que têm resultado em curtos mandatos presidenciais; desde meados dos anos 90 nenhum presidente conseguiu concluir o mandado de quatro anos. Abdalá Bucaram Ortiz, presidente eleito em 1996, permaneceu apenas 186 dias no cargo; Jamil Mahuad Witt, eleito em 1998, apenas um ano e meio; e Lúcio Gutiérrez Borbúa, eleito presidente em 2002, ficou por dois anos e quatro meses. Dessa forma, o que há de comum entre esses três últimos mandatários, para que seus governos fossem interrompidos, todos eles, por meio de intensa mobilização popular? Que fatores têm contribuído para essa permanente instabilidade política no Equador?

Como já foi destacado anteriormente, a sociedade equatoriana atravessou profundas transformações na sua estrutura social, tanto do ponto de vista da distribuição de renda, quanto do ponto de vista dos mecanismos de organização da ação coletiva. É possível dizer que a segunda metade dos anos 90 é o ponto culminante desse processo, com efeitos até os dias atuais. Ao mesmo tempo, os três últimos presidentes coincidiram numa agenda mais sintonizada com as reformas neoliberais, com ênfase na liberalização dos preços dos serviços públicos e dos derivados do petróleo, além do gás de cozinha. As principais questões de disputas entre os grupos políticos e partidários envolveram, basicamente, as sucessivas tentativas de aplicação das políticas de ajuste estrutural propugnadas pelas agências financeiras internacionais como condição para obtenção de novas linhas de crédito e renegociação de dívidas. Essas medidas têm recomendado uma reforma tributária que suprime os subsídios estatais para agricultura, combustíveis e gás de cozinha, elevando a carga tributária e produzindo inflação.

O que se pretende apontar neste texto é que há uma forte polarização entre os atores na sociedade equatoriana, com forte tendência

de paralisia decisória (Santos, 1986). Por um lado, há uma grande pressão externa (especialmente das agências credoras da dívida) para que os governos equatorianos implementem medidas de restrição fiscal, liberalização dos mercados e uso da renda do principal ativo do país (petróleo) para renegociação de crédito; de outro, há um conjunto amplo de atores sociais, especialmente indígenas, que já sofreram com a elevação do custo de vida em razão das privatizações, desregulamentação corporativista e fim dos subsídios da primeira fase de reformas neoliberais dos anos 80, e que hoje empregam meios de mobilização direta como tática de barganha para impedir o aprofundamento das reformas "estruturais" exigidas pelos credores externos. Diante do expressivo montante da dívida e do seu peso no orçamento público, mitigando investimentos sociais, consolidou-se uma situação de intolerância política mútua. Contudo, diferente do que apontavam as análises sobre paralisia decisória, os atores em pugna no Equador não investem no fim do sistema político formal, ou seja, não são contra partidos e eleições. Dentro desse quadro, será destacado o exemplo de Gutiérrez, porque sua guinada no espectro programático, evento que será chamado de *policy switch*, acirrou ainda mais intensamente essa polarização, contribuindo para a instabilidade política do país. Dessa forma, como será visto, a instabilidade política interna do Equador é fruto da conjunção de distintos componentes, entre os quais se destacam: polarização política dos atores com "mútua insegurança" e desinteresse dos atores em relação ao centro político, junto com uma forte pressão externa que envolve o combate ao narcotráfico, a renegociação da dívida e tratados comerciais, como o Tratado de Livre-Comércio (TLC).

Após o colapso da administração do líder do partido de centro Democracia Popular-União Democrata Cristã (DP-UDC), Jamil Mahuad Witt (1998-2000), marcada pela corrupção e pela escalada inflacionária, assumiu o vice, Gustavo Noboa Bejarano (2000-2002), que manteve basicamente o mesmo programa de governo de Mahuad, marcado pelas

privatizações e pela tentativa de dolarização total da economia. O quadro geral em 1999 caracterizou-se por uma taxa de desemprego de 17%, desvalorização da moeda nacional (o sucre) em 80% em relação ao dólar, e 62% da população vivendo abaixo da linha de pobreza. Com a dolarização da economia implementada por Noboa, a taxa média de inflação, em 2000, atingiu 91%.

Nesse contexto as pressões externas para o controle do déficit fiscal acentuavam-se. Num acordo feito com o FMI, no início de 2001, o governo Noboa propôs um aumento de 12 para 15% no Imposto sobre o Valor Agregado (IVA), como forma de conter o déficit fiscal equatoriano no limite de 1,5% do PIB. Sob pressão da CONAIE, os legisladores recusaram a proposta de Noboa, resultando num retrocesso nas negociações com os organismos financeiros.

Como conseqüência, o FMI e o Clube de Paris resolveram interromper as conversações com o Equador em abril de 2001, suspendendo a renegociação da dívida de US$300 milhões, enquanto não houvesse uma proposta concreta para redução do déficit fiscal. Apesar da desaprovação do Congresso, o governo Noboa aumentou o índice do IVA de 12% para 14%, o que resultou numa imediata liberação de um empréstimo de US$48 milhões pelo FMI, e a expectativa de concessão de outros empréstimos dos Bancos Mundial e Interamericano de Desenvolvimento (BIRD). Essa medida unilateral do governo Noboa foi intensamente criticada por organizações civis e não-governamentais. Posteriormente, o Tribunal Constitucional julgou inconstitucional o aumento do IVA, resultando em mais um retrocesso nas negociações com os organismos internacionais.

Talvez por causa da incapacidade de realizar uma reforma fiscal de cunho ortodoxo, o governo Noboa enfrentou uma forte volatilidade em seu ministério. Em setembro, o presidente substituiu dois ministros: o

de Bem-Estar Social, ocupado por Luis Maldonado Ruiz, um indígena de origem; e o do Interior, ocupado por Marcelo Merlo, o quarto a ocupar o cargo. Em seguida, o ministro da economia Jorge Gallardo renunciou em meio a denúncias de corrupção envolvendo a criação de monopólio bancário. Em resumo, aos poucos a instabilidade partidária foi tornando mais difícil a coordenação do governo.

Não bastasse essa instabilidade na formação da maioria do Congresso, o governo Noboa passou a sofrer fortes pressões populares. Em fevereiro de 2002, explodiu uma greve nos distritos de Orellana e Sucumbios (principal pólo de produção de petróleo do país na região norte do Equador). Autoridades locais, fazendeiros e organizações indígenas ocuparam cinco refinarias da empresa estatal de petróleo Petroecuador, além de outras refinarias privadas estrangeiras, exigindo investimentos em infra-estrutura na região. Além da interrupção da produção, o movimento suspendeu a construção de um oleoduto que vinha sendo feito em consórcio entre empresas espanholas, canadenses e norte-americanas. Segundo o movimento grevista, a obra resultava em impactos ambientais danosos para o meio ambiente, pois atravessava a floresta, contaminando rios que serviam à população local.

Esse movimento representou a primeira derrota significativa para o governo Noboa. Como o petróleo é a principal fonte de renda do país, os grevistas tinham um alto poder de barganha e foram exitosos em suas exigências. O movimento grevista obteve um acordo, intermediado pela ONU, que pôs fim à paralisação no setor petrolífero. O governo comprometeu-se a realizar investimentos em infra-estrutura e incrementar incentivos à produção cafeeira. A presença da ONU indicou o enfraquecimento do governo Noboa, já que este não foi capaz de negociar com os grevistas. Além disso, o governo foi obrigado a suspender a construção do oleoduto enquanto umas das empresas, a Occidental Petroleum do Equador (Oxxy), não reparasse os danos provocados ao meio ambiente.

Após o insucesso da tentativa de elevar os impostos sobre o IVA, o governo Noboa tentou novamente retomar as linhas de crédito com o FMI. Com a consolidação do novo arranjo ministerial, Noboa encaminhou propostas que buscavam restabelecer a confiança dos organismos internacionais no país. O governo propôs, então, o uso dos rendimentos do petróleo para o pagamento da dívida externa, o chamado Fundo de Estabilização. A proposta feita ao FMI previa que 80% dos rendimentos com petróleo fossem usados para o pagamento da dívida externa e da previdência. Desta vez, o governo obteve a maioria no Congresso e aprovou a proposta, que foi parcialmente modificada, com o teto limitado a 70%. Finalmente, o governo Noboa acabou completamente envolvido em denúncias de corrupção, vendo seu ministro da economia, o sexto, num período de dois anos, ser afastado por denúncias de suborno.

Fica visível, portanto, a relevância de algumas variáveis determinantes para a baixa estabilidade política no Equador: a importância do petróleo para a economia do país, em particular para o equilíbrio fiscal do Estado equatoriano, o que torna as greves da produção petrolífera fonte central de bloqueio decisório para as políticas de ajuste estrutural do governo; o nível de corrupção institucionalizada; e a alta volatilidade ministerial.

Presidente Gutiérrez: um caso clássico de estelionato eleitoral

A vitória do coronel Lúcio Gutiérrez Borbúa nas eleições presidenciais de outubro de 2002 representou, para os movimentos sociais do Equador, a esperança de mudança na agenda neoliberal. Gutiérrez foi líder militar do golpe que derrubou o presidente Jamil Mahuad em janeiro de 2000. Essa esperança foi alimentada pelo apoio dado à sua candidatura pela CONAIE. Apesar disso, o baixo comparecimento às urnas foi recorde, com a participação de apenas 62,9% dos eleitores registrados, o que indica um eleitorado com baixa expectativa de mudança e baixo reconhecimento das instituições estatais.

A coalizão vencedora, formada pelo Partido Socialista Popular (PSP) e pelo Movimento Pachakutik (PK) obteve no primeiro turno, 20,3% dos votos, ou seja, um quinto dos eleitores que compareceram para votar, ou aproximadamente 12% do total de eleitores registrados. Esses números são indicativos da baixa representatividade que tinha essa coalizão e da desagregação das forças políticas. No segundo turno, Gutiérrez confirma seu favoritismo com um número mais significativo de eleitores comparecendo às urnas, cerca de 70% dos eleitores registrados. A coalizão vencedora obteve 54,8% dos votos válidos. Ela representaria, a princípio, o esforço das forças oposicionistas do país em direção a um modelo que seria menos dependente das políticas neoliberais e oposta à grande maioria dos partidos tradicionais do Equador.

Lúcio Gutiérrez tomou posse no dia 15 de janeiro de 2003, anunciando a necessidade da redução da dívida externa, estimada em 40% do gasto anual. Para isso, implementou algumas medidas restritivas e outras expansivas: aumentou a taxação dos combustíveis e suspendeu a contratação para o setor público, embora tenha mantido os subsídios ao gás de cozinha e elevado a contribuição às pessoas de baixa renda de US$11,5 para US$15. Contudo, o governo Gutiérrez enviou ao Congresso a peça orçamentária que revelou mais claramente suas intenções; o ponto básico dessa proposta reduziria a participação dos gastos sociais no orçamento de 21% para 19,5%, enquanto elevava os gastos com defesa em 40,5%. Porém, o Congresso fez emendas significativas ao orçamento, remanejando as despesas e elevando os gastos sociais para US$109,8 milhões à custa das provisões para defesa. Além disso, o PK ameaçou deixar a coalizão caso o governo insistisse em reduzir o subsídio ao gás de cozinha e em aumentar da taxação dos combustíveis.

Paralelo a esse processo, Gutiérrez obteve a aprovação de uma linha de crédito do FMI de US$205 milhões, tipo *stand by*, para apoiar a política econômica do governo. Em maio do mesmo ano, o Banco Mundial

aprovou um empréstimo de US$1 bilhão para ser aplicado, ao longo de quatro anos, na redução da pobreza para 25% da população e elevação dos gastos sociais de 7,7% para 12,5% do PIB, ao final do período. O Banco Mundial, contudo, enfatizou a necessidade de que o Equador melhorasse sua base tributária. A obtenção dessa linha parece estar calcada em compromissos de ajuste fiscal assumidos pela gestão de Gutiérrez que, como será visto, constituiria um condicionante da dependência externa e do grau de liberdade decisória do governo até o seu fim.

As tensões sociais que mobilizaram o Equador estiveram relacionadas com a percepção, por parte da população mais pobre, de que o Estado equatoriano parecia não ter compromisso com o seu bem-estar. O processo movido pelos indígenas contra a gigante do petróleo ChevronTexaco é um exemplo disso. A ação acusava a empresa norte-americana de destruir florestas, contaminando terras e rios, cujo resultado teria sido a destruição das plantações, a morte de animais e o aumento dos casos de câncer entre a população local. Segundo a empresa, tudo foi feito de maneira legal, uma vez que a legislação equatoriana permite que os perfuradores de petróleo despejem água residual em poços, estuários e rios, em vez de utilizar processos mais custosos, como ocorre nos Estados Unidos. Além de uma legislação ambiental débil, que não protege a subsistência das populações indígenas que vivem próximas à região petrolífera, a ação foi sustentada por advogados norte-americanos e não pelo próprio poder público equatoriano. Pelo contrário, a administração Gutiérrez assinou uma carta de intenção com o FMI, como parte dos compromissos para liberação das linhas de crédito, na qual o governo aceitava cortar investimentos de US$200 milhões da Petroecuador, em 2003, e abrir mais o país à exploração do petróleo pelos investidores privados externos. O Ministro da Energia, Carlos Arbodela, incluiu na abertura a concessão de campos de petróleo, modernização de refinarias, a construção de terminais para armazenar derivados de petróleo e gás, e a construção de novos gasodutos e oleodutos.

O exemplo desse descompromisso do poder público equatoriano com os interesses da maioria da população foi, aos poucos, se consolidando com a dependência do governo Gutiérrez em relação a uma agenda fiscal restritiva, vinculada às linhas de crédito liberadas pelas agências de financiamento internacionais, não correspondendo aos anseios da população quando da sua eleição. Esse deslocamento programático do governo Gutiérrez indica uma baixa responsividade (*responsiveness*) em relação à coalizão que contribuiu para elegê-lo. A ruptura da agenda heterodoxa delegada pelo sufrágio teve graves conseqüências para a estabilidade da democracia equatoriana, como será visto.

Em maio e junho de 2003, o governo Gutiérrez enfrentou dois fortes movimentos grevistas. Seguindo a linha ortodoxa, Gutiérrez diminuiu os recursos orçamentários para educação de 30 para 10,7%; como conseqüência, mais de cem mil professores entraram em greve no Equador para reivindicar mais recursos para educação. Diante da força do movimento, o governo elevou o salário dos professores em 12% e incrementou em US$11 milhões as verbas para educação, pondo fim ao movimento grevista.

Em seguida, os trabalhadores petrolíferos entraram em greve, temendo que o plano de contenção dos investimentos da Petroecuador se tratasse de uma estratégia de privatização da empresa e evasão das riquezas. O processo foi iniciado com a demissão do presidente da estatal, Guillermo Rosero, além de membros do conselho administrativo da empresa que representavam os índios. O movimento obrigou o governo a fazer concessões importantes, a exemplo da limitação dos investimentos estrangeiros aos contratos de serviços, bem aquém do que desejava o governo.

Apesar das concessões obtidas sob pressão da mobilização popular, o governo Gutiérrez manteve as medidas de ajuste fiscal. Em razão disso, a CONAIE deu um ultimato ao governo, exigindo o fim das privatizações e a demissão de quadros identificados com a política ortodoxa

– a exemplo dos ministros da Economia, das Minas e Energia e do presidente do Banco Central –, bem como a suspensão do pagamento da dívida externa e o cancelamento do aumento dos preços dos combustíveis e do gás de cozinha. Mesmo assim, as tensões cresceram com a renúncia de membros do PK e a demissão da Ministra da Educação, ligada ao Movimento Pachakutik, Rosa Maria Torres, além da saída do maior partido de esquerda do país – Movimento Popular Democrático (MPD) – da coalizão governista. Esses movimentos na composição da coalizão se fizeram acompanhar também pela aproximação do governo ao maior partido de direita, o Partido Social Cristão (PSC).

Após a realização de uma consulta nacional às bases em finais de julho, os movimentos camponeses e indígenas, representados pelo PK, abandonaram a coalizão governista. Com isso, a bancada do governo no Congresso Nacional (unicameral) ficou reduzida a apenas oito deputados, de um total de cem cadeiras. Era o fim da coalizão que elegeu Gutiérrez. A tendência, portanto, foi de um progressivo deslocamento ideológico das relações de força partidária e a recomposição da base do Congresso com vistas a uma maior estabilidade para consecução das políticas de ajuste fiscal. Nesse sentido, Gutiérrez incorpora sete novos ministros dos partidos de centro-direita, como o Partido Roldosista Equatoriano (PRE), o Partido Renovador Institucional Ação Nacional (PRIAN), além do PSC, recuperando a maioria no Congresso.

Nesse novo cenário, o governo Gutiérrez apresentou o orçamento para 2004 com previsão de gastos de até US$7,08 bilhões, 5,8% a mais que 2003. Além disso, houve um aumento de 63% na previsão de investimentos domésticos, que poderia chegar a US$1,4 bilhão ou 19,7% do orçamento, contra 34% destinados ao pagamento de dívidas. Apesar do crescimento dos gastos domésticos, a peça orçamentária confirma a manutenção da linha fiscal ortodoxa, pois os gastos com dívidas representaram 75% a mais do que investimentos internos.

Quando o quadro político parecia indicar uma acomodação, em novembro de 2003 um escândalo envolvendo dinheiro do tráfico de drogas no financiamento eleitoral atingiu diretamente o próprio presidente Gutiérrez. O resultado foi uma nova e profunda crise, com a renúncia de sete ministros, além da saída de importantes aliados da base de sustentação, como o PSC e o PRIAN.

Nova coalizão e a troca programática

Após um ano de mandato, Gutiérrez passa a enfrentar protestos pedindo sua renúncia, organizados pela base parlamentar formada pela aliança que o ajudou a se eleger. Após o atentado sofrido por Leonidas Iza, seu presidente, a CONAIE se junta a outras organizações indígenas e sindicais nas manifestações. Ao mesmo tempo, uma missão do FMI visitou o Equador e renovou a linha de crédito do país, concedendo um empréstimo de US$ 206 milhões. Como de costume, o fato gerou mais inquietação e enfraqueceu ainda mais a imagem do presidente Lúcio Gutiérrez.

Desde o momento em que o presidente da CONAIE sofreu uma tentativa de assassinato, Gutiérrez perdeu o último ponto de apoio dos movimentos sociais, pois a Confederação Indígena ainda não havia se engajado completamente nos movimentos pela queda do presidente. Daí em diante, uma série de protestos tomaram as ruas do Equador. Eventos importantes ocorreram, como a derrota do PSP, partido de Gutiérrez, nas eleições provinciais e municipais de outubro, até a posterior tentativa fracassada de impedimento iniciada pela oposição.

Cada vez mais isolado no Congresso Nacional, Gutiérrez aliou-se ao Partido Roldosista Equatoriano (PRE), comandado pelo ex-presidente Abdalá Bucaram, em exílio no Panamá. Esse deslocamento distanciou-o mais ainda dos antigos aliados, que já falavam abertamente em iniciar um processo de impedimento. Com o fracasso do seu partido nas eleições

provinciais e municipais de outubro, Gutiérrez inclina-se, cada vez mais, a buscar o apoio dos partidos ligados aos ex-presidentes Noboa e Bucaram. Nesse pleito, o Partido Sociedade Patriótica (PSP), do presidente Lúcio Gutiérrez, só conseguiu eleger os governadores de duas províncias, consideradas menos relevantes, e poucos prefeitos. Os principais vencedores foram a Esquerda Democrática (ID), o Partido Social Cristão (PSC) e, em menor escala, o Movimento Popular Democrático (MPD).

Apesar da derrota nas eleições de outubro, Gutiérrez obteve o apoio da maioria do Congresso e decidiu realizar profundas mudanças no Poder Judiciário do país. O Executivo modificou os quadros da Corte Constitucional e do Tribunal Superior Eleitoral, como também indicou o novo vice-presidente para o Congresso Nacional. Esse foi o primeiro passo para a maior modificação institucional no breve período em que Gutiérrez foi presidente, e provavelmente o principal motivo de sua queda: conseguir aprovar no Congresso Nacional a remoção de 27 dos 31 juízes da Corte Suprema de Justiça (CSJ), que foram substituídos pelos indicados pelo presidente e por partidos da situação. A obtenção da maioria num contexto de derrota nas eleições provinciais reforça a hipótese de que a intervenção na Justiça tinha propósitos facciosos. A conjunção de protestos populares e tentativas arbitrárias de reformas institucionais parece ter sido o mote para mais uma crise do governo, motivada pela polarização dos atores em jogo.

As reações foram imediatas. Oposição, líderes empresariais e a Igreja Católica denunciaram a inconstitucionalidade do ato, afirmando que a principal intenção de Gutiérrez era ter o controle absoluto do país, possibilitando, assim, a volta de Abdalá Bucaram, acertada desde a adesão do PRE ao governo. Ainda estava viva na opinião pública a meteórica passagem de Bucaram pela presidência, quando em apenas sete meses ele tentou implantar um pacote radical de reformas econômicas, com aumentos de 1.000% nas tarifas telefônicas, 300% nas tarifas elétricas e

60% nas dos transportes, o que resultou numa greve geral que paralisou o país e levou à sua deposição.

No contexto regional, a intervenção na Suprema Corte é um dos expedientes mais utilizados por governantes que desejam um amplo controle do país revestido de uma suposta aparência de constitucionalidade. Do mesmo modo agiu Menem, aumentando o número de juízes da Suprema Corte Argentina, estabelecendo um amplo controle do país para realizar o pacote de reformas neoliberais. Com o controle da constitucionalidade nas mãos, Gutiérrez planejava dar prosseguimento às reformas de forma mais vigorosa, hipertrofiando seus instrumentos de controle decisório.

Ao mesmo tempo em que Rodrigo Rato, diretor do FMI, reforçava a necessidade de o Equador realizar suas reformas estruturais, Gutiérrez realizava mais uma troca ministerial, substituindo o ministro de Governo Jaime Damerval, que era contra a reestruturação da CSJ proposta pelo governo. Como podemos ver, a troca do ministro de Governo é um dos expedientes mais utilizados pelos presidentes equatorianos como forma de modificar a política e conseguir apoio do Congresso e de parte da sociedade, ou mesmo para modificar uma situação negativa e reiniciar algum processo que se configure problemático.

A partir de março de 2005, o potencial de conflito entre as forças políticas equatorianas atingiu um nível em que os custos de supressão do adversário passaram a se tornar menores que os da tolerância, rompendo uma "segurança mútua" (Dahl, 1997). A oposição realizou o que ficou conhecido como a "Assembléia do Pichincha", em que foi discutida a autonomia financeira da província, sua posição em relação à reestruturação da CSJ e ao governo Gutiérrez, ao mesmo tempo em que juristas equatorianos recorrem a uma instância arbitral externa ao Equador, a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), órgão judicial da

Organização dos Estados Americanos (OEA), para analisar a legalidade das mudanças da CSJ. Paralelo à decisão do novo presidente da CSJ (indicado pelo governo), Guillermo Castro, anulando as ações judiciais existentes contra os ex-presidentes Gustavo Noboa a Abdalá Bucaram, possibilitando o retorno de ambos ao Equador, é anunciado o relatório da última visita feita pela ONU ao Equador, considerando a nova CSJ inconstitucional.

Líderes da oposição convocam os equatorianos às ruas para protestar contra a volta dos ex-presidentes. O prefeito de Quito, Paco Moncayo (ID), conclama as Forças Armadas do país a intervir contra o governo, ao mesmo tempo em que as pesquisas de opinião apontavam em 80% o nível de desaprovação do governo Gutiérrez. Bancos de investimento e agências de classificação de risco passam a recomendar atenção aos investidores.

Nos dias subseqüentes ocorrem manifestações por todo o Equador. Grupos favoráveis e contrários ao governo enfrentam-se nas ruas de Quito, nos arredores do Palácio presidencial de Carondelet. No dia 15, é decretado o estado de emergência no país. Em vez da desmobilização, o decreto acirrou ainda mais os protestos; liderados pelos governadores, prefeitos e partidos da oposição, a população exigiu a renúncia imediata do presidente. Acuado, Gutiérrez destitui a CSJ nomeada por ele em dezembro de 2004. Diante das reações negativas e da desobediência civil nas ruas da capital, o presidente revoga o estado de emergência no dia seguinte à sua promulgação. O Congresso Nacional, em sessão extraordinária, aprova por unanimidade a dissolução da CSJ, tornando nulas as decisões da Corte.

Em abril de 2005, estudantes invadem o prédio do Congresso Nacional, enquanto os deputados destituem o então presidente do Congresso, Omar Quintana, seguindo-se a votação do impedimento de Gutiérrez sob

a alegação de "abandono de cargo", ainda que o então presidente estivesse todo o tempo em seu gabinete. Em seu lugar assume o vice-presidente Alfredo Palacio. A alegação de abandono do posto assemelha-se muito à de quando Bucaram foi retirado do poder, sob a alegação de "incapacidade mental". Ambos os casos representam claramente os mecanismos utilizados pelo Congresso Nacional, ainda que não usuais, para retirar do poder presidentes que já não detinham o apoio popular.

A trajetória de Gutiérrez coroa um período de grande instabilidade governamental, quando os presidentes equatorianos permaneceram, em média, apenas 628 dias no poder, ou seja, foram seis mandatários nos últimos nove anos. Tanto J. Mahuad (1998-2000) quanto L. Gutiérrez (2003-2005) foram destituídos por movimentos de caráter popular com participação de forças indígenas. Ao mesmo tempo, a administração de Gutierrez pode ser qualificada como uma *policy switch* (Stokes, 2001) porque desde o momento de sua ascensão (quando liderou o golpe militar apoiado pela CONAIE que depôs Mahuad), e sua posterior eleição com o apoio desses grupos, Gutiérrez surgiu como uma liderança crítica às políticas de ajuste estrutural. Isso pôde ser verificado na incorporação à composição do seu gabinete de representantes do movimento indígena e de partidos de centro-esquerda, alimentando expectativas de mudanças no programa de desenvolvimento econômico do Equador.

Como foi visto, no entanto, a situação de endividamento do Equador, aliada às pressões internacionais, levaram o presidente a adotar políticas macroeconômicas ortodoxas, resultando no esfacelamento da coalizão que o elegeu. A incapacidade para consolidar a maioria no Congresso e os sucessivos embates com os movimentos sociais conduziram Gutiérrez, de um lado, para alianças de centro-direita e, de outro, para soluções arbitrárias com vistas à ampliação dos poderes do Executivo, como parece ter sido o caso da tentativa de reforma do Judiciário.

A *policy switch* não redunda necessariamente em crise política e derrocada da coalizão, como parece ser o caso de alguns países na América do Sul. Contudo, o nível de endividamento do Equador, o grau de organização dos movimentos sociais e seu poder de barganha nas greves e paralisações, tornaram a *policy switch* equatoriana uma fonte de crise institucional, pois estimulou Gutiérrez a realizar reformas no Judiciário que tenderam a reduzir o equilíbrio de poderes e, dessa forma, comprometer o regime democrático equatoriano.

Podemos comparar, também, a queda de Gutiérrez com outras recentes ocorridas na América Latina, como no caso da Argentina, da Bolívia e do próprio Equador. São demonstrações do poder popular inserido no processo democrático, que passam longe do histórico de golpes e quarteladas dos anos 60 e 70.

Paralisia decisória e as incertezas do Governo Palacio

Já nas primeiras semanas do governo Alfredo Palacio, uma mudança de rumo foi percebida em relação ao governo anterior. O novo presidente procurou, a princípio, adotar um discurso nacionalista e fortalecer a defesa dos investimentos na área social e na reativação da produção petroleira com capitais nacionais. Ao mesmo tempo, criticou o governo dos EUA e as ações da Colômbia na área de fronteira com o Equador. Um dos principais projetos de Palacio é a reforma constitucional, por meio de uma consulta popular.

Em uma decisão que surpreendeu boa parte da opinião pública internacional e do Equador, o Congresso aprovou projeto do governo que modificou a destinação dos recursos provenientes da exportação do petróleo, feito em 2002 pelo governo Noboa (Fundo de Estabilização). Segundo o novo projeto, a maior parte dos rendimentos do petróleo, que antes eram utilizados para pagar a dívida do Equador, seriam agora

redistribuídos para investimentos na área social, 35% para linhas de crédito à agropecuária, indústria e microempresa; 30% para projetos de investimento social; e o resto para o pagamento da dívida. Ao mesmo tempo, o Equador estreitou as relações com Hugo Chávez, com o planejamento de cooperação nas áreas energética, financeira e social. A Venezuela comprou US$200 milhões em bônus da dívida equatoriana e propôs refinar o petróleo a preço de custo.

Reforçando a linha nacionalista, Palacio decidiu renegociar os contratos das 21 empresas estrangeiras de exploração de petróleo que operam no país. A medida baseou-se nas mudanças efetuadas na "lei de hidrocarburos", numa cláusula que prevê o restabelecimento do equilíbrio financeiro tanto para o Estado como para as empresas petroleiras. Nesse caso, o governo equatoriano se sentiu prejudicado devido à baixa cotação do petróleo na época da assinatura dos contratos, defasados em relação aos altos preços praticados atualmente no mercado internacional.

Reforçando a importância do petróleo como eixo fiscal e como baliza dos conflitos entre as forças sociais e o governo, em agosto explodem paralisações nas províncias de Sucumbios e Orellana, nas quais houve a ocupação e o bloqueio de poços de extração de petróleo. Da forma semelhante ao ocorrido em 2001, as instalações de empresas de exploração de petróleo foram ocupadas, entre elas as da estatal Petroecuador e de multinacionais (principais fontes de tensão). O episódio resultou no primeiro conflito entre Palacio e o Congresso. A greve reduziu a produção petroleira, gerando prejuízos externos e internos e serviu para estimular ainda mais a recente aproximação com a Venezuela, que enviou hidrocarbonetos para suprir a crise energética equatoriana.

Para consolidar sua base apoio no Congresso e amenizar a crise, Palacio substitui o Ministro de Governo, nomeando um membro da Esquerda Democrática (ID). O Ministério de Governo nomeia os

governadores de província e outros cargos burocráticos, possuindo um alto poder de delegação e funções de coordenação política de governo. Paralelo a isso, a fragilidade da base aliada obrigou o presidente a retirar a indicação de três diretores para o Banco Central equatoriano, uma vez que o Congresso sinalizou que não iria aprová-los, já que eram considerados vinculados a grupos financeiros estrangeiros.

A principal promessa de campanha de Palacio era "refundar o país através de amplas reformas constitucionais via consulta popular". Contudo, o governo não obtém apoio do Congresso, produzindo uma nova crise que vai se arrastar até o fim de 2005. Essa rejeição à consulta popular levou Palacio a precipitar o anúncio de convocação de uma Assembléia Nacional Constituinte, desrespeitando a autoridade do Congresso. Em conseqüência, a base do governo e a oposição se uniram contra a medida, obrigando o presidente a delegar tal tarefa ao Tribunal Supremo Eleitoral (TSE). O Tribunal, formado por juízes que fazem parte da cota política dos principais partidos do Equador, contrários à iniciativa, nega o pedido do presidente. A queda de 29 pontos na popularidade de Palacio, desde que assumiu, sinaliza a fragilidade do governo.

A contenda chega a um impasse. Tanto o Congresso quanto o presidente solicitam a intervenção da OEA na crise política do país, que atingiu um alto nível de paralisia decisória. Isso se refletiu na grande volatilidade do gabinete de Palacio, que substitui, pela quarta vez, seu Ministro de governo em sete meses. Além disso, a Corte Suprema de Justiça (CSJ) levou sete meses para ser reestruturada, desde que foi dissolvida pelo Congresso Nacional na crise que derrubou o ex-presidente Lúcio Gutiérrez. Neste período, o Equador sofreu as conseqüências de não ter uma Corte Suprema que controlasse a constitucionalidade no país. Cerca de 1.600 processos deixaram de ser analisados nesse meio tempo.

Ao mesmo tempo em que as políticas neoliberais restringem o escopo de representação da sociedade, na medida em que reduzem as políticas de subsídio e incentivos voltadas para os atores coletivos, o Executivo buscou realizar essas medidas fortalecendo suas atribuições decisórias, como foi visto nos últimos governos do Equador e da América Sul. Contudo, apesar da hipertrofia histórica do Executivo em alguns países da América Latina, essa tendência não foi arrefecida no período recente, mas apenas reformulada, sem garantir, contudo, a consolidação de uma estabilidade política nos termos de uma "segurança mútua".

Isso se reflete no já crônico conflito entre o Executivo e o Legislativo no Equador e a conseqüente incapacidade do governo em formar maioria no Congresso. Ao mesmo tempo, como a nomeação dos membros da Corte Suprema é feita pelos partidos, sua capacidade de fiscalizar os demais poderes fica prejudicada.

Cooperação e integração

Como foi observado, os últimos governos do Equador têm oscilado numa relação tensa para manter as linhas de crédito dos organismos financeiros internacionais sempre abertas e o instável apoio político e partidário interno. Isso tem se refletido nos acordos comerciais assinados pelo Equador, na sua relação com as empresas multinacionais e, particularmente, em sua relação com os Estados Unidos e a Colômbia.

Desde o início do Plano Colômbia, ou Plano Patriótico, financiado com recursos norte-americanos, o aumento da repressão à guerrilha, notadamente contra as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC), tem provocado um histórico de fugas e embates na área fronteiriça. O eixo dessa relação tensa entre esses países e a questão do tráfico de drogas se deve ao fato de que os Estados Unidos criaram mecanismos que condicionam abertura comercial ao combate do tráfico.

Trata-se da Lei de Promoção Comercial Andina para Erradicação da Droga (ATPDEA), um tratado de preferências alfandegárias dos países andinos com os Estados Unidos. O objetivo é que estes países combatam o plantio da folha de coca e, com isso, tenham preferências comerciais com os EUA. A ATPDEA tem sido de grande importância para os países andinos nos últimos anos, e isso explica a pressa em firmar o Tratado de Livre-Comércio (TLC) com os Estados Unidos, já que a ATPDEA expira em dezembro de 2006. Diante da dependência comercial equatoriana, cuja pauta de exportações se limita basicamente ao petróleo e à banana, seu poder de barganha fica reduzido, tornando o país muito vulnerável ao fim ATPDEA. A cooperação regional ocorre, dessa forma, com um imenso poder de negociação do governo norte-americano, que pressiona para imprimir sua agenda. Na medida em que o TLC é uma questão vetada pela CONAIE, que detém forte poder de barganha, a pressão norte-americana sobre o governo tende a acentuar a instabilidade política do Equador, aumentando a polarização dos atores políticos.

Desde que as negociações sobre a Área de Livre-Comércio das Américas (ALCA) se mostraram mais problemáticas do que os Estados Unidos esperavam a princípio, este país iniciou uma ofensiva para a realização de acordos bilaterais, a exemplo da promoção de acordos regionais, como o TLC andino. No entanto, até o fim de 2005, as rodadas de negociação do TLC andino foram insuficientes para resolver todas as questões pendentes, a exemplo dos temas mais sensíveis, como a propriedade intelectual e a agricultura. Mais recentemente, entretanto, em acordos bilaterais, o Peru e a Colômbia concluíram oficialmente as negociações com os EUA, gerando grande insatisfação do Equador, já que esta atitude rompeu com a coordenação andina de negociações. Desse modo, é possível dizer que a agenda bilateral de negociação impulsionada pelos Estados Unidos também comprometeu as relações de cooperação regional entre os países andinos.

Em razão das pressões norte-americanas, a ânsia da Colômbia para cumprir o combate às drogas nos termos da ATPDEA tem ensejado conflitos com o Equador, na medida em que um grande contingente de refugiados colombianos têm atravessado a fronteira para escapar dos conflitos, como também as próprias FARC têm utilizado o território equatoriano para seus propósitos guerrilheiros. Esse fato pode ser percebido no caso do acampamento das FARC encontrado na província de Sucumbios, na zona fronteiriça com a Colômbia.

A situação agravou-se a tal ponto que até mesmo uma representação do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (Acnur) foi instalada na zona de fronteira. O ACNUR calculou que a população de refugiados colombianos no Equador possa chegar a 250 mil pessoas. A tensão aumentou com as crescentes incursões não autorizadas de helicópteros das Forças Armadas colombianas em território equatoriano para repressão antidrogas a grupos guerrilheiros. Desse modo, as incursões ilegais das FARC e das Forças Armadas colombianas nos territórios equatorianos, aliadas às fumigações do herbicida glifosato realizadas por este país nas áreas de fronteira, com o apoio logístico e financeiro dos EUA, tornaram-se fonte de permanente conflito. As fumigações têm como objetivo destruir as plantações de coca, mas são questionadas pelo Equador em razão do desconhecimento dos efeitos colaterais ao meio ambiente e à população do país.

Na abertura da Assembléia Geral da ONU em outubro de 2005, Palacio exigiu a suspensão imediata das fumigações, bem como maior controle militar das fronteiras. Contudo, após uma reunião a portas fechadas com a Secretária de Estado norte-americana Condoleezza Rice, Palacio revê sua posição e pede um amplo estudo da ONU sobre os efeitos colaterais do herbicida. O episódio só foi parcialmente resolvido em novembro de 2005, quando as incursões não autorizadas das Forças Armadas colombianas levaram a uma crise diplomática entre estes países.

Para abrandar a situação, o governo colombiano anunciou a suspensão temporária das fumigações.

Além das difíceis relações com a Colômbia, o Equador enfrenta impasses nas relações comerciais externas. Com já foi observado, a dependência em relação às exportações de petróleo e banana torna sua capacidade de negociação internacional muito estreita. Um exemplo disso pode ser observado na decisão da União Européia (UE) de aumentar a tarifa de importação de banana dos países da América Latina para 230 euros por tonelada. Como o Equador é um dos maiores exportadores mundiais de banana, segundo item de sua pauta de exportações, só perdendo para o petróleo, as reações foram imediatas e diversas. Junto com outros países produtores, o Equador resolveu apelar para a Organização Mundial do Comércio (OMC). Ao lado disso, as relações do governo equatoriano com as empresas estrangeiras exploradoras de petróleo, como já visto, são pontuadas por conflitos. Recentemente, o Equador decidiu revogar a licença de exploração da empresa norte-americana Occidental Petroleum. A mesma é acusada de quebra de contrato, em função da alienação de seu capital à empresa canadense EnCana, sem prévia autorização da Petroecuador, que regula a produção de petróleo no país, além de ter causado supostos danos ao meio ambiente.

Essa sucessão de fatos revela a frágil posição de barganha do Equador. Ao mesmo tempo, nos acordos comerciais muito amplos as regras de arbitragem tendem a favorecer mais os investidores que já estariam "favorecendo" o país com seus recursos. A submissão mais irrestrita a uma agenda externa, como parece ser o caso dos acordos bilaterais mobilizados pelo Tratado de Livre-Comércio (TLC), subordinados à premência do fim da ATPDEA, fragiliza países como o Equador. A possibilidade de uma conjunção regional, como parece ser o caso da articulação entre a Comunidade Andina de Nações (CAN) e o Mercosul, por outro lado, pode favorecer uma melhor posição de

negociação para esses países. Um exemplo promissor é a assinatura, em abril de 2004, de um acordo comercial entre a CAN e o Mercosul, que significará a redução gradativa de tarifas em até quinze anos, no sentido da formação de um mercado comum.

A pressão da agenda norte-americana em torno da aprovação do TLC, do combate ao narcotráfico e às FARC – enquadradas como grupo terrorista – tem sido elemento desestabilizador das relações entre os países andinos. De um lado, as fumigações colombianas na área de fronteira com o Equador e as incursões ilegais de suas Forças Armadas em território equatoriano – ambas financiadas pelos Estados Unidos – têm representado um elemento de forte atrito entre estes países. De outro lado, o acordo unilateral dos EUA com o Peru e a Colômbia produziu forte desarticulação na Comunidade Andina de Nações para negociação conjunta do TLC.

Conclusão

Como foi possível observar ao longo do texto, a governabilidade do Equador não pode ser resumida a um único fator. É possível eleger um conjunto de variáveis determinantes para a instabilidade política crônica do país: fragmentação partidária aliada a um pluralismo polarizado, num contexto de emergência de um movimento social representado pela CONAIE e pelo Pachakutik como um ator político com forte poder de barganha e veto; a volatilidade das coalizões partidárias de governo que contribuem para uma incapacidade de formação de maiorias no Congresso e para relações conflituosas entre Executivo e Legislativo; uma pauta de exportações limitada, que diminui o poder de negociação nos acordos comerciais; o peso da dívida pública sobre o orçamento e a pressão dos organismos credores internacionais para um ajuste fiscal mais restritivo dos gastos públicos; a inversão programática do líder da coalizão (exemplo singular de Gutiérrez) após a posse; a pressão externa dos Estados

Unidos em torno do TLC e do combate ao narcotráfico. Em resumo, a instabilidade governamental equatoriana apóia-se em eixos internos e externos mutuamente informados e dependentes. Os novos padrões de ação coletiva emergidos nos anos 90, do ponto vista interno, e o crescimento da dívida pública e da dependência comercial, externamente, são dois vetores que polarizam a sociedade equatoriana e esvaziam o centro político capaz de garantir negociações estáveis para a democracia.

Como é possível observar, as constantes reviravoltas no quadro político-institucional do Equador não estão relacionadas à fragilidade de suas instituições. Não apenas os protestos populares atuam para servir de contrapeso em relação às medidas arbitrárias do Executivo, mas também a Justiça e o Congresso cumprem esse papel de fiscalização, dando uma enorme vitalidade à democracia equatoriana. Sem supor que seja possível dar uma única justificativa para as constantes turbulências políticas neste país, é possível dizer que o Estado equatoriano está fortemente polarizado e seu poder para construir uma alternativa institucional inclusiva está diluída pela trajetória de endividamento e competição eleitoral predatória, com fortes doses de corrupção.

Cronologia

2001

7 de fevereiro –	Governo Noboa e CONAIE entram em acordo para dar fim às crescentes revoltas sociais que tomaram o país.
29 de fevereiro –	Congresso rejeita proposta de reforma fiscal, que previa um aumento do imposto sobre valor agregado (IVA) de 12 para 15%.
6 de abril –	FMI cancela reunião com o presidente Noboa após o Congresso rejeitar proposta de reforma fiscal
3 de maio –	Congresso Nacional volta a impedir a implementação de reformas fiscais.

29 de maio – Governo implementa aumento do IVA a despeito da falta de autorização do legislativo e o FMI autoriza a liberação de crédito.

14 de agosto – Tribunal Constitucional revoga o aumento de IVA julgando-o inconstitucional.

2002

18 de fevereiro – Ambientalistas ocupam campos de petróleo, deflagam greve e paralisam a construção de oleoduto.

22 de fevereiro – Noboa reage e decreta estado de emergência em províncias controladas por ambientalistas.

4 de março – ONU articula acordo entre o governo Noboa e ambientalistas.

19 de abril – FMI condiciona assinatura de acordo à aprovação de pacote de reformas fiscais no Congresso equatoriano, que propõe o uso dos rendimentos com o petróleo para o pagamento da dívida externa.

22 de maio – Congresso Nacional aprova pacote de reformas fiscais pleiteado pelo FMI.

24 de junho – Ministro da Economia renuncia em meio a denúncias de corrupção. No mesmo dia foram emitidos mandados de prisão para o ex-ministro e outros funcionários.

20 de outubro – Lúcio Gutiérrez vence o primeiro turno das eleições presidenciais e irá enfrentar o multimilionário produtor de bananas Alvaro Noboa no segundo turno.

24 de novembro – O ex-coronel do exército Lúcio Edwin Gutiérrez é eleito presidente do Equador, coalizão entre o Partido Socialista Popular (PSP), o Movimento Unido Novo País-Pachakutik (PK) e Movimento Popular Democrático (MPD).

2003

15 de janeiro – Lucio Gutiérrez toma posse como presidente do Equador em cerimônia no Congresso, em Quito. Na cerimônia, estiveram presentes os presidentes do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva; da Colômbia, Álvaro Uribe; do Chile, Ricardo Lagos; de Cuba, Fidel Castro; do Peru, Alejandro Toledo; da Venezuela, Hugo Chávez; e da Organização dos Estados Americanos (OEA), Cesar Gaviria.

23 de janeiro – Gutiérrez assina decreto com medidas de austeridade com o intuito de reduzir o déficit fiscal do governo, estimado em US$2,011 bilhões, para US$600 milhões no ano de 2003.

27 de fevereiro – Congresso aprova orçamento para 2003, mas faz emendas significativas aumentando gastos sociais à custa da provisão de defesa e de pagamento de dívidas.

21 de março – Aprovação de linha de crédito do FMI do tipo *stand by* de US$205 milhões por 13 meses para apoiar a política econômica do novo governo.

7 de maio – Texaco é processada por crime ambiental no Equador.

14 de maio – Professores entram em greve por aumento de salário.

27 de maio – Aprovação de empréstimo do Banco Mundial num total de US$1 bilhão no período de quatro anos.

9 de junho – Greve dos trabalhadores do setor petrolífero. Eles exigiram que o governo abandonasse os planos de atrair mais investimentos privados e estrangeiros na indústria de petróleo.

6 de julho – Movimento Popular Democrático (MPD) deixa a coalizão governista e ministros renunciam

30 de julho – Ex-presidente Gustavo Noboa recebe asilo político na República Dominicana.

5 de agosto – Movimento Pachakutik deixa a coalizão governista e provoca mudanças no Ministério

11 de novembro – Presidente Lucio Gutiérrez e membros do gabinete acusados de envolvimento com o tráfico de drogas.

2004

3 de fevereiro – Militares equatorianos encontram acampamentos das FARC na fronteira.

10 de fevereiro – Protestos de indígenas contra Gutiérrez, motivados pelo atentado sofrido por Leonidas Iza, presidente da CONAIE.

23 de abril – CAN e Mercosul assinam acordo comercial que significará uma redução de tarifas

25 de setembro – Indecisão na volta de Bucaram ao Equador. A intenção de Gutiérrez com a volta do ex-presidente era a de construir uma aliança com seu partido, o PRE, já que o atual mandatário está cada vez mais isolado no Congresso Nacional.

27 de setembro – Aposentados encerram greve de fome por aumento de pensões.

30 de setembro – Gutiérrez apresenta projeto para modificar a Suprema Corte do país.

15 de outubro – Encontro dos presidentes do Equador e da Colômbia para discutir o destino de refugiados colombianos em território equatoriano.

20 de outubro – Partido de Gutiérrez sofre derrota em eleições municipais.

27 de outubro – Países latino-americanos se unem contra aumento de tarifa de importação de banana pela União Européia.

10 de novembro – Oposição não consegue votos necessários para iniciar impedimento de Gutiérrez.

1º de dezembro – Gutiérrez consegue maioria no Congresso e realiza mudanças nos quadros da Corte Constitucional e do Tribunal Superior Eleitoral.

15 de dezembro – Gutiérrez aprova no Congresso manobra que modifica Corte Suprema com a remoção de 31 juízes da Suprema Corte do país, imediatamente substituídos por novos indicados pelo presidente e por partidos da situação.

2005

30 de março – Equador aciona UE na OMC contra a decisão de aumentar a tarifa única de importação sobre a tonelada de banana vinda América Latina.

2 de abril – Decisão do presidente da Corte Suprema de Justiça (CSJ) garante o retorno de dois ex-presidentes e de um ex-vice-presidente que estavam no exterior.

6 de abril – Oposição lidera protestos contra a decisão do presidente da CSJ e o governo Gutiérrez.

7 de abril – Bancos de investimento e agências de classificação de risco expressam preocupação com a crise institucional.

15 de abril – Presidente decreta estado de emergência e revoga decreto no dia seguinte.

17 de abril – Congresso destitui Corte Suprema de Justiça (CSJ) em sessão extraordinária.

20 de abril – Presidente Gutiérrez é deposto e Alfredo Palacio assume.

20 de maio – Tensões entre Equador e Colômbia sobre fumigações de glifosato próximas à fronteira dos países

21 de maio –	Palacio defende investimentos sociais e a reativação da produção petroleira com capitais nacionais.
15 de junho –	Congresso aprova projeto do governo de mudança na utilização de recursos provenientes da exportação de petróleo.
20 de junho –	Equador e Venezuela estreitam relações e analisam projetos de cooperação.
31 de agosto –	Exportações de petróleo são retomadas depois das paralisações nas províncias de Sucumbíos e Orellana.
9 de setembro –	Governo desiste de Assembléia Constituinte para reformar a Constituição equatoriana.
22 de setembro –	Estado fará a revisão de 21 contratos com empresas petroleiras, justificando sua decisão na necessidade de reajustar a participação do Estado no preço do petróleo.
27 de setembro –	Greve de camponeses bloqueia estradas. A Federação dos Afiliados de Seguro Social Campesino promoveu uma paralisação de 24 horas, para pressionar o governo em temas relativos ao Seguro Social Campesino e integrar o movimento às negociações do Tratado de Livre-Comércio (TLC).
15 de outubro –	Palacio anuncia convocatória para uma Assembléia Nacional Constituinte
21 de outubro –	Tribunal Superior Eleitoral nega pedido de Palacio de convocar uma Assembléia Constituinte por meio de consulta popular.
27 de outubro –	Congresso equatoriano pede intervenção da OEA na crise política do país. Palacio envia carta à OEA e se reúne com embaixadores dos países-membros.
18 de novembro –	Cerca de 3.500 indígenas marcharam contra o TLC e pela realização de uma Assembléia Constituinte com plenos poderes para reformar a Constituição

equatoriana. A manifestação foi organizada pela CONAIE.

28 de novembro – O Equador voltou a ter uma Corte Suprema de Justiça (CSJ), sete meses depois de a anterior ter sido dissolvida pelo Congresso Nacional em meio à crise que derrubou o ex-presidente.

9 de dezembro – O governo da Venezuela foi um dos principais compradores dos Bônus da dívida equatoriana, com cerca de US$25 milhões.

Bibliografia

ANASTASIA, F.; RANULFO, C. & SANTOS, F. (2004), *Governabilidade e representação política na América do Sul*. Rio de Janeiro, Fundação Konrad Adenauer/Fundação Unesp Ed.

BURT, J.-M. & MAUCERI, P. (eds.) (2004), *Politics in the Andes: Identity, conflict and reform*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.

CONAGHAN, Catherine M. & MALLOY, James M. (1994), *Unsettling statecraft: democracy and neoliberalism in the Central Andes*. Pittsburgh/ London, University of Pittsburgh Press, 1994.

COUTINHO, Marcelo J. V. (2005) *Crises institucionais e mudança política na América do Sul*. Tese de doutorado em Ciência Política, Rio de Janeiro, IUPERJ.

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

DÁVALOS, P. (ed.). (2005), *Pueblos indígenas, Estado y democracia*. Buenos Aires, Clacso Libros.

FREIDENBERG, Flavia & ALCANTARA, Manuel (coords.) (2003), *Partidos politicos de America Latina, Paises Andinos*. México, Instituto Federal Electoral/Fondo de Cultura Económica.

POSTERO, Nancy, G & ZAMOSC, Leon (eds) (2004), *The struggle for Indigenous rights in Latin America*. Brighton, Sussex Academic Press.

SANTOS, Wanderley G. (1986), *Sessenta e quatro: anatomia da crise*. São Paulo, Vértice.

STOKES, Susan. (2001), *Mandates and democracy: neoliberalism by surprise in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press.

VAN COTT, Donna L. (2005), *From movements to parties in Latin America: the evolution of ethnic politics*. New York, Cambridge University Press.

YASHAR, Deborah J. (2005), *Contesting citizenship in Latin America: the rise of Indigenous Movements and the postliberal challenge*. Cambridge, Cambridge University Press.

VII.

PARAGUAI:
TRANSIÇÃO INCONCLUSA E INTEGRAÇÃO RETICENTE

Silvia Lemgruber*

Introdução

Dentre os países do Cone Sul, o Paraguai é aquele que talvez mais apresente desafios para a integração regional e que, portanto, mereça maior atenção por parte do Brasil. De fato, apesar de ser um dos menores integrantes do Mercosul, o Paraguai é aquele no qual os males da região se reúnem de tal forma e com tamanha intensidade que fazem do país um caso à parte não apenas dentro do bloco como em toda região. Sua peculiaridade é fruto de uma transição incompleta combinada ao maior nível de desigualdade da região, com uma corrupção endêmica e fronteiras extremamente vulneráveis.

Esta combinação, por sua vez, tem implicações importantes não apenas no plano regional, ganhando contornos especiais em um contexto internacional marcado pela preocupação com as questões de segurança e a reavaliação, por parte dos países centrais, do *status* da periferia (Lima & Coutinho, 2006). No mundo pós-11 de setembro, ainda de acordo com os referidos autores, a falência institucional dos Estados periféricos e sua incapacidade em lidar com os problemas da chamada agenda para o desenvolvimento o tornam potenciais ameaças aos países centrais. Entre outros motivos, principalmente porque a incapacidade material destes Estados os torna possíveis hospedeiros de grupos terroristas.

* Mestre em Relações Internacionais pelo Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio e pesquisadora do OPSA (E-mail: slemgruber@iuperj.br).

No caso do Paraguai, todos os elementos desta fórmula estão presentes: falência das instituições do Estado, profunda desigualdade e pobreza extrema. Mais do que isso, no Paraguai, a incapacidade ou ausência do Estado está diretamente ligada aos interesses de determinados setores da própria sociedade, como ficou claro recentemente com a resistência por parte de empresários à tentativa do governo Duarte Frutos de estabelecer maior controle sobre o comércio em Cidade do Leste, na tríplice fronteira, mediante a implementação de uma nova lei tributária.

Depois dos ataques terroristas aos EUA, a tríplice fronteira transformou-se na vitrine de todos os problemas relacionados à falência do Estado paraguaio e suas implicações regionais e internacionais. No plano regional, estas implicações ganham um significado especial para o Brasil, cuja política externa tem como um de seus principais eixos o processo de integração sul-americano. Para além das questões fronteiriças, o Paraguai é o país com o qual o Brasil guarda vínculos indissolúveis e cujos ressentimentos crescentes representam uma dificuldade a mais para o relacionamento entre os dois e para o processo de integração. Assim, alguns temas da agenda da integração regional confundem-se ou estão diretamente relacionados a temas da agenda bilateral.

Um dos maiores desafios no plano regional diz respeito ao intricado processo de redemocratização paraguaio. Aqui se manifesta mais uma vez a peculiaridade do país, vítima da mais antiga ditadura da América do Sul e um dos últimos da região a se redemocratizar. O fim da longeva ditadura do general Alfredo Stroessner deu origem a um regime político ainda incapaz de produzir os atributos fundamentais da democracia. Ao mesmo tempo, ainda que conturbado, constantemente ameaçado por golpes de Estado e pela instabilidade, o processo de transição paraguaio destaca-se pela permanência do Partido Colorado no poder. Transformado em instrumento político da ditadura durante a era Stroessner, o partido está há mais de cinqüenta anos no poder e o alcance das mudanças trazidas pela redemocratização é incipiente.

O papel do Mercosul para a manutenção deste processo também merece destaque. Se, por um lado, ele conseguiu garantir o processo de transição paraguaio, principalmente nos conturbados anos noventa, por outro esta não pode ser confundida com o aprofundamento da democracia no país. Pelo contrário, o que se observa até o momento é a ausência de transformações significativas e a manutenção de uma democracia extremamente limitada. Nesse sentido, mesmo depois da inclusão de uma cláusula democrática pelo Mercosul, a democracia paraguaia ainda tem muitos obstáculos a enfrentar.

No que se refere às implicações internacionais, estas dizem respeito principalmente às preocupações dos Estados Unidos com a tríplice fronteira e a conseqüente aproximação da superpotência com o Paraguai. Associada à insatisfação do país com o processo de integração, esta aproximação pode dificultar ainda mais a consolidação do Mercosul, um dos principais objetivos da política externa do governo brasileiro. Recentemente, os entendimentos entre os dois países levaram ao desembarque de soldados americanos em território paraguaio, o que causou a apreensão do Brasil e da Argentina, provocando mais desentendimentos entre os membros do bloco.

Este artigo tem como objetivo analisar estas questões com especial atenção para a reinserção da democracia paraguaia no novo contexto internacional pós-11 de setembro e suas implicações para a integração regional.

A transição para a democracia no Paraguai

Apesar de iniciada por um golpe de Estado, a transição democrática paraguaia não implicou a ruptura com o antigo regime stronista. O golpe de Estado de 3 fevereiro de 1989, que deu fim a quase 35 anos de ditadura, foi perpetrado por membros do próprio regime autoritário, o que talvez ajude a explicar a natureza da transição paraguaia.

O regime autoritário tinha como eixo a Associação Nacional Republicana (ANR), ou Partido Colorado, controlado com mão de ferro pelo general Alfredo Strossner. Antes um partido dividido em diversas facções, a ANR foi transformada pelo ditador em um partido político coeso e, acima de tudo, em um instrumento de seu regime. Ao mesmo tempo, Stroessner reuniu na figura do presidente os cargos de comandante-em-chefe das Forças Armadas e presidente do partido, dando origem a um regime político de caráter personalista.

Dessa forma, ao longo do tempo, Estado e partido se confundiram na figura do presidente. Durante a ditadura, funcionários públicos e membros das Forças Armadas eram obrigados a se filiar ao partido. Este se infiltrava na sociedade paraguaia, exercendo controle absoluto sobre o aparato de Estado e impedindo o surgimento de qualquer organização social ou instância que não estivesse sob seu controle.

Em fevereiro de 1989, Stroessner foi derrubado por um golpe de Estado liderado pelo também general Andrés Rodriguez, um de seus principais colaboradores. A partir deste momento, teve início um processo de redemocratização caracterizado pela instabilidade política e por novas tentativas de golpe.

A instabilidade da transição paraguaia contrasta, contudo, com a manutenção do Partido Colorado no poder. Mas, uma vez derrubada sua figura principal, seu elemento aglutinador, o partido foi novamente dividido em diferentes coalizões que passaram as disputar o controle sobre o aparelho de Estado. As lutas travadas entre as diversas facções do partido provocaram a perda de controle do presidente sobre seu partido.

A oposição, por seu turno, representada fundamentalmente pelo antigo Partido Liberal, hoje Partido Liberal Radical Autêntico (PLRA) não foi capaz de se organizar e propor alguma mudança significativa. Em

vez disso, a oposição tem ocupado o poder de forma marginal, procurando ganhar espaço político em um contexto de hegemonia da ANR. Nesse sentido, apesar do surgimento de novos atores e movimentos políticos desde a transição, a ausência de uma oposição forte e organizada faz com que o fim do bipartidarismo seja um fenômeno recente no Paraguai, provocado pelo surgimento da União Nacional de Cidadãos Éticos (Unace), partido fundado pelo general Oviedo em 2002.

Da mesma forma, a fragmentação da ANR se agravou com a realização das eleições para a Assembléia Constituinte, em dezembro de 1991. Nesse momento surgem os principais atores e rivalidades do processo de transição paraguaio, principalmente aquela estabelecida entre o general Lino César Oviedo e Luis Maria Argaña, ministro das Relações Exteriores do governo Rodríguez, ambos membros do Partido Colorado. Um dos principais temas da Constituinte de 1991 a suscitar a rivalidade no interior do Partido Colorado foi a possibilidade de reeleição do presidente da República, banida pela nova Carta e atualmente um dos objetivos do Movimento de Reconciliação Colorada (MRC), facção do partido criada por Luis Maria Argaña e à qual pertence o presidente Duarte Frutos. Na época da Constituinte, contudo, a possibilidade de reeleição do presidente da República era rechaçada pelo chamado arganismo, enquanto era defendida pelos simpatizantes do presidente Andrés Rodríguez. Entre estes estava o general Lino César Oviedo, um dos principais autores do golpe de 1989. A rivalidade que então surge entre o chamado arganismo, ao qual pertence o atual presidente, Nicanor Duarte Frutos, e o oviedismo é ainda hoje uma das principais determinantes da vida política do país, representando ainda hoje as escassas opções do eleitor paraguaio.

Segundo Mônica Hirst, "Desde então, a democratização no Paraguai vem-se caracterizando como um processo superficial de mudança que, se bem mantém a fachada de um Estado de direito, pouco atende

aos requisitos deste. Após o fim do strosserismo, a ordem política atravessou diversos momentos de risco de ruptura que, apesar de evitadas, esgarçaram ainda mais o tecido das instituições republicanas paraguaias" (2006:13). Um dos momentos de maior risco para a transição, em que houve mesmo a possibilidade de regressão da ordem política e a volta dos militares ao poder, aconteceu durante a tentativa de golpe de Estado contra o governo de Juan Carlos Wasmosy (1993-98), liderada pelo então comandante do Exército, Lino Oviedo, em abril de 1996.

Durante a crise, Wasmosy contou com o apoio dos governos dos Estados Unidos, do Brasil e da Argentina, bem como dos partidos de oposição e da população paraguaia. No âmbito regional, os governos do Brasil, da Argentina e do Uruguai agiram de forma conjunta e condenaram a tentativa de golpe. Três meses após a tentativa frustrada de golpe pelo general Oviedo, em julho de 1996, os Estados-membros do Mercosul assinaram a Declaração Presidencial sobre o Compromisso Democrático no Mercosul, enfatizando a importância da democracia para a cooperação regional e abrindo caminho para a inclusão de uma cláusula democrática no Tratado de Assunção (Hoffman, 2005).

Em 1998, Oviedo foi julgado e condenado por um tribunal militar a dez anos de prisão pela tentativa de golpe. Preso neste mesmo ano, Oviedo viu-se impossibilitado de concorrer às eleições presidenciais, sendo substituído por seu aliado político Raúl Cubas Grau. Luis Maria Argaña, então presidente do Partido Colorado, tornou-se candidato deste à vice-presidência. Raul Cubas e Luis Argaña ganharam as eleições de maio de 1998 e, apesar representantes de facções distintas da ANR, tornaram-se presidente e vice-presidente. Apesar de sua rivalidade, tanto oviedistas como arganistas apoiaram a dupla. Os primeiros na esperança de que, como de fato aconteceu, com a eleição de Cubas, seu líder fosse libertado. Já os segundo deram seu apoio à dupla na expectativa de que com Argaña na vice-presidência fosse aberto o caminho para a consolidação de sua facção no poder.

Como esperavam os oviedistas, a primeira providência do governo de Cubas, três dias após a sua posse, em agosto do mesmo ano, foi ordenar a libertação de Oviedo. No entanto, em fevereiro de 1999, a Suprema Corte determinou o retorno de Oviedo à prisão, ordem esta desafiada por Cubas. Diante da desobediência de Cubas, o Congresso deu início a um processo de impedimento contra o presidente que poderia levar Argaña ao poder.

O ápice da pior crise política da transição paraguaia aconteceu antes mesmo da conclusão do processo de impedimento, quando, no dia 23 de março, Argaña foi assassinado a tiros em uma das principais ruas do centro de Assunção. A reação ao crime foi imediata, tanto entre os políticos como entre a população paraguaia, que tomou as ruas da capital em protesto contra o assassinato. Nos dias seguintes, sindicatos, organizações camponesas e milhares de jovens ocuparam a praça em frente ao Congresso Nacional. Durante os protestos, que ficaram conhecidos como "março paraguaio", sete manifestantes foram mortos.

Cubas foi forçado a renunciar e, assim como Oviedo, fugiu do país. O restante do mandato de Cubas foi cumprido pelo presidente do Senado, Luiz González Macchi, que governou até 2003. Com a crise, o já precário cenário político paraguaio foi completamente desarticulado. O chamado arganismo tomou o poder, formando um governo de unidade nacional com os opositores do Partido Liberal Radical Autêntico (PLRA) e do Partido Encontro Nacional que, contudo, não conseguiu superar a crise política.

O governo González Macchi foi permeado por denúncias de corrupção. Em março de 2001, o presidente foi obrigado a fazer mudanças em seu gabinete diante da ameaça de renúncia por parte de três ministros do Partido Encontro Nacional (PEN) em função das denúncias de corrupção contra o governo. Além disso, Macchi foi ameaçado três vezes por tentativas de processos de impedimentos.

Ao mesmo tempo, a distância não impediu Oviedo de exercer influência na vida política paraguaia. Asilado no Brasil, onde ficou preso por dezoito meses, o ex-general acompanhava de perto os acontecimentos em seu país e conseguiu que um de seus aliados, Julio César Franco, ganhasse as eleições para a vice-presidência, em agosto de 2000.

Em março de 2002, os oviedistas retiraram-se da ANR para fundar o Partido da União Nacional dos Cidadãos Éticos (Unace). Por meio de programas da rádio paraguaia, Oviedo anunciava constantemente sua volta e seu desejo de concorrer nas eleições presidenciais de 2003. Segundo Rodríguez, o discurso oviedista exerce um forte apelo sobre a camada mais pobre da população do país, que, além da crise política, passava por uma grave crise econômica que parece não ter terminado. Oviedo apresenta-se como o principal opositor do atual governo paraguaio.

Entretanto, foi somente em junho de 2004 que Oviedo cumpriu sua promessa e fez seu anunciado retorno ao Paraguai. Sua chegada em Assunção, em um vôo proveniente de Foz do Iguaçu, foi cercada de um forte esquema de segurança contornado por milhares de oviedistas que ocuparam as ruas próximas ao aeroporto da capital. Ao desembarcar, Oviedo foi levado pela Polícia Nacional para a prisão militar de Viñas Cué, a fim de cumprir o restante da pena de dez anos determinada pela Justiça Militar paraguaia e de responder aos processos instaurados contra ele pela morte de Argaña e dos sete jovens do chamado março paraguaio. Já o ex-presidente Raul Cubas, também acusado pelo assassinato de Argaña e que também vivia no Brasil desde a crise política de 1999, se entregou à Justiça paraguaia em fevereiro de 2002.

As eleições realizadas no dia 27 de abril de 2003 garantiram mais uma vez a permanência do Partido Colorado no poder, que já se estende por mais de cinqüenta anos. Este conseguiu eleger, com 37,3% dos votos válidos, o advogado Nicanor Duarte Frutos, ministro da

Educação e Cultura dos governos de Wasmosy, Cubas e Macchi. Em segundo lugar, com 23,8% dos votos ficou o candidato do PLRA e ex-vice-presidente, Julio César Franco.

Duarte Frutos tomou posse em agosto do mesmo ano em meio a uma profunda crise financeira. Em seu discurso inaugural fez duras críticas às políticas liberalizantes implementadas pelos governos anteriores e prometeu adotar medidas que não privilegiassem somente os interesses do mercado. Outro ponto central do discurso de Duarte Frutos é o combate à corrupção no país, posta em dúvida ao longo de seu mandato em função de nomeações questionadas pela oposição. Entre estas nomeações está a de Roberto González como ministro da Defesa, em março de 2004. Ex-ministro do Interior do próprio governo Duarte Frutos, González foi forçado a renunciar ao cargo em outubro de 2003 em função de denúncias de corrupção. Outra nomeação que sofreu muitas crítcas pela oposição foi a do advogado Candia Amarilla para a Procuradoria Geral do Estado, em agosto de 2005. Amarilla é acusado pela oposição de envolvimento com o contrabando e o narcotráfico.

Integrante do chamado Movimento de Reconciliação Colorada (MRC), liderado por Argaña, Duarte Frutos foi eleito presidente do Partido Colorado em maio de 2001, vencendo o candidato apoiado por Macchi, cuja popularidade havia caído consideravelmente depois dos inúmeros escândalos de corrupção que envolveram seu governo. A eleição de Duarte Frutos para a chamada junta de governo do partido foi considerada como a consolidação da democracia dentro da ANR e um fator fundamental para a transição democrática no Paraguai, tendo em vista a cinqüentenária hegemonia do partido no país.

A fragmentação do partido, contudo, ainda é uma realidade, como ficou demonstrado recentemente a partir do lançamento, em dezembro de 2005, da candidatura de Duarte Frutos à presidência do

partido. Mesmo dentro da Reconciliação Colorada, a candidatura de Duarte Frutos não foi bem recebida. As próximas eleições internas, a serem realizadas no dia 19 de fevereiro de 2006, têm mobilizado as diversas facções do partido. O principal rival de Duarte Frutos nestas eleições internas é o empresário Osvaldo Dominguez Dibb, da União Nacional Republicana (Unare), tio de Alfredo Stroessner. Neto do ditador, cujo nome compartilha, Stroessner é candidato da mesma facção a membro da chamada Junta de Governo do Partido Colorado e é um potencial candidato às eleições presidenciais de 2008. Sua candidatura às internas coloradas, bem como a de Dibb, foi anunciada em novembro último, durante as comemorações pelo aniversário de Alfredo Stroessner, exilado no Brasil desde o golpe de Estado de dois de fevereiro de 1989.

Em sua candidatura, os stronistas fazem apologia aos anos de segurança e progresso da era Strossner, em oposição à crise econômica vivida pelo Paraguai desde a década de noventa. Já Duarte Frutos é identificado com o surgimento de uma nova liderança no interior do partido. Em sua campanha, o presidente promete um novo projeto para o coloradismo, que vença a "velha oligarquia colorada".

Por outro lado, a candidatura de Duarte Frutos às internas coloradas também levou à apresentação de um pedido de impedimento do presidente pelo partido de oposição Pátria Querida (PQ). O pedido, apresentado em dezembro de 2005 à Câmara dos Deputados e apoiado por parlamentares liberais e oviedistas bem como por dissidentes colorados, tem como fundamento o Artigo 237 da Constituição paraguaia. Segundo este, o presidente da República deve dedicar-se exclusivamente à sua função, não podendo exercer qualquer outra atividade, seja ela pública ou privada. Apesar do apoio da oposição o pedido não conseguiu a maioria de dois terços necessária para sua aprovação na Câmara Baixa. Duarte Frutos ganhou as eleições internas da ANR com ampla maioria, consolidando a hegemonia do Movimento de Reconciliação Colorada (MRC) dentro do partido.

Fora do partido, um dos principais oponentes ao governo de Duarte Frutos ainda é o ex-general Oviedo e seu partido, a Unace. Desde sua volta, Oviedo tem lutado pela sua libertação visando às eleições presidenciais de 2008. Ao mesmo tempo, ainda que a candidatura de Oviedo para as eleições de 2003 não tenha acontecido, a Unace conseguiu ganhar um número significativo de assentos no Congresso, principalmente se considerarmos o fato de essas terem sido suas primeiras eleições.[1]

Em outubro de 2005, centenas de seguidores de Oviedo de diversos pontos do país, convocados pelos líderes da Unace, marcharam até Assunção em protesto pela sua libertação. Os manifestantes ocuparam as principais praças do centro de Assunção, onde permaneceram acampados até o início de janeiro, quando foram desalojados pela polícia em função de uma ordem judicial. Durante todo este período, os manifestantes realizavam passeatas diárias pelas ruas de Assunção. Ao serem retirados da praça em frente ao Palácio de Justiça, os manifestantes se instalaram no clube Cerro Corá e anunciaram que continuariam a protestar pela liberdade de seu líder. Em função das manifestações, a audiência do processo pela morte de Argaña, marcada para o dia 24 de novembro, foi adiada pela juíza encarregada do caso. Por razões de segurança, o depoimento de Oviedo foi realizado na prisão de Viñas Cue, onde o ex-militar se encontra desde sua volta ao país.

Os advogados de defesa de Oviedo alegam que seu cliente é o "único preso político do Mercosul" e que a Justiça paraguaia tem sido manipulada pela família de Argaña e por seus aliados políticos. Também em outubro de 2005, a defesa do ex-comandante do Exército apresentou uma denúncia perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos sobre as sanções impostas a ele na prisão. Estas dizem respeito à proibição de dar entrevistas e às restrições às visitas recebidas por Oviedo. Enquanto

[1] Nas eleições de 2003, o partido conquistou 7 assentos de 45 na Câmara dos Senadores (Câmara Alta) e 8 de 80 na Câmara de Deputados (Câmara Baixa). Ver www.camdip.gov.py.

isso, oviedistas no interior do país continuam protestando pela libertação de seu líder.

Nos dias 2 e 3 de fevereiro de 2005 foram comemorados os 17 anos do golpe de Estado que deu fim à ditadura stronista. No dia 2 de fevereiro, aproximadamente três mil pessoas, entre elas membros de organizações sociais, estudantis e sindicais, caminharam do prédio do antigo Departamento de Investigações (a polícia política do regime) até o Panteão dos Heróis em repúdio a um possível ressurgimento do stronismo bem como à atual política econômica do governo Duarte Frutos. Durante o evento, foi lido um manifesto segundo o qual as eleições internas coloradas trazem um falso dilema à população paraguaia. Apresentadas pelo Movimento de Reconciliação Paraguaia, facção de Duarte Frutos, como um enfrentamento entre o passado stronista e o presente, estas representariam, na verdade, uma opção entre a antiga ditadura, representada pelo neto do ex-ditador, e um governo que tem significado a perpetuação do antigo clientelismo da política paraguaia, ainda centrada no Partido Colorado. Com uma oposição ainda débil e desorganizada, poucas alternativas restam ao eleitor paraguaio, cujos dilemas não trazem muitas perspectivas de mudança para as eleições de 2008.

Lenta e gradual, a transição democrática ainda se fez acompanhar por mudanças profundas nas instituições ou na estrutura do Estado paraguaio. A Constituinte de 1991, considerada um dos marcos da transição, foi prejudicada pela fragmentação do Partido Colorado e pelas disputas que surgiram entre suas diversas facções. Passados 17 anos do golpe de 1989, a oposição ainda não conseguiu se organizar e chegar ao poder. Nesse sentido, a instabilidade da transição contrasta com a manutenção do Partido Colorado no poder, de certa forma ainda identificado com o Estado paraguaio. As únicas alternativas ao partido são, na verdade, suas próprias dissidências: o stronismo e o oviedismo. Identificados com o autoritarismo da era Stroessner, os dois representam o retrocesso da transição.

Sendo assim, a relativa estabilidade alcançada a partir do governo Duarte Frutos tem significado apenas a ausência de novas tentativas de golpe de Estado. Além disso, a estabilidade política paraguaia pode ser traduzida na manutenção da ANR no poder e, como comprovam as últimas eleições internas do partido, na consolidação de uma determina facção deste no poder. Por sua vez, tendo em vista que partido e Estado ainda se confundem, isso significa que esta facção, o arganismo, ainda terá o controle sobre o aparelho de Estado. Enquanto isso, reformas políticas importantes continuam esbarrando na fragmentação política do partido, que também enfrenta a perda da maioria no Congresso e a conseqüente dependência de pactos políticos para levar adiante seus projetos.

O Paraguai no Mercosul

A integração do Cone Sul pode ser considerada um dos fatores fundamentais para a redemocratização paraguaia. Para além das divergências que começavam a surgir no interior do regime ditatorial, os primeiros passos dados por Brasil e Argentina, logo após suas respectivas redemocratizações, em direção à integração repercutiram no país. Em primeiro lugar, a instauração de regimes democráticos nos dois principais parceiros do Paraguai, associada ao esfriamento das relações entre o país e os Estados Unidos, contribuíram para o isolamento do regime ditatorial.[2] Por outro lado, o entendimento entre Brasil e Argentina impossibilitou a política externa pendular exercida pelo Paraguai durante o século XX, alimentada pela rivalidade entre os dois países (Hirst, 2006). Finalmente, ainda que de forma implícita, o processo de integração esteve, desde seus passos iniciais, associado à consolidação da democracia na região.

[2] Segundo Hirst (2006), em meados da década de 80 Brasil e Argentina eram responsáveis por 75% dos investimentos estrangeiros no Paraguai e por mais de 80% de seu comércio exterior.

Para além de sua contribuição para o isolamento do regime ditatorial paraguaio, o Mercosul, uma vez instaurada a democracia no Paraguai, teve um papel importante na sua manutenção. A frustração da tentativa de golpe de Estado em 1996 pelo general Oviedo se deve em grande parte aos esforços coordenados dos governos argentino, brasileiro e uruguaio. Logo após este episódio, em julho do mesmo ano, os governos do Mercosul elaboraram a "Declaração Presidencial sobre o Compromisso Democrático no Mercosul" e em 1998 o Tratado de Assunção ganhou uma cláusula democrática através do Protocolo de Ushuaia, entrando em vigor em janeiro de 2002 (Hoffman, 2005).

Contudo, como ressalta parte da literatura, o papel do Mercosul com relação à democracia paraguaia tem sido o de garantir que não haja rupturas na frágil transição paraguaia (Hirst, 2006). Nesse sentido, a ausência de ruptura ou o não retrocesso não tem significado o avanço ou a consolidação de um regime genuinamente democrático. De fato, a manutenção do partido colorado no poder, agora fragmentado, implicou a transformação do Estado paraguaio em uma arena de disputa. Nesta, as diversas facções do partido concorrem à extensa rede de privilégios garantida pela manutenção do antigo clientelismo da política paraguaia.

Ao mesmo tempo, são inúmeras as insatisfações do Paraguai com o bloco, visto como um processo de integração que tem trazido pouca ou nenhuma vantagem para o país em termos econômicos ou políticos. No primeiro caso, vale destacar que o comércio paraguaio permanece deficitário com todos os seus sócios do Mercosul, com exceção do Uruguai (Hirst, 2006). Em termos políticos, o Paraguai ressente não ter voz dentro do bloco, o que faz com que a visão crítica do país com relação a este seja intensificada.

As insatisfações e resistências paraguaias com relação ao processo de integração se confundem com as rusgas geradas no já conturbado

relacionamento com o maior sócio do bloco. Nesse sentido, a postura brasileira em episódios recentes, como a proposta da representação proporcional no futuro Parlamento do Mercosul (Parlasul), a demora em alertar o Paraguai a respeito da descoberta de um foco de aftosa em seu território e a criação de um mecanismo bilateral de salvaguardas com a Argentina contribuíram para a reticência paraguaia com relação ao processo de integração.

A proposta brasileira de criação do Parlasul previa que a representação de cada membro no Parlamento seria proporcional à população do país. Dessa forma, o Brasil teria 36 representantes no referido órgão, a Argentina 31 e o Paraguai, ao lado do Uruguai, teria 16 parlamentares. A proposta gerou um forte descontentamento no Paraguai, que apresentou uma contra-proposta ao bloco. Em maio de 2005, o Congresso paraguaio elaborou um documento propondo a representação paritária no Parlasul. Em junho de 2005, durante a reunião de Cúpula do bloco, realizada em Montevidéu, a recusa paraguaia em aceitar a proposta brasileira provocou o adiamento da discussão em torno do projeto. O impasse só foi resolvido em outubro do mesmo ano quando finalmente a proposta paraguaia foi aceita e decidiu-se pela representação paritária.

Já os desentendimentos com o Brasil em função da descoberta de um foco de febre aftosa em seu território ilustram a falta de cooperação entre os dois países com relação às graves questões fronteiriças que os envolvem.[3] Aos vínculos indissolúveis que existem entre os dois países, que incluem a maior hidrelétrica em funcionamento no mundo, não tem correspondido uma ação conjunta.

[3] Entre eles aqueles relativos aos chamados "brasiguaios", brasileiros que emigraram para o Paraguai e se estabeleceram principalmente nos departamentos de Alto Paraná e Canindeyú, onde trabalham no cultivo da soja e do algodão. Entre as dificuldades enfrentadas pelos brasiguaios estão a discriminação e a dificuldade em se legalizarem no país (Hirst, 2006).

Em outubro de 2005, o Paraguai apresentou uma queixa ao governo brasileiro em função da demora deste em alertar o país a respeito da descoberta de um foco de febre aftosa no Mato Grosso do Sul, perto da fronteira entre os dois países. No protesto, o Paraguai acusa o Brasil de ter violado um acordo bilateral firmado entre os dois países em 2004. Através deste cada país se compromete a informar imediatamente o outro a respeito de qualquer suspeita de febre aftosa em seu território.

Mais recentemente, em fevereiro de 2006, o acordo celebrado entre o Brasil e a Argentina para a criação do chamado Mecanismo de Adaptação Competitiva (MAC) – que permite a adoção de salvaguardas e medidas protecionistas pelos dois países – veio acrescentar a lista de insatisfações e contribuir para o ressentimento paraguaio com relação ao bloco. Logo depois da celebração do acordo, a ministra das Relações Exteriores do Paraguai, Leila Rachid, solicitou uma reunião extraorinária de chanceleres do Mercosul. Durante a reunião, que se realizou no dia 08 de fevereiro, a delegação paraguaia reivindicou a participação dos sócios menores nas decisões do bloco e que estas devem ser tomadas com base no consenso e na igualdade entre todos os Estados-membros do Mercosul.

A vulnerabilidade das fronteiras paraguaias, associada à insatisfação do país com relação ao Mercosul, abriu espaço para a aproximação deste com os Estados Unidos, o que vem ocorrendo desde 2005. No início deste ano, a suspeita de envolvimento das FARC no seqüestro da filha do ex-presidente Raul Cubas, Cecília Cubas, despertou o interesse norte-americano na cooperação com o Paraguai em matéria de segurança. Em março de 2005, o embaixador do Paraguai em Washington, James Spalding, apresentou ao Departamento de Estado e Defesa dos Estados Unidos o "Plano Nacional de Segurança Pública Paraguai Seguro". A elaboração deste plano foi motivada pelo desfecho trágico do seqüestro de Cecília Cubas, cujo corpo foi encontrado em fevereiro de 2005 em uma casa nos arredores de Assunção.

Contudo, os primeiros passos concretos em direção a uma aproximação aconteceram com a visita do vice-presidente paraguaio, Luis Alberto Castiglioni, a Washington, onde se encontrou com o secretário de Defesa norte-americano, Donald Rumsfeld. Pouco tempo depois desta visita, no dia 4 de julho, um contingente de soldados norte-americanos desembarcou em solo paraguaio, onde permanecerá pelo período de um ano e meio para a realização de exercícios em conjunto com as Forças Armadas paraguaias bem como de missões humanitárias. Estas têm como intuito fornecer atendimento de saúde gratuito à população carente de diversas regiões do Paraguai. Ao desembarcar no país, os soldados americanos já gozavam de imunidade concedida pelo governo paraguaio através de um acordo celebrado com o governo norte-americano. Cercado de sigilo e criticado pela imprensa e por membros da oposição paraguaia, o acordo permite que os militares americanos circulem livremente pelo território paraguaio e os autoriza a transportar armas e medicamentos.

A chegada das tropas americanas ao Paraguai levantou suspeitas de que seriam instaladas bases militares americanas no país, mais especificamente a 200 km da fronteira do país com a Bolívia. Em função das suspeitas, o governo boliviano chegou a pedir informações à Embaixada paraguaia em La Paz a respeito das supostas bases militares. Em resposta, tanto o Ministério das Relações Exteriores do Paraguai quanto a Embaixada americana em Assunção negaram a existência de qualquer acordo neste sentido.

Entretanto, as suspeitas acerca das bases americanas foram reavivadas com a visita do secretário de Defesa dos Estados Unidos, Donald Rumsfeld, ao Paraguai, pouco mais de um mês depois do desembarque das tropas americanas no país. Apesar de relâmpago e também cercada de sigilo, a visita de Rumsfeld, primeira vez em que um secretário de Defesa americano visita o Paraguai, suscitou polêmica não apenas no país como em toda a região. No Congresso paraguaio, no

mesmo dia da visita, deputados da oposição criticaram a aproximação dos Estados Unidos e acusaram o governo Duarte Frutos de adotar uma política externa mendicante.

Mendicante ou não, o resultado mais expressivo desta política de aproximação com os Estados Unidos, além dos programas de cooperação em matéria de segurança e do desembarque dos soldados americanos, foi a inclusão do Paraguai no "Programa Umbral de Conta do Desafio do Milênio". Por este programa norte-americano, cujo objetivo é a promoção da democracia e a redução da pobreza nos países em desenvolvimento, o Paraguai receberá US$35 milhões, que serão empregados de acordo com um plano de gastos elaborado pelos governos paraguaio e norte-americano por intermédio de sua Embaixada em Assunção.

Outro desdobramento da cooperação entre os dois países é a negociação em torno da ainda incerta instalação de um escritório do FBI em Assunção. Prevista inicialmente para 2007, a instalação da agência teria como objetivo o combate a delitos transnacionais como o tráfico de drogas e o combate ao terrorismo.

No entanto, vale destacar a aparente inconstância desta aproximação, cujo ápice foi marcado pelo desembarque dos soldados americanos e a visita fugaz de Donald Rumsfeld a Assunção. Ao mesmo tempo, do lado paraguaio, seus frutos relativamente incipientes deixam dúvidas com relação a uma verdadeira guinada da política externa do país em direção aos Estados Unidos e o conseqüente abandono do processo de integração. Ainda que os benefícios do Mercosul tenham deixado muito a desejar, os ainda incertos frutos da aproximação com aquele país não parecem justificar uma eventual ruptura com o bloco. Nesse sentido, a aproximação também pode ser vista como uma forma de o país aproveitar sua inclusão na agenda de segurança norte-americana para aumentar seu poder de barganha dentro do Mercosul.

Ainda que esta consideração não tenha feito parte dos cálculos paraguaios, a estratégia de aproximação dos Estados Unidos provocou a apreensão do governo brasileiro. Em entrevista ao jornal argentino *Clarín,* o ministro das Relações Exteriores do Brasil, Celso Amorim, reclamou maior transparência por parte do governo paraguaio em suas relações extra-regionais, tendo em vista seus compromissos com o Mercosul. As afirmações de Amorim provocaram a reação tanto do governo paraguaio como da Embaixada americana em Assunção. Em resposta às afirmações de Amorim, Luis Castiglioni afirmou que o Paraguai é um país livre e soberano, podendo se relacionar com qualquer outro país que não faça parte do Mercosul. As declarações de Amorim também repercutiram de forma negativa no Congresso paraguaio, onde a Câmara de Senadores aprovou uma declaração rechaçando as declarações de Amorim e criticando as restrições tarifárias impostas pelo Brasil ao Paraguai.

Além das declarações de Amorim, a visita de Rumsfeld parece ter repercutido ao menos em algumas das posturas brasileiras com relação ao Paraguai. Em que pese os eventos recentes, como o acordo de salvaguardas comerciais com a Argentina e os desentendimentos gerados pelo surto de febre aftosa na fronteira entre os dois países, o Brasil tem feito concessões significativas aos menores sócios do bloco, procurando avançar alguns pontos cruciais da integração. Entre estes está a aprovação, durante a realização da XXIX Cúpula de Presidentes do Mercosul, em Montevidéu, do regulamento do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (Focem). Dentre os quatro membros do bloco, o Paraguai é aquele que receberá a maior parte dos fundos estruturais, beneficiando-se de 48% destes. A maior parte destes recursos sai dos cofres do governo brasileiro, que receberá apenas 10% do Focem.

Também durante a Cúpula do Mercosul, os presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Nicanor Duarte Frutos celebraram um acordo sobre o reajuste do preço da energia vendida pelo Paraguai ao Brasil.

Segundo o acordo, o Brasil reajustará o preço pago pela energia excedente produzida pelo lado paraguaio da hidrelétrica de Itaipu em 27,5%, o que implicará um aumento de US$21 milhões na renda anual obtida pelo Paraguai com a venda de energia ao Brasil. De acordo com as regras estabelecidas pelo acordo para a construção de Itaipu, assinado em 1973 pelos dois países, o Paraguai tem direito a 50% da energia produzida pela hidrelétrica. Contudo, o país consome aproximadamente 5% desta energia e, conforme estipulado pelo Tratado de Itaipu, é obrigado a vender o excedente ao Brasil. O acordo original foi atualizado em 1986 e 1992, quando houve o último reajuste do preço da energia comprada pelo Brasil.

Entretanto, o acordo de compensação celebrado pelos dois governos foi rechaçado por políticos e empresários paraguaios, que consideraram o reajuste uma "migalha". O motivo da repercussão negativa do acordo em alguns setores do Paraguai é a recusa brasileira em atender à principal reivindicação paraguaia com relação à hidrelétrica de Itaipu. Esta diz respeito à revisão do próprio Tratado de Itaipu, considerado uma herança da ditadura pelo atual governo, e a renegociação da dívida da hidrelétrica com a Eletrobrás, sua principal credora. O tema foi discutido recentemente pelos presidentes Duarte Frutos e Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da Cúpula da Comunidade Sul-Americana de Nações.

Poucos dias antes da visita de Rumsfeld ao Paraguai, durante discurso em um evento oficial, Duarte Frutos reclamou maior solidariedade do governo Lula com relação ao Tratado de Itaipu. Na verdade, este tem sido transformado pelo atual governo em uma questão de relevância política, afeta à própria soberania nacional (Hirst, 2006).

Alvo de denúncias de corrupção e de críticas por parte da oposição paraguaia, Itaipu transformou-se em um dos principais tópicos da agenda bilateral. Em janeiro e fevereiro de 2006, denúncias de corrupção no lado brasileiro da hidrelétrica levaram à aproximação entre membros

dos governos dos dois países. Em meados de fevereiro, um grupo de parlamentares paraguaios manteve encontros com parlamentares e autoridades brasileiras com o intuito de investigar as denúncias de corrupção, que também atingem a margem paraguaia da hidrelétrica. Diante das denúncias, o governo paraguaio propôs a realização de uma auditoria conjunta na administração de Itaipu. Ainda em fevereiro, o presidente Lula pediu ao Ministério das Relações Exteriores que tomasse as providências para que esta auditoria aconteça. Esta pode ser mais uma etapa de um processo de aproximação que envolve questões cruciais para ambos os países.

Tendo em vista a importância da integração física, além de meramente política, as fragilidade das fronteiras entre os dois países e a administração da maior hidrelétrica do mundo faz com o que a aproximação e o entendimento entre eles seja imprescindível. Em especial, os problemas enfrentados pelos dois países em suas fronteiras são de extrema importância, envolvendo questões como o tráfico de armas e o narcotráfico.

Sendo assim, a falta de controle sobre estas fronteiras tem implicações econômicas, políticas e, fundamental no atual contexto internacional, para a segurança da região. Estas implicações impedem que Brasil e Paraguai prescindam um do outro. Contudo, líder declarado do processo de integração na região e possuidor de vantagens incomensuráveis com relação ao Paraguai, o Brasil não pode contornar estas questões, o que, por sua vez, torna a cooperação com o país uma necessidade. Motivos egoístas já seriam o suficiente para justificar esta cooperação, na medida em que os problemas do pequeno vizinho já há muito tempo vêm afetando seja a economia, seja a segurança no território brasileiro.

Dessa forma, a capacidade institucional e material do Estado paraguaio é motivo de preocupação para o Brasil. Afinal, como colocam

mais uma vez Lima e Cotinho, no contexto internacional atual, "(...) a inserção territorial de um Estado e sua vizinhança geográfica são dados inescapáveis de sua existência e identidade. Não se pode trocar vizinhos geográficos como se troca de vizinhos de rua" (2006:4).

Conclusão

Como colocado anteriormente, o Paraguai apresenta diversos desafios ao processo de integração, alguns dos quais se confundem com os próprios vínculos deste país com o Brasil. Além dos desafios advindos das assimetrias econômicas e políticas entre os dois países, a incapacidade do Estado paraguaio em lidar principalmente com problemas de segurança tem extrapolado o âmbito regional.

Nesse sentido, a aproximação com os EUA, supostamente preocupados com a vulnerabilidade da tríplice fronteira, permitiu a adoção de uma política pendular por parte do Paraguai. Insatisfeito com o processo de integração, o país viu na sua inclusão na agenda de segurança norte-americana uma oportunidade também no plano regional. De certa forma, esta aproximação garantiu o atendimento de algumas antigas reivindicações do Paraguai.

Nesse sentido, ainda que a antiga política externa pendular, praticada pelo Paraguai durante todo o século passado, tenha sido excluída pela sua integração ao Mercosul, sua possível inclusão na agenda de segurança norte-americana e as recentes ameaças de saída do bloco transformaram-se em um novo instrumento de barganha. A visão extremamente negativa que a população e alguns setores econômicos e políticos têm com relação ao Mercosul têm contribuído para esta manobra do governo paraguaio.

Assim, no que se refere ao processo de integração, a aprovação do Focem e da conformação paritária do Parlasul, decididas no final de 2005,

foram os primeiros passos em direção a um maior entendimento entre os sócios menores e maiores do bloco. No plano bilateral, o aumento do preço da energia comprada pelo Brasil do Paraguai também foi significativo.

Ao mesmo tempo, em um mundo preocupado com os riscos representados pela incapacidade de Estados periféricos em lidar com seus próprios problemas, o Paraguai adquire relevância também de cunho político. Na periferia da zona de influência direta da superpotência mundial, o país reúne toda a sorte de problemas derivados de sua incapacidade institucional crônica, como a corrupção, o tráfico de drogas e armas e a suposta instalação de grupos terroristas em seu território, atraídos por esta "ausência de Estado".

Esta incapacidade institucional, por sua vez, está relacionada com a qualidade da democracia no país. Fruto de uma transição incompleta, esta sofre limitações significativas. Entre elas, está o fato de que a transição paraguaia não foi acompanhada pela alternância de poder entre diferentes atores políticos. Por outro lado, a incapacidade de organização e articulação da oposição contribui para a permanência dos colorados no poder.

Da mesma forma, a ausência de ruptura tem significado a permanência de estruturas herdadas da ditadura, como a própria figura do Partido Colorado. Enquanto permanece no poder, o partido tem abrigado disputas responsáveis pela instabilidade da própria transição, na medida em que partido e Estado ainda não se separaram completamente.

Neste aspecto, sua integração ao Mercosul tem garantido o mínimo, ou seja, que estas disputas internas não acarretem um retrocesso político paraguaio ou a ruptura final de suas instituições políticas. No entanto, a permanência do partido no poder, ainda que fragmentado, não parece estar perto do fim. O processo de transição ainda não assistiu ao surgimento de uma nova oposição ou, ao menos, de uma oposição organizada.

Enquanto o Partido Colorado precisa de pactos políticos para governar, estes têm sido costurados com base em cálculos de curto prazo por parte da oposição, principalmente no que se refere aos liberais.

Além disso, as alternativas ao Partido Colorado também não representam o novo. Ao contrário, tanto o oviedismo como o stronismo remontam ao passado ditatorial. Sendo assim, a vida política paraguaia parece viver um impasse, tendo em vista que a mudança, pelo menos neste momento, significaria o retrocesso. As únicas possibilidades de mudança parecem estar ainda nas mãos do chamado arganismo e do atual governo, que pretende se reeleger em 2008.

Cronologia

2001

16 de março – Governo apresenta plano de contingência para enfrentar a crise econômica vivida pelo país desde meados da década de 1990; o presidente Luiz González Macchi faz mudanças em seu gabinete depois que três ministros do partido de oposição Encontro Nacional (EN) ameaçam renunciar em protesto contra escândalo de corrupção.

2 de maio – Escândalo de corrupção divulgado pelo jornal *ABC Color* leva à demissão do presidente e de um funcionário do Banco Central do Paraguai.

6 de maio – Nicanor Duarte Frutos, do Movimento de Reconciliação Colorada (MRC) vence as eleições internas para a liderança do Partido Colorado.

29 de agosto – É expedida ordem de prisão preventiva contra o ex-presidente Raul Cubas Grau por corrupção.

6 de setembro – Fracassa a tentativa de impedimento do presidente Luis González Macchi, orquestrada pela oposição,

representada pelo Partido Liberal Radical Autêntico (PLRA).

27 de novembro – Supremo Tribunal Federal do Brasil revoga prisão domiciliar do ex-general Lino César Oviedo.

2002

12 de fevereiro – O presidente Luiz González Macchi promove mudanças no governo, na polícia e no Serviço de Inteligência Nacional após denúncias de seqüestro e de tortura.

22 de fevereiro – Ex-presidente Raul Cubas Grau retorna do exílio no Brasil, para onde fugiu em 1999, e se entrega à Justiça paraguaia.

19 de março – Dissidentes do Partido Colorado criam a União Nacional de Cidadãos Éticos (Unace) para apoiar o ex-general Lino César Oviedo nas próximas eleições presidenciais e legislativas de 2003.

12 de abril – O ex-presidente Juan Carlos Wasmosy é condenado a quatro anos de prisão por corrupção.

23 de abril – Fracassa mais uma tentativa de impedimento do presidente Luiz González Macchi.

28 de maio – Milhares de pessoas vão às ruas para protestar contra a situação econômica, política e social do país em manifestação organizada pelo chamado Congresso Democrático Popular, por líderes dos movimentos dos trabalhadores rurais e de movimentos sociais.

22 de outubro – O vice-presidente Julio César Franco renuncia para candidatar-se à presidência nas eleições gerais de abril de 2003.

5 de dezembro – Câmara dos Deputados aprova o impedimento do presidente Luiz González Macchi por acusações de corrupção.

2003

27 de abril – Nicanor Duarte Frutos, do Partido Colorado, ganha as eleições presidenciais.

10 de junho – Conflitos entre agricultores e a polícia levam à prisão de dezenas de manifestantes nos arredores de Santa Rosa del Aguaray, no departamento de San Pedro.

15 de agosto – Nicanor Duarte Frutos toma posse como presidente da República em meio a uma crise financeira.

2 de outubro – O presidente Duarte Frutos ordena a libertação de 54 acusados de envolvimento na tentativa de golpe de Estado contra o então presidente, Luiz González Macchi, em maio de 2000.

12 de outubro – O ministro do Interior, Roberto González, e o chefe da Receita Federal, Gustavo Volpe, renunciam aos seus cargos em função de denúncias de corrupção.

15 de dezembro – Governo fecha acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI), fato que não ocorria desde 1959.

2004

26 de janeiro – O presidente Duarte Frutos declara possuir informações obtidas pelo serviço de inteligência paraguaio e brasileiro acerca de um suposto plano para assassiná-lo.

4 de março – Ex-ministro do Interior, Roberto Gonzalez, é nomeado como novo ministro da Defesa no lugar de Carlos Romeiro Pereira.

19 de março – O presidente Duarte Frutos nomeia Carlos Goiburú como novo diretor da entidade binacional Yacyretá.

12 de abril – Lino César Oviedo anuncia que retornará ao Paraguai em junho.

30 de abril – Victor Raúl Barrios Rey, ex-motorista do ex-vice-presidente paraguaio Luis Maria Argaña, desmente

a versão oficial sobre sua morte e diz que o vice-presidente já estava morto antes do atentado sofrido em 1999.

29 de junho – Oviedo retorna ao Paraguai e é levado à prisão militar de Viñas Cue, nos arredores da capital.

20 de julho – O ex-presidente Juan Carlos Wasmosy (1993-98) acusa a Embaixada americana em Assunção de espionagem.

2005

24 de janeiro – Representante do Poder Executivo no Conselho de Magistratura, Guilhermo Delmás Frescura, denuncia esquema de corrupção no Poder Judiciário.

8 de março – O presidente Nicanor Duarte Frutos declara seu apoio à candidatura do mexicano Ernesto Derbez à Secretaria Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA).

19 de março – Mais de vinte organizações da sociedade civil protestaram contra a decisão do poder Executivo de colocar as Forças Armadas paraguaias nas ruas com o objetivo de diminuir a insegurança no país.

16 de maio – Milhares de integrantes da Federação Nacional Campesina (FNC) marcham pelas ruas de Assunção exigindo reformas sociais e econômicas.

2 de junho – Vice-presidente Luis Alberto Castiglioni visita Washington e reúne-se com o vice-presidente norte-americano, Richard B. Cheney.

16 de agosto – O secretário de Defesa dos EUA, Donald Rumsfeld, visita Assunção.

8 de setembro – O vice-presidente, Luis Castiglioni, comparece ao Senado para esclarecer visita de Donald Rumsfeld ao Paraguai; o presidente Nicanor Duarte Frutos

anuncia sua candidatura à presidência da Associação Nacional Republicana (ANR) para as próximas eleições internas do partido, em fevereiro de 2006.

9 de setembro – Instalação, em Assunção, de escritório da Agência Federal de Investigação dos Estados Unidos (FBI) é confirmada pelo vice-presidente Luis Castiglioni.

13 de setembro – O ministro das Relações Exteriores do Brasil, Celso Amorim, lança advertência ao governo paraguaio em função de sua aproximação aos EUA.

22 de setembro – Chanceler Leila Rachid nega que será instalada uma base militar americana em solo paraguaio; o governo perde maioria no Senado.

28 de setembro – Comitiva parlamentar visita Montevidéu e encontra-se com o presidente uruguaio, Tabaré Vázquez; Brasil realiza exercícios militares na Tríplice Fronteira.

17 de outubro – Advogados de devesa de Lino Oviedo entram com pedido de sua libertação imediata perante o juiz Carlos Ortiz Barrios.

18 de outubro – Paraguai protesta contra o Brasil por violação de soberania em caso de febre aftosa.

20 de outubro – Comitê de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas pede informações ao Paraguai

24 de outubro – Vítimas da ditadura de Alfredo Stroessner fazem manifestação em Assunção.

26 de outubro – Paraguai declara seu apoio à candidatura do Japão a um assento permanente no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas.

2 de novembro – Seguidores do ex-ditador Alfredo Stroessner comemoram seu aniversário em Assunção.

22 de novembro – Duarte Frutos encontra-se com o vice-presidente uruguaio, Rodolfo Nin Novoa.

25 de novembro – O chanceler brasileiro, Celso Amorim, posterga sua visita ao Paraguai, prevista para o dia 28 de novembro.

29 de novembro – Realizada no Congresso Nacional uma audiência pública a respeito da usina binacional de Itaipu.

6 de dezembro – Partido Pátria Querida (PPQ) pede impedimento do presidente Duarte Frutos.

9 de dezembro – Presidente Duarte Frutos pede em discurso na Cúpula de presidentes do Mercosul que os governos do bloco lutem por uma integração mais autêntica e solidária; Paraguai e Brasil celebram acordo sobre preço de energia produzida por Itaipu.

16 de dezembro – Senado aprova projeto de criação do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (Focem).

Bibliografia

HIRST, M. (2005-2006), "As relações Brasil-Paraguai: baixos incentivos no *latu* e *strictu sensu*". *Política Externa*, nº 3, dez/jan/fev.

HOFFMAN, A. R. (2005), "Avaliando a influência das organizações regionais de integração sobre o caráter democrático dos regimes de seus Estados-partes: o caso do Mercosul e o Paraguai". *Cena Internacional*, Ano 7, nº 2.

LIMA, M. R. S. de & COUTINHO, M. (2006), "Integração Moderna". *Análise de Conjuntura OPSA*, nº 1, janeiro.

MOLINA, J.; LIÑÁN, A. P.; SAIEGH, S. (2004), "Political institutions, policymaking processes and policy outcomes in Paraguay, 1954-2003". *Revista de Ciência Política*, vol. XXIV, nº 2.

MORINÍGO, J. N. M. (2004), "Gobernabilidad democratica y reformas políticas en el Paraguay". *In*: Hofmeister, W. (org.), *Reformas políticas en América Latina*. Rio de Janeiro, Fundação Konrad Adenauer, pp. 307-343.

VIII.

A Tentativa de Mudar o Mesmo: Novos Discursos e Velhas Práticas no Peru Pós-Fujimori

Marcela Vecchione*

Introdução

Analisar o Peru entre os anos de 2001 e 2005 é analisar o governo do presidente Alejandro Toledo. Sucessor eleito do governo de transição de Valentin Paniagua – presidente do país durante os últimos meses de 2000 e o primeiro semestre de 2001, no delicado momento da saída, sob escândalos de corrupção, do presidente Alberto Fujimori (1990-2000) – Toledo assumiu a presidência com a promessa da garantia da paz social, equilíbrio das instituições democráticas e crescimento econômico. Tudo isso em uma sociedade dividida e sem opções políticas e em um ambiente regional e internacional de estabilização de novas democracias. Alejandro Toledo teria, então, a missão de incluir politicamente grupos alijados do poder para evitar a violência exacerbada dos anos 80, bem como o excesso de delegação aliado à falta de representação e participação da década de 90, no Peru, decorrente de uma forte centralização política presente no país há décadas. Esses desafios se puseram mediante o cenário de inserção da América do Sul na internacionalização do comércio, na abertura para o mercado de capitais e na diminuição da participação do Estado nos setores produtivos e de prestação de serviços com os processos de privatização.

A inserção internacional fez parte da tentativa de impulsionar a inclusão política em muitos países da América do Sul. Em muitos momentos, esse movimento disse respeito às melhores negociações entre

* Mestre em Relações Internacionais pelo Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio e ex-pesquisadora do OPSA (E-mail: mvecchione@iuperj.br).

os poderes constituintes e ao crescimento macroeconômico, aliado à estabilidade cambial e ao fortalecimento da moeda, que aumentou o poder de negociação dos Estados, logo, sua capacidade de inserção. No entanto, estar inserido não diminuiu essencialmente a desigualdade entre a população dos governos subnacionais dos países sul-americanos. As disparidades internas continuaram a ser um problema sério para o desenvolvimento, para a diminuição da pobreza e para a contenção da violência política, considerada, concomitantemente, conseqüência dos fatores anteriormente citados e impedimento para que fossem solucionados.

No caso peruano, a desigualdade se confirmou de forma patente no que representou para a inter-relação com a sociedade política. Essa última, formada pelos partidos políticos, movimentos sociais e organizações da sociedade civil, sempre foi pouco articulada no contexto político peruano, especialmente depois da restrição das liberdades civis, prevista na Constituição de 1993. Soma-se a isso o fato de o Peru não ser uma Federação, o que facilitou o excesso de controle do Executivo central no contexto das mudanças constitucionais de 1993, aprovadas unanimemente no Congresso, em que os partidos de oposição não tinham representação, e muito menos a tinham os movimentos políticos e sociais representativos da população dos departamentos peruanos mais afastados de Lima, composta, em sua maioria, por indígenas e mestiços. Essa fatia da população foi marcada pelas conseqüências das desigualdades regionais, que foram piorando como resultado de mais de uma década de violência política promovida pelo Sendero Luminoso, pelos grupos paramilitares e pelo próprio Executivo peruano.

A maioria das tentativas de articulação da população da selva e da serra, sempre em desvantagem em relação à população da costa, foi abafada ora pelo próprio governo central, ora pelos grupos de insurreição e, ainda, pela falta de mobilização. A verdade é que a população dessas regiões, composta basicamente de camponeses indígenas, passou a acreditar

mais no totalitarismo que na democracia para resolver seus problemas, desarticulando-se como sociedade política. Nesse ponto, os partidos políticos não fizeram o papel da oposição formal, tampouco representaram discursos alternativos para essa população, que diminuía seu nível de articulação à medida que se tornava desigual socialmente, entrando em um círculo vicioso de desvalorização da política e de descrédito dos políticos.

Desta forma, o crescimento macroeconômico e o aparente equilíbrio entre as instituições da era fujimorista trouxeram resultados um pouco adversos para a sociedade política peruana no início dos anos 2000. Mesmo a grande inserção internacional e a quantidade e qualidade de reformas que o governo Toledo impetrou não conseguiram preencher a lacuna entre Estado e sociedade no Peru. Esse preenchimento pode ser considerado a base para a formação da sociedade política e para o surgimento de alternativas viáveis, sustentáveis e responsáveis de reconstrução do país via as reformas políticas e, não, simplesmente, pela via das reformas econômicas.

Prova da falta de reforma política para a população foi a baixa aceitação de Alejandro Toledo, que não obteve reconhecimento, no interior do país, pelo saldo positivo na balança comercial ou pelo aumento das reservas internacionais. A boa imagem do país, conquistada pouco a pouco nas relações externas – tanto regionais como multilaterais – não se refletiu internamente. Mesmo assim, o presidente persistiu nessa direção, similar à de Fujimori, de privilegiar a inserção internacional até o fim de 2005, quando fechou o Tratado de Livre-Comércio (TLC) com os EUA frente às enormes críticas da oposição e da população.

Dados esses aspectos gerais, destaca-se que a idéia, neste capítulo, é discutir as implicações conjunturais da gestão Toledo. Para tanto, é necessário uma panorâmica nas principais condutas dessa administração

para que seja possível entender alguns fatos cruciais de 2005, que tiveram origem no início do seu governo, ou mesmo antes. É necessária essa panorâmica para que as expectativas formadas nos âmbitos doméstico, regional e internacional sobre o presidente eleito em 2006 possam ser entendidas em face das tendências de surgimento de uma nova esquerda na região sul-americana. Debater-se-á, portanto, o esforço para combater, doméstica e internacionalmente, o que fora o reverso da democracia nos anos 90, com o governo Fujimori. Salientando-se ter sido essa uma época que deixou sérias conseqüências político-institucionais, sentidas até os dias atuais, de novos discursos para combater velhas práticas na política peruana.

Olhar para dentro – a reconstituição da política peruana no pós-Fujimori

Este capítulo tem seu ponto de partida em 2001. Entretanto, a agenda política peruana, nesse momento, é derivada do choque pelo qual passou o país no segundo semestre de 2000. Nesse ano, sai do governo Alberto Fujimori, deixando o legado da dissolução do Parlamento e de sua posterior transformação em unicameral, que deu origem à Constituição de 1993. Foi esta Carta que acabou permitindo o abuso aos direitos civis e políticos dos peruanos e o desequilíbrio entre os poderes constituintes, formados por uma reduzida elite política pouco comprometida com um projeto nacional - e mais preocupada com seus projetos pessoais - o que ocasionou os escândalos de corrupção que afastaram Fujimori.

Dito isto, a análise doméstica irá se centrar em três pontos: na queda da popularidade de Alejandro Toledo devido aos problemas de estabilidade democrática, incluindo-se aí a questão da violência política e da corrupção; nos problemas do excesso de concentração de poderes no Executivo, e da tentativa de descentralização por meio da formação de uma Comissão, em 2001, e seu conseqüente fracasso no referendo para a

formação de macrorregiões; e na atuação dos partidos políticos para combater o histórico vácuo entre Estado e sociedade no Peru.

Em 2000, sai do país, mas não da cena política, Alberto Fujimori. Durante seus momentos finais no governo, surge no foco de oposição ao seu regime Alejandro Manrique Toledo, um candidato de origem indígena, oriundo de um pequeno partido formado no contexto de ressurgimento da oposição no Peru - o País Possível - que teve depois seu nome mudado para Peru Possível (PP). Toledo, eleito com mais de 50% dos votos no segundo turno eleitoral, teve forte apoio popular na campanha em que foi escolhido presidente, principalmente pela forte identificação dos peruanos com o tipo de indígena que gostariam ser: rico, com formação acadêmica fora do país e bem relacionado nos círculos internacionais. No entanto, já em seus primeiros dois meses de governo começa a ser criticado pela aproximação com os Estados Unidos. Em especial, a população da serra peruana (Andes) não aprovou seu entusiasmo pela ampla abertura comercial em troca dos programas de erradicação do cultivo da folha de coca, assunto que teve implicações regionais e internacionais na forma da Lei de Promoção Comercial Andina e de Erradicação das Drogas (ATPDEA), como será visto mais adiante.

Sem tradição na política, a visibilidade de Toledo cresceu na medida em que ele se tornou o adversário e crítico mais contumaz de Fujimori na campanha de 2000, quando o segundo disputava seu terceiro mandato presidencial. Essa disputa foi cercada de desconfiança quanto à legalidade da candidatura de Fujimori, que por três vezes consecutivas ocupou a presidência. Sua terceira eleição foi permitida por uma Emenda constitucional, reconhecida como fraudulenta por organismos internacionais impedidos de observar o processo eleitoral e político peruano, como a Organização dos Estados Americanos (OEA). Depois da queda de Fujimori este fato se confirmou com depoimentos de antigos colaboradores do seu regime, que confessaram a compra de votos no Congresso.

Por causa da eleição controversa de Fujimori, Toledo volta a chamar a atenção dos eleitores na Marcha dos Cuatro Suyos, mobilização coordenada por ele depois da divulgação dos "vladivídeos", gravados pelo então chefe do Sistema de Inteligência Nacional (SIN), Vladimiro Montesinos. Esses vídeos, apreendidos pela justiça peruana, comprovaram a compra de votos para a aprovação da Lei de Interpretação Autêntica da Constituição, que permitiu a reeleição de Fujimori, além de confirmarem o forte esquema de corrupção de funcionários públicos, principalmente militares e juízes, para manter o presidente no poder de forma inquestionável, sem oposição. Nos vídeos, nos quais foi mostrado que o equilíbrio das instituições no Peru era feito com suborno, confirmou-se também que o desvio de verba para favorecimento pessoal chegou a cerca de US$600 milhões, possibilitado pelo funcionamento mafioso da política peruana.

A subversão das instituições que equilibrariam o poder Executivo no Peru foi favorecida pela forte centralização política, que serviu para fortalecer o poder de Fujimori, já que não havia cobrança alguma por governos de outra instância. O ex-presidente pôde garantir, assim, seu domínio por todo o território nacional mediante associações ilícitas, sem prestar contas a nenhum órgão, e tendo a violência política como instrumento nas regiões insurretas. A forte ligação entre o Executivo e as Forças Armadas, que conferiu ao governo, além do poder de manipular, o de punir sem julgamento por meio da força, garantiu a violência como instrumento de dissuasão e que obteve o respaldo da população. Isso porque, em seu primeiro mandato, Fujimori conseguiu pelos amplos poderes constitucionais que lhe foram conferidos e pelo apoio militar de que se beneficiava, prender os principais líderes do Sendero Luminoso, entre eles Abimael Guzmán, fundador do grupo, desarticulando a ação armada e diminuindo substancialmente a violência política que atingia o país.[1]

[1] Fato, aliás, que algumas fontes atribuem ao governo anterior ao dele, o de Alan García (1985-1990).

Foi em seu segundo mandato (1995-2000), que Fujimori começou a perder o apoio popular diante das denúncias de corrupção envolvendo Vladimiro Montesinos, o que ocasionou na Marcha dos Cuatro Suyos. Como líder dessa mobilização, Toledo consolidou sua imagem política e passou a ser uma alternativa para a sociedade peruana frente à apatia dos partidos políticos tradicionais. Nesse momento, com a fuga de Fujimori do Peru, a oposição despertou em meio ao completo vácuo institucional deixado no país. Diante da possibilidade de conflitos sociais, nos últimos meses de 2000 a OEA instaurou uma Mesa de Concertação a fim de garantir a paz social e contribuir para a estabilização política do país até que novas eleições diretas, marcadas para abril de 2001, ocorressem. A Organização apoiou a constituição do governo de transição de Valentin Paniagua, então presidente do Congresso, que conseguiu garantir eleições tranqüilas no primeiro e no segundo turnos. Apesar do ambiente favorável, Paniagua sofreu acusações de alguns setores da imprensa peruana, ligada a interesses privados e vinculada ao funcionamento da remanescente máfia "fujimontesinista".

Ainda que houvesse muitas pressões para que as investigações sobre Montesinos e Fujimori cessassem, Paniagua conseguiu dar continuidade às mesmas, o que foi uma marca na tentativa de moralização das instituições democráticas. Com a imparcialidade e a segurança minimamente garantidas, os parlamentares suspenderam os direitos políticos de Alberto Fujimori por dez anos por ele ter abandonado a presidência em 2000, quando se refugiou no Japão e alegou dupla nacionalidade, por sua ascendência japonesa, para anular o processo de extradição. A suspensão dos direitos políticos de Fujimori ocorreu após a importante decisão de divulgação de um dos "vladivídeos" que mostrava Montesinos confabulando com três membros da Suprema Corte peruana e com o presidente do Júri Nacional de Eleições (JNE) - órgão máximo eleitoral peruano – as formas de repartição de cargos no Poder Judiciário, em uma negociação clara de "impunidade constitucional", garantida pelos únicos que poderiam puni-lo.

Por todas essas questões, a necessidade de uma reforma constitucional no Peru de governo transitório, fazia-se urgente. Tal necessidade foi reforçada por Paniagua, que propôs reformas na Carta Magna e sugeriu a ampla participação do Congresso nesse movimento com o propósito de modificar o que foi o reflexo dos interesses de Fujimori em 1993. No entanto, a aprovação de uma nova Constituição não veio, muito embora um indicador da restauração democrática tenha sido implantado no período de transição, a Comissão de Verdade e Reconciliação (CVR), anunciada por Paniagua e aclamada por Toledo. As atividades da CVR concentraram-se na investigação e relato de violações de direitos humanos entre 1980 e 2000, período que cobriu a fase de redemocratização pós-regime militar, e seu retrocesso, com a chegada de Fujimori ao poder, bem como a escalada da violência política no país com ações do Sendero Luminoso e do Movimento Tupác Amaru. Por isso, advogar para si a eficiência dos trabalhos dessa Comissão seria trazer para o próprio governo o símbolo da mudança política no país.

Nesse cenário de restauração democrática, Alejandro Toledo assume a Presidência em 28 de julho de 2001, com 53,08% dos votos válidos no segundo turno, derrotando Alan García, ex-presidente do Peru (1985-1990) pelo tradicional Partido Aprista Peruano (APRA), ou Aliança Popular Revolucionária Americana, que teve 46,92% dos votos. Tais resultados apontaram para o retorno à política peruana de uma oposição forte, embora um tanto quanto desestabilizadora. Sem se intimidar e para marcar sua intenção de mudança política, o presidente assumiu o compromisso de bom funcionamento da CVR com a colaboração das instituições públicas, incluindo as Forças Armadas peruanas (FFAA), nos depoimentos e investigações do órgão, além da promessa de que não estenderia o processo de privatização, iniciado por Fujimori, para áreas estratégicas como o setor de energia.

A investigação dos militares que colaboraram com o regime fujimorista e, somada a isso, a diminuição dos contingentes armados e a

limitação de seus poderes sobre os civis, trouxeram, logo de início, desentendimentos entre Toledo e a classe militar, a qual não aceitou bem a redução de suas competências. Um ponto de discórdia na tentativa de equilibrar as instituições ocorreu quando, em 3 de janeiro de 2003, a Corte Suprema de Justiça declarou a inconstitucionalidade de dispositivos dos Decretos Antiterrorismo, promulgados pelo ex-presidente Fujimori, tais como as acusações de traição, os processos sem direito de defesa do réu e as imposições de prisão perpétua. Na mesma sessão, a Corte Suprema declarou que os processos referentes a atos de terrorismo deveriam ser conduzidos por Cortes Civis e não por Cortes Militares, criando um desequilíbrio entre as duas esferas que não se via há mais de dez anos.

Esse desequilíbrio ficou em evidência quando Toledo decretou estado de emergência e não obteve a articulação e o entrosamento necessários com os militares para a restauração e a manutenção da segurança nacional. Os militares não apoiaram Toledo nos piores momentos de seu governo, que precisava da força não para garantir sua supremacia, mas sim sua continuidade no poder. Na engenharia constitucional de governar por decretos – usada tradicionalmente no Peru na falta da oposição séria dos partidos políticos que não conseguem contrabalançar o poder Executivo – o governo Toledo não pôde contar com os militares para garantir a institucionalização democrática.

Em se tratando dos partidos políticos, o problema recorrente da instabilidade política entre 2001 e 2005 refletia, em grande parte, sua inação. A dificuldade de organização dos partidos para representar interesses coletivos e projetos nacionais alternativos viáveis, que pudessem despertar a confiança da população em seu papel para a estabilização democrática, acabou produzindo uma contestação pouco profunda à política peruana. Uma contestação que se dirigiu sempre aos que estavam no poder, não importando seus projetos, e não às reformas que poderiam fazer dessa contestação uma crítica construtiva, no caminho do

aprimoramento da sociedade política peruana na vivência de seus direitos políticos e sociais.

No entanto, vale notar que o ressurgimento do APRA nas eleições de 2001 e o aparecimento de um novo partido, o PP, com a vitória de Toledo, foram importantes no sentido de construir essa base de contestação. O problema foi que pouco após assumir a presidência, Toledo começou a sofrer pressões pela política econômica adotada por seu ministro da Economia e das Finanças, Pedro Pablo Kuczyinski, e também pela aliança com a Frente Independente Moralizadora (FIM), cujo líder, Fernando Olivera, foi o principal alvo de protestos dos movimentos políticos, que o consideravam corrupto. Entre estes protestos, um foi organizado pelo próprio APRA na forma de uma greve geral junto com a Confederação Geral dos Trabalhadores Peruanos (CGTP), que exigiu a interrupção do mandato de Toledo e a convocação de novas eleições devido ao aumento da taxa de pobreza e do desemprego; uma velha prática desestabilizadora, embora com ares de discurso novo. Nessa época, o APRA uniu-se ao movimento trabalhista peruano e às Forças Armadas como o braço mais forte da oposição ao governo Toledo, embora com críticas pouco profundas à política.

Outros partidos políticos, como a aliança de direita Unidade Nacional (UN), de Lourdes Flores Nano - que também concorreu com Toledo às eleições de 2001, assim como com Fujimori em 1990 -, e a Ação Popular (AP), de Valentin Paniagua, foram mais moderados na oposição. Lourdes Flores, especialmente, compartilhava da posição econômica de ajustes macroecômicos que trouxeram disciplina fiscal ao Peru, estabilização da moeda, embora às custas do arrocho nos gastos sociais, sentidos na tímida diminuição proporcional nas taxas de pobreza[2]

[2] Indicadores do Banco Mundial apontam que o Peru teve taxa de pobreza média, em 2005, de 54%. Já o Índice Gini, que mede a diferença entre os 10% mais ricos e os 10% mais pobres do país, ficou em torno de 49,5%. Taxas bem altas, que mostram que o problema da desigualdade e da pobreza são grades desafios à democracia peruana.

em comparação a outros países sul-americanos. Sua oposição se firmou mesmo em aspectos congressuais como parlamentar, na crítica à aliança governista com a FIM.

Frente à oposição branda aos fundamentos governistas, prevaleceu entre 2001 e 2005 o velho discurso da oposição pela desestabilização. Os partidos e movimentos políticos mais fortes se opuseram ao governo por meio da organização de greves e protestos, o que é perfeitamente legítimo. Entretanto, continuaram as "denúncias-escândalo" com sugestão de renúncias, e com o conseqüente abalo quanto à previsibilidade constitucional dos cinco anos de mandato do presidente eleito. Esse tipo de oposição acabou reiterando a falta de confiança nos partidos políticos, que foram considerados, em uma pesquisa de 2005 do Banco Mundial, as instituições menos confiáveis do Peru por mais de 80% da população.

Resultados como este dão margem ao aparecimento de *outsiders* políticos, como no caso Fujimori, que se aproveitam da falta de confiança na democracia para romper a legalidade constitucional. Esse problema foi sentido também na campanha para as eleições presidenciais e congressuais de abril de 2006, que com a falta de posições e projetos claros evidenciada pela ausência de um debate entre os principais candidatos – Alan García (APRA), Lourdes Flores (UN) e Ollanta Humala (da aliança União Pelo Peru – UPP) – para a apresentação de projetos de governo continuou a provocar a desconfiança da população, que até bem pouco antes do pleito confessava que poderia mudar seu voto até um dia antes da votação. Pela mesma pesquisa do Banco Mundial, quase 60% da população acredita que se as formas autoritárias de governo podem resolver o problema da desigualdade e da pobreza, as mesmas são válidas e melhores do que as formas democráticas. O mais sério quanto à indecisão sobre o voto e a falta de informação sobre o programa de governo do candidato é o aumento das chances de não poder se mobilizar quando algum deles,

por algum motivo, desafiar as vias constitucionais de oposição, o que é bastante comum no Peru, haja vista Fujimori. Nesse sentido, o ciclo vicioso se fecha, pois atitudes extremadas e pouco sujeitas aos mecanismos de pesos e contrapesos, trazem a falta de confiança na democracia, que pela mesma pesquisa do Banco Mundial, tem a aposta de menos de 60% da população, que acredita que se as formas autoritárias de governo podem resolver o problema da desigualdade e da pobreza, as mesmas são válidas e melhores do que as formas democráticas.

Quanto a isso, pode se dizer que o início do governo Toledo apostou na recuperação da confiança dos eleitores peruanos na democracia, mediante um pacto entre os principais setores políticos do país. Com a assinatura do Acordo Nacional, Toledo confiou no fortalecimento das instituições democráticas pelo compromisso de ouvir e trabalhar para a estabilização do país, a partir da cooperação com os partidos e com o terceiro setor, representado, nesse caso, pela ONG Transparência Civil. Tal acordo foi uma forma de trazer outros atores para a formulação e tomada de decisões políticas, um incentivo indireto à descentralização.

Ainda que mediante velhas práticas, o desenho de equilíbrio da democracia entre 2001 e 2005 buscou ser um contraponto ao regime Fujimori, afastando-se das medidas radicais de acesso institucional à violência política pelos militares – ou clandestina, pelos paramilitares. Nos primeiros meses da administração Toledo, isso funcionou muito bem. Todavia, a falta de apoio político dos militares e de outros setores começou a surtir efeitos desestabilizadores já no primeiro ano de gestão, cujo cenário inicial era promissor para o PP, com a conquista no Parlamento unicameral de 43 cadeiras, além da selagem do pacto de governabilidade entre os partidos políticos.

Um dos eixos do comprometimento da governabilidade veio à tona quando o presidente e sua equipe manifestaram a idéia de que era

necessário fazer o país atingir índices macroecônomicos satisfatórios para, então, levar o desenvolvimento de forma uniforme ao país, repetindo os erros da histórica centralização política. O investimento na política de ajustes neoliberais, com metas junto a organismos internacionais como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, com o intuito de organizar as políticas públicas para o crescimento do país, incluindo nessas a continuação do processo de privatização, iniciado por Fujimori, não agradou a oposição. Tais metas, denominadas pelo Ministério da Economia e das Finanças como *Marco Macroeconômico Multianual*, determinavam que os níveis mínimos do Produto Interno Bruto, de importação e exportação – bem como dos gastos públicos para que o país crescesse à porcentagem necessária para renovar os convênios com as agências internacionais e, daí, expandisse os gastos sociais – foram vistas como traição pela população do interior.

Os rendimentos da privatização iniciada por Fujimori, por exemplo, não foram revertidos, no governo Toledo, para a população e para as representações políticas de onde estavam as empresas privatizadas. Por conseguinte, em 6 de junho de 2002, a Coordenadoria Nacional de Frentes Regionais, representação do conjunto da sociedade política dos departamentos políticos peruanos, anunciou sua retirada da Mesa de Diálogo para o acordo de governabilidade, braço do Acordo Nacional. A razão alegada foi que o governo não atendeu às demandas de participação da população ao agir arbitrariamente no tema das privatizações, sem realizar consulta popular para tanto.

Diante disso, em Arequipa, os trabalhadores organizados pela CGTP fizeram intensos e violentos protestos por causa da privatização das empresas do setor de energia, EGASA e ENGESUR. A reação do governo às mobilizações foi a decretação do estado de emergência, que estabelece a suspensão das liberdades civis e a concessão de poderes amplos ao presidente para a necessária manutenção da ordem institucional, por

trinta dias naquele departamento. Com a suspensão dos direitos constitucionais fundamentais, Toledo começou a experimentar queda em sua popularidade para menos de 20%, uma constante no ciclo de instabilidade iniciado em seu primeiro ano de governo. Essa foi a primeira das várias crises de governo ocorridas em sua gestão, as quais acarretaram trocas constantes no gabinete ministerial, principalmente dos primeiros-ministros e dos ministros do Interior, responsáveis, respectivamente, pela coordenação política e pela coesão e segurança nacional. Nesse momento, especificamente, Toledo voltou atrás quanto à privatização da EGASA e da ENGESUR, levando à renúncia do primeiro-ministro, Javier Reatégui, que foi contra a medida. Uma amostra da falta de coordenação política no país.

Quase um ano depois, Toledo, frente às inúmeras greves e bloqueios de estradas por agricultores, que praticamente pararam o país, decretou novamente a exceção constitucional em 28 de maio de 2003, desta vez em todo o território nacional. A medida foi uma tentativa de conter a escalada de violência desencadeada pela greve nos setores agrícola, de saúde e de educação, bem como na Superintendência Nacional de Administração Tributária (SUNAT), cuja greve prejudicou a arrecadação fiscal e as exportações do país. Nessa ocasião, o Executivo teve menos controle sobre as Forças Armadas, que atuaram na represália em todo o território nacional, com mais poderes que de costume, deixando feridos depois de confrontos violentos em Chiclayo, Trujillo, Huancayo, Arequipa e Puno. Esses eventos passaram a ser mais um motivo para a diminuição da popularidade de Toledo e para a desestabilização de seu gabinete, que possuía alta rotatividade para garantir a governabilidade. Essas trocas não agradaram muito a base aliada da FIM, que se sentia afastada do governo, e ameaçava complicar a passagem de leis no Congresso; outro deslize delicado no frágil equilíbrio governamental.

Outro ponto contra Toledo foi a falta de apoio na serra e na selva, onde o desenvolvimento tardava a chegar, refletindo o fato de que

os benefícios do crescimento macroeconômico pouco foram sentidos nessas regiões. As reservas de moeda internacional, que chegaram a níveis recordes em 2004, de US$60 bilhões, fortaleceram a moeda peruana – o *Nuevo Sol* –, mas não se traduziram em inclusão social e política. Isso ocorreu, principalmente, para a população indígena, tradicionalmente excluída e com pouco grau de mobilidade e mobilização social no Peru, devido às décadas de extrema violência política por parte do Sendero Luminoso e de grupos paramilitares, como o Colina, e de um preconceito social histórico, que advém do interior das próprias identidades indígenas.

Permanecendo no limbo, essa população, ao longo da década de 90, foi se aproximando dos narcotraficantes, voltando-se para o cultivo não-tradicional da folha de coca, matéria-prima para a fabricação de cocaína. Ademais, no início dos anos 2000, os cocaleiros começam a ter expressão política com o fortalecimento do que eles chamam de "grêmios cocaleiros", sendo o principal a Confederação Nacional dos Produtores Agropecuários das Bacias Cocaleiras do Peru (CONPACC, sigla em espanhol), que se mostrou um importante contraponto político ao governo central, mais do que os próprios partidos. Todavia, começa a ser questionada a ligação desses cocaleiros com o narcotráfico e com ações violentas no vale do rio Ene e também no Alto Huallaga, iniciadas em 2003 e fortalecidas em 2005, com o ressurgimento do Sendero Luminoso, a partir de ações esparsas praticadas por remanescentes do grupo que, hoje, é o próprio narcotráfico.

Dessa maneira, a reiteração da centralização política trouxe consigo o problema do combate ao narcotráfico e da contenção da violência política no país, motivo usado por Fujimori para recrudescer e retroceder na democracia. Mesmo com a tentativa institucionalizada, em março de 2002, de impulsionar o desenvolvimento das regiões com a aprovação da emenda constitucional pelo Congresso para definir a descentralização como política de Estado – um processo político histórico

no Peru, inclusive, com a realização de eleições regionais – houve frustração pela negativa da população ao referendo para a integração regional com a formação de macrorregiões, em 30 de outubro de 2005. Diante dos resultados, Toledo foi acusado pelos incentivadores do processo de não ter provido informação suficiente à população sobre como a descentralização seria realizada e como a mesma afetaria a funcionamento econômico e político no que diz respeito à distribuição tributária, às alternativas de investimento e à participação das regiões nos projetos nacionais, a partir da organização governamental em nível nacional, regional e local.

Quanto à questão da violência política, nem o início do julgamento do líder do Sendero Luminoso, Abimael Guzmán como terrorista e não como criminoso político, tampouco a consecução do julgamento dos membros do Grupo Colina, tais como o ex-General Nicolás Hermoza Rios, conseguiram aumentar a popularidade de Toledo. Até mesmo a publicação do relatório final da Comissão de Verdade e Reparação e o anúncio da criação do Plano Integral de Reparação para as vítimas da violência política não aliviaram a baixa popularidade do presidente, de modo que tanto o problema da retomada das ações violentas no interior do país, como sua ligação com o problema da centralização política e suas conseqüências para a desigualdade social foram absorvidos no discurso eleitoral dos candidatos presidenciais de 2006.

Os partidos de oposição utilizaram-se das situações de impasse em seus "novos discursos velhos", muito embora tenham assinado o Pacto Ético, pelo qual se comprometeram a não atentar contra a dignidade das pessoas envolvidas no processo eleitoral. Ollanta Humala, por exemplo, no final de 2005, iniciou campanha com honras de chefe de Estado na Venezuela e criticou duramente, junto com Hugo Chávez, a conduta "neoliberal" de Toledo, bem como seu caráter. Mesmo Fujimori, tido como possível candidato até novembro de 2005, criticou o governo e

disse que voltaria ao país para restaurar a moralidade e combater a corrupção e o terrorismo.

Com isso, o panorama eleitoral para 2006 começou a ser desenhado e conclui-se, então, pelos eventos domésticos, que Toledo surgiu na cena política na campanha contra Fujimori e que constituiu seu governo como tentativa de se contrapor ao deste. No entanto, seu governo foi permeado no campo doméstico por novos discursos, que simbolizaram a mudança política, ainda que conturbada, e velhas práticas, que contribuíram para que ameaças de ordens diversas surgissem no campo da segurança, da coordenação política e da confiança cidadã.

Olhar ao redor. O papel do Peru na integração andina e sul-americana

Entre 2001 e 2005, o Peru sofreu graves crises de governabilidade, tendo sua estabilidade política comprometida na medida em que o governo Toledo se tornava mais impopular e perdia apoio no Congresso. Projetos governamentais tais como o da descentralização política como tentativa de levar desenvolvimento uniforme ao país, distribuindo melhor a riqueza e otimizando a capacidade de arrecadação fiscal fracassaram, colocando-se na contramão dos sucessos adquiridos no incentivo ao crescimento integrado das regiões andina e sul-americana.

Contudo, esses sucessos esbarraram em alguns obstáculos diplomáticos com o acirramento de problemas históricos com os vizinhos, em 2005, que não chegaram a interferir no papel importante que o Peru teve na Cúpula Sul-Americana das Nações e no deslanchar do processo de integração energética e física no marco da Iniciativa para a Integração da Infra-estrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) e da Comunidade Sul-Americana das Nações (CASA). Um contraponto a esses esforços de crescimento integrado foi o fato de os peruanos terem fechado sozinhos

o TLC com os EUA, deixando para trás cinco anos de conversação integrada com os parceiros andinos, Colômbia e Equador. Nesse caso, o peso da expectativa dos ganhos de curto prazo no ambiente doméstico foi maior frente à possibilidade de não fechamento do acordo. Isso porque o tratado era uma meta de governo para sustentar o crescimento macroeconômico do país, o que estimulou os negociadores peruanos a fechá-lo antes do término da gestão Toledo, em tempo hábil para sua ratificação antes do vencimento do acordo que beneficiava os andinos em grupo no comércio norte-americano, a Lei de Promoção Comercial Andina e de Erradicação das Drogas (ATPDEA), com vencimento previsto para dezembro de 2006.

Ainda que avanços bilaterais tenham prejudicado as negociações regionais, o governo Toledo exerceu liderança entre os países andinos na integração sul-americana. A aproximação com os demais países da região começou a acontecer quando o Peru tornou-se membro associado do Mercado Comum do Sul (Mercosul), em julho de 2003. A associação do Peru pretendeu ser um impulso para a futura união entre Mercosul e Comunidade Andina das Nações (CAN), e a associação ao bloco, sobretudo frente à balança comercial desfavorável que tinha com este, foi um passo para a concertação que, mais tarde, originou a Comunidade Sul-Americana das Nações (CASA).

Essa concertação teve um avanço concreto na inauguração, em setembro de 2005, da Rodovia Interoceânica, que liga os portos de San Juan de Marcona, Matarani e Ilo, no Peru, ao porto fluvial de Inapari, na fronteira com o estado do Acre, no Brasil, integrando a região amazônica dos dois países. Em muito devido à centralização política, a selva peruana é uma das áreas mais pobres do país e a idéia da criação de uma infra-estrutura que favorecesse o escoamento de produtos do Peru para o Brasil, e vice-versa, foi a de geração de recursos *in loco* com o incremento do comércio na região. É uma estratégia de desenvolvimento pela integração

regional que pode contribuir para a diminuição dos efeitos negativos da centralização política, trazendo a demanda e a articulação da população local para políticas públicas integracionistas.

Além da integração física, o Peru também teve papel importante na concepção do anel energético que tenciona suprir os países da região, buscando autonomia no setor de energia e crescimento econômico sustentável. Em 20 de junho de 2005, o chanceler peruano, Manuel Rodriguez Cuadros, assinou com representantes do Chile e do Mercosul a Declaração sobre o Gasoduto Sul-Americano. Pelo projeto, o Peru seria o principal fornecedor de gás natural, que viria do campo de Camisea, na região de Cuzco, no sul do país. Decidiu-se que participariam do empreendimento Peru, Chile, Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai. Todavia, os peruanos insistiram na inclusão da Bolívia, a fim de evitar que fossem os únicos fornecedores de gás do anel. A pressão para a inclusão deste país ocorreu como forma de diminuir as críticas internas ao projeto, haja vista a comprovação de que uma parcela mínima da população peruana conseguiu, até o fim de 2005, se beneficiar do gás natural, mais barato que outras formas de energia e, teoricamente, mais acessível, pela reserva estar dentro do país. Somada aos problemas domésticos, a pressão do Peru para a inclusão da Bolívia nas negociações do gasoduto sul-americano relacionou-se também ao apoio histórico dado aos bolivianos em negociações regionais devido a um afastamento, também histórico, com o Chile, visando não só à sustentabilidade energética, mas à estabilidade política da região. Como a Bolívia, o Peru tem problemas de limites territoriais com o Chile desde a Guerra do Pacífico, entre 1879 e 1884. Esses conflitos territoriais ressurgiram em 2005 com toda a força, em parte devido ao ano eleitoral e seus apelos a questões relacionadas à construção da identidade nacional, entre as quais está o fator territorialidade.

As querelas tiveram início em abril de 2005, mês em que os Ministérios de Relações Exteriores e de Defesa do Peru entregaram ao

governo chileno uma nota de protesto e ressentimento pela confirmação da denúncia sobre venda de armas do Chile ao Equador durante o conflito do Alto do rio Cenepa, entre o último país e o Peru. No comunicado, os peruanos expressaram ressentimento pelo fato de o Chile ser garante do Protocolo de Paz, Amizade e Limites do Rio de Janeiro, firmado em 1942, por ocasião de disputas territoriais ulteriores entre Peru e Equador, juntamente com a Argentina, o Brasil e os EUA, em um mecanismo denominado 2-1-2-1. Segundo os ministérios das Relações Exteriores e da Defesa, o Chile deveria ter mantido a neutralidade, posto que se tratava de um acordo de paz. A possibilidade de resolução do problema veio com a sinalização da necessidade de um pedido de desculpas públicas, mas a solicitação não foi atendida, posto que os chilenos disseram que já haviam esclarecido que a venda de armas ocorreu para honrar um acordo fechado antes do início do conflito.

A negativa chilena fez com que os peruanos cancelassem uma reunião entre seus ministros da Defesa e das Relações Exteriores e os do Chile, denominada 2+2, para fins de homologação de gastos militares. Mais que isso, o primeiro-ministro Carlos Ferrero anunciou a suspensão do mecanismo de confiança mútua entre os dois países, deixando por um triz as relações diplomáticas entre estes, muito embora a Chancelaria tenha ressaltado que as negociações para um Tratado de Livre-Comércio (TLC) com o Chile continuariam normalmente. O impasse se resolveu com a bem posterior remarcação da reunião 2+2, reativando o mecanismo de confiança mútua para prevenir os conflitos entre os dois países a fim de evitar o comprometimento da segurança regional.

O que parecia estar resolvido na reunião ressuscitou com as novas discussões sobre os limites territoriais marítimos entre Chile e Peru, em 31 de outubro de 2005, quando o Congresso peruano aprovou o projeto de lei para estabelecer a linha de domínio para a medição das duzentas milhas do mar territorial. Isso ocorreu pelo país estar na iminência

de se tornar signatário da Convenção do Mar das Nações Unidas (CONVEMAR). O Chile protestou contra a decisão no Peru, pois a fronteira marítima desse país se moveria para o sul, em direção ao seu território, tomando uma área de 37.900 km². A aprovação do projeto abalou a percepção chilena de que as relações diplomáticas com o Peru estariam se restabelecendo de forma amigável e esse abalo fez com que os peruanos se sentissem invadidos em sua soberania política por uma avaliação de uma lei votada em seu Parlamento, que é autônomo.

Impasse instituído, mais uma vez as relações diplomáticas entre os dois países ficaram estremecidas e, por tabela, o equilíbrio político na região. A situação se acalmou em 6 de novembro de 2005, quando foi detido, em Santiago, o ex-presidente Alberto Fujimori, foragido no Japão desde 2000. Esse fato, contrariamente à expectativa do ex-presidente, passou a facilitar bastante o processo de sua extradição para que pudesse ser julgado no Peru pelos crimes de violação dos direitos humanos e corrupção. Dessa forma, Fujimori tornou-se o motivo para que as conversações sobre os limites territoriais avançassem. As discussões avançaram para o Peru, pois tratava-se da recuperação da imagem do governo Toledo no processo de extradição, completamente desacreditado depois de três anos e, para o Chile, pois tratava-se de colocar acima da definição das fronteiras a reconstrução da democracia na região como uma política de Estado, e não de governo, conforme apontou o chanceler chileno, Ignacio Walker.

Até o final de 2005, o processo de extradição de Fujimori caminhou bem, com o envio, para a justiça peruana, de pelos menos dezesseis relatórios do processo como um todo, cada um sobre um crime específico cometido por Fujimori durante seus dez anos de governo. Entre estes estavam os massacres de La Cantuta e Barrios Altos, em 1992, que resultaram nas mortes de professores, estudantes e camponeses, todas articuladas por Montesinos com autorização de Fujimori para diluir

supostas células de resistência ao regime. Supõe-se que esses crimes possam ter gerado aproximação com as violações dos direitos humanos praticadas no regime Pinochet no Chile – tão presentes no imaginário político chileno –, e que os mesmos contribuíram para que a sociedade política chilena pressionasse o juiz responsável pelo caso para que não concedesse a liberdade provisória a Fujimori, como de fato não concedeu.

Desta forma, pode-se argumentar que todos os processos de revisão de questões relacionadas a direitos humanos na região, inclusive no Chile, fizeram com que as atenções se voltassem para como o Peru e Chile se comportariam para tratar da extradição de Fujimori. Pode-se dizer que se trata de uma tendência política contemporânea da América do Sul de resolver essas questões como forma de entrar em sintonia com a democracia e garantir a estabilidade por essa via, e não por caminhos que lembrassem minimamente o fujimorista e tantos outros empregados na região. Esse foi um caminho de contraposição que Toledo não percorreu sozinho e que, provavelmente por estar acima de sua política de governo, julgada impopular, foi o responsável por aumentar sua popularidade. Segundo uma pesquisa de opinião divulgada em 23 de novembro de 2005, o nível de aceitação do presidente passou de 11%, em setembro de 2005, para 17%, em novembro do mesmo ano. Este aumento foi atribuído à prisão, no Chile, de Alberto Fujimori, um termômetro constante da popularidade de Toledo entre 2001 e 2005, seja em suas implicações domésticas ou regionais.

Dito isto, na seqüência a intenção é ainda explorar a colocação regional do governo Toledo. Contudo, a idéia é partir para a articulação dessa esfera com a internacional com o objetivo de analisar como a construção de uma identidade sul-americana, calcada na reconstrução democrática e no desenvolvimento econômico com os parceiros andinos, poderia ser preterida por uma política externa pragmática, voltada para a inserção internacional multilateral, sem, todavia, esquecer-se da importância regional.

Olhar para fora. O esforço peruano para a inserção na política e economia mundial

A questão das drogas sempre foi um problema para os Andes. Entretanto, no início dos anos 2000, o grave problema doméstico de dimensões internacionais, tornou-se uma oportunidade de abertura de parcerias com outros blocos regionais e outros Estados, tais como a União Européia e os EUA. A aprovação do ATPDEA pelo Congresso norte-americano significou o aumento das exportações para esse país, que sempre foi um bom comprador da exportação peruana, essencialmente agro-exportadora. A assinatura do acordo e a posterior ampliação de seus benefícios abriu a possibilidade de desenvolvimento pelo aumento dos índices macroeconômicos, proposta defendida amplamente pelo governo Toledo no Marco Macroeconômico Multianual[3].

No pólo da contribuição das negociações econômicas e comerciais para a integração regional, pode-se dizer que, ao final de 2005, o Peru preteriu o tratamento em conjunto, dentro da Comunidade Andina das Nações (CAN), no fechamento de acordos internacionais. Em 7 de dezembro de 2005, em uma clara ação de pragmatismo político, o Peru fechou sozinho as negociações do TLC com os EUA. O país começou a negociar o acordo em 2000, junto com Colômbia, Equador e Bolívia (sendo este país observador), no marco da CAN, por meio da Lei de Promoção Comercial Andina (ATPA, sigla em inglês). Em 2002, esse acordo passou a ser o ATPDEA e, com isso, as preferências comerciais se tornaram vinculadas ao combate às drogas, mais especificamente à erradicação do cultivo da folha de coca nos países negociadores.

[3] Há a estimativa de que o aumento das exportações para os EUA a partir de 2002, que cresceu em média US$6 milhões anualmente, foi o responsável pelo crescimento médio do país de 6% ao ano.

A erradicação das plantações de coca tornou as negociações do TLC assunto de política doméstica. Isso ocorreu não só pelos impactos comerciais, mas pelo aumento da violência política, dada pela insatisfação dos cocaleiros que, em sua maioria vinculados ao narcotráfico, contestaram as políticas governamentais de forma a rearticular movimentos dados como extintos, como o Sendero Luminoso. Não obstante essa adversidade, o fechamento do TLC – uma fixação na legislação norte-americana do ATPDEA, que funciona como um *fast track* – era uma meta do governo Toledo, e o fato de os três países terem passado treze rodadas de negociação sem chegarem a uma conclusão sobre assuntos polêmicos como agricultura e patentes impulsionou o Peru a se retirar das negociações em conjunto. O acordo foi fechado, mas o ano de 2005 terminou sem que o mesmo fosse assinado pelos Executivos norte-americano e peruano e ratificado pelos respectivos Congressos. Essa ratificação no Peru, inclusive, é considerada pouco provável, dada a maioria opositora no Parlamento, que tem no TLC uma das críticas centrais ao governo Toledo por acreditarem que esse acordo reflete muita preocupação com a política externa e descaso com a interna.

A verdade é que o TLC sempre foi muito polêmico na política peruana por sua ligação com a política de combate ao narcotráfico. Nos vários estados de exceção decretados por Toledo durante seu governo, a maioria ocorreu em regiões dominadas politicamente pelos "grêmios cocaleiros". Esses grupos de oposição à política de erradicação deixaram transparecer problemas como a centralização política que levou, por exemplo, à ineficiência da fiscalização das plantações e à ineficácia de programas de desenvolvimento alternativo, defendidos principalmente pela União Européia (UE). Com a impossibilidade de substituir eficazmente o cultivo da coca por outro cultivo, e pela imensa pobreza em lugares como Arequipa e Ayacucho, muitos camponeses vincularam-se ao narcotráfico, como outrora se vincularam ao SL, nos anos 80, muito mais por uma questão de sobrevivência do que por contestação política.

Os narcotraficantes vieram preencher a lacuna entre Estado e sociedade, como na época do SL, em conseqüência da falta de inclusão e representação das regiões mais pobres em escala de política presidencial. A assinatura do TLC e a aproximação com os EUA foram, assim, alvo dos discursos dos cocaleiros e camponeses que uniram a má impressão quanto à política externa de Toledo à histórica centralização política. Representantes desses grupos se sentiram alijados das discussões sobre o TLC, que os afetaria diretamente, associando isto à falta de consulta às regiões sobre políticas governamentais centrais, não voltadas para as necessidades políticas, sociais e econômicas específicas de cada departamento peruano. Nesse sentido, a política externa de Toledo, embora com a nova preocupação com a inserção internacional multilateral foi engolida pela velha prática da centralização política.

O fato de ter se desvinculado dos parceiros regionais e fechado as negociações também não agradou a população do interior, que não viu com bons olhos a possibilidade de renovação, apenas para o Peru, do ATPDEA na forma do TLC. Sobre isso, é importante destacar que a intenção peruana não foi buscar uma posição privilegiada na região, mas sim de garantir os investimentos preferenciais norte-americanos sem os quais os líderes acreditavam não poder manter suas políticas governamentais de ajuste econômico. Isso significa que o fechamento do TLC com os EUA, bem como a busca de novos parceiros comerciais como a China, se referiam a trilhar uma posição internacional sim, mas não que fosse desvinculada da propulsão da integração regional e que apenas pudesse garantir a estabilidade interna. O objetivo pareceu ser mesmo de participação multilateral. Contudo, o principal era não se esquecer da regionalização, importante para o crescimento sustentável da região, e dos EUA, parceiro bilateral que garantia o equilíbrio das políticas neoliberais. Quanto a essas últimas, cabe ressaltar que o país as respeitou e cumpriu no marco de instituições como o Fundo Monetário Internacional, que garantiu a renovação dos acordos entre 2001 e 2005, e como o Banco Mundial,

grande financiador da frustrada política de descentralização do governo, considerada pelo órgão o principal entrave ao desenvolvimento do país.

O pragmatismo do governo Toledo nas ações de política externa, voltando-se para os lados que mais poderiam lhe trazer benefícios, não foi bem aceito pela população, que considerou excessiva sua preocupação com a política externa. Mais do que isso, a população peruana acreditou que a política externa de Toledo beneficiava apenas uma elite, como no governo Fujimori. Sendo assim, a tentativa de mudar as mesmas questões com novos discursos e práticas reiterou a velha desconfiança da população nas instituições políticas peruanas, que valorizou pouco o investimento multilateral – talvez pelo afastamento em relação a políticas desse tipo, com nenhuma participação do eleitorado no processo de elaboração, inclusive no que diz respeito ao seu papel, enquanto opinião pública, para a definição da política externa, que embora seja de contestação, como no caso do TLC, tem pouca influência nas negociações.

Conclusão: Olhar para todos os lados.
Novos discursos ou ansiedade eleitoral?

No final de 2005, novas perspectivas surgiram com relação à mudança política no Peru. O início das campanhas eleitorais levou a um balanço do governo Toledo, levantando conjecturas e despertando ansiedade sobre como seria o governo de cada candidato, se eleito em abril de 2006, mediante os mesmos desafios enfrentados por Toledo. Especulações como essas trazem a expectativa de se esses novos discursos serão transformados ou transformadores, e de se novos rumos levarão a velhos caminhos.

Para os candidatos mais importantes das eleições de 2006, quais sejam, Alan García (APRA), Lourdes Flores (UN), Ollanta Humala (PNP), de maneira geral, o balanço do governo Toledo é que se deixou muito

por fazer. O que cada um faria com esse "muito" varia de acordo com sua popularidade, alianças e a movimentação da oposição. O fato é que alguns pontos foram recorrentes nos discursos eleitorais de 2005, sendo esses: a centralização política, a desigualdade, a pobreza, o aumento das exportações, o TLC, a erradicação do cultivo da folha de coca e o respeito aos direitos humanos, todos velhos temas da política peruana. E todos extensamente criticados pelos partidos políticos, que deram poucas alternativas para o fato ao longo dos cinco anos de governo Toledo.

A conseqüência clara da crítica esvaziada dos partidos políticos é a possibilidade de eleição de um novo *outsider* político, com um discurso inovador de proximidade das classes mais baixas e de recuperação da participação indígena na política peruana. Ollanta Humala é o candidato que profere esse discurso, aparentemente de esquerda, embora ele diga ser apenas um nacionalista. No início uma promessa de continuidade da onda de ressurgimento de uma esquerda na região sul-americana e, depois, uma indefinição, com as intensas trocas de aliados, lembrando uma certa promiscuidade fujimorista para se manter no páreo. A aparente falta de posição política de Humala não trouxe conseqüências adversas para sua popularidade, refletida nos 28% de aprovação em uma pesquisa de 23 de dezembro de 2005, a última do ano, elaborada pelo *Grupo Apoyo, Opinión y Mercado*.

Abarcando os grupos que não se sentiam representados, Humala se desprendeu dos rótulos políticos tradicionais e abraçou a luta pelos oprimidos, que gerou a expectativa de seguimento da tendência de esquerdização sul-americana, embora ele continuasse reforçando ser apenas um nacionalista, longe de rótulos anacrônicos de esquerda e direita, próprios da Guerra Fria. Expectativa pouco justificada se analisada, pois ao mesmo tempo em que Humala incluiu em sua lista parlamentar líderes cocaleiros, frente ao desafio da erradicação e da desigualdade entre as regiões, trouxe em suas listas também empresários nacionalistas e militares da reserva, em

sua maioria avessos a mobilizações sociais e prontos para romper com o equilíbrio democrático para garantir seu quinhão.

Em outra esfera, se pensarmos a aproximação que Humala guarda com Fujimori pelos dois serem outsiders políticos, pode-se dizer que é a falta de tradição política é mesmo um dos únicos pontos de aproximação entre os dois. Humala, por exemplo, tem muito pouco apelo entre os investidores internacionais devido ao seu programa de governo prever projetos de nacionalização de alguns setores, diferentemente do que tinham Fujimori e o atual presidente Alejandro Toledo. Prova disso foi que o anúncio de sua liderança a poucos meses das eleições fez o risco país – que mede o nível de confiança externa na economia do país – cair 200 pontos. No que diz respeito à aproximação de Fujimori por ser um *outsider*, Humala parece estar distante dos interesses internacionais, diferentemente dele e de Toledo, visto que sua liderança colocou o Peru em queda de 200 pontos no risco país para investidores externos. Dessa forma, pensando se Humala assinaria um TLC com os EUA, pode-se dizer que dificilmente isso ocorreria. Quanto à descentralização política, Humala poderia promover o desenvolvimento das regiões políticas, contudo, dificilmente às custas da descentralização do poder, dado que seu discurso é de um nacionalista clássico, logo, centralizador.

Da mesma forma que Humala, o ex-presidente Alan García colocou a ligação com os EUA – preservada no governo Toledo em pólos diferentes do fujimorismo – como algo que deveria ser evitado. Ele foi um dos maiores críticos do TLC e, junto com movimentos trabalhistas e agrários, organizou passeatas e bloqueios para impedir as negociações. No que se relaciona à centralização política, García foi um dos principais críticos e um dos primeiros a apontar as falhas no projeto de descentralização de Alejandro Toledo. Contudo, seus 13% na pesquisa de dezembro indicam que ele pode continuar sendo oposição forte ao

governo eleito, ou mesmo ser o próprio governo eleito se seus índices de popularidade continuarem em movimento ascendente.

Encostada em Humala nas pesquisas de dezembro, Lourdes Flores apareceu em segundo lugar, com 25% da preferência de voto, como opção segura para os grupos empresariais mais tradicionais e para os investidores externos. Em Flores, percebe-se a única possibilidade de ratificação do TLC no Congresso, o que causa um certo temor sobre qual seria sua posição frente à integração sul-americana, que parece estar, em seus discursos, em segundo plano, mediante uma opção de inserção multilateral, calcada no forte apoio dos EUA.

Dessa maneira, a atenção para os discursos volta-se para Lourdes Flores, Humala, a opção surpresa, e Alan García, a opção tradicional. Assumindo a primeira, infere-se de seus discursos, muito embora críticos de Toledo, que a política econômica e comercial teria continuidade e que a política doméstica se tornaria mais sólida com maiores opções de coalizão no Congresso frente aos resultados das eleições parlamentares. Já vencendo o segundo, fica a incerteza, própria da democracia, do que poderia ocorrer, o que traria a possibilidade de convulsão política e instabilidade social, ou simplesmente de mudança política plena e comprometida com a maior inclusão política de grupos historicamente alijados do processo de participação política, tais como os mestiços e os indígenas, em sua maioria presentes na Amazônia e nos Andes.

Com relação a Toledo, vários discursos novos foram incorporados em práticas que trouxeram mudança para o país, como a diminuição da inflação, o aumento do investimento estrangeiro direto e a possibilidade de reparação dos que sofreram com a violência política entre 1980 e 2000, muito embora problemas sérios tenham despontado em seu governo, não necessariamente por suas políticas governamentais. Contudo, a decretação reiterada de estados de emergência e a instabilidade

em seu gabinete ministerial mostraram que em sua administração ainda não foi possível preencher a lacuna entre sociedade e Estado, com a ampliação da participação e da inclusão política, em muito devido ao fracasso nos processos de descentralização política, considerada, neste capítulo, a velha prática da política peruana.

Sendo assim, novos discursos se diluíram em velhas práticas e a tentativa de mudar o que se repete no Peru permaneceu como tal, em parte por causa da falta de articulação da sociedade política e da descrença na política. Ficam, no fim, as expectativas a partir das eleições de 2006, nem tão novas, de mudança política ou de fortalecimento do que já foi mudado. Coisas boas podem ser mantidas como o crescimento de 4,8% no Produto Interno Bruto em 2004, e as exportações de US$1,5 milhão, em novembro de 2005. No entanto, coisas ruins e propulsoras de movimentos autoritários, como a 26ª colocação do Peru no *ranking* de pobreza podem ser combatidas com democracia, preferencialmente, para se mudar o mesmo da política peruana. Sendo assim, as semelhanças desse processo eleitoral com o que elegeu Toledo são infinitas. Constata-se, em ambos, a esperança e a promessa de mudança política presentes em novas figuras políticas, que só conseguirão mudar o país se afastando e modificando a memória político-institucional de representação aliada à violência e de participação aliada à promoção de interesses pessoais na controvertida passagem da política pública para a política privada.

Cronologia

2001

5 de janeiro – Anúncio da quebra de sigilo bancário de duzentos militares envolvidos na rede de corrupção coordenada pelo ex-chefe do Serviço de Inteligência Nacional (SIN), Vladimiro Montesinos.

11 de janeiro – Jornal *El Comercio* revela que a campanha de hostilidade contra os candidatos da oposição ao governo Fujimori nas eleições de 2000 foram financiadas pelo SIN.

30 de janeiro – Peru reingressa na Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH).

23 de fevereiro – Congresso decreta inelegibilidade de Fujimori por dez anos devido ao abandono da presidência em 2000, quando se refugiou no Japão.

29 de março – Ex-agente do Serviço de Inteligência do Exército (SIE), José Luis Bazán revela no Congresso que Fujimori sabia das ações do Grupo Colina, unidade paramilitar do Exército.

8 de abril – Primeiro turno das eleições presidenciais e congressuais.

25 de junho – Vladimiro Montesinos é detido na capital da Venezuela, Caracas.

28 de julho – Alejandro Toledo toma posse como Presidente da República.

11 e 12 de setembro – Sessão Especial da Organização dos Estados Americanos (OEA) em Lima para a adoção da Carta Democrática Interamericana.

2002

13 de junho – Convocação de greve geral devido aos processos de privatização de estatais do setor de energia.

1º de julho – Montesinos é sentenciado a nove anos de prisão e multado em US$2,8 milhões por extorsão e participação em rede internacional de narcotráfico.

16 de julho – Governo decreta estado de emergência em Arequipa devido aos protestos pela privatização da EGASA e da EGESUR.

6 de agosto – Expansão dos benefícios da Lei de Promoção Comercial Andina (ATPA) na forma da Lei de Promoção Comercial Andina e de Erradicação das Drogas (ATPDEA), com vigência prevista até dezembro de 2006.

19 de setembro – Governo suspende privatização de empresas estatais devido à expansão dos protestos de Arequipa para outros departamentos peruanos.

6 de novembro – Comissão de Verdade e Reconciliação (CVR) apresenta, junto com a Defensoria do Povo, a Cruz Vermelha Internacional e a Coordenadoria Nacional de Direitos Humanos, uma lista preliminar de mais de sete mil pessoas desaparecidas entre 1980 e 2000.

8 de novembro – Congresso aprova Lei de Governos Regionais pela qual os departamentos irão incorporar em seus orçamentos 30% dos lucros das privatizações.

17 de novembro – Realização de eleições municipais.

13 de dezembro – Procuradoria da República declara que Fujimori autorizou, apoiou e acobertou o assassinato, perpetrado pelo grupo Colina, de nove estudantes e um professor da Universidade de La Cantuta, assim como de quinze cidadãos que estavam reunidos em Barrios Altos e da agente do Serviço de Inteligência do Exército, Mariela Barreto Riofano, ocorridos entre 1990 e 1998.

18 de dezembro – Aprovada Lei Orgânica dos Governos Regionais, com aceite da formação de Conselhos de Coordenação Regional com 60% de prefeitos das províncias e dos distritos e 40% de representantes da sociedade civil.

2003

3 de janeiro –	Corte Suprema de Justiça declara a inconstitucionalidade de dispositivos dos Decretos Antiterrorismo do ex-presidente Fujimori.
8 de janeiro –	Presidente Toledo obtém do Congresso poderes legislativos especiais para fixar por decreto leis antiterroristas pelo período de trinta dias.
18 de fevereiro –	Tem início o julgamento de Vladimiro Montesinos por acusações de corrupção e tráfico de influência.
24 de março –	Governo conclui acordo com os plantadores de coca após semanas de protestos, com confrontos violentos entre manifestantes e as forças de segurança.
8 de abril –	Congresso aprova proposta de reforma constitucional para a restauração do bicameralismo no país.
28 de maio –	Decretação de estado de emergência em todo o território nacional.
25 de agosto –	Peru torna-se membro associado do Mercosul.
10 de setembro –	Banco Mundial aprova liberação de US$135 milhões para financiar o projeto do gasoduto de Camisea.
3 de outubro –	Desligamento do G-21, grupo de países em desenvolvimento liderado pelo Brasil, de modo a buscar um acordo bilateral de livre-comércio com os EUA.

2004

20 de janeiro –	Início do julgamento de Montesinos pelo crime de venda de armas para as FARC.
23 de janeiro –	Prorrogação do estado de emergência por mais sessenta dias na região do Alto Huallaga.
30 de janeiro –	Primeiro vice-presidente peruano, Raul Diez Canseco, renuncia irrevogavelmente em face de escândalo de favorecimento fiscal.

28 de abril – Alejandro Toledo anuncia dissolução do Conselho de Inteligência Nacional (CIN), criado em 2001 para substituir o SIN.

18 de maio – Primeira rodada de negociações do TLC com os EUA, junto com Colômbia, Equador e Bolívia, este último na condição de observador.

14 de julho – Greve geral convocada pela Central Geral dos Trabalhadores Peruanos (CGTP), apoiada pelo Partido Aprista Peruano (APRA).

8 de agosto – Chanceler peruano critica exercícios militares chilenos em Iquique, na fronteira com o Peru.

27 de agosto – Tribunal Constitucional Peruano (TC) restringe ação da Corte Suprema de Justiça Militar (CSJM) com a limitação de sua jurisdição a violações ao regimento de conduta militar.

15 de novembro – Primeira sessão pública do julgamento de Abimael Guzmán em tribunal civil.

2005

1º de janeiro – Intentona de Ano Novo organizada por um grupo pequeno de militares reservistas na cidade de Andahuaylas, no departamento de Apurímac, liderada pelo oficial da reserva Antauro Humala.

3 de março – Fim da greve geral dos agricultores convocada pela líder cocaleira Nancy Obregón.

22 de abril – Fujimori depõe em tribunal japonês sobre o caso da venda de armas do Peru às FARC e diz que voltará ao Peru para concorrer às eleições presidenciais de 2006.

3 de maio – Suspensão das medidas de confiança mútua com o Chile.

10 de maio –	Toledo exige desculpas públicas do Chile pelo caso da venda de armas ao Equador na Cúpula América do Sul-Países Árabes, em Brasília.
20 de junho –	Assinatura do acordo para o gasoduto sul-americano.
6 de julho –	Reunião 2+2 entre ministros da Defesa e das Relações Exteriores do Peru e do Chile para discussão dos termos de reativação do mecanismo de confiança mútua e para a homologação dos gastos militares.
19 de julho –	Governo regional de Puno promulga a legalização do cultivo da folha de coca, causando conflito com o governo central.
20 de julho –	Marcha contra a corrupção, organizada pela sociedade civil e pelos partidos políticos de oposição, que reúne mais de cinco mil pessoas em todo o país.
13 de agosto –	Queda do ministro das Relações Exteriores, Fernando Olivera, depois da crise política provocada por sua posse, que causou a retirada de todo o gabinete ministerial.
18 de agosto –	Visita do secretário de Defesa norte-americano, Donald Rumsfeld.
8 de setembro –	Inauguração da rodovia Interoceânica.
26 de setembro –	Início do julgamento de 23 membros da cúpula do Sendero Luminoso no Tribunal Penal Antiterrorismo.
7 de outubro –	Aprovação da cota eleitoral mínima de 4% para as eleições de 2006.
31 de outubro –	69% dos peruanos dizem não à formação das macrorregiões em referendo nacional.
3 de novembro –	Sancionada a Lei das Linhas de Domínio de Base para medição das 200 milhas do mar territorial para adesão à Convenção Internacional do Mar, ocasionando protestos do Chile.

6 de novembro – Partidos políticos peruanos inscritos no Júri Nacional de Eleições (JNE) para a disputa presidencial e parlamentar de abril de 2006 definem diretrizes de campanha no marco do Pacto Ético Nacional; Fujimori é capturado no Chile quando tentava entrar no aeroporto do país com visto de turista.

7 de dezembro – Negociadores peruanos fecham o TLC com os Estados Unidos sem a Colômbia e o Equador.

20 de dezembro – Membros do Sendero Luminoso assassinam oito policiais e deixam um gravemente ferido em Aucayacu, levando o governo a emitir comunicados de que o grupo teria voltado a agir aliado a narcotraficantes da região.

23 de dezembro – Pesquisa de opinião do Grupo Apoyo, Opinión y Mercado aponta a liderança de Ollanta Humala nas intenções de voto, com 28% da preferência popular.

Bibliografia

BURT, Jo-Marie e MAUCERI, Philip. (2004), *Politics in the Andes: identity, conflict and reform*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.

COUTINHO, Marcelo. (2004), *Crises Institucionais e Mudança Política na América do Sul.* Tese de Doutorado em Ciência Política, Rio de Janeiro, IUPERJ.

DEGREGORI, Carlos Iván. (2003), "The vanishing of a regime and the challenge of democratic rebuilding". *In*: Domínguez, Jorge I. e Shifter, Michael, *Constructing democratic governance in Latin America*. (2ª ed.). Baltimore, The Johns Hopkins University Press.

DIAMOND, Larry *et alii*. (1989), *Democracy in developing countries: Latin America*. (Volume 4). Boulder, Lynne Rienner Publishers.

SAYAN, Diego (1988), *Democracia y violencia en el Peru*. Lima, Centro Peruano de Estudios Internacionales (CEPEI).

IX.

URUGUAI:
ENTRE A ESTABILIDADE INSTITUCIONAL E A DEPENDÊNCIA EXTERNA

Juliana Erthal*
Juliana Villano**

Introdução

Em meio ao complexo cenário político da região sul-americana, com inúmeros exemplos de países instáveis e de crises de governabilidade, o Uruguai se sobressai como uma das mais fortes e consolidadas democracias. Em um ambiente de estabilidade e de grande institucionalização da vida política, o pequeno país passou, ao longo dos anos de 2001 a 2005, por uma transformação particularmente significativa: a vitória eleitoral e a transição pacífica para um governo de esquerda.

Independente desde 1825, o Uruguai passou, como muitos dos seus vizinhos, por uma ditadura militar durante os anos 70 e 80. Ao regime totalitário, que durou de 1973 a 1985, seguiu-se uma alternância de poder entre os partidos tradicionais: Partido Nacional (PN), conhecido como Branco, e Partido Colorado (PC). Este sistema bipartidário esteve presente ao longo dos últimos anos no país, e começou a sofrer alterações significativas com o processo de centralização das forças de esquerda.

Este artigo aborda, dentro deste contexto, os principais temas em destaque para o Uruguai nos níveis nacional, regional e internacional. No âmbito doméstico, sobressaem-se a crise econômica, o tema dos direitos humanos e o fortalecimento da esquerda, com as conseqüentes

* Doutoranda em Ciência Política pela *Eberhard Karls Universität Tübingen*, Alemanha, e ex-assistente de coordenação do OPSA (E-mail: jerthal@iuperj.br).
** Graduanda em Relações Internacionais pela PUC-Rio e ex-pesquisadora do OPSA (E-mail: jvillano@iuperj.br).

mudanças no sistema partidário. Nas relações internacionais, o grande destaque são as relações com os Estados Unidos – aliado sempre presente durante todo o período – e com o Mercosul – principal processo de integração regional da região, do qual o Uruguai é membro pleno desde sua criação, em 1991. A aproximação com estes dois parceiros variou de acordo com a orientação ideológica dos partidos que ocuparam o poder. Enquanto os partidos tradicionais, de tendências de centro-direita, procuravam intensificar suas relações com os EUA, a coalizão de esquerda Encontro Progressista - Frente Ampla - Nova Maioria (EPFA-NM) optou por aproximar-se ainda mais de seus vizinhos do Sul, dando preferência ao desenvolvimento do Mercosul – inclusive, em detrimento de projetos de coordenação política mais amplos dentro da própria região, como vem propondo o Brasil.

A agenda política do país, que ao longo dos primeiros anos do século XXI girou em torno da crise econômica e suas conseqüências, passou a ser dominada, em 2004, pela disputa eleitoral. Com a vitória de Tabaré Vázquez e sua posse, em 2005, tornam-se, aos poucos, mais claros os temas que se fazem presentes. Em meio aos esforços para investigar os crimes cometidos durante a ditadura militar, a agenda uruguaia privilegiou a inclusão e a democracia no Mercosul, e foi testemunha da transformação de seu sistema partidário.

O cenário interno: democracia, estabilidade política e turbulências econômicas

Ao longo dos cinco anos acompanhados por este artigo, o Uruguai atravessou grandes mudanças e desafios, entre os quais se podem destacar, no contexto político doméstico, a chegada da esquerda ao poder pela primeira vez na história do país, e uma grave crise econômica. Em ambos os casos, a democracia uruguaia foi capaz de resistir às dificuldades institucionais. Da mesma forma que seus parceiros do Cone Sul, o Uruguai atravessou seus últimos cinco anos em um cenário interno de segurança e estabilidade política.

O desenvolvimento da Frente Ampla (FA) despertou o interesse dos especialistas uruguaios e incentivou a produção de vasta bibliografia. Os partidos de esquerda começaram a ser formados no Uruguai no início do século XX, mas foi apenas com a criação da FA, nos anos 60, que o sistema bipartidário passou a adquirir características de um sistema multipartidário moderado. A FA é um partido de coalizão, que possui correntes internas bem definidas, mas que apresenta uma estrutura de decisão unificada. Os anos 2001-2005 testemunharam as últimas fases do processo de crescimento e unificação da esquerda uruguaia em torno da legenda EPFA-NM, que, além da FA, inclui também o Encontro Progressista (EP) e o Nova Maioria (NM), que corresponde ao partido Novo Espaço (NE). É sob esta legenda que Tabaré Vázquez é eleito, em primeiro turno, no dia 31 de outubro de 2004, tornando-se, em 1º de março de 2005, o primeiro presidente de esquerda da República do Uruguai a tomar posse. O presidente anterior a Vázquez foi Jorge Battle, eleito pelo Partido Colorado, que governou o Uruguai no período de 2000 a 2005.

O crescimento eleitoral do EPFA-NM representou grande perda para os chamados partidos tradicionais – o PN e o PC. Em especial, o PC perdeu uma parte considerável de seu eleitorado, a ponto de se criar uma demanda interna pela reformulação do partido que lhe permitisse se adaptar aos novos tempos. Em resposta ao fortalecimento da esquerda, foram tornadas públicas propostas como a realização de primárias entre o PN e o PC e a criação de uma nova força política, com base nos partidos tradicionais. A reação dos partidos tradicionais em curso no Uruguai vem completar um ciclo de transformação do sistema partidário, que ainda pode passar por novas mudanças.

Desde o fim da ditadura militar, a FA obteve um crescimento constante em sua votação, aumentando sua representação no Parlamento e conquistando prefeituras e departamentos. O crescimento da esquerda se deu de forma gradual, sem rupturas institucionais ou protestos populares

contrários, refletindo a grande institucionalização dos partidos e a estabilidade política do país. Os resultados das eleições departamentais de 2005 corresponderam a um aumento da votação do EPFA-NM de 39,13% para 50,72% em relação às eleições de 2000. O PN passou de 27,99% em 2000, para 30,80%, em 2005, e o PC experimentou uma queda de 31% para 17,43%.

Se no campo político os primeiros anos do século XXI foram de grande estabilidade, na economia o Uruguai, assim como muitos países da região, enfrentou sérias dificuldades. As crises econômicas e financeiras que atingiram Brasil e Argentina afetaram diretamente o Uruguai, que passou por um período de recessão que durou cerca de quatro anos. Em 2002, teve início, como desdobramento das dificuldades econômicas, uma crise bancária que levou à suspensão e liquidação de quatro bancos, e fez com que governo recorresse a um empréstimo de US$ 2,8 bilhões com o Fundo Monetário Internacional (FMI). Segundo o Instituto Nacional de Estatística (INE), a crise econômica levou a taxa de desemprego do país a 19,8% da população economicamente ativa em 2003, o maior índice desde 1996.

Em meio às dificuldades geradas pela crise, os surtos de febre aftosa causaram também sérios prejuízos à economia. Em 2001, a doença foi detectada em dezesseis dos dezenove departamentos uruguaios, gerando uma queda brusca no volume de exportações de carne bovina do país, e causando um prejuízo da ordem de US$50 milhões. O país conseguiu se recuperar do surto – o segundo em apenas seis meses – por meio do abate dos animais contaminados e de uma política de vacinação em massa do seu gado, que resultou na declaração da União Européia de que o Uruguai estava livre da febre aftosa. Este *status* é mantido pelos uruguaios até os dias atuais, e foi repetidamente anunciado durante o surto da doença no Brasil, em 2005, quando o Uruguai reforçou o controle das fronteiras com o seu vizinho e proibiu a importação de carne bovina brasileira.

Em meio ao cenário de crise, o governo de Jorge Battle enfrentou grande insatisfação popular com suas medidas de austeridade. Os movimentos sociais, especialmente de trabalhadores ligados ao Plenário Intersindical de Trabalhadores – Convenção Nacional de Trabalhadores (PIT-CNT), protestavam por meio de greves gerais por aumentos salariais e pelo fim da pressão fiscal. Entre as medidas tomadas por Batlle durante a crise estão a adoção do câmbio flutuante e o investimento de US$830 milhões no Novo Banco Comercial, criado com os ativos de três dos quatro bancos liquidados pelo governo – Banco de Montevidéu, *Caja Obrera* e Banco Comercial. O governo realizou também, com sucesso, a renegociação de seus títulos da dívida pública em 2003, com credores internos e externos, dos quais 91% aceitaram a proposta. No entanto, Battle não conseguiu quebrar o monopólio da Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP), empresa estatal de petróleo uruguaia, para a importação, exportação e refino de óleo. A quebra do monopólio abriria caminho para a privatização da empresa, mas as reações contrárias de grupos ligados aos trabalhadores da ANCAP e à FA conseguiram recolher seiscentas mil assinaturas para a realização de um referendo popular, derrubando a lei que havia sido aprovada pelo Congresso.

Battle enfrentou não apenas a falta de apoio popular nos últimos anos de seu mandato, mas também a retirada do apoio do PN à sua administração. As dificuldades do governo em lidar com a crise econômica resultaram naquilo que os líderes brancos chamaram de reformulação do apoio aos colorados. Na prática, o partido, antes aliado ao PC, retirou os seus ministros do governo e diminuiu a força do Executivo para aprovar suas propostas no Congresso. Com 22% dos assentos legislativos, o PN era um importante aliado contra a maioria representada pela FA, que controlava 40% dos cargos.

Como resultado do desgaste sofrido pelos partidos tradicionais ao longo dos anos da crise econômica e do crescimento e fortalecimento

dos partidos de esquerda, reunidos na legenda EPFA-NM, Tabaré Vázquez foi eleito presidente no primeiro turno, com 50,4% de votação. A vitória do EPFA-NM foi complementada, em maio de 2005, com o sucesso também nas eleições departamentais, nas quais a legenda venceu em oito departamentos, que, juntos, representam 75% da população uruguaia e geram mais de 80% da riqueza nacional: a capital Montevidéu, Canelones, Maldonado, Salto, Paysandú, Rocha, Florida e Treinta y Tres. O PN venceu em dez departamentos: San José, Cerro Largo, Artigas, Durazno, Flores, Rio Negro, Soriano, Colônia, Tucuarembó e Lavalleja. O PC de Battle venceu apenas em Rivera. Na votação para vereadores, a Frente Ampla elegeu 237, o PN 294, e o PC 58.

Durante o primeiro ano de governo de Vázquez podem ser destacadas, entre as diferenças mais marcantes em relação ao governo anterior, a aproximação uruguaia com o Mercosul e a atenção do governo ao tema dos direitos humanos. A intenção do governo em incentivar as investigações acerca dos crimes ocorridos durante a ditadura militar começou a ser demonstrada poucos meses após a posse de Vázquez, quando o presidente participou, junto com outros integrantes do Executivo, da 10ª Passeata do Silêncio, em memória aos 210 uruguaios desaparecidos durante as ditaduras de Uruguai e Argentina. Após aprovar uma resolução ordenando às Forças Armadas a investigação de desaparecimentos de presos neste período, Vázquez recebeu da instituição informes sobre a possível localização de corpos dos desaparecidos. Este processo, que depois se concentrou na escavação dos locais apontados, constitui um marco no tratamento da questão dos direitos humanos no Uruguai.

Apesar de toda a estabilidade do período de transição, já se podia perceber, em meio ao primeiro ano de governo de Tabaré Vázquez, alguns sinais de tensão no cenário interno do país. Desencontros em função de disputas internas na base de apoio ao governo, e reações mais fortes de insatisfação da oposição levaram o presidente a enfrentar suas primeiras

dificuldades significativas nos últimos meses de 2005. As tensões envolveram as relações com o Legislativo e com o setor sindical. No Congresso, o governo não alcançou a maioria necessária de 2/3 para a criação de uma Comissão Especial, que estudaria o endividamento do Banco Hipotecário do Uruguai (BHU). Alegando falta de informações e de consulta por parte do governo sobre a criação do órgão, os três partidos de oposição, PN, PC e Partido Independente (PI) votaram contra a criação da Comissão. Já o PIT-CNT, principal agremiação sindical do país, realizou, em outubro, a segunda greve geral parcial ocorrida durante o governo de Vázquez, reivindicando a aprovação do projeto da Lei de Direitos Sindicais, que tramita no Congresso.

Entre o Mercosul e os Estados Unidos

Apesar da grande estabilidade interna, o Uruguai permanece ainda muito dependente economicamente dos seus vizinhos maiores. A política externa uruguaia é marcada por uma dualidade em relação aos seus principais parceiros: o Mercosul e os Estados Unidos. No entanto, de forma diferente do Paraguai – também parceiro pequeno no Mercosul – o Uruguai vem demonstrando posições claras em relação à integração sul-americana. Enquanto a relação dos governos paraguaios com o bloco é marcada por uma dinâmica pendular, que oscila entre os Estados Unidos e o Mercosul ao longo de um mesmo mandato, os presidentes do Uruguai tendem a demonstrar uma preferência clara de alinhamento entre estes dois extremos. A escolha dos parceiros, no entanto, variou de acordo com os governos que assumiram o poder.

O governo de Battle voltou-se mais para os Estados Unidos, afastando-se dos seus parceiros do Mercosul. Antes de tudo, para entendermos essa linha de atuação, é preciso ter em mente a situação de crise econômica na qual o Uruguai se encontrava. Nesse período, o país negociou acordos com o FMI e um empréstimo emergencial com o

governo norte-americano no valor de US$1,5 bilhão, o equivalente a aproximadamente 40% da ajuda financeira do Fundo para o Uruguai.

Ao mesmo tempo, o governo Battle tentava superar as dificuldades no campo econômico por meio do aumento de suas exportações e de uma aproximação ainda maior com os EUA. Para isso, o presidente assinou até mesmo um acordo de cooperação econômica com Porto Rico, que possui o *status* de Estado Livre Associado aos EUA, acordo este aprovado pessoalmente por George W. Bush. Um próximo passo para o país seria negociar com os Estados Unidos um possível acordo de livre-comércio, contrariando drasticamente as regras do Mercosul.

O esforço de Battle em se aproximar dos Estados Unidos o levou a anunciar claramente sua insatisfação com a demora, brasileira e argentina, em estabelecer um cronograma de negociações para a criação da Área de Livre-Comércio das Américas (ALCA). Além disso, o Uruguai também aderia às posições norte-americanas nessa matéria, como ocorreu na Terceira Cúpula das Américas, em 2001, quando o país, juntamente com Chile e Argentina, apoiou o cronograma proposto pelos Estados Unidos, rejeitado por Brasil e Venezuela. Essa posição contrasta fortemente com a de Vázquez que, na Quarta Cúpula das Américas, em 2005, se opôs, ao lado dos dois líderes do Mercosul, à demanda norte-americana de fixar uma nova agenda para a ALCA.

O alinhamento uruguaio com os EUA durante o governo de Battle, no entanto, não se estendeu, com a mesma intensidade, a todas as áreas de cooperação. No campo militar, o Uruguai sofreu uma retaliação dos Estados Unidos na ocasião de sua entrada no Tribunal Penal Internacional, sem eximir os cidadãos americanos de sua jurisdição. O mesmo ocorreu no governo de Vázquez, que reafirmou a decisão de não conceder imunidade aos soldados norte-americanos. Essa posição contrastou com a do governo paraguaio, que outorgou essa imunidade em 2005.

Battle, por outro lado, afastou-se seriamente do Mercosul. Este distanciamento se deu também por conta das crises econômicas que afetavam, simultaneamente, seus vizinhos, em especial Brasil e Argentina. A crise na Argentina, em 2002, prejudicou de modo significativo a economia uruguaia, muito dependente das importações deste país. Somente neste ano, com o congelamento de suas contas bancárias nacionais, os argentinos sacaram cerca de US$5 bilhões dos bancos uruguaios, o equivalente a 33% dos depósitos no Uruguai. Por outro lado, a desvalorização do real afetou a competitividade dos produtos uruguaios. Essas circunstâncias geraram um forte descontentamento com relação ao Mercosul.

O governo uruguaio ameaçava negociar livremente acordos econômicos com a União Européia e os países andinos, contrariando as regras do Mercosul, e não avançar nas negociações dentro do bloco, como no estabelecimento de uma tarifa externa comum (TEC) para todos os membros, enquanto a crise não fosse remediada. Para respaldar essas ameaças, o Uruguai utilizava-se do discurso de que os países mais fortes – Brasil e Argentina – sempre adotaram medidas unilaterais dentro do bloco, nunca sofrendo represálias. Neste mesmo sentido, havia uma clara demanda por um tratamento igualitário dentro do Mercosul, a qual também estaria presente no governo posterior, de Tabaré Vázquez, mas com abordagem claramente distinta. Em uma das poucas atuações marcantes uruguaias em encontros do Mercosul durante a gestão de Battle, seu governo e o paraguaio conseguiram atender a uma de suas antigas reivindicações, na XXIV Cúpula do bloco, em 2003: o reconhecimento oficial, por parte de Brasil e Argentina, da existência de assimetrias dentro do bloco.

Em contraste com os anos anteriores, quando falamos da política externa do governo Vázquez estamos nos referindo diretamente ao Mercosul, uma vez que ela sinaliza uma clara reaproximação com o bloco. A intensa atuação de Vázquez nesse campo sempre visou à promoção das demandas do país dentro do Mercosul, assim como o seu

fortalecimento. O discurso adotado pelo presidente reivindica a necessidade de fazer os ganhos advindos do Mercosul chegarem às populações de seus países-membros. A ação de Vázquez também é marcada por uma política de combate às assimetrias entre os países-membros do bloco, acentuada durante o segundo semestre de 2005, quando o Uruguai assumiu a Presidência Pro-Tempore do Mercosul.

Com relação às assimetrias, Vázquez aprofundou a estratégia de união com o Paraguai para combatê-las e alcançar um tratamento mais igualitário, buscando maior justiça e eqüidade dentro do bloco. No entanto, os dois governos sempre procuraram deixar claro que sua união não tinha como objetivo o enfrentamento de Argentina e Brasil. A aliança entre os dois países pequenos também se deu em outra questão dentro do bloco: a criação do Parlamento do Mercosul, quando os dois pressionaram pela composição paritária do Parlamento. A disputa em torno da composição do órgão legislativo regional se deu de forma clara entre membros pequenos e grandes. Nos países menores, o Parlamento ficou conhecido pelo nome de Parlasul. Como resultado do debate, o Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul foi assinado na XXIX Cúpula de Presidentes do Mercosul e Reunião Ordinária do Conselho Mercado Comum (CMC), em 2005, com a composição paritária do órgão na sua primeira fase, que deve ser iniciada em 31 de dezembro de 2006. A partir de 2011, no entanto, a composição do Parlamento será proporcional, e escolhida por meio de eleições diretas nos países-membros.

O aprofundamento político da união no Cone Sul e as negociações em torno do Parlamento regional estiveram, desde o início, entre as prioridades estratégicas do governo Vázquez, que incluíram também a intensificação da complementaridade produtiva no Mercosul e a institucionalização da resolução de controvérsias. Em sua gestão como presidente Pro-Tempore do bloco, o presidente uruguaio estabeleceu foco nas questões democráticas. Como resultado deste processo, foram lançadas

em Montevidéu, durante a Cúpula de 2005, a Cartilha do Cidadão e a Casa do Cidadão do Mercosul, ambas iniciativas que pretendem aproximar o processo de integração regional da sociedade civil de seus países-membros.

A atuação de Vázquez foi intensa dentro do bloco, apesar dos conflitos com o Brasil em relação aos exportadores de arroz. Os produtores brasileiros, insatisfeitos com os preços mais competitivos dos grãos uruguaios, realizaram, em 2005, uma série de bloqueios na fronteira à entrada do produto no país. Também com a Argentina, o governo uruguaio precisou lidar com conflitos que envolveram autoridades locais e movimentos sociais. A disputa com relação à construção de duas fábricas de celulose – as chamadas *papeleras* – em território uruguaio e às margens do rio Uruguai, de frente para a província argentina de Entre Ríos, é, desde maio de 2005, fonte de tensões entre os países do Mercosul. Os desentendimentos chegaram a levar à retirada momentânea das representações diplomáticas entre os dois países. No entanto, os governos de Argentina, Brasil e Uruguai, envolvidos nos conflitos, vêm lidando com estas dificuldades de forma, na medida do possível, amistosa, sem que até o momento as rivalidades tenham se traduzido em ameaças de afastamento no processo de integração regional. Como exemplo de que estes atritos não vêm contaminando outras áreas de relação entre os países, em meio a esses contratempos o Uruguai anunciou a sua posição a favor da candidatura brasileira a um assento permanente no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU).

Em um contexto de apoio reforçado à união dos países do Mercosul, a falta de correspondência dos demais países do bloco – em especial, de Argentina e Brasil – levou o Uruguai a assinar um Tratado de Proteção de Investimentos com os Estados Unidos, estabelecendo regras comuns para investimentos estrangeiros. Esse Tratado havia sido enviado para análise no Parlamento uruguaio durante o governo de Battle. Durante

sua gestão, Vázquez empenhou-se pessoalmente em obter modificações do texto do Tratado, que o tornassem mais benéfico ao Uruguai, tarefa em que obteve sucesso após sua primeira visita aos EUA. Além disso, o governo uruguaio, dando um claro sinal de preferência para o Mercosul, adiou a decisão sobre a aprovação do Tratado para primeiro promover a criação de um critério comum do bloco para acordos de investimentos. No entanto, os demais membros não se mobilizaram em torno do tema, deixando o Uruguai sem respostas em seu esforço de coordenação. A ausência de vontade em lidar com a questão dos investimentos dentro do Mercosul foi interpretada pelo Uruguai como uma afirmação, por parte de seus parceiros, de que o país tinha total liberdade para tomar uma decisão com relação ao Tratado. Dessa forma, o documento foi assinado pelos dois países na IV Cúpula das Américas, em 2005. Apesar desta negligência, mais uma vez o governo uruguaio se voltou para o Mercosul e emitiu formalmente uma Declaração interpretativa indicando que o tratamento preferencial dado aos membros do Mercosul pelo Uruguai está na lista de exceções do acordo com os norte-americanos.

A assinatura desse Tratado chama a atenção para um fato levantado pelo ministro de Relações Exteriores uruguaio, Reinaldo Gargano, de que, atualmente, o maior parceiro comercial do Uruguai são os Estados Unidos, que substituíram o Brasil durante o governo Battle. Em meio a um esforço de estímulo à integração sul-americana, este dado possui significado especial, uma vez que incentiva uma possibilidade futura de que o pêndulo da política externa uruguaia seja, novamente, levado para a extremidade norte-americana.

O Uruguai na região

As diferentes posturas dos governos uruguaios em relação à integração refletem-se em seu relacionamento com a região de um modo mais amplo. Enquanto no governo Battle o Uruguai se mostra menos

voltado para a América do Sul, com o final de seu mandato a aproximação do país com os seus vizinhos se intensifica, e se dá, de modo geral, por meio do Mercosul. A primeira viagem internacional de Tabaré Vázquez foi para o Brasil, o maior país e a maior economia do bloco. Em seu governo, dois outros países ainda aparecem com uma participação mais relevante: Cuba e Venezuela, que teve o seu ingresso como membro pleno do Mercosul aprovado em dezembro de 2005.

A relação do Uruguai com a Venezuela, país que não aparecia na agenda de política externa do governo Battle, vem ocorrendo principalmente nas áreas de integração regional e cooperação econômica e energética. Na primeira, o governo de Vázquez participou ativamente da promoção da entrada venezuelana como membro pleno do Mercosul. Já na segunda, o Uruguai firmou acordos com a Venezuela para trocar petróleo por alguns produtos uruguaios, em especial alimentícios, e para obter investimentos venezuelanos nessa área, como na ANCAP. A aproximação com a Venezuela aparece como uma das opções em relação aos Estados Unidos. Durante a última Cúpula do Mercosul, o presidente venezuelano Hugo Chávez firmou com o Uruguai acordos em torno de US$45,5 milhões, que serão destinados principalmente aos setores de energia, agropecuária, saúde, educação, cultura e turismo. Foram inaugurados, em Montevidéu, a primeira sede internacional do Banco de Desenvolvimento Econômico e Social (Bandes) da Venezuela, e um escritório da Petróleos de Venezuela (PDVSA).

A questão da energia é particularmente sensível para o Uruguai, assim como para grande parte dos países sul-americanos. O país, que junto com os demais sofre com secas anuais e crises energéticas cíclicas, depende, em grande parte, das exportações argentinas para seu abastecimento. A aproximação com a Venezuela, neste sentido, promete trazer grandes benefícios para o setor energético uruguaio, que freqüentemente, durante as crises, tem sua produção industrial e muitos empregos ameaçados.

Com relação a Cuba, Vázquez foi responsável pelo reatamento das relações diplomáticas com este país, rompidas no governo de Battle, quando o presidente, aderindo mais uma vez à posição norte-americana, propôs que fosse enviada uma missão da ONU para verificar o respeito aos direitos humanos na ilha, gerando um conflito verbal com Fidel Castro. O restabelecimento das relações com Cuba foi seguido por declarações positivas do governo uruguaio sobre uma possível entrada cubana no Mercosul e a assinatura de acordos entre Cuba e o bloco.

Uruguai e o mundo

Os principais parceiros internacionais uruguaios são o Mercosul e os Estados Unidos, sendo escassas as relações relevantes com outros países ou blocos regionais. No governo de Battle essa situação se manteve, sendo a União Européia (UE), no entanto, um outro ator que se fez presente, principalmente durante os surtos de febre aftosa que atingiram o país.

Por sua vez, Vázquez atuou em outros países durante o exercício da Presidência Pro-Tempore do Mercosul, com a função de promover os objetivos do bloco. Nesse período, ocorreu a reabertura das negociações do tratado de livre-comércio entre o Mercosul e a UE, com a realização, em 2005, da reunião ministerial União Européia-Mercosul. Nesse contexto, após participar da XV Cúpula Iberoamericana de Chefes de Estado e Governo, na Espanha, Vázquez realizou encontros com lideres espanhóis, franceses, italianos e alemães com o objetivo de obter a concretização, ou pelo menos o compromisso dos europeus com a assinatura do tratado.

Outro objetivo de Vázquez durante sua viagem à Europa foi a obtenção de investimentos para o Uruguai, alcançando resultados importantes na área de infra-estrutura: um acordo de cooperação entre o porto de Hamburgo e de Montevidéu por meio de transferência de

tecnologia e modernização das instalações portuárias do Uruguai; e um acordo de colaboração com a empresa estatal italiana Ferrovia do Estado, por meio do qual serão enviados oitenta vagões ao Uruguai e se prestará assistência técnica na reparação das ferrovias uruguaias.

O relacionamento do governo de Vázquez com a Espanha, na área de imigração, no entanto, não foi isento de conflitos. O atrito se deu por ocasião da aprovação de uma nova Lei do Estrangeiro pelo governo espanhol, que poderia ocasionar a deportação de aproximadamente nove mil uruguaios. O governo uruguaio passou, então, a defender a vigência de um Tratado de Reconhecimento, Paz e Amizade, firmado em 1870, que concede o direito a uruguaios e espanhóis de residir e trabalhar livremente em ambos os países. O governo espanhol, por sua vez, recusou-se a aceitar a vigência desse tratado e conceder tratamento preferencial aos emigrantes uruguaios, alegando que esse acordo já havia sido superado por outras leis espanholas e pela própria legislação européia. No entanto, os dois governos não adotaram uma posição de enfrentamento, buscando, ao contrário, encontrar soluções como a criação de um grupo de estudo conjunto sobre imigração.

Ao longo de todo o período abrangido por esta análise, as relações com organizações internacionais financeiras foi bastante intensa, sinalizando a dependência uruguaia com relação a essas instituições. Durante a crise econômica no governo de Battle, o FMI realizou acordos com o país e disponibilizou empréstimos para restabelecer a economia uruguaia, sendo que em 2002 estes equivaliam a U$S 3,8 bilhões. Algumas exigências do Fundo para a concessão desses empréstimos foram: a adoção do câmbio flutuante; a redução do déficit fiscal de 4% do PIB para 2,5%; cortes de salários; aumento nos impostos; e o congelamento de alguns depósitos de prazo fixo em dólar.

No governo de Vázquez, o Uruguai já recebia a maior assistência relativa ao PIB do FMI, o equivalente a 20% do PIB uruguaio. Nesse

sentido, um dos objetivos do novo governo se tornou reduzir a dívida com o organismo, principal credor do país, e a dívida externa, que representava, em 2005, 90% do PIB. Vázquez firmou um acordo com o FMI em junho de 2005, com validade de três anos, por meio do qual o Fundo concederá U$S 1,130 milhões ao Uruguai com o objetivo de apoiar a estabilização econômica do país. Em troca, o governo uruguaio comprometeu-se a promover maior disciplina fiscal, aumentar o volume de investimentos, reduzir o volume da dívida externa de 90 para 60% do PIB, aumentar o superávit primário para 4% do PIB em 2007, e diminuir a inflação para 3,5% do PIB em 2008. Pouco depois, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) aprovou um empréstimo para o Uruguai no valor de US$250 milhões, direcionados para a redução da pobreza no país.

Durante o governo de Vázquez, outras instituições internacionais também merecem destaque, com a candidatura de uruguaios para cargos importantes. A primeira foi a Organização Mundial do Comércio (OMC), para a qual Carlos Pérez de Castillo era candidato ao cargo de diretor geral. O uruguaio somente retirou sua candidatura em maio de 2005, quando competia apenas com o francês Pascal Lamy. Outro uruguaio que se sobressaiu foi Enrique Iglesias, que assumiu a presidência da Secretaria Geral Iberoamericana (Segib), que começou a funcionar na XV Cúpula Iberoamericana, e se tornou responsável pelo cumprimento dos acordos firmados durante o encontro.

Conclusão

A partir dos pontos destacados, fica clara a situação política uruguaia atual. O país encontra-se em posição extremamente favorável no que diz respeito à estabilidade política e à institucionalização do processo democrático. De fato, passado já o primeiro ano de governo do EPFA-NM, confirmaram-se as expectativas de uma transição pacífica no

Executivo. A esquerda assumiu o poder no Uruguai sem que, neste período, a legitimidade do jogo político tenha sido questionada, e sem que tenham sido observadas tentativas de golpe, revoltas populares ou protestos da comunidade internacional.

A estabilidade política do país permanece imune, inclusive, às tensões no campo internacional, com a disputa entre Mercosul e Estados Unidos pelo papel de grande irmão do Uruguai. Por seu tamanho e localização, o país mais estável da região permanece muito dependente de seus grandes parceiros externos, assim como de organismos financeiros internacionais. A dependência e o grande endividamento externo, no entanto, parecem não afetar as instituições e a vida política doméstica uruguaias.

No horizonte do Uruguai, no entanto, estão as reações dos partidos de centro-direita, esperadas em meio ao processo de enfraquecimento e reestruturação dos partidos tradicionais, e a intensificação dos conflitos e das disputas internas, com o fim dos primeiros semestres de harmonia e entusiasmo pós-eleitorais. Apesar disto, estas disputas devem ocorrer dentro do funcionamento normal das instituições do país, sendo fruto dos atritos esperados em um ambiente político democrático.

Entre os temas que podem gerar este tipo de conflito, está a participação do Uruguai na Operação de Manutenção de Paz da Organização das Nações Unidas (ONU) no Haiti. Em dezembro de 2005, o deputado Guillermo Chifflet, do Partido Socialista (PS), setor da FA, renunciou ao seu mandato para não votar contra o governo, alegando que, enquanto era oposição, o partido se opunha à presença militar uruguaia no Haiti.

Outro tema que também promete gerar polêmica é a discussão em torno da possibilidade de reeleição. Enquanto a popularidade de Tabaré Vázquez permanece em alta, pesquisas de opinião – prática, aliás, muito

freqüente no país – vêm indicando um forte apoio popular para um possível segundo mandato do presidente. Também está em pauta a Lei dos Direitos Sindicais, aprovada pelo Senado em dezembro de 2005, e encaminhada para votação na Câmara dos Deputados, que desperta especial atenção dos movimentos dos trabalhadores e deve continuar na agenda interna no ano de 2006.

O governo Vázquez prepara-se para aprovar uma reforma tributária, cuja proposta foi apresentada ao público no final de 2005. O projeto, que ficou disponível para consulta da população pelos *sites* do Ministério da Economia e da Presidência da República, deve ser discutido e aprovado pelo Parlamento ainda em 2006. A reforma pretende trazer para o país uma maior eqüidade, incentivar investimentos produtivos, reduzir a carga tributária nacional e estabelecer um cenário transparente para os investidores. Estão previstas a redução do Imposto ao Valor Agregado (IVA) para 21%, e a eliminação de quinze impostos, além da substituição do Imposto sobre a Renda de Indústria e Comércio (IRIC), Imposto sobre a Renda Agropecuária (IRA), e Imposto dobre as Pequenas Empresas (Impeque), pelo Imposto sobre a Renda das Atividades Empresariais (IRAE).

No campo regional, os rumos tomados pelo Mercosul serão de grande importância para o Uruguai. De forma inversa ao governo Battle, Vázquez aproximou-se de seus pares na integração regional e buscou aprofundar o arranjo institucional do bloco, lidando com os conflitos entre os seus membros sem qualquer tipo de ameaça de rupturas. A atenção especial demonstrada pelo presidente uruguaio às questões democráticas regionais – tanto em relação aos países-membros, quanto em relação às suas populações – gerou resultados positivos de sua permanência na Presidência Pro-Tempore. A continuidade do movimento de inclusão política no Mercosul, o funcionamento satisfatório e efetivo do Parlamento a partir de 2007 e o bom andamento das negociações comerciais regionais

são elementos que parecem estar presentes no horizonte de expectativas uruguaias, e devem influenciar, de forma significativa, o posicionamento do país em relação aos seus vizinhos mais próximos.

No campo internacional, a expectativa recai sobre a relação do país com os Estados Unidos, que vem se empenhando em se aproximar dos sócios menores do Mercosul. De fato, apesar de muitas iniciativas, e mesmo das conquistas atingidas nestes últimos anos pelo bloco – entre eles, a aprovação e regulamentação do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM) e a criação do Parlamento –, as negociações das questões comerciais permanecem em um ritmo lento que vem desagradando aos seus próprios membros, especialmente Paraguai e Uruguai. Estes reivindicam, ainda, um tratamento igualitário perante os líderes Brasil e Argentina. A percepção de que os uruguaios não vêm recebendo a devida atenção de seus vizinhos, mesmo dentro do contexto do Mercosul, poderia levar a uma reaproximação com a potência do Norte, que já demonstrou até mesmo disposição para negociar um tratado de livre-comércio com o Uruguai, contrariando as regras do Mercosul. Os rumos do país dependem, portanto, não apenas da balança interna de poder, mas também da disponibilidade dos demais países sul-americanos, particularmente Brasil e Argentina, em oferecer, dentro da região, possibilidades mais atraentes para os uruguaios.

Cronologia

2001

23 de janeiro – A Organização Mundial de Saúde Animal, com sede em Paris, atestou que o Uruguai está livre da febre aftosa.

22 de abril – Realizada a terceira Cúpula das Américas, na cidade de Quebec, no Canadá. O cronograma proposto pelos Estados Unidos provocou resistência de Brasil

e Venezuela e foi apoiado por Chile, Argentina e Uruguai.

26 de abril – Anunciada a suspensão, pelas autoridades uruguaias, das exportações de carne devido à descoberta de gado infectado com febre aftosa em dezesseis dos dezenove departamentos.

31 de agosto – O governo uruguaio completou as negociações com o FMI sobre a revisão das condições para extensão de um acordo que disponibiliza US$140 milhões para o país em crédito *stand by*.

6 de dezembro – O Ministro da Economia do Uruguai, Alberto Bensión, declarou que o Mercosul deveria ficar paralisado enquanto as condições dos países-membros não melhorassem.

2002

25 de maio – Iniciou-se uma greve geral, convocada pela maior organização trabalhista do Uruguai, a PIT-CNT, em protesto às medidas "de austeridade" tomadas pelo governo.

20 de junho – O Ministro da Economia, Alberto Bensión, anunciou que o governo uruguaio decidiu adotar câmbio flutuante.

25 de junho – O FMI anunciou a aprovação de um crédito adicional de US$1,5 bilhão para o Uruguai com o propósito de proteger o país do contágio da crise na Argentina.

22 de julho – O Ministro da Economia, Alberto Bensión, foi forçado a renunciar ao cargo, pois o Partido Nacional (PN) retirou seu apoio ao ministro.

30 de outubro – Foram apresentadas descobertas preliminares da Comissão da Verdade, estabelecida pelo presidente

Jorge Battle em 2000, para investigar o desaparecimento de 39 cidadãos uruguaios e argentinos na "guerra suja" dos governos militares contra as guerrilhas de esquerda entre os anos de 1973 e 1985.

2003

2 de janeiro – O governo liquidou oficialmente três bancos que haviam sido suspensos pelo Banco Central do país, após sua falência: *Caja Obrera*, Montevidéu e Comercial.

29 de maio – Completado o processo de renegociação dos títulos da dívida pública uruguaia. Credores privados, que possuíam US$4,9 bilhões (91% do total), aceitaram a proposta.

18 de junho – Realizada em Assunção a XXIV Cúpula do Mercosul. O encontro estabeleceu novas linhas de atuação para o bloco e o compromisso do grupo de manter uma posição conjunta nas negociações da ALCA, especialmente nas questões agrícolas.

1º de julho – O governo dos Estados Unidos declarou negar ajuda militar ao Uruguai, por este ter entrado no Tribunal Penal Internacional sem eximir cidadãos americanos de possíveis julgamentos; o governo uruguaio anunciou que no primeiro trimestre do ano a economia do país cresceu 0,5% em relação ao mesmo período do ano anterior. Alardeou o fato como sendo o fim da recessão que assolava o país há quatro anos.

25 de setembro – O governo uruguaio assinou um acordo de cooperação econômica com Porto Rico.

7 de dezembro – Realizado referendo popular sobre a lei que modificava o funcionamento da ANCAP, quebrando o seu monopólio. O resultado vetou a lei, com 62,21% dos votos contra e 35,42% a favor.

2004

4 de maio – Divulgada uma pesquisa eleitoral indicando que o candidato à Presidência, Tabaré Vázquez, possui 44,5% das intenções de voto.

6 de maio – Deputados uruguaios aprovaram tratado de livre-comércio com o México.

3 de agosto – Compra secreta de material bélico para a Companhia Especial Anti-terrorista do Exército, confirmada pelo ministro de Defesa do Uruguai, Yamandú Fau.

21 de outubro – Últimas pesquisas eleitorais antes das eleições mostraram que o candidato Tabaré Vázquez possui entre 52% e 55% das intenções de voto.

8 de novembro – Divulgada, oficialmente, a vitória de Tabaré Vázquez nas eleições para a Presidência uruguaia. Vázquez venceu com 50,4% dos votos no primeiro turno.

16 de novembro – Partido Nacional não aceita proposta de Tabaré Vázquez para ocupar cargos nos ministérios de seu governo.

2005

1º de março – Tabaré Vázquez toma posse como presidente da República do Uruguai.

2 de março – Néstor Kirchner e Tabaré Vasquez firmaram acordos sobre direitos humanos, estabelecendo sua vigência e promoção, e um princípio de acordo sobre migração. Os dois documentos têm como objetivo esclarecer os casos de desaparecimento de presos políticos uruguaios e argentinos que ocorreram durante a ditadura militar em ambos os países.

27 de abril – Produtores do estado brasileiro do Rio Grande do Sul fecharam uma parte da fronteira com o Uruguai

	para impedir a entrada de dez caminhões carregados com arroz e milho.
2 de maio –	Jorge Busti, governador da província argentina de Entre Rios, pediu a realização de estudo ambiental sobre as fábricas de celulose a serem instaladas na cidade uruguaia da Fray Bentos, na fronteira com a Argentina.
3 de agosto –	O BID anunciou a aprovação de um empréstimo de US$250 milhões ao Uruguai.
8 de agosto –	As Forças Armadas uruguaias entregaram informe sobre a possível localização de corpos de presos desaparecidos durante o regime militar.
19 de setembro –	Jorge Busti e Guillermo Gustavino denunciaram o governo uruguaio na Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA.
7 de dezembro –	Iniciou-se a XXIX Cúpula do Mercosul, onde foram aprovados o Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul e o ingresso da Venezuela no bloco.

Bibliografia

ANASTASIA, Fátima; MELO, Carlos Ranulfo & SANTOS, Fabiano. (2004), *Governabilidade e representação política na América do Sul*. Rio de Janeiro, Fundação Konrad Adenauer, Fundação Unesp Ed.

BUQUET, Daniel (coord.). (2005), *Las claves del cambio: ciclo electoral y nuevo gobierno 2004/2005*. Montevidéu, Ediciones de la Banda Oriental.

LANZARO, Jorge (coord.). (2004), *La izquierda uruguaya entre la oposición y el gobierno*. Montevidéu, Editorial Fin de Siglo.

MOREIRA, Constanza. (2004), *Final de juego: Del bipartidarismo tradicional al triunfo de la izquierda en Uruguay*. Montevidéu, Ediciones Trilce.

YAFFÉ, Jaime. (2005), *Al centro y adentro: la renovación de la izquierda y el triunfo del Frente Amplio en Uruguay*. Montevidéu, Linardi y Risso.

X.

REFUNDAÇÕES, CONFLITO E POLARIZAÇÃO NA VENEZUELA DE CHÁVEZ

Iara Leite*
Fidel Pérez Flores**

Introdução

O processo político que se inicia na Venezuela em 1999 é marcado pela ascensão de uma nova força política que capitalizou o esgotamento do sistema político que vigorou a partir da segunda metade do século XX. O programa e a ação da nova elite governante e de suas bases de apoio são orientados por uma liderança fortemente centrada na figura do ex-tenente coronel Hugo Rafael Chávez Frías, eleito presidente em dezembro de 1998. Desde então, seu projeto político, orientado para a satisfação das necessidades básicas das classes subalternas, busca concretizar-se em meio à ativa oposição dos setores tradicionalmente mais poderosos da sociedade venezuelana.

A emergência da figura de Hugo Chávez como candidato forte nas eleições de 1998 situa-se em meio à crise terminal do regime político estabelecido pelos partidos Ação Democrática (AD) e Comitê de Organização e Participação Eleitoral Independente (COPEI) em *Punto Fijo*, em 1958. Ao mesmo tempo em que dividiram entre si os espaços de poder, esses dois partidos ampliaram a participação no processo decisório, de forma a incluir representantes de organizações da sociedade civil, como a Central de Trabalhadores da Venezuela (CTV) e a Federação de Câmaras de Comércio e Produção da Venezuela (Fedecámaras). Tal arranjo

* Mestre em Relações Internacionais pelo Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio e assistente de coordenação do OPSA (E-mail: ileite@iuperj.br).
** Mestrando em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e pesquisador do OPSA (E-mail: fflores@iuperj.br).

institucional garantiu a estabilidade política venezuelana até a década de 80, amparado, em larga medida, pelo caráter distributivo da renda gerada por uma próspera economia petrolífera.

Quando a crise da dívida exauriu o modelo de desenvolvimento que sustentava as economias latino-americanas e os preços do petróleo começaram a cair, a legitimidade do regime político de *Punto Fijo* foi se deteriorando, um processo alimentando pelos altos níveis de corrupção e pela concentração do poder nas mãos das burocracias partidárias. Eventos como o chamado *Caracazo*, uma insurreição civil contra as medidas de ajuste estrutural anunciadas pelo governo de Carlos Andrés Pérez que foi militarmente reprimida e deixou centenas de mortos, em 1989; o mal-fadado golpe de Estado liderado por Hugo Chávez, em 1992, quando era tenente-coronel do Exército; e o impedimento do presidente Pérez, em 1993, foram momentos álgidos da progressiva perda de confiança nas instituições políticas que outrora foram, para muitos, um exemplo de eficácia e estabilidade.

Após dois anos na prisão e demitido do Exército, Hugo Chávez incorporou-se à vida político-institucional e apresentou sua candidatura para as eleições presidenciais de 1998 pelo Movimento Bolivariano Quinta República (MBVR), fundado por ele próprio. O ex-tenente-coronel acabou sendo eleito com 62,46% dos votos, enquanto a aliança que incluía os partidos antes hegemônicos, AD e COPEI, obteve apenas 31% das preferências eleitorais. Durante a campanha, Chávez prometeu combate frontal à corrupção praticada pela classe política e econômica dominante e uma total refundação da República. Nesse sentido, logo que assumiu a Presidência, convocou, mediante decreto, a realização de um referendo que o autorizou a organizar as eleições para uma Assembléia Constituinte que se encarregaria de elaborar uma nova Constituição, aprovada em 1999. Em 2000, foram convocadas novas eleições para todos os cargos de representação. Uma vez constituído o esqueleto institucional da nova

república, agora chamada *bolivariana*, estavam dadas as condições necessárias para a concretização das reformas políticas, econômicas e sociais. Mas, o novo governo acabou sendo confrontado por fortes movimentos de oposição protagonizados por um heterogêneo grupo de partidos, organizações e setores ligados aos proprietários, empresários, à mídia privada e ao Exército.

Neste capítulo, analisaremos os eventos políticos domésticos e internacionais mais significativos da Era Chávez. Veremos que o que marca a ação de seu governo em ambas as frentes é a luta contra as desigualdades sociais e o modelo econômico neoliberal, embora no âmbito doméstico isso tenha ocorrido em detrimento do equilíbrio entre os Poderes e do diálogo com os setores oposicionistas.

Na primeira seção, faremos o percurso de um período marcado por altos níveis de polarização e mobilização políticas, em que a confrontação do chavismo com seus opositores oscilou entre a franca violação das regras da competição institucionalizada e os esforços por recolocar a disputa num marco de respeito ao adversário. Em seguida, analisaremos a nova política petrolífera como um elemento essencial para a concretização das demais reformas, cujo marco legal será apresentado, bem como a resposta dos setores afetados. Finalmente, as duas últimas seções tratarão da política externa venezuelana no período em seus aspectos regionais, hemisféricos e internacionais.

Os cenários de confrontação política no âmbito doméstico

A tentativa da construção de um novo projeto hegemônico por meio da renovação integral da Assembléia Nacional e da promulgação de uma nova Constituição marcaram o início de um período de aguda confrontação entre o presidente Hugo Chávez e as forças da oposição. Partidos políticos, empresários, sindicatos e boa parte da mídia mostraram-

se, desde cedo, insatisfeitos com o projeto político de Chávez, tido como totalitário, e a inflexibilidade de ambas as partes gerou uma profunda polarização política na Venezuela.

Governo e oposição iniciaram uma batalha pelo apoio de diversos grupos e pela conquista de todos os recursos necessários para a derrota política do adversário, lançando mão de estratégias por vezes inconstitucionais. Como veremos a seguir, manifestações de rua, greves, uso altamente parcial da mídia privada, a demanda por uma consulta popular e até uma fracassada tentativa de golpe de Estado foram alguns dos mecanismos utilizados pela oposição para promover a derrocada de Chávez. Este, por sua vez, teve seu governo legitimado pelo referendo e pelas eleições municipais, estaduais e legislativas, mas também fez esforços notáveis na direção da concentração dos recursos do poder político mediante, por exemplo, a militarização da administração pública, a promoção de alterações na composição do poder Judiciário e o uso político de nomeações e demissões de funcionários públicos.

Com as atribuições legislativas outorgadas ao presidente pela Assembléia Nacional, o Executivo anunciou, no final de 2001, um pacote de 49 leis, três das quais causaram grande polêmica por autorizarem a expropriação de terras improdutivas, o aumento da participação do Estado na economia petrolífera e o impulso à coletivização das atividades pesqueiras. Tais leis foram amplamente rejeitadas por setores cujos interesses se viram afetados – proprietários rurais, banqueiros e empresários dos setores pesqueiro e petrolífero, notadamente.

O setor privado, agrupado na Federação de Câmaras e Associações de Comércio e Produção da Venezuela (Fedecámaras), a Central de Trabalhadores da Venezuela (CTV) e os partidos políticos tradicionais deslocados do centro político hegemônico – o Ação Democrática (AD) e o Comitê de Organização Política Eleitoral

Independente (COPEI) – constituíram atores centrais da mobilização oposicionista. Uniram-se a eles partidos e organizações políticas de criação recente, além de alguns ex-colaboradores do presidente. A expulsão do partido Movimento ao Socialismo (MAS) da coalizão governamental por disputas relativas à composição das listas para a eleição de deputados engrossou as fileiras opositoras. A diretoria, altos executivos e vários quadros de destaque da estatal Petróleos de Venezuela (PDVSA), mostraram também seu total desacordo com a nova legislação, o que acarretou a mudança dos principais diretores da estatal. No início de 2002, o panorama político venezuelano era francamente adverso à governabilidade. A tensão tornou-se ainda maior com a adesão de vários militares de alta patente – muitos dos quais descontentes com o viés esquerdista do governo – ao movimento oposicionista.

Em meio a confrontos abertos entre opositores e defensores do presidente, a Fedecámaras e a CTV começaram a preparar, dada a suposta iminência da derrocada do governo, a imaginada transição pós-Chávez, com a conclusão, em março de 2002, de um pacto de governabilidade. Ao mesmo tempo, o líder sindical, Carlos Ortega, instigava os militares a tomarem uma atitude contundente contra o que ele considerava um regime ditatorial. Em 9 de abril, foi convocada uma greve geral que viria fortalecer a paralisação, já em andamento, do setor petrolífero, a qual era apoiada pela ex-diretoria, executivos e trabalhadores da PDVSA. A greve foi prolongada por tempo indefinido e as passeatas antichavistas multiplicaram-se, com a presença de milhares de pessoas.

No entanto, os setores da população leais ao presidente se fizeram presentes, também de forma massiva, nas ruas de Caracas. A tensão chegou ao limite quando, em 11 de abril de 2002, manifestantes chavistas e antichavistas confrontaram-se em frente ao Palácio de Miraflores, sede do Poder Executivo. Quatorze pessoas morreram e, segundo testemunhas, o enfrentamento envolveu: a Polícia de Caracas,

controlada pelo prefeito e opositor de Chávez, Alfredo Peña; a Guarda Nacional, leal ao presidente; e os Círculos Bolivarianos, criados por Chávez com o intuito de promover o apoio civil em defesa de seu governo. Diante do ocorrido, o presidente tentou acalmar a população com uma mensagem difundida em cadeia nacional, mas a mídia televisiva privada, que nunca ocultou sua plena identificação com o movimento opositor, dividiu a tela para mostrar um contraste entre a fala presidencial e as imagens caóticas do confronto.

Na madrugada do 12 de abril, o presidente Hugo Chávez foi preso por um grupo de militares e levado para uma base do Exército fora de Caracas. Anunciou-se a "renúncia espontânea" do presidente e nomeou-se, por decreto, o líder da Fedecámaras, Pedro Carmona, como chefe do novo governo provisório. O decreto não reconhecia os deputados eleitos da Assembléia Nacional e outorgava a Carmona poderes extraordinários para renovar a totalidade dos poderes públicos, inclusive os Poderes Judiciário e Eleitoral.

Nesse meio tempo, militares leais ao presidente já se mobilizavam para resgatá-lo da base para onde tinha sido levado. Parte dos membros das Forças Armadas, que inicialmente apoiara o golpe, voltou atrás logo que o decreto de Carmona veio a público. O vice-presidente, Diosdado Cabello, compareceu ao Palácio de Miraflores, que já tinha sido cercado por simpatizantes de Chávez e pelos membros do gabinete, para exercer provisoriamente as funções de presidente. Na manhã de 14 de abril, Hugo Chávez teve seu cargo restituído e dirigia uma mensagem à nação, clamando pela unidade e pela reconciliação.

Entretanto, tal reconciliação estava longe de concretizar-se. Apesar da tentativa de mediação da OEA e do Centro Carter, nem oposição nem governo pareciam dispostos a contribuir para a distensão da disputa. Os opositores seguiram lutando pela destituição do presidente,

mas dessa vez mediante consulta popular sobre o encurtamento de seu mandato. Conquanto tenha se declarado aberto à possibilidade de realizar um referendo de acordo com as regras estabelecidas pela Constituição, o governo manteve-se firme no processo judicial iniciado contra os assinantes do decreto Carmona.

As Forças Armadas permaneceram fragmentadas e, em 22 de outubro de 2002, quatorze oficiais do Exército, invocando o artigo 350 da Constituição vigente, reclamaram seu direito de desconhecer qualquer governo contrário às garantias democráticas e declararam-se em rebelião legítima e não armada contra o governo de Chávez. Isso ocorreu na Praça de Altamira, zona leste de Caracas, e, em pouco tempo, o local concentrou, em apoio à rebelião, mais de cem militares e integrantes de vários partidos políticos da oposição.

Essa manifestação dissidente seguiu-se à convocação de uma greve geral de 12 horas, encabeçada pela CTV e a Fedecámaras, da qual participaram também trabalhadores do setor petrolífero. A demanda continuava sendo a renúncia do presidente ou a convocação de um referendo sobre o encurtamento do seu mandato, prática que, contemplada pela nova Constituição, só poderia ocorrer após a metade do período presidencial de seis anos (ou seja, dali a quase um ano, em agosto de 2003). A oposição, porém, qualificava como insustentável a permanência do presidente até aquela data e convocaram uma greve geral para 2 de dezembro de 2002, com duração indeterminada.

A oposição, mesmo dividida quando se tratava de apresentar um programa alternativo ao de Chávez, acreditava que seria bem-sucedida na mobilização social pelo pedido de renúncia do presidente. Essa crença tornou-se mais forte quando funcionários de alto e meio escalão da PDVSA aderiram ao movimento de paralisação, levando ao declínio da produção

de petróleo e à carência de alimentos e outros produtos de primeira necessidade. No auge da crise, três manifestantes opositores foram mortos por um franco-atirador na Praça de Altamira. Ambas as partes negaram qualquer responsabilidade pelo acontecido, enquanto os canais privados de televisão seguiram estimulando abertamente a continuação da greve. Novamente, a oposição parecia ter conseguido a desestabilização definitiva que levaria à queda do presidente Hugo Chávez.

Não obstante, mais uma vez a mobilização dos setores leais ao presidente atingiu proporções significativas. As sedes das emissoras de televisão foram alvo de fortes protestos pró-governo, enfurecidos pela cobertura parcial da mídia privada. Embora o fim das paralisações, no início de fevereiro, tenha diminuído a tensão, os custos para a economia do país foram muito altos.

Visto que a renúncia forçada do presidente não ocorreu, a oposição, agrupada na recentemente fundada Coordenadora Democrática (CD), concentrou-se, então, na demanda por um referendo revogatório do mandato presidencial. Segundo a Constituição, a fim de que essa demanda fosse validada e traduzida efetivamente em convocatória oficial, deveria ter o apoio de pelo menos 20% dos inscritos na lista de eleitores. Entre fevereiro de 2003 e meados de 2004, a Venezuela entrou num debate longo e tortuoso em torno do cumprimento das condições legais para a realização do referendo. No processo, a ação mediadora da OEA, do Centro Carter e do Grupo de Amigos da Venezuela foi fundamental, em alguns momentos, para destravar as negociações entre o governo, a CD e a autoridade eleitoral. Finalmente, em junho de 2004, o Conselho Nacional Eleitoral (CNE) declarou que as exigências constitucionais para efetuar o referendo tinham sido cumpridas. Dessa maneira, a oposição conseguia uma parte do seu objetivo e o fazia dentro das regras da institucionalidade vigente. Restava, agora, saber se era capaz de superar em votos os seguidores do presidente.

Em 15 de agosto de 2004, realizou-se o primeiro referendo revogatório de um mandato presidencial na história da América Latina. A prática desse novo recurso, estabelecido pela Constituição venezuelana de 1999, significou uma oportunidade valiosa para se demonstrar, por uma via pacífica e democrática, em que medida a insatisfação era generalizada. Independentemente do resultado, o referendo revogatório representava, por si próprio, um grande potencial estabilizador e fixava um precedente a ser considerado, futuramente, pelos outros regimes democráticos da região.

O comparecimento recorde num país tradicionalmente abstencionista inclinou a balança, de forma clara, a favor do presidente Chávez. Segundo as cifras divulgadas pelo CNE, 75% do eleitorado foi às urnas, sendo que 59,25% rejeitaram a revogação do mandato de Chávez, contra os 40,74% que votaram a favor de sua saída. A oposição denunciou uma suposta fraude orquestrada pelo governo para angariar apoio mediante a compra direta de votos, a distribuição clientelista de favores oficiais em dias prévios ao referendo e o uso de diversas formas de intimidação de funcionários públicos que poderiam votar contra o presidente. Contudo, as delegações do Centro Carter e da OEA, reconhecidas por ambas as partes como observadores imparciais, consideraram válidos os resultados apresentados pelo CNE e demandaram que a oposição aceitasse sua derrota.

Esse novo fracasso na tentativa de derrubar a Chávez teve um efeito devastador nas fileiras opositoras. A unidade conjuntural obtida com a criação da CD foi caindo por terra nas primeiras semanas após o referendo. Nas eleições para prefeitos e governadores que se celebraram em 31 de outubro de 2004, a oposição não pôde concretizar sua pretensão de competir com candidatos de unidade e o chavismo praticamente duplicou o controle de prefeituras em relação à eleição anterior, além de ter conquistado 20 dos 22 governos estaduais. Como conseqüência dessas derrotas eleitorais, a CD foi oficialmente dissolvida e os grupos opositores entraram em período de hibernação, o que abriu

caminho para a concretização das reformas chavistas, que serão discutidas na próxima seção.

Paralelamente, tiveram início uma série processos judiciais contra alguns opositores que participaram nas mais variadas tentativas de derrubada do governo, com destaque para o caso do ex-líder da CTV, Carlos Ortega, que voltou do exílio e foi preso em fevereiro de 2005. Em dezembro desse ano, Ortega foi condenado a 16 anos de prisão pelos delitos de desobediência às leis, instigação criminal e rebelião civil. Continuam aguardando decisão judicial os assinantes do decreto Carmona, o que mantém na iminência de reclusão cerca de 400 pessoas que apoiaram o mal-fadado golpe de Estado contra Chávez. O assassinato, em novembro de 2004, do procurador Danilo Anderson, principal encarregado desse processo, foi recebido com indignação tanto pelo governo quanto pelos principais partidos da oposição. Embora as investigações em andamento apontem como mentores do crime personalidades do mundo empresarial e jornalístico, em conluio com serviços de inteligência dos Estados Unidos, pouco foi esclarecido até o momento.

No âmbito eleitoral, a oposição continuou perdendo terreno em favor das forças governistas. O pleito para renovar os cargos municipais, realizado em agosto de 2005, garantiu a predominância dos candidatos governistas. No final do mesmo ano, a oposição questionou a transparência do mecanismo adotado nas eleições legislativas, bem como a imparcialidade da autoridade eleitoral, e retirou-se do pleito dias antes de sua realização, que contou com o comparecimento de apenas 25% do eleitorado. A suposta ilegitimidade do processo eleitoral foi mais uma vez de encontro ao parecer dos observadores internacionais, que certificaram, por meio de informes oficiais, que houve garantias de transparência adequadas para a realização do pleito.

A totalidade das cadeiras da nova Assembléia Nacional, que deverá assumir funções legislativas até 2010, foi ocupada por deputados

do Movimento Quinta República (MVR), partido do presidente Chávez, e por seus aliados, que, juntos, integram o chamado Bloco da Mudança (BM). Os partidos da oposição que tinham representação legislativa, como o AD, o COPEI, o Primeiro Justiça (PJ), o Projeto Venezuela (PV) e o Movimento ao Socialismo (MAS), ficaram fora do Poder Legislativo e sem uma proposta política clara para o futuro. Dessa forma, está praticamente garantida não apenas a governabilidade até o final do mandato de Chávez, como também sua reeleição em 2006.

As reformas sociais e político-institucionais

O eixo doméstico fundamental da "revolução bolivariana" do Governo Chávez são as reformas sociais e político-institucionais, muitas das quais continuam suscitando a oposição de alguns setores da sociedade civil venezuelana. A nova Constituição, aprovada em dezembro de 1999, já definia, em grande medida, os rumos das transformações posteriores. Entre os avanços introduzidos pela nova Constituição, cabe destacar a autonomia financeira do Judiciário e a criação do Poder Cidadão e de mecanismos de participação direta da população em assuntos de interesse público. Por outro lado, institucionalizou-se maior concentração de poderes nas mãos do presidente, ao qual foi outorgado, como parte de suas atribuições constitucionais, o poder de legislar em qualquer assunto mediante aprovação prévia de uma Lei Habilitante pela Assembléia Nacional.

A expansão prática do poder Executivo teve seu ápice, como vimos, em novembro de 2001, quando Chávez promulgou um pacote de 49 leis, algumas das quais (Terras, Hidrocarbonetos e Pesca) geraram polêmica e a mobilização de ampla oposição por parte dos setores cujos interesses se viram afetados. Conforme será discutido nessa seção, uma das reformas mais expressivas foi a dos hidrocarbonetos, pois a partir dela viriam os aportes para a reforma agrária e para a reforma social. Ao mesmo tempo, a recuperação dos ganhos distributivos da economia

petrolífera constituiu contrapeso significativo às insatisfações geradas pela aprovação de outras leis e reformas que, segundo críticos, apresentam conteúdo fortemente totalitário.

A nova política dos hidrocarbonetos, marcada por uma série de medidas que se opõem à liberalização do mercado petrolífero, teve início claro quando Chávez decidiu, em maio de 1999, implementar integralmente os cortes de produção acordados entre os países da Organização dos Países Exportadores do Petróleo (OPEP). No âmbito jurídico, as diretrizes da política do petróleo foram lançadas em novembro de 2001, pelo Decreto Nº 1.510, que dita a Lei Orgânica de Hidrocarbonetos.

A fim de aumentar a participação do Estado no setor, a nova lei estabelece que as atividades primárias (prospecção de jazidas, extração, transporte e armazenamento iniciais) são reservadas ao Estado, ou a empresas mistas nas quais o Estado tenha participação superior a 50% (artigo 9º). Também estipula que toda empresa privada que se dedique à extração dos hidrocarbonetos deverá pagar *royalties* de 30% ao Estado, diferentemente dos 16,6% previstos até então (artigo 44º)[1].

A lei também atribuiu ao Ministério da Energia e Minas um papel central na definição e implementação das políticas públicas petrolíferas, revertendo a prática predominante na década de 90, quando tais tarefas eram desempenhadas pelo alto comando da PDVSA. Segundo o diagnóstico do Governo Chávez, a autonomia da estatal teria sido a causa da queda na produtividade e do aumento dos custos da produção do petróleo. Conforme dados apresentados pelo governo, quando a

[1] Na prática, porém, os *royalties* realmente cobrados na década de 90 eram de apenas 1%. Assim, Chávez anunciou, em outubro de 2004, um incremento de 1 para os 16,5% estipulados pela Lei dos Hidrocarbonetos de 1943. Ainda não se sabe se Chávez pretende aplicar, durante o seu governo, os 30% estipulados pela nova lei.

PDVSA foi criada, 80% de seus rendimentos eram direcionados ao governo, e o restante ao pagamento de trabalhadores, diretores e fornecedores. Porém, desde 1995, o governo recebia apenas 20%, enquanto 80% das divisas eram destinadas ao pagamento dos custos, um incremento atribuído ao aumento dos salários dos diretores e às altas taxas pagas a empresas estrangeiras.

Em vista desses problemas, bem como da oposição crescente dentro da estatal, o Ministério de Energia e Minas dividiu a empresa em duas (PDVSA leste e PDVSA oeste), além de ter promovido uma série de demissões, como as realizadas em fevereiro de 2005, quando trinta gerentes e supervisores da divisão ocidental foram exonerados por corrupção, comercialização de postos de trabalho e contratações irregulares de empresas.

A liberalização do setor, a corrupção, a baixa produtividade e o aumento dos custos teriam implicado a queda vertiginosa do cálculo *per capita* do orçamento governamental decorrente da renda do petróleo, que passou de US$2 mil em 1978, para apenas US$200 em 1998. Com isso, os fundos públicos destinados à manutenção de hospitais públicos, escolas e rodovias despencaram, com a conseqüente deterioração das condições de vida da população venezuelana nas décadas de 80 e 90.

Com o objetivo de equacionar esse problema, o artigo 5º da Lei dos Hidrocarbonetos estabelece que os aportes gerados pelo petróleo sejam destinados a saúde, educação, fundos de estabilização macroeconômica e investimento produtivo. Nesse sentido, a Assembléia Geral de Acionistas da PDVSA aprovou, em 14 de maio de 2004, a criação do *Fondo para el Desarrollo Económico y Social del País* (Fondespa), cujos recursos são destinados para a execução de programas voltados ao desenvolvimento da infra-estrutura, das atividades agrícolas, da saúde e da educação.

Na primeira matéria, cabe destacar o novo Plano Estratégico da PDVSA, aprovado em 18 de agosto de 2005, que prevê investimentos de US$56 bilhões, sendo 70% oriundos da própria estatal. Esses recursos serão investidos, até o ano de 2012, em cinco planos de exploração, refino e armazenamento de hidrocarbonetos, especificados no quadro abaixo.

Quadro 1
Projetos infra-estruturais do novo Plano Estratégico da PDVSA

Localização/Nome do Projeto	Objetivo
Sul do País	Buscar reservas e certificações. Estima-se que 236 mil barris de petróleo bruto possam ser extraídos do local.
Rio Orinoco	Promover a exploração da reserva petrolífera em parceria com empresas de diversos países.
Delta do Caribe	Promover a exploração do gás, a ser direcionado para atividades petroquímicas e geração de energia elétrica. Os excedentes serão exportados para outros países sul-americanos. O projeto prevê, ainda, a construção, até 2009, do Centro de Industrialização de Gás Gran Mariscal de Ayacucho, na península de Paria.
Venezuela Adentro	Distribuir refinarias, terminais, gasodutos e embarques pelo país, os quais se encontram atualmente concentrados na região setentrional da Venezuela.
Toreño (oeste do país)	Construção de refinaria na qual serão processados 50 mil barris diários de petróleo para produção de asfalto.

O Fondespa também direcionou recursos para as chamadas *Misiones*, as quais, impulsionadas pelo Executivo, buscam garantir direitos fundamentais, particularmente aos setores mais marginalizados da sociedade venezuelana. Como pode ser observado no quadro abaixo, elaborado com base nos dados fornecidos pelos sítios oficiais de cada missão, os programas são voltados para as áreas de saúde, educação, capacitação para o trabalho, habitação e desenvolvimento agrícola, entre outros.

Quadro 2
As missões sociais

Programa	Objetivo
Misión Barrio Adentro	Gerar soluções para as principais necessidades de saúde da população de todas as partes do território venezuelano, pela prestação diária de consultas, as quais são realizadas por médicos cubanos, em sua maioria.
Misión Guaicaipuro	Garantir o direito dos povos e comunidades indígenas a seus costumes, línguas, crenças e terras.
Misión Hábitat	Proporcionar uma habitação digna para todos os venezuelanos, criando complexos urbanísticos e melhorando as habitações em mau estado, localizadas em áreas de alto risco ou com acesso deficitário a serviços básicos.
Misión Identidad	Emitir carteira de identidade para venezuelanos e imigrantes estrangeiros residentes no país há muitos anos, de forma a realizar a condição primeira para que se convertam em cidadãos.
Misión Mercal	Impulsionar a produção e comercialização a baixos preços e fácil acesso de produtos alimentícios e outros bens de primeira necessidade a fim de garantir a segurança alimentar do país. Tem como cerne o desenvolvimento econômico baseado no trabalho conjunto e na incorporação de grupos familiares, pequenas empresas e cooperativas organizadas.
Misión Piar	Baseando-se no Plano Integral de Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Mineiras, a missão apresenta objetivos sociais (garantir a estabilidade e o assentamento territorial do pequeno minerador e de sua família), econômicos (aproveitamento racional e organizado dos recursos; diversificação da pauta de exportação venezuelana) e ambientais (recuperação de áreas degradadas pela atividade, demarcação das novas explorações segundo as normas de proteção ambiental).
Misión Ribas	Garantir o acesso à educação de 2º grau.
Misión Robinson	Eliminar o analfabetismo na população venezuelana e promover sua inserção integral no sistema educativo formal.
Misión Sucre	Garantir o acesso à educação universitária.
Misión Vuelvan Caras	Criar um modelo de economia social por meio da capacitação/trabalho dos setores excluídos.
Misión Zamora	Erradicar o latifúndio e democratizar o acesso à terra por meio da reorganização da propriedade e do uso das terras ociosas com vocação agrícola.

O impacto positivo desses programas nos setores mais pobres, bem como em parte expressiva da classe média, é apontado pelos analistas como uma dos pontos centrais para entendermos o alto índice de aprovação do governo Chávez.

Por último, o aumento do volume de recursos oriundos da exploração e industrialização dos hidrocarbonetos foi fundamental para a materialização da reforma agrária, lançada pelo decreto de número 1.546 (9 de novembro de 2001), que estabeleceu a chamada Lei de Terras e Desenvolvimento Agrário. Tendo como objetivo fundamental a eliminação do latifúndio e o estímulo ao desenvolvimento integral e sustentável, a reforma agrária vem lidar com dois problemas específicos da sociedade venezuelana: a alta concentração de terras e a baixa participação do setor agrícola no PIB venezuelano, o que torna o país dependente de importações de gêneros alimentícios[2].

A primeira expressão prática da reforma agrícola foi o Plano Zamora, iniciado em 7 de fevereiro de 2003, com a proposta de distribuir 1,5 milhões de hectares de terras baldias entre 100 mil famílias por todo o país. As terras privadas não foram atingidas pelas medidas, a princípio, devido à enxurrada de críticas com relação a diversos pontos da lei, entre eles a não especificação do critério e mecanismos de compensação pelas terras desapropriadas.

Uma vez reformulados alguns pontos da lei, entre eles o próprio conceito de latifúndio[3], o governo deu início à expropriação de terras privadas. No segundo semestre de 2005, o Instituto Nacional de Terras (INTi) interveio em várias fazendas, fábricas e indústrias, prática essa que foi contestada judicialmente pelas partes prejudicadas. Um caso que teve grande destaque foi a intervenção na Fazenda La Marqueseña (Barinas),

[2] Segundo dados do Ministério da Agricultura e Terras, 80% das terras cultiváveis encontram-se nas mãos de 5% dos proprietários. A Venezuela importa mais de 70% dos alimentos consumidos no país. Dados da FAO indicam que, em 2002, a participação da agricultura no PIB era de apenas 2,6%, a mais baixa da América Latina.

[3] A Lei de Terras de 2001 definia o latifúndio como toda porção de terra improdutiva ou não-cultivada, pública, privada ou baldia, que excedesse 5.000 hectares (art. 7º). Já a reforma parcial da Lei de Terras, sancionada pela Assembléia Nacional em 28 de abril de 2005, estabelece um critério relativo para a extensão das terras, as quais, sendo improdutivas, não devem ultrapassar a média do tamanho das terras da região onde se encontra.

onde operavam seis empresas agropecuárias sob a presidência de Carlos Azpúrua. O argumento do governo baseou-se na ausência de títulos que comprovassem a posse do latifúndio e no fato de que sua produtividade se encontrava abaixo dos 80% do rendimento idôneo estipulados pelo artigo 7º da Lei de Terras. As negociações com Azpúrua, que contestou ambos os argumentos judicialmente, mas acabou concordando em vender parte de sua propriedade ao Estado, geraram a criação do chamado método "Cha-Az", que passou a ser aplicado nas negociações com outros latifundiários. Pelo método, uma vez comprovada a posse do latifúndio, o governo acorda a compra de parte das terras, para em seguida distribuí-la em comodato aos camponeses. Uma vez adquirida a carta agrária, o beneficiado conquista o direito de cultivar a porção recebida, recebe créditos e maquinarias do governo e, caso a terra se mantenha produtiva por três anos, o agricultor ganha um título de adjudicação, que não lhe outorga a propriedade, mas o direito de transferi-la a familiares.

O presidente do INTi, Richard Vivas, anunciou, em novembro de 2005, que já tinham sido entregues mais de 1.700.000 hectares de terras a camponeses desde a criação do órgão em 2001, tendo sido recuperados das mãos dos latifundiários entre 150 e 200 hectares. Porém, cabe ressaltar que o processo foi alvo de queixas não apenas dos latifundiários, alguns dos quais chegaram, inclusive, a formar grupos armados próprios, mas também dos camponeses. Nos estados de Zulia e Portuguesa, eles realizaram protestos, exigindo aceleramento no processo de entrega de cartas agrárias, cuja morosidade é atribuída a sucessivas mudanças nas coordenações regionais do INTi e à corrupção que se instalou em algumas de suas sedes. A Frente Nacional Pela Liberdade dos Presos Políticos, organização criada em maio de 2005 com o objetivo de sensibilizar a opinião pública nacional e internacional para as perseguições judiciais contra os opositores do Governo Chávez, também organizou um protesto contra a reforma agrária em Caracas, no qual os manifestantes chamaram a atenção para o caráter totalitário da política.

Três novas leis receberam críticas de entidades protetoras de direitos humanos: a Lei Orgânica do Tribunal Supremo de Justiça (TSJ); a Lei de Responsabilidade em Rádio e Televisão (Lei Resorte); e a Lei da Reforma Parcial do Código Penal. A primeira delas aumentou o número de membros do Tribunal Superior de Justiça de 20 para 32, cuja indicação poderá ser aprovada pela Assembléia Nacional por maioria simples caso o candidato seja repudiado nas três primeiras votações de maioria qualificada. Segundo informe da *Human Rights Watch*, essa prática, entre outras também estabelecidas pela lei, favoreceria a politização do Judiciário, visto que a coalizão governista ocupava, naquele momento, a maioria dos assentos no órgão legislativo.

Com relação à Lei Resorte, a mesma organização internacional advertiu que ela pode colocar em risco a liberdade de expressão porque estabelece, em linguagem vaga, uma miríade de restrições ao conteúdo das transmissões, ao mesmo tempo em que apresenta, mais adiante, sanções severas para os infratores. Segundo os padrões internacionais de direitos humanos, sanções só podem ser impostas quando há relação clara entre o conteúdo transmitido e um ato criminal específico.

A alteração mais polêmica estabelecida pela Reforma Parcial do Código Penal diz respeito ao delito de desacato estabelecido pelo Artigo 147, segundo o qual ofensas faladas ou escritas emitidas contra o presidente serão punidas com seis a trinta meses de prisão, caso sejam graves, e com a metade do tempo, caso sejam leves. Também estão previstas penas para ofensas contra outros funcionários públicos. A Comissão de Direitos Humanos da OEA manifestou preocupação com relação à manutenção e ampliação do delito de desacato, que sinaliza que a liberdade de expressão e o direito à informação não estão sendo respeitados.

Como vimos, a progressiva concentração de poder nas mãos do Executivo, cujas forças colaboradoras constituem unanimidade no

Legislativo (e, por conseguinte, no Judiciário), vem sendo denunciada como preocupante pelos organismos internacionais. Ainda assim, os índices de aprovação do Governo Chávez, segundo pesquisa realizada pela Datanálisis, aumentaram de 50,4%, em 2004, para 69,1%, em 2005. Acreditamos que isso se deve, primordialmente, à recuperação dos ganhos distributivos da economia petrolífera, os quais foram fundamentais para a legitimação das instituições democráticas e atores políticos venezuelanos nas décadas de 60 e 70. Os setores marginalizados e boa parte da classe média atribuem o declínio dos seus padrões de vida, nas décadas de 80 e 90, à implementação das políticas neoliberais e ao colapso dos ganhos distributivos da economia petrolífera. O plano de Chávez, desde sua campanha, foi contundente no ataque à liberalização do mercado petrolífero e na defesa da recuperação daqueles ganhos. Nesse sentido, apesar de algumas reformas promoverem, de fato, uma centralização do poder no âmbito institucional, outras vão ao encontro da diminuição da concentração de riquezas demandada pela maior parte da sociedade venezuelana.

O ativismo regional do Governo Chávez

Uma vez conquistadas as condições político-sociais para a governabilidade doméstica, a longa fase de introversão que caracterizou a política externa venezuelana nos primeiros quatro anos do Governo Chávez teve fim. Com isso, a integração latino-americana sobressaiu como o pilar fundamental que orienta a ação do presidente venezuelano na esfera internacional. A condução desse processo vem se dando, especialmente, por meio de acordos comerciais e infra-estruturais em matéria de energia, mas cabe destacar também o avanço da integração na área das telecomunicações, que teve como baluarte a inauguração da Telesul, em julho de 2005.

Dentre todos os países da região, as relações com a Colômbia foram as mais conturbadas durante o Governo Chávez. O presidente foi

acusado, inúmeras vezes, de colaborar com as guerrilhas colombianas, inicialmente pelo presidente Andrés Pastrana, e depois pelo seu sucessor, Álvaro Uribe. As turbulências diplomáticas mais significativas decorreram da ação, sem consentimento do governo, de agentes colombianos em território venezuelano. Nesse sentido, cabe destacar o caso do comandante do ELN, José Maria Ballestas, preso em Caracas em fevereiro de 2001 por uma operação conjunta entre agentes da inteligência colombiana e oficiais venezuelanos; e o caso da prisão do "chanceler" das FARC, Rodrigo Granda, em território venezuelano, em dezembro de 2004, por agentes da polícia colombiana.

Vários outros acontecimentos vieram apontar a porosidade da fronteira entre os dois países, argumento que, segundo Chávez, justificaria a urgência da concretização da compra de armamentos da Rússia. Por outro lado, essa porosidade não explica a política de afastamento com relação à Colômbia tão satisfatoriamente quanto a aliança deste país com os EUA. Na verdade, pode-se constatar um isolamento progressivo da Venezuela em relação aos países da Comunidade Andina de Nações (CAN) tendo em vista as negociações para o Tratado de Livre-Comércio (TLC) Andino com os EUA. Por outro lado, conforme veremos adiante, nota-se uma aproximação significativa com relação aos países do Cone Sul, formalizada com o ingresso pleno da Venezuela no Mercosul.

De fevereiro a novembro de 2005, o mandatário venezuelano reuniu-se, em diversas ocasiões, com os presidentes da Argentina, Néstor Kirchner, do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, e do Uruguai, Tabaré Vázquez, sendo o tema predominante as integrações energéticas bilateral e regional. Os itens dos acordos energéticos bilaterais firmados com esses países abarcam parcerias entre a PDVSA e as estatais de cada um deles para a realização conjunta de atividades primárias, industriais e comerciais relativas ao setor dos hidrocarbonetos, inclusive no âmbito da expansão infra-estrutural, além da venda de petróleo venezuelano a prazos longos e juros baixos.

Os acordos bilaterais constituem os primeiros passos para a concretização da Petrosul e do Anel Energético, projetos impulsionados também pelos governos da Argentina e do Brasil. Esse protagonismo foi confirmado por uma série de reuniões trilaterais e, no caso do gasoduto, adquiriu contornos mais nítidos com a Ata de Caracas, firmada em dezembro de 2005, que prevê a assinatura de memorandos relativos à construção de uma interconexão elétrica múltipla entre Brasil e Venezuela, e à construção das primeiras etapas do gasoduto trans-regional (Venezuela-Manaus, Manaus-Recife). Estão em andamento, ainda, discussões para uma possível cooperação trilateral em matéria de energia nuclear, mas ainda não foi divulgado nenhum detalhe do projeto.

A integração energética e, mais amplamente, a infra-estrutural, constituem a pedra fundamental de uma nova fase da integração regional, no âmbito da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA). Mas cabe ressaltar que este se trata de um projeto brasileiro, não venezuelano. A política externa de Chávez para a região é mais ampla, baseando-se na Alternativa Bolivariana para as "Américas" (leia-se: América Latina). Nesse sentido, investimentos substantivos são direcionados também para América Central e Caribe, como demonstram os inúmeros acordos bilaterais firmados com a Cuba de Fidel Castro, e o acordo multilateral que definiu a criação da Petrocaribe, proposta por Chávez, que prevê financiamentos a longos prazos e juros baixos na compra do petróleo venezuelano.

Por outro lado, apesar de ter assumido em 2005 a presidência *pro tempore* da CAN e ter se comprometido a estimular a integração andina, a inexistência de convênios firmados com Bolívia, Colômbia, Equador e Peru, bem como a entrada da Venezuela como membro pleno do Mercosul, apontavam para um progressivo (auto)isolamento do país frente à Comunidade Andina. Contudo, nos últimos dois meses de 2005, transformações significativas ocorreram, as quais apontam para uma futura, e talvez inédita, aproximação entre o Governo Chávez e os países andinos,

entre elas: a vitória de Evo Morales, na Bolívia, e os rumos do TLC Andino com os EUA, cujo anúncio de falência foi imediatamente seguido por "regalias" chavistas: a aquisição US$25 milhões em bônus da dívida do Equador, nos moldes das operações que vinham sendo realizadas com a Argentina, e o anúncio do investimento de US$300 milhões para a construção de um gasoduto ligando o Paranaguá à região colombiana de La Goajira. Quanto ao Peru, o único país que concluiu as negociações do TLC, Chávez aposta na vitória de Humala e na não-ratificação do tratado.

As relações com os EUA e a busca por novos parceiros

Além do forte viés latino-americanista, a política externa venezuelana é caracterizada pela confrontação ideológica com o Governo Bush, por um forte ativismo em favor de um sistema multilateral e pela diversificação dos seus laços comerciais.

Os EUA são apontados pelo discurso oficial venezuelano como imperialistas, neoliberais e ameaçadores da soberania nacional. O Governo Bush, por sua vez, considera o governo de Hugo Chávez um fator de desestabilização na América do Sul, e as declarações da Casa Branca contra da figura de Chávez são abertas e constantes. Dessa confrontação ideológica, resultaram atritos diplomáticos que derivaram em recíprocas expulsões de diplomatas, apesar das tentativas de distensão impulsionadas por parlamentares e outros representantes políticos de ambos os países.

No entanto, as relações entre estes dois países, no plano econômico-comercial, são vigorosas. Segundo dados divulgados pela Câmara de Comércio Venezuela-Estados Unidos, 70% das exportações petroleiras venezuelanas têm como destino o mercado norte-americano; 52% do comércio exterior venezuelano ocorre com os EUA e 35% dos investimentos estrangeiros diretos vêm do mesmo país. Ao mesmo tempo, porém, são visíveis os esforços do Governo Chávez em direção à

diminuição do peso das relações com os Estados Unidos na sustentabilidade da economia nacional.

As estratégias de complementação e integração com o conjunto de países latino-americanos faz parte dessa visão, mas também é notória a empreitada venezuelana para diversificar seus laços econômicos e políticos com outras nações do mundo, empreitada esta que foi extremamente bem-sucedida, dada a importância do país na economia petrolífera mundial. Assim, foram firmados acordos comerciais e de investimentos com países desenvolvidos (como a França, a Itália e a Espanha), com as potências emergentes do oriente (China e Índia), e com outros países produtores de petróleo (Líbia e Irã).

O estreitamento dos laços políticos com os dois últimos países, que constam na lista dos maiores inimigos dos Estados Unidos, vem agregando elementos para o clima de tensão com este país. No entanto, o governo venezuelano parece não se importar com isso, sobretudo quando suas visitas a Trípoli ou Teerã adquirem um significado de afirmação da soberania nacional e fortalecimento do grupo de países empenhados em conter as ameaças de invasão norte-americana. De fato, Chávez fala reiteradamente da iminência de seu assassinato, ou da intervenção militar estadunidense, uma guerra assimétrica que demanda a mobilização constante das Forças Armadas e da sociedade venezuelana.

Não é à toa que Chávez vem promovendo a renovação e ampliação de suas capacidades militares em busca de maior independência com relação à tecnologia americana. Com a Rússia, o governo venezuelano já mantém um acordo de cooperação militar e, em novembro de 2004, foi anunciada a compra de fuzis, helicópteros e a intenção de renovar uma frota de aviões de combate provenientes daquele país. Com empresas espanholas, foram assinados, em novembro de 2005, contratos para a compra de navios e veículos de patrulhamento das fronteiras. Entretanto,

um veto imposto pelos Estados Unidos para a utilização da sua tecnologia na fabricação de alguns componentes praticamente inviabilizou essa última operação. O veto acabou afetando também um contrato com a brasileira Embraer para a compra de aviões de treinamento militar.

Paralelamente, os programas de cooperação na luta contra o narcotráfico e os programas de intercâmbio militar existentes com os Estados Unidos foram suspensos por decisão do governo venezuelano, que invocou razões de segurança e soberania nacional. Segundo Chávez, os militares norte-americanos aproveitavam o contato com seus pares venezuelanos para fazer campanha antigoverno, além de espionarem o serviço de defesa do país. O presidente venezuelano tampouco hesita em apontar para a ativa participação dos serviços de inteligência e instâncias diplomáticas de Washington na malfadada tentativa de golpe, em 2002.

O radicalismo do presidente gerou choques significativos com outros chefes de Estado, também não muito contidos na defesa verbal de suas próprias convicções. O ex-primeiro-ministro espanhol, José María Aznar, que reconheceu e comemorou a ascensão do empresário Pedro Carmona à presidência após o golpe de 2002, já trocou insultos contundentes com o chefe de Estado venezuelano. O mesmo ocorreu, recentemente, com o presidente mexicano Vicente Fox, publicamente qualificado por Chávez como um "filhote do império", por ter se colocado a favor da ALCA durante a IV Cúpula das Américas.

Conclusão

O governo de Hugo Chávez é freqüentemente qualificado como populista e antidemocrático. Não obstante, o caráter absoluto e maniqueísta dessa caracterização deixa escapar a complexidade das reais transformações políticas vividas nos últimos anos pela Venezuela. Para que possamos entendê-las, é necessário que nos fiemos à história, pois assim teremos

uma visão mais ampla do significado da eleição e da permanência de Chávez na Presidência, bem como das reformas promovidas por seu governo.

Assim como os chefes de Estado latino-americanos subsumidos sob a rubrica do populismo, Chávez entra em cena num momento de vácuo hegemônico, dada a profunda desconfiança com relação aos dois partidos políticos tradicionais, o AD e o COPEI. Ainda que se some a isso o caráter personalista do Governo Chávez, bem como sua "agenda dos pobres", é um tanto anacrônico classificá-lo como populista em vista de duas questões básicas: a sociedade venezuelana já tinha vivenciado quarenta anos de democracia representativa e já apresentava uma ampla classe média, devido à progressiva melhora das condições sociais nas décadas de 60 e 70. Nas décadas posteriores, porém, esse setor, bem como os mais pobres, viram-se profundamente afetados pelo persistente declínio da renda estatal advinda do petróleo, das condições econômicas e dos salários. Exauridos pela corrupção generalizada e pelo aumento vertiginoso do serviço da dívida externa, diversos grupos começaram a saquear lojas e supermercados, e uma ampla revolta social, conhecida como *Caracazo*, eclodiu na capital venezuelana final da década de 80. O governo de Pérez reagiu enviando tropas às ruas, o que resultou na morte de centenas de pessoas.

Esses episódios marcaram o esgotamento da legitimidade do regime político baseado no Pacto de Punto Fijo, de 1958. Nesse sentido, pode-se dizer que a vitória e a permanência de Chávez na chefia do Estado venezuelano resultam muito mais de uma revolução popular pela via eleitoral do que propriamente do caráter populista de seu governo.

Quanto à suposta natureza antidemocrática da administração chavista, deparamos com uma situação paradoxal. Por um lado, a conquista eleitoral da Presidência, bem como sua confirmação por consulta popular,

constituem importantes mecanismos que apontam para a legitimidade do presidente perante a população. O mesmo ocorre com relação às políticas voltadas para a inclusão social. Por outro lado, como mostramos nas primeiras seções do capítulo, há uma tendência à concentração de poder nas mãos do Executivo, cujos partidários passaram a ocupar a totalidade dos assentos legislativos, que, por sua vez, aprovam, por maioria qualificada ou simples, a indicação dos membros do STJ. Como apontaram os observadores internacionais das eleições realizadas em 2005, essa concentração de poder não parece ter implicado o enfraquecimento das garantias nos processos eleitorais. Nesse sentido, caso a oposição consiga se organizar em torno de um candidato e de uma proposta de governo comuns, é possível que consiga melhorar sua participação na estrutura formal do poder político.

Na esfera internacional, Chávez atua segundo o ideal emancipador bolivariano, embora lançando mão da arma petrolífera, uma capacidade tão significativa a partir da segunda metade do século XX quanto a militar. Porém, enquanto o libertador evitava se desentender com a potência então dominante, a Inglaterra, Chávez não hesita em confrontar verbalmente a atual política norte-americana, embora mantenha uma boa dose de pragmatismo na esfera econômica.

Cronologia

2001

13 de novembro – Fazendo uso da Lei Habilitante, Chávez promulga um pacote de 49 leis, sendo as mais polêmicas as dos Hidrocarbonetos, Pesca e Terras.

10 de dezembro – A Confederação de Trabalhadores Venezuelanos (CTV) e a Federação de Associação e Câmaras de Comércio e Indústria (Fedecámaras) convocaram uma paralisação de um dia em todo o território

nacional em protesto à promulgação do pacote de leis.

2002

13 de fevereiro – Chávez destitui a diretoria da PDVSA, que se opôs às medidas estabelecidas pela Lei de Hidrocarbonetos.

7 de abril – Carlos Ortega, líder da CTV, convoca uma greve geral.

11 de abril – Manifestantes favoráveis e contrários ao presidente Chávez entraram em choque em frente ao palácio presidencial de Miraflores. Quatorze pessoas foram mortas.

12 de abril – Um grupo de dez oficiais de alta patente das Forças Armadas venezuelanas anunciou a "renúncia espontânea" de Hugo Chávez. Pedro Carmona, presidente da Fedecámaras, assumiu, por decreto, a Presidência do país.

13 de abril – Reunião da Assembléia Nacional. Diosdado Cabello, vice-presidente durante o governo de Chávez, foi apontado como o presidente legítimo.

14 de abril – Uma brigada de pára-quedistas leais a Hugo Chávez resgatou, com sucesso, o presidente da base naval para onde havia sido levado e o trouxe de volta à capital, Caracas, para reassumir a Presidência.

29 de maio – Pedro Carmona obtém asilo político na Colômbia.

21 de outubro – A Fedecámaras e a CTV convocam greve geral de 12 horas.

22 de outubro – Quatorze oficiais das Forças Armadas declaram-se em estado de rebelião pacífica contra o governo.

2 de dezembro – A CTV convoca nova greve geral e pede a renúncia do presidente.

4 de dezembro – Funcionários do alto e médio escalão da PDVSA decidiram aderir à paralisação.

6 de dezembro – Três manifestantes foram alvejados e mortos por um franco atirador em meio a um protesto de oposição ao presidente Hugo Chávez.

9 de dezembro – Manifestantes pró-Chávez comparecem massivamente às ruas de Caracas.

2003

15 de janeiro – Cria-se o Grupo de Amigos da Venezuela, formado por Estados Unidos, Brasil, México, Chile, Espanha e Portugal.

7 de fevereiro – Início da implementação do plano de reforma agrária.

29 de maio – Graças à mediação da OEA e do Centro Carter, governo e oposição assinam acordo para realizar referendo sobre a revogação do mandato presidencial.

2004

24 de fevereiro – Duas pessoas morrem e dezenas ficam feridas em manifestações contra a decisão do CNE de verificar mais de um milhão de assinaturas duvidosas na solicitação de referendo.

30 de abril – Nova lei acrescenta doze novos membros ao Tribunal Supremo de Justiça.

9 de maio – Cerca de 130 supostos paramilitares colombianos foram presos na Venezuela, os quais estariam prestes a organizar um levantamento armado contra Chávez.

27 de maio – Início do processo para a verificação da validade das assinaturas para o referendo revogatório.

15 de agosto – Chávez derrota a oposição em referendo revogatório com 59,25% dos votos em seu favor.

31 de outubro – Os candidatos leais ao presidente Hugo Chávez venceram a eleição para governadores em 20 dos 22 estados da Venezuela, e conquistaram 270 das 334 prefeituras do país.

24 de novembro – A Assembléia Nacional aprova a Lei de Responsabilidade em Rádio e Televisão.

25 de novembro – Chávez visita o Irã e se reúne com Khatami para discutir assuntos relativos ao petróleo.

13 de dezembro – O "chanceler" das FARC, Rodrigo Granda, foi preso em solo venezuelano por autoridades colombianas, fato que gerou uma crise diplomática entre os países.

2005

10 de janeiro – O Plano Zamora foi relançado como Missão Zamora na comemoração dos 145 anos de morte de Ezequiel Zamora, líder campesino venezuelano no século XIX.

2 de fevereiro – Omar Mora Díaz é designado presidente do Supremo Tribunal de Justiça da Venezuela e anuncia revolução no Judiciário.

2 de março – Hugo Chávez declara que comprará US$500 milhões de títulos da dívida Argentina.

17 de março – Reforma Parcial do Código Penal entra em vigor.

20 de abril – Chávez suspende programa de intercâmbio militar com os Estados Unidos

28 de abril – Décima segunda visita de Hugo Chávez a Cuba.

24 de julho – Início das transmissões da Telesul, rede de televisão criada pelos governos de Argentina, Cuba, Uruguai e Venezuela, tendo este último país como sede e acionista majoritário.

7 de agosto – Chávez suspende cooperação de combate ao narcotráfico com os EUA. A legenda governista obtém 58% das vereanças nas eleições municipais.

5 de novembro – Chávez lidera bloco contra a ALCA durante a IV Cúpula das Américas, celebrada na Argentina.

4 de dezembro – Oposição não participa das eleições legislativas e partidos governistas conquistam a totalidade das cadeiras na Assembléia Nacional.

9 de dezembro – Aprovado, durante a cúpula do Mercosul em Montevidéu, o ingresso da Venezuela como membro pleno do bloco.

12 de dezembro – Carlos Ortega, ex-líder da CTV, é sentenciado a 16 anos de prisão.

Bibliografia

ANASTASIA, Fátima; MELO, Carlos Ranulfo & SANTOS, Fabiano. (2005), "Venezuela: Um país dividido". *Governabilidade e representação política na América do Sul*. Rio de Janeiro, Fundação Konrad Adenauer, Fundação Unesp Ed, pp. 135-156.

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUINTE. (1999), Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. (Proclamada em 20 de dezembro). Disponível em http://www.gobiernoenlinea.ve/legislacion-view/sharedfiles/ConstitucionRBV1999.pdf. Acesso em 1/1/2006.

ASAMBLEA NACIONAL. (2005), Ley de Reforma Parcial del Decreto con Fuerza y Rango de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario. (Sancionada em 28 de abril). Disponível em: http://www.asambleanacional.gov.ve/ns2/leyes.asp?id=427. Acesso em 1/2/2006.

ASAMBLEA NACIONAL. (2005), Ley de Reforma Parcial del Código Penal. (Sancionada em 3 de março). Disponível em http://www.asambleanacional.gov.ve/ns2/leyes.asp?id=559. Acesso em 1/2/2006.

ASAMBLEA NACIONAL. (2004), Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia. (Sancionada em 18 de maio). Disponível em http://www.asambleanacional.gov.ve/ns2/leyes.asp?id=531. Acesso em 1/2/2006.

ASAMBLEA NACIONAL. (2004), Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión. (Sancionada em 7 de fevereiro). Disponível em http://www.asambleanacional.gov.ve/ns2/leyes.asp?id=532. Acesso em 1/2/2006.

ASAMBLEA NACIONAL. (2000), Ley que Autoriza al Presidente de la República para dictar Decretos con Fuerza de Ley en las materias que se delegan. (Sancionada em 7 de agosto). Disponível em: http://www.asambleanacional.gov.ve/ns2/leyes.asp?id=243. Acesso em 1/2/2006.

CORONIL, Fernando & SKURSKI, Julie. (2004), "Dismembering and remembering the nation. The semantics of political violence in Venezuela". *In*: Burt, Jo-Marie & Mauceri, Philip (eds.), *Politics in the Andes: identity, conflict, reform*. Pittsburg, University of Pittsburg Press, cap. 4, pp. 81-106.

ELLNER, Steve & HELLINGER, Daniel (eds.). (2003), *Venezuelan politics in the Chávez Era: class, polarization, and conflict*. Boulder, Lynne Rienner.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION. (2004), Food and Agriculture Indicators. Disponível em http://www.fao.org/es/ess/compendium_2004/pdf/ESS_VEN.pdf

http://www.asambleanacional.gov.ve/ns2/leyes.asp?id=531. Acesso em 15/2/2006.

HUGO CHÁVEZ FRÍAS. (2005), Decreto sobre Reorganización de la Tenencia y uso de las Tierras con Vocación Agrícola. (n° 3.408, 10/1/2005). Disponível em: http://www.gobiernoenlinea.ve/legislacion-view/sharedfiles/Decreto3408.pdf. Acesso em 1/2/2006.

HUGO CHÁVEZ FRÍAS. (2001), Decreto con Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario (n° 1.546, 9/11/2001). Disponível em: http:/

/www.gobiernoenlinea.ve/legislacion-view/sharedfiles/294.pdf. Acesso em 1/2/2006.

HUGO CHÁVEZ FRÍAS. (2001), Decreto con Fuerza de Ley Orgánica de Hidrocarburos. (n° 1.510, 2/11/2001). Disponível em: http://www.gobiernoenlinea.ve/legislacion-view/sharedfiles/DecretoLeyOrganicaHidrocarburos.pdf. Acesso em 1/2/2006.

MAYA, Margarita López & LANDER, Luis E. (2004), "The struggle for hegemony in Venezuela. Poverty, popular protest, and the future of democracy". *In*: Burt, Jo-Marie & Mauceri, Philip (eds.), *Politics in the Andes: identity, conflict, reform*. Pittsburg, University of Pittsburg Press, cap. 10, pp. 207-227.

MOLITA, José E. *et alii*. (2003), "Venezuela". *In*: Alcântara, Manuel & Freidenberg, Flavia (coords.), *Partidos Políticos de América Latina. Países andinos*. México, FCE, IFE, pp. 487-608.

VILLA, Rafael Duarte. (2005), "Venezuela: mudanças políticas na Era Chávez". *Estudos Avançados*, vol. 19, nº 55, pp. 153-172.