



PRÊMIO AMÉRICA DO SUL - 2009

PERU: EVOLUÇÃO RECENTE E FUTURA



MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES



*Ministro de Estado*      Embaixador Celso Amorim  
*Secretário-Geral*      Embaixador Antonio de Aguiar Patriota

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO



*Presidente*      Embaixador Jeronimo Moscardo

*Instituto de Pesquisa de  
Relações Internacionais*

*Diretor*      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) 3411-9125  
Site: [www.funag.gov.br](http://www.funag.gov.br)

PRÊMIO AMÉRICA DO SUL - 2009

# Peru: Evolução Recente e Futura

O Peru entre Três Mundos: O Desafio da Transposição de Muros  
*Enrique Carlos Natalino*

Labirintos da Construção Nacional: instabilidade política e econômica no Peru  
*Corival Alves do Carmo*

A Transformação dos Conflitos: evolução recente e futura da sociedade peruana.  
*Irineu Pacheco Paes Barreto*



Brasília, 2009

Copyright ©, Constable & Robinson Ltda, 2007.  
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  
Fax: (61) 3411-9125  
Site: www.funag.gov.br  
E-mail: funag@mre.gov.br

**Capa:**

Jorge dos Anjos - Composição II  
100 x 100cm - AST - Ass CID e Dat 2006

**Equipe Técnica:**

Eliane Miranda Paiva  
Maria Marta Cezar Lopes  
Cintia Rejane Sousa Araújo Gonçalves  
Erika Silva Nascimento  
Júlia Lima Thomaz de Godoy  
Juliana Corrêa de Freitas  
Talita Castanheira Tatico

**Programação Visual e Diagramação:**

Juliana Orem e Maria Loureiro

---

Impresso no Brasil 2009

Prêmio América do Sul- 2009 : Peru : evolução recente  
e futura / Fundação Alexandre de Gusmão. -  
Brasília : FUNAG, 2009.  
136p.

ISBN: 978-85-7631-183-6

1. Peru - História. 2. Política - Peru. I. Natalino, Enrique  
Carlos. II. Carmo, Corival Alves do. III. Barreto,  
Irineu Pacheco Paes. IV. Título: Peru : evolução  
recente e futura. V. Título: o Peru entre três mundos:  
o desafio da transposição de muros. VI. Título:  
labirintos da construção nacional: instabilidade  
política e econômica no Peru. VII. Título: a  
transformação dos conflitos: evolução recente e  
futura da sociedade peruana.

---

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme  
Lei n° 10.994, de 14/12/2004.

## Sumário

### **O Peru entre Três Mundos: O Desafio da Transposição de Muros, 7**

*Enrique Carlos Natalino*

1. Introdução, 7
2. Do Vice-Reino ao Século XXI: a Via Peruana de Desenvolvimento, 9
  - 2.1. Frágil e Instável República, 9
  - 2.2. As Forças Armadas e o Projeto de Modernização, 12
  - 2.3. A Crise dos Anos 80 e o Reverso Democrático dos Anos 90, 15
3. O Peru no Século XXI: uma era de avanços incrementais, 18
  - 3.1. A Reconstrução Democrática e Institucional nos anos 2000, 18
  - 3.2. As Eleições de 2006 e a Guinada Moderada à Esquerda, 22
  - 3.3. A Estabilidade Macroeconômica Peruana, 23
  - 3.4. O Labirinto Político do Presidente Alan García (2006-2009), 27
  - 3.5. A Agenda de Desenvolvimento Social, 30
4. Dimensões e Eixos da Inserção Internacional Peruana, 33
  - 4.1. Os Eixos Pacífico-Asiático e Pacífico-Norte-Americano, 36
  - 4.2. O Eixo Sul-Americano e a Aproximação com o Brasil, 38
5. Considerações Finais, 42

Referências bibliográficas, 45

### **Labirintos da Construção Nacional: instabilidade política e econômica no Peru, 51**

*Corival Alves do Carmo*

1. Introdução, 51
2. A nação bloqueada pelo modelo econômico, 57
3. A nação inviabilizada pela fragmentação social, 75
4. Conclusão, 85
5. Referências Bibliográficas, 87

**A Transformação dos Conflitos: evolução recente e futura da sociedade peruana, 95**

*Irineu Pacheco Paes Barreto*

I – Introdução: O Peru no Começo do Século XXI, 95

II – Eleições ou a Teia da Aranha, 100

III – Os Temas da Agenda Política Peruana, 102

Descentralização, 102

Conflitos Sociais, 109

Crescimento Econômico e Pobreza, 116

Inserção Internacional, 124

Um olhar sobre o Futuro, 128

Referências Bibliográficas, 129

# O Peru entre Três Mundos: O Desafio da Transposição de Muros

*Enrique Carlos Natalino\**

## 1. Introdução

A tarefa primordial desse estudo é entender os caminhos e descaminhos do Peru contemporâneo e os seus rumos futuros. Situado entre o Brasil, a Bolívia, a Colômbia, o Chile, o Equador e o Oceano Pacífico, o Peru guarda não apenas os vestígios históricos e humanos de uma das civilizações mais fascinantes de que se tem registro, a dos Incas, mas é também uma síntese do processo de miscigenação étnico-cultural ocorrida após o contato da civilização ocidental com os povos pré-colombianos.

Sem perder de vista a via histórica peruana de desenvolvimento, pretende-se analisar a situação política, econômica, social do terceiro maior Estado da América do Sul. Ao mesmo tempo um país andino, amazônico, ameríndio, litorâneo, pacífico, sul-americano, hispânico e ocidental, o Peru possui uma população de 28 milhões de habitantes distribuídos em dezenas de grupos étnicos num território de 1.285.215 km<sup>2</sup> que compreende 25 regiões, 195 províncias e 1.833 distritos entre a região

---

\* ENRIQUE CARLOS NATALINO - Graduado pela Faculdade de Direito do Largo de São Francisco (Universidade de São Paulo), é Mestrando em Administração Pública na Fundação João Pinheiro, em Belo Horizonte, onde é bolsista da CAPES e estuda e pesquisa a Governança Democrática na América do Sul. Tem quatro ensaios laureados com o Prêmio Nacional Assis Chateaubriand de Redação (2002-2005) e duas monografias publicados pelo Prêmio Luís Eduardo Magalhães (2004-2005). Mineiro de Espera Feliz (MG), é também escritor e co-editor do blog de política internacional "O Passo Fora da Cadência" (<http://opassoforadacadencia.blogspot.com>).

costeira pacífica, a serra e a selva. A costa peruana é uma planície árida de 2.480 quilômetros de comprimento e 50 a 80 quilômetros de largura, com relevo semelhante ao do Chile. A serra é formada pela cordilheira dos Andes, que atravessa a nação de ponta a ponta, com altitudes que chegam a mais de 6.000 metros. No leste, os Andes dão lugar à Amazônia, que apesar de ocupar 61% do território, ainda é uma região esparsamente povoada e desenvolvida.

No sesquicentenário da independência, em 1971, o historiador Pablo Macera disse que, tal qual a Espanha, o Peru era uma mera denominação geográfica ou, usando uma de suas frases de efeito, um “*excesso semântico*”<sup>1</sup>. Partindo dessa premissa, Jorge Basadre caracterizou o Peru, não sem algum exagero, como um “*museu vivo*” de três mil anos de história, um conjunto de regiões desarticuladas, inorgânicas e enfermas carentes de um autêntico sentimento de solidariedade e coesão nacionais<sup>2</sup>. Uma observação atenta à realidade dessa nação em marcha frenética de crescimento mostra que essa fotografia envelheceu, mas ainda é útil para entender o seu processo de modernização.

Ancestral e moderno, camponês e urbano, montanhês e costeiro, silvícola e cosmopolita, o povo peruano não se sente confortável com nenhum desses estereótipos na definição de sua identidade, preferindo, ao invés, pensar sua inserção no mundo a partir da idéia pictórica de um mosaico de eras e espaços contrastantes que tentam forjar um diálogo entre si e com o mundo. Esse diálogo raras vezes é harmônico, dadas as historicamente frágeis costuras dos retalhos regionais que compõem a colcha peruana e as dissonâncias profundas entre os povos que a habitam.

Mas como entender a essência dos dilemas peruanos atuais sem captar suas origens? Tomando por base a teoria do cientista político Julio Cotler (2006) de que a construção dos conceitos de Classe, Nação e Estado gerou uma tensão dialética na história peruana entre os séculos XVI e XX, discutem-se as implicações da centralização tardia do Estado na consolidação da unidade nacional, na modernização econômica e na coesão social peruanas.

A integração econômica, social, física e política de um espaço geográfico tão heterogêneo e plural ainda é o *leitmotiv* (motivo condutor) do Peru contemporâneo. A busca da consonância impele a abertura do jogo do poder –secularmente concentrado numa elite cívico-militar de tendências oligárquicas e cesaristas - para as virtudes e vitalidades da democracia, num grande e deliberado esforço para modernizar o sistema político, racionalizar a estrutura do Estado e repensar o modo de governar.

---

<sup>1</sup> Macera, 1968 *apud* Cotler, 2006, p.18.

<sup>2</sup> Basadre *apud* Cotler, 2006, p.20.

Em suma, ensaia-se a aproximação com um dos países mais complexos da América do Sul. Será possível completar a obra unificadora da nação sem novas interrupções do regime democrático? Ou apenas um Estado centralizador e autoritário viabilizará a incorporação de diferentes regiões e povos ao Peru moderno? Por fim, quais horizontes se abrem para os peruanos marginalizados para que possam ser finalmente incorporados à cidadania e deixem - no dizer de Julio Cotler - de se sentirem uns estrangeiros em seu próprio país?

## **2. Do Vice-Reino ao Século XXI: a Via Peruana de Desenvolvimento**

O processo histórico de desenvolvimento peruano foi singular e suscita várias indagações. Como foram organizados o Estado, a sociedade e a economia após a ruptura dos laços coloniais? Em que medida as tendências de fragmentação interna e de subordinação externa atrasaram o unificação nacional? A partir da diversificação da economia, da diferenciação dos interesses sociais e do avanço das idéias políticas, como se criaram as condições efetivas para o fortalecimento do poder central? Por que foram os militares, e não os civis, os principais agentes da modernização econômica e social na segunda metade do século XX? E num continente em que democracias se fortaleceram nos anos 1990, como explicar a recaída autoritária do Peru?

### **2.1. Frágil e Instável República**

Analisando a tensão entre os conceitos de Classe, Nação e Estado na história de seu país, Julio Cotler enfatiza as diversas contradições que resultaram num tipo de sociedade dual, fraturada e heterogênea, com “*governos incapazes de governar e de homens poderosos reduzidos à impotência*”<sup>3</sup>. Sua teoria é uma relevante contribuição para explicar o modelo autoritário e centralizado de modernização, a problemática da inclusão social tardia e a dificuldade em construir-se um padrão de estabilidade político-institucional duradouro naquele país sul-americano.

A conquista espanhola inseriu o Peru na periferia do sistema hegemônico europeu do século XVI como fornecedor de metais

---

<sup>3</sup> Cotler, 2006, p. 18.

preciosos ao nascente capitalismo mercantil. A dominação baseada em administração patrimonialista, concentração de terra, exploração de mão de obra indígena e exportação de matérias primas tolheu qualquer tentativa de articulação contrária aos interesses da Coroa.<sup>4</sup> No século XIX, afastada a força centrípeta da metrópole, iniciou-se o processo tortuoso de libertação.<sup>5</sup> A independência do Vice-Reino do Peru, em 1821, não foi obra de uma elite nativa, mas de forasteiros, como San Martín, oriundo do Vice-Reinado do Rio da Prata, e Simon Bolívar, pertencente à elite do Vice-Reinado de Nova Granada. Sem a presença espanhola, com quem mantinham estreitas relações de clientela, as elites *criollas* das cidades de Lima, Callao e Trujillo perderam legitimidade política.

Cortados os laços com Madri, houve retração econômica generalizada e ficaram evidentes as debilidades administrativas, financeiras e militares do incipiente aparato governamental, resultando na captura do poder *de facto* por facções militares de natureza feudal. Além da falta de ordem e de unidade que comprometiam a viabilidade do país, a República recém proclamada não alterou as estruturas econômicas e sociais herdadas da América espanhola. Ao contrário, conviveu com formas oligárquicas de dominação, como o voto censitário, a concentração fundiária, a escravidão e tributação do trabalho indígena.<sup>6</sup> A base econômica do país nos primeiros anos de vida independente se resumia à mineração e à agricultura de subsistência. Segundo observação de Heraclio Bonilla (2001), os governos peruanos do século XIX tiveram “*como base os interesses de um grupo criollo restrito que dependia da extorsão fiscal das massas indígenas, negando-lhes ao mesmo tempo toda e qualquer possibilidade de participação política*”.

Incapaz de afirmar sua supremacia perante a multiplicação de tensões centrífugas e sua soberania diante do fortalecimento dos Estados vizinhos e da penetração do capital estrangeiro, as classes dominantes peruanas não

---

<sup>4</sup> Assim, ao ser “*organizada de forma estamental e corporativa, a estrutura política colonial fragmentou os interesses sociais, impedindo a realização de uma identidade comum*” (COTLER, 2006, p. 18).

<sup>5</sup> Em viagem à América do Sul no ano de 1835, o naturalista inglês Charles Darwin escreveu que, no continente, “*nenhum Estado sofreu maior anarquia, desde a declaração da Independência, do que o Peru*”. (DARWIN, 1890 apud COTLER, 2006, p. 72).

<sup>6</sup> Julio Cotler ressalta que “*a classe proprietária não teve a capacidade de fazer frente ao desenvolvimento de uma sociedade e de uma política democrática e liberal, de construir um Estado (...) capaz de arbitrar e conciliar os antagonismos sociais, instilando a crença de que representava o reino da igualdade*” (COTLER, 2006, p. 318).

souberam mobilizar recursos, estruturas, capacidades e símbolos para tornar o Estado um elemento de modernização econômica e integração social.<sup>7</sup> Com a falta de autonomia em relação aos interesses econômicos externos, não houve acumulação de recursos para investimentos na integração da infraestrutura e no reforço da segurança. O envolvimento peruano no conflito militar entre Bolívia e Chile, na segunda metade do século XIX, foi desastroso. Embora os exércitos dos três países fossem pequenos, o Chile contou com a vantagem de ter um Estado consolidado, uma burguesia emergente, estabilidade política e uma Marinha superior aos dos inimigos. Além de perder a província de Tarapacá, rica em recursos minerais, a derrota na Guerra do Pacífico (1879-1881) destruiu a estrutura produtiva peruana, aprofundando ainda mais a crise nacional. Economicamente falido e politicamente dividido, a dependência do Peru de capitais estrangeiros se aprofundou no período da reconstrução, viabilizada com investimentos britânicos e norte-americanos.

Sem um eixo integrador endógeno<sup>8</sup> que associasse agricultura, mineração e indústria com o mercado interno - quase inexistente - o controle de jazidas, comércio, transportes, meios de comunicação e instituições creditícias permaneceu em mãos externas, selando o desenho de uma economia neocolonial de “enclave”.<sup>9</sup> A nascente burguesia empresarial e latifundiária peruana foi incorporada à dinâmica externa num esquema de subordinação aos interesses do capital estrangeiro, explorando as reservas de mão de obra

---

<sup>7</sup> Sobre as precárias comunicações com o interior: “Não menos de um mês era o que se precisava para chegar a qualquer um desses povoados da Serra, sendo tão precária a situação social e política do Peru nesses anos que, com toda facilidade, teria sido possível prescindir da população do interior sem que o país tivesse nada a perder, sob qualquer aspecto. Os interesses e as paixões da região costeira, especialmente de Lima, eram os únicos a determinar os eventos. Os demais pontos do território só serviam de instrumento ou prejuízo [...] Assim eram as coisas, porque a Serra tinha perdido a intensa vida econômica que tivera durante a Colônia; nela não havia ciência, riqueza, indústria, comércio, nada enfim que pudesse despertar o espírito e colocar cada entidade provincial no lugar que lhe devia corresponder” (DÁVALOS y LISSON 1919, *apud* COTLER, 2006, p. 86).

<sup>8</sup> No Peru existiu o tipo de economia de enclave mineiro, no qual era reduzida a utilização de mão de obra e elevada a concentração de capital. Nas economias integradas ao mercado internacional através de enclave, o controle das decisões de investimento encontra-se no exterior e os lucros gerados são remetidos pela nação dependente para investimentos nas economias centrais. Além disso, eram quase inexistentes as conexões com a economia de subsistência local, exceto com a sociedade dependente, responsável pela definição das condições de concessão (CARDOSO e FALETTO, 1970, pp. 50-51).

<sup>9</sup> Isso motivou “questionamentos permanentes sobre a existência precária do Peru e explica as várias tentativas de propor respostas sobre a sua incapacidade de aglutinar os recursos disponíveis para formar uma Nação e o respectivo Estado” (COTLER, 2006, p. 78).

indígena da colônia serrana e gerando apenas uma acumulação primitiva de capital. Esse padrão de desenvolvimento aprofundou os hiatos regionais e culturais, diferenciando a região litorânea, integrada ao capitalismo industrial, do altiplano andino, onde se cristalizaram formas arcaicas e primitivas de produção.<sup>10</sup>

## 2.2. As Forças Armadas e o Projeto de Modernização

As transformações urbanas, as diferenciações entre as classes sociais e a formação de estratos intermediários no século XX abriram espaço para a difusão de novas idéias políticas no Peru. Os projetos se polarizaram em torno de três correntes ideológicas. À esquerda, Victor Raul Haya de La Torre (1895-1979)<sup>11</sup>, fundador do partido da Aliança Popular Revolucionária Americana (APRA), e José Carlos Mariátegui (1894-1934), líder do Partido Comunista Peruano (PCP), defendiam que o a destruição do sistema dominante só poderia se efetivar com organização política dos trabalhadores e luta de classes.<sup>12</sup> Ao centro, os democratas defendiam a incorporação das novas classes ao sistema político como um instrumento de amortecimento das asperezas sociais.<sup>13</sup> À direita do espectro político encontrava-se o positivismo de corte conservador, cada vez mais presente no imaginário das Forças Armadas.

---

<sup>10</sup> Ou seja, a elite costeira peruana teve o defeito de “não se solidarizar intensamente com o país, de viver sempre com a *nostalgia de outros mundos* e com o forte *desejo de escapar*. (...) Por isso o nacionalismo peruano não pode tê-la como base principal da sua obra futura. Faltam os ideais positivos, de *aspirações levadas e profundas*; ela é corroída lentamente por interesses contraditórios” (BELAÚDE, 1931 *apud* COTLER, 2006, p. 123, grifo nosso).

<sup>11</sup> Em 1948 ocorreu um *coup d'etat* no Peru e uma junta militar assumiu o governo decretando estado de sítio e expedindo uma ordem de prisão para Haya de la Torre e outros membros da APRA. Em janeiro de 1949, Haya de la Torre solicitou asilo na embaixada colombiana em Lima. O asilo político lhe foi concedido, contudo o governo peruano protestou e não concedeu o salvo conduto. Dado o fracasso das negociações diretas, o caso foi levado por Peru e Colômbia à jurisdição da Corte Internacional de Justiça (CIJ) no mesmo ano. Como conseqüência do caso e no intuito de evitar futuros atritos por razão de asilo, firmou-se em 28 de março de 1954, em Caracas, sob os auspícios da Organização dos Estados Americanos (OEA), a Convenção sobre Asilo Territorial. Sobre o assunto, ver: <<http://www.icj-cij.org/docket/files/7/1849.pdf>> acesso em 20.09.2009.

<sup>12</sup> Muito embora os dois partidos tenham disputado a hegemonia do eleitorado de classe média, operário e sindical, os líderes apistas, diferentemente dos comunistas, aceitavam o convívio com o regime democrático e se identificava mais com as massas urbanas do que com as camponesas.

<sup>13</sup> Nos anos 1950, a partir dos trabalhos da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), o reformismo liberal incorporou as principais teses nacional-desenvolvimentistas - implementação de planejamento sistemático e industrialização por substituição de importações.

O Exército tornou-se o principal ator da política peruana a partir do momento em que se enxergou como “*agente dinamizador da “mudança” social e psicológica do país*”.<sup>14</sup> Segundo a ideologia castrense, um país-arquipélago como o Peru não estava preparado para o liberalismo em virtude de seu atraso econômico e social. Para reerguer o país, concluíam os intelectuais do Exército, que também absorveram lições cepalinas, seria preciso um governo forte e centralizador controlado por um “*caudilho construtor*” que ordenasse as estruturas políticas, criasse um mínimo de estabilidade e assegurasse uma integração de classes e regiões, com um projeto de industrialização orientado por um Estado desenvolvimentista.<sup>15</sup>

O crescimento da arrecadação permitiu um esforço de centralização do Estado pelos governos civis e a destinação de recursos para a modernização militar. O Exército se reestruturou, se profissionalizou e passou a acumular forças e recursos. A sofisticação da inteligência militar a partir da observação dos conflitos internacionais dos anos 1950 e 1960, especialmente na América do Sul, criou um núcleo de poder estatal com objetivos autônomos e claros, cujos dois maiores temores eram um novo enfrentamento com o Chile e a transformação dos Andes numa imensa *Sierra Maestra*<sup>16</sup>. Diante dessa possibilidade, os militares defenderam publicamente mudanças estruturais na vida das populações camponesas para evitar o risco da secessão territorial e da contaminação comunista.

Por volta de 1960, amplos setores políticos e sociais - partidos, Igreja, imprensa, estudantes, sindicalistas, intelectuais – também defendiam a necessidade e urgência dessas transformações. Entretanto, com sua posição de “Grande Eleitor” no cenário político, o poder militar concluiu que com a democracia, o sistema de partidos, a agitação das ruas e a subversão comunista em marcha, somente a intervenção de um despotismo tecnocrático apaziguaria

---

<sup>14</sup> COTLER, 2006, p. 270

<sup>15</sup> Na industrialização orientada por um Estado desenvolvimentista, segundo Cardoso e Faletto (1970, p. 96), “a debilidade do setor capitalista exportador-importador interno para produzir a acumulação de capitais e reorientá-los para o mercado interno é compensada por um programa estatal que através de um sistema impositivo reorienta as inversões e fixa as bases da economia industrial; este caso aparece de preferência nas situações de enclave”.

<sup>16</sup> Na visão das Forças Armadas, a tarefa de reforço da segurança era urgente e dependia da capacidade de mobilizar todos os recursos e potencialidades do país. Diante da aguda dependência financeira, comercial e tecnológica do Peru em relação aos Estados Unidos e do veto norte-americano à venda de armamentos sofisticados para o Exército e a Força Aérea, seria preciso separar, em caráter definitivo, os interesses nacionais dos norte-americanos.

os conflitos sociais, afirmaria a unidade nacional e viabilizaria o desenvolvimento sócio-econômico a partir de bases racionais.<sup>17</sup> Seguindo uma tendência predominante na América do Sul, as Forças Armadas tomaram o poder, derrubando o governo do presidente Fernando Belaúnde Terry (1963-1968) e instituindo um governo militar.

O golpe militar de 1968 foi um corte radical na história peruana, pois, pela primeira vez, o Estado se voltava para mudança da estrutura econômica e social, incorporando um programa de vieses fortemente nacionalistas e esquerdistas. Conforme assinala Theda Skocpol (1979), ao se tentar explicar as causas e conseqüências das revoluções sociais, é necessário pensar além das análises e teorias reducionistas que tratam de seus aspectos puramente sócio-econômicos, sem considerar os Estados como organizações administrativas e coercitivas que podem ser autônomas em relação aos interesses de uma classe social ou econômica hegemônica.<sup>18</sup>

No Peru, os generais Juan Velasco Alvarado (1968-1975) e Francisco Morais Bermúdez (1975-1980) levaram adiante, com diferentes ênfases e estilos, programas estatais de industrialização, modernização da infra-estrutura, integração física e melhoria das condições de vida das classes peruanas mais pobres. Segundo Alfred Stepan (1971, p. 192), as presumíveis vantagens dos governos militares na modernização dos países de economia atrasada da América Latina - estabilidade, unidade e fixidez de propósitos - eram ilusórias. Na verdade, a causa das dificuldades que os militares tiveram para governar

---

<sup>17</sup> A industrialização orientada por um Estado desenvolvimentista, no Peru, foi um “processo no qual a debilidade do setor capitalista exportador-importador interno para produzir a acumulação de capitais e de reorientá-lo para o mercado interno é compensada por um programa estatal que através de um sistema impositivo reorienta as inversões e fixa as bases da economia industrial; este caso aparece de preferência nas situações de enclave.” (CARDOSO e FALLETO, 1970, p. 96).

<sup>18</sup> Segundo Skocpol, “o Estado assemelha-se fundamentalmente a Jano: um ancoradouro intrinsecamente duplo assente em estruturas sócio-econômicas divididas por classes e num sistema internacional de Estados. (...) Se o nosso intento é compreender o colapso e a formação de organizações do Estado nas revoluções, devemos observar não apenas as actividades dos grupos sociais, mas também os pontos de intersecção entre as condições e as pressões internacionais, por um lado, e as economias estruturadas em classes e interesses politicamente organizados, por outro lado. Os poderes executivos do Estado e os seus seguidores situar-se-ão precisamente nessa intersecção, agenciando obter recursos e formar organizações administrativas e coercitivas. Conseqüentemente, é este o lugar onde se devem procurar as contradições políticas que ajudam a desencadear as revoluções sociais. Também é este o lugar onde se encontrarão as forças que permitem a reedificação das organizações de Estado no âmbito das crises sociais revolucionárias (1979: p. 76).

pode ser creditada às suas próprias características corporativas. Primeiro, a inflexibilidade decorrente da hierarquia e da autoridade, avessa a negociações e soluções de compromisso que o jogo político comporta. Segundo, a incapacidade de obtenção de consenso internos diante da falta de unidade dentro das Forças Armadas. Malgrado as tentativas de reafirmação dessa unidade, as desuniões dentro da elite militar já começaram a ficar evidentes na segunda metade da década de 1970, com quebra de continuidade nas políticas implementadas. Enquanto Alvarado conduziu a fase mais radical da revolução, promovendo extensa reforma agrária, nacionalização de bancos e de indústrias, Bermúdez imprimiu um viés mais conservador e liberal à segunda fase do regime militar, revertendo alguns excessos revolucionários e negociando a transição para a democracia em 1980.

No fim dos 12 anos de governo militar, o Peru saiu endividado, mas houve avanço industrial e agrícola. A economia foi em grande parte estatizada, as cidades cresceram, a sociedade ficou mais complexa e o país se integrou melhor. Mas as transformações produziram um elevado custo nas décadas seguintes. A centralização e militarização do Estado dificultaram a administração do jogo político pelas Forças Armadas enquanto estiveram no governo, assim como pelos governos civis que as sucederam. Portanto, à luz da teoria de Stepan, o que ficou claro no Peru é que não existem soluções militares, apolíticas ou técnicas para os problemas de natureza política. Uma lição que só seria assimilada totalmente duas décadas depois.

### **2.3. A Crise dos Anos 80 e o Reverso Democrático dos Anos 90**

Em 1979, uma Assembléia Constituinte restabeleceu o regime democrático. Os civis Fernando Belaúnde Terry (1980-1985) e Alan García (1985-1990) se sucederam na presidência da República e enfrentaram sérios problemas em suas gestões: expansão econômica oscilante, vulnerabilidade externa, inflação, desemprego e inoperância dos órgãos estatais. Ao longo dos anos 1980, as disputas de poder dentro do instável sistema político peruano, a deterioração econômico-financeira e o crescimento dos movimentos insurgentes rurais *Sendero Luminoso* e Movimento Revolucionário *Túpac Amaru*, responsáveis pela morte ou desaparecimento de dezenas de milhares de pessoas, aumentaram a insatisfação e agravaram o desgaste institucional

do novo regime, o que conduziu o Peru a uma situação de caos no final da década.<sup>19</sup>

O Peru foi, ao lado de Venezuela, Equador e Paraguai, um espaço de turbulências políticas num continente em que países como Brasil e Chile se estabilizaram. A eleição de Alberto Fujimori, em 1990, marcou a ascensão de um *outsider* ao centro do poder. Fujimori fez uma aliança com as Forças Armadas para combater o terrorismo e aniquilar as guerrilhas, o que resultou num imenso ganho de legitimidade nos primeiros dois anos. Também deu um passo fundamental na implementação de uma primeira geração de reformas de mercado, com estabilização monetária, desregulamentações e privatizações, permitindo a atração de novos investimentos para o país.

Com o aparecimento de dificuldades políticas crescentes no encaminhamento de sua agenda de governo, Fujimori assumiu os riscos e desferiu um golpe em 1992, fechando o Congresso e suspendendo a Constituição de 1979. Na nova ordem política elitista, com exceção da APRA, o sistema de partidos entrou em colapso.<sup>20</sup> A protoditadura de matizes fujimoristas deixou seqüelas marcantes na nação peruana, debilitando os seus espaços de liberdade, o seu espírito cívico e a crença de seus cidadãos nas instituições.<sup>21</sup>

A despeito da imensa popularidade inicial implementação de uma política macroeconômica neoliberal que estabilizou a moeda, atraiu investimentos externos e fez o país crescer, houve pouca alteração no quadro de

---

<sup>19</sup> No entender de Amado Luiz Cervo (2007: p. 218), “os anos 1980 assistiram à queda do desempenho e à exaustão do modelo desenvolvimentista. O fim da era das ditaduras e a restauração da democracia engendraram crises políticas. O endividamento externo agravou-se e a instabilidade monetária, com surtos de hiperinflação, exacerbava os descontentamentos sociais. O endividamento externo agravou-se e a instabilidade monetária, com surtos de hiperinflação, exacerbava os descontentamentos sociais.”

<sup>20</sup> Os fundamentos jurídico-políticos do Estado peruano foram estabelecidos em 1993 com a promulgação da Constituição Política do Peru (CPP). Nela, optou-se por um sistema de governo *sui generis*. Se por um lado comporta o presidencialismo (art. 110 ao 118), possui também um matiz parlamentarista representado pelo Conselho de Ministros (art. 119 ao 129), do qual a Presidência da República necessita para garantir a governabilidade (art. 120), sendo que aquele necessita da confiança do Congresso Nacional (unicameral) para manter-se (art. 132).

<sup>21</sup> Assim, 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” (VECCHIONE, 2007: pp. 287-88).

desigualdade e pobreza. A hegemonia do Executivo sobre os demais poderes desprezou os canais legítimos de expressão democrática, deixando uma imensa lacuna entre o Estado e a sociedade.<sup>22</sup> Foram contabilizados retrocessos notáveis, com um Executivo cesarista, a extinção do bicameralismo no Congresso, a perda de independência dos juizes e a prática indiscriminada de corrupção nas altas esferas da República. Os desrespeitos aos direitos humanos, as punições ilegais, a intimidação da oposição com emprego de violência e as associações ilícitas entre políticos, empresários e o crime organizado se tornaram rotina.

Fujimori venceu as eleições de 1995 e foi reconduzido a um segundo mandato, que durou até 2000. À custa de manipulação política e corrupção, o presidente conseguiu modificar a Constituição de 1993 para garantir o direito à disputa de um terceiro mandato. Apesar de denúncias de fraude de opositores e de protestos de organismos internacionais, venceu as eleições. Mas a reação popular não tardou a ganhar as ruas. O ponto alto das manifestações de resistência foi a “*Marcha de los Cuatro Suyos*”, com a presença de multidões. Sem condições de contornar a imensa pressão política após a revelação dos escândalos de suborno e corrupção no seu governo, Fujimori saiu de cena num ato insólito de ópera bufa. Aproveitando-se do fato de possuir dupla nacionalidade, fato desconhecido pelos peruanos, viajou para uma reunião internacional na Ásia e renunciou ao cargo no Japão, onde decidiu permanecer para escapar de um julgamento.

A fuga de Fujimori do Peru provocou o desmoronamento do regime e deixou o país num perigoso vácuo institucional, atenuado em virtude da atuação do Congresso e da não-intervenção direta dos militares. Temendo tensões sociais e o agravamento da crise, a Organização dos Estados Americanos (OEA) propôs uma Mesa de Concertação aos atores políticos para a condução pacífica do processo de estabilização. O presidente do Congresso, Valentin Paniagua, assumiu a presidência interinamente e comportou-se de forma isenta na transição. Apesar de descartada uma nova constituinte, dois passos importantes para o restabelecimento do Estado de Direito foram a criação da Comissão de Verdade e Conciliação, a cargo de investigar abusos de direitos humanos, e a convocação de novas eleições presidenciais em 2001.

---

<sup>22</sup> Segundo Tanaka (2003, p. 225), “*fujimorismo* should be categorized as authoritarian because elections in and of themselves did not add up to a representative democracy; on the contrary, they legitimated an authoritarian caudillo who consciously sought to concentrate power and to control all major state institutions in order to prolong his stay in office”.

No imaginário peruano, a herança do governo de Fujimori ainda é um assunto fresco e que divide o país. Apesar de ter fortalecido o Estado com a reorganização da economia e a eliminação do terrorismo das guerrilhas, seu regime foi associado a uma ditadura. Afastado diretamente da vida nacional desde 2000, Fujimori continuava projetando um retorno breve à política.<sup>23</sup> Ao deixar o seu refúgio japonês e viajar ao Chile em novembro de 2005, visando regressar ao Peru, Fujimori foi preso em Santiago. O governo do presidente Alejandro Toledo solicitou sua extradição, sob a acusação de crimes de corrupção e violação dos direitos humanos. Fujimori obteve liberdade condicional em 2006, mas ficou proibido de deixar o Chile. Finalmente, em setembro de 2007, o pedido de extradição foi aceito e Fujimori retornou, aguardando o julgamento na prisão. Condenado em primeira instância a seis anos de reclusão por abuso de autoridade, os processos relativos a crimes mais graves ainda continuam.

### **3. O Peru no Século XXI: uma era de avanços incrementais**

#### **3.1. A Reconstrução Democrática e Institucional nos anos 2000**

O Peru entrou no século XXI ao mesmo tempo em que saiu de um dos períodos mais controvertidos de sua história recente, abrindo-se a novos eixos temáticos de democracia, descentralização do Estado, aperfeiçoamento da economia de mercado, inserção global, direitos humanos e incorporação de setores populares marginalizados à cidadania.<sup>24</sup> Nesse sentido, as eleições de 2001 ajudaram a fortalecer o debate público e marcaram a ascensão de

---

<sup>23</sup> Por meio da Lei 27.600, de 16 de dezembro de 2001, foi retirada a assinatura de Alberto Fujimori da Constituição Política do Peru. Este evento comporta um forte simbolismo a respeito da clivagem que se busca marcar na era pós-fujimori: a possibilidade de se refundar o estado peruano, retirando-se a vértebra rota sem comprometer toda espinha dorsal política do país.

<sup>24</sup> O relatório da CIJUR de 2005 elenca uma série de medidas legislativas que comportaram as principais mudanças institucionais levadas a cabo por Toledo, entre as quais, destacam-se: (i) Código de Ética da Função Pública (Lei 27.815, de 2002); (ii) Lei de Anistia (Lei 27.819, de 2002); (iii) Lei sobre Transparência e Acesso à Informação Pública (Lei 27.806, de 2002); (iv) Resolução Legislativa 27.830, de 2002, aprovando a jurisdição do Comitê Contra a Tortura estabelecido na Convenção Contra Tortura e Outras Formas Inumanas e Degradantes no Tratamento de Prisioneiros; (v) Resolução Legislativa 28.011, de 2003, aprovando a jurisdição compulsória da CIJ; (vi) Código de Processo Constitucional (Lei 28.237, de 2004); (vi) Código de Processo Penal (Decreto Legislativo 957, de 2004). Os dois últimos representam uma das maiores evoluções em termos de acesso à justiça e de fortalecimento do Estado Democrático de Direito na América do Sul nesta primeira década do século XXI.

Alejandro Toledo, o primeiro líder com raízes indígenas a chegar à presidência. Político com formação acadêmica nos Estados Unidos, Toledo aglutinou o renascimento da oposição peruana em torno do pequeno partido “*País Possível*”, posteriormente rebatizado “*Peru Possível*” (PP). Derrotando o ex-presidente Alan García (APRA) no segundo turno, Toledo ganhou as eleições de 2001 e comprometeu-se a levar adiante a recuperação da confiança institucional e econômica, em bases sólidas e transparentes, contrapondo-se ao regime anterior.<sup>25</sup>

Entre 2001 e 2006, a presidência de Alejandro Toledo balançou ao sabor dos ventos que sopravam das “*calles*”, do altiplano e da selva. Embora tenha tido a pacificação como norte, conduziu um pacto de governabilidade muito frágil, marcado pela instabilidade parlamentar e ministerial.<sup>26</sup> Toledo incentivou a descentralização da tomada de decisões, deu ênfase ao equilíbrio de poderes e manteve o funcionamento da comissão independente de investigações. Mas teve grandes problemas na convivência com as Forças Armadas, com o funcionalismo público e com os movimentos sociais. Os ajustes ortodoxos e as metas austeras acertadas entre o Ministério da Economia e das Finanças, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BIRD) causaram forte desagrado popular, derrubando rapidamente a popularidade do governo. Considerando que 80% dos peruanos consideravam os partidos políticos

---

<sup>25</sup> “Toledo conseguiu obter apoio popular ressaltando ser de origem andina e morador em um bairro popular de uma cidade provinciana, Chimbote, e haver por seus esforços conseguido uma carreira profissional bem sucedida no estrangeiro. Para sublinhar sua origem e ligação com os camponeses indígenas, identificou-se com Pachacútec6 e comemorou seu triunfo eleitoral com cerimônias, supostamente incaicas, em Cuzco e Macchu-Picchu.” (COTLER, 2009: p. 181).

<sup>26</sup> Para Arend Lijphart (2003), o melhor modelo de democracia em sociedades plurais, como o caso peruano se apresenta, seria o de democracia consensual. “Essas sociedades precisam é de um regime democrático que estimule o consenso, em vez da oposição, que promova a inclusão, em vez da exclusão, e que tente ampliar a maioria governante em vez de se satisfazer com uma pequena maioria: essa é a democracia de consenso” (p. 53). Se por um lado o matiz parlamentarista peruano (ou Westminster) se dá pela concentração de poder, pelo sistema legislativo unicameral e pelo forte antagonismo partidário, por outro há mais características do modelo consensual (sistema multipartidário, representação proporcional, rigidez constitucional, revisão judicial e autonomia do Banco Central). Sendo assim, à luz das propostas teóricas de Lijphart, mais do que um híbrido, o modelo democrático peruano teria como predominante o consensualismo, mas com contribuições westminsterianas. Entretanto, as mudanças institucionais promovidas pelo governo Alejandro Toledo - entre as quais a eleição direta para as regiões, ainda que não tenha sido exitosa - indicam uma mitigação da feição westminsteriana, como aponta o relatório “*Attacks on Justice*”, de 2005, da Comissão Internacional de Juristas (CIJur) para o Peru < <http://www.icj.org/IMG/PERU.pdf>> acesso em 28.09.2009.

pouco confiáveis, a oposição peruana tomou posições combativas para tentar desestabilizar Toledo.<sup>27</sup>

A despeito de um legítimo descendente da maioria indígena ocupar a presidência pela primeira vez na história do Peru, isso não se traduziu em melhor mobilidade social, redução da violência, fim dos preconceitos e outras mudanças estruturais na tradicional exclusão dos povos do altiplano e da selva da vida política. Os atores mais aguerridos, os grêmios coraleiros, representados pela Confederação Nacional dos Produtores Agropecuários das Bacias Cocaleiras do Peru, a CONPAPC, se aproveitaram do quadro para aglutinar os insatisfeitos e radicalizar. Nas selvas, focos de guerrilha financiados pelo comércio de cocaína também ressurgiram, apoiados logisticamente por camponeses pobres que dependiam de sua ajuda para sobrevivência.<sup>28</sup>

Embora tenha conseguido governar num ambiente de respeito à Constituição e às leis, Toledo mostrou-se pouco hábil em promover temporizações em situações de crise. Ao longo de seu mandato, escândalos de corrupção protagonizados por figuras do gabinete ministerial causaram-lhe enorme estrago político. Em 2002 rompeu-se o acordo de governabilidade pós-Fujimori e o presidente enfrentou com medidas de emergência o alastramento de manifestações contra as privatizações na área de energia. As greves e bloqueios de estradas em 2003 exigiram novas necessidades do uso de exceção constitucional localizada para a contenção de violência nos departamentos conflagrados. Em 2004, 3 mil cocaleiros fizeram uma marcha de 500 quilômetros até Lima. Diante do antagonismo dos militares e dos

---

<sup>27</sup> Ou seja, “devido à manifesta “fraqueza” do Estado para atender às demandas sociais, controlar o território e fazer cumprir a ordem legal, não provoca estranheza a avaliação muito baixa conferida pelas diferentes camadas sociais aos órgãos públicos e aos poderes estatais, e o desprestígio de juizes e legisladores, de partidos políticos e do regime democrático em seu todo. Assim, em termos comparativos, o barômetro latino registra que o Peru tem o mais elevado índice de desaprovação em relação ao desempenho do governo e ao regime democrático” (COTLER, 2009, p. 178).

<sup>28</sup> É importante ressaltar que Toledo logrou algo que muitos teóricos consideravam quase impossível: apresentou um conjunto de reformas estatais e logrou implementá-las em grande medida num cenário político conturbado. Partindo da anuência com a tese de Stephan Haggard em *Reforma do Estado na América Latina* (1997), ao dizer que “presidentes com fraco apoio partidário, que enfrentam desafios eleitorais ou não-eleitorais no exercício de suas funções, que não têm vínculos expressivos com a classe trabalhadora (...) inclinam-se menos a enfrentar os sindicatos do setor público ou a negociar em clima de credibilidade” (p. 79), percebe-se o tamanho dos desafios da administração Toledo, enfrentados em grande medida com êxito.

movimentos sociais, Alejandro Toledo teve que recuar e suspender o programa.<sup>29</sup>

O agravamento da crise política levou o Executivo a ver-se diante de duas alternativas: ou reforçar a centralização e a repressão para reafirmar a autoridade do Estado, medida que traria alívio temporário, mas que, na prática, reproduziria os métodos de ação dos militares e de Fujimori, ou descentralizar politicamente o país, via emenda constitucional e criação de macrorregiões, para redefinir autonomias, competências e distribuição de recursos. As dificuldades com o Congresso, com os quartéis e com as ruas, no entanto, não alteraram a disposição presidencial de avançar na descentralização do Estado. Em 2005, o governo promoveu um referendo para tratar desse tema, mas a alta taxa de rejeição de Toledo levou 69% dos peruanos a rejeitar a proposta de formação de macrorregiões.

O presidente Alejandro Toledo teve uma boa projeção externa graças à gestão responsável da economia e à abertura comercial, mas faltou-lhe sustentação para essas políticas junto à população. Segundo Vecchione (2007), tendo por base a expectativa de auferir ganhos imediatos para economia nacional num ambiente de crescimento da demanda por produtos primários e fortalecer o Estado peruano no combate ao narcotráfico, o presidente Toledo promoveu uma aproximação pragmática com os Estados Unidos por intermédio da Lei de Promoção Comercial Andina e Erradicação das Drogas (ATDEA). Antes do fim de sua gestão e após negociações em separado, Toledo assinou um Tratado de Livre Comércio (TLC) com os Estados Unidos em 2005, o que não o poupou de muitas críticas internas.

Num balanço geral, o saldo do governo Toledo foi equilibrado. Os maiores problemas que herdou, as disparidades sócio-econômicas internas e o déficit de representatividade política, não foram resolvidos. A popularidade presidencial acabou engolida pelo fracasso das reformas para reverter a excessiva centralização do Estado e pela ausência de melhor redistribuição da riqueza. Seus maiores acertos, a manutenção da estabilidade institucional, o ajuste da economia para a atração de investimentos, a promoção de parcerias comerciais vantajosas e a propulsão à integração regional, contudo, formaram uma âncora de estabilidade e segurança que fortaleceu as bases da democracia peruana.

---

<sup>29</sup> Assim, “em geral, o chefe do Estado é responsabilizado por essas carências, pois a centralidade política dele e o inflamado culto ao presidencialismo contribuem para firmar a idéia de que esses defeitos existem por “falta de vontade política” ou desinteresse presidencial para remediá-los e colocar as coisas em seu devido lugar” (COTLER, 2009, p. 178).

### 3.2. As Eleições de 2006 e a Guinada Moderada à Esquerda

A campanha presidencial de 2006 foi pautada por críticas de todos os lados ao governo Alejandro Toledo: a descentralização fracassada, a pobreza persistente, a aproximação comercial com os Estados Unidos, os escândalos de corrupção, a tentativa de erradicação do cultivo da folha de coca e os desrespeitos aos direitos humanos por parte das forças de segurança. Segundo pesquisas da época, 60% da população acreditavam que formas autoritárias de governos eram justificáveis se resolvessem seus problemas de desigualdade e pobreza. Essa postura deu margem para o aparecimento de candidatos *outsiders* que se aproveitaram para ecoar sua pregação contra a legalidade institucional<sup>30</sup>.

A polarização acabou centrando-se em torno de três candidaturas: a do ex-presidente Alan García (APRA), tradicional representante da centro-esquerda e com um discurso crítico à aproximação com os Estados Unidos e a favor de uma política social mais assertiva; a de Lourdes Flores (UN), opção segura para os grupos empresariais mais conservadores; e a de Ollanta Humalla (UPP)<sup>31</sup>, militar reformado do Exército peruano, um elemento surpresa que trouxe para a disputa uma pregação nacionalista sem cores ideológicas muito definidas. Embora tenha amealhado mais votos no primeiro turno, Humalla acabou ultrapassado por Alan Garcia nas pesquisas de intenção de voto para o segundo turno. Os apoios dos presidentes Hugo Chávez (Venezuela) e Evo Morales (Bolívia) ao candidato da UPP acabaram surtindo um efeito polarizador, favorável a García.

Apresentando-se com uma plataforma de mudança responsável e moderada, com um forte apelo social e humanista, o ex-presidente Alan Garcia acabou sendo uma opção agregadora. García também trazia incertezas porque havia assumido a presidência do Peru pela primeira vez em 1985, com apenas 35 anos de idade, quando se apresentou como um salvador messiânico com

---

<sup>30</sup> Vecchione, 2007, p. 305.

<sup>31</sup> A presença de Humalla no cenário político peruano pode ser um indicador de que o populismo, mais do que um fenômeno de transição de uma sociedade tradicional agrária para uma sociedade urbano-industrial, característica quase sempre presente nos diversos teóricos do fenômeno (como observado por Octavio Ianni ao analisar as obras de Gino Germani, Torcuato S. Di Tella, Jorge Graciarena e Francisco Weffort, em *A Formação do Estado Populista na América Latina*, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991, pp. 26-34), seja, na verdade, uma lógica social e, por conseguinte, uma forma de construir o político, como argumenta Ernesto Laclau (2005) em *On Populist Reason*.

fortes inclinações populistas. Tendo em vista sua trajetória política intempestiva e, naturalmente, a situação desastrosa em que deixou o país em 1990, com hiperinflação, terrorismo e caos social, García também precisou equilibrar o discurso, mostrando-se confiável ao mercado e aos investidores. Prometeu um choque de investimentos públicos, programas de combate à pobreza e um plano ambicioso de descentralização política.

### 3.3. A Estabilidade Macroeconômica Peruana

O Peru que Alan García herdou de Alejandro Toledo difere muito daquele que entregou ao seu sucessor, Alberto Fujimori, em 1990. Ao contrário da realidade das décadas anteriores, marcadas pela quase falência do Estado, perda da esperança no futuro e pelos abusos autoritários de um autocrata de triste lembrança, o Peru de 2006 era mais estável, institucionalizado, urbanizado, economicamente diversificado e bem inserido na economia globalizada.<sup>32</sup>

Seu papel na geopolítica regional estava longe de ser desconsiderado, constituindo um ponto de equilíbrio para a viabilização de uma América do Sul estável, democrática e sustentável numa região cindida em torno de visões de mundo antagônicas.<sup>33</sup> A relativa estabilidade político-institucional, entre os anos de 2000 e 2009, permitiu ao Peru dar um grande salto e registrar índices macroeconômicos excepcionais.<sup>34</sup>

O dinamismo industrial, comercial e agrícola tem estimulado a modernização das paisagens urbanas e rurais. Na região metropolitana de Lima, que se estende numa faixa de cerca de 100 quilômetros ao longo da costa e é o centro político, administrativo, econômico e cultural do Peru,

---

<sup>32</sup> Seymour (1981) lançou a famosa teoria sobre a modernização, pela qual se faz a relação direta entre crescimento econômico, difusão da educação e mobilidade social com desenvolvimento democrático. Contudo, a fragilidade desta argumentação foi brilhantemente apontada por Samuel P. Huntington em *Political Order in Changing Societies* (1968) quando argumentou a importância da democracia como processo e a necessidade de instituições políticas coesas e estáveis a fim de que o crescimento econômico e a busca por ordem se dêem por meio de um regime democrático. Huntington tinha como quadro empírico as mudanças sociais e políticas na América Latina e buscava explicar o porquê do retorno ao modelo autoritário de via militar em sociedades recém-democratizadas ou democracias mais antigas no subcontinente. As lições de Seymour e Huntington ilustram a importância das conquistas econômicas e sociais (Seymour), bem como a da estabilidade institucional (Huntington), nos anos Toledo.

<sup>33</sup> Fausto, 2009.

<sup>34</sup> “O Novo Tigre Latino-Americano”. *Isto é Dinheiro*, São Paulo, 17 dez. 2007.

concentrando um terço da população, os efeitos desse dinamismo são visíveis não apenas na ampliação do poder aquisitivo da população de classe média e média baixa, mas na própria fisionomia da velha “*Ciudad de los Reyes*”, fundada em 1535 pelos espanhóis.

O afluxo de recursos permitiu à grande Lima, o terceiro maior aglomerado urbano da América do Sul, dotar-se de uma malha viária semelhante à das grandes cidades latino-americanas, como Bogotá e Buenos Aires. O distrito financeiro de San Isidro, onde estão localizadas as sedes das principais empresas nacionais e multinacionais, tornou-se um canteiro de obras e lembra o cenário da região do Brooklin, em São Paulo. Em localidades costeiras, a secular perenidade do sistema hidrográfico do Pacífico tem sido superada pelo emprego das mais modernas tecnologias israelenses de irrigação por gotejamento. Em Ica, ao sul de Lima, emerge uma nova, moderna e próspera agricultura, um celeiro verde para abastecimento e exportação.

Registrou-se na década de 2000 um renascimento do mercado interno, um crescimento espetacular do setor exportador e a menor inflação da América do Sul. Os últimos três anos foram particularmente excelentes para a economia peruana, colocando-a no topo do *ranking* dos países latino-americanos e, com exceção da China, da bacia do Pacífico. Antes da crise norte-americana dos créditos hipotecários de alto risco (*subprime*), o país apresentava política fiscal expansionista, apesar da manutenção de superávits fiscais, taxa de câmbio real constante e alto acúmulo de reservas internacionais, na casa dos 31 bilhões de dólares. Em 2008 houve um aumento de 52% nos investimentos públicos totais e de 123% nos investimentos de governos locais e regionais. Em dois anos e meio, as exportações duplicaram de tamanho, ao passo que desde o início do governo Alan Garcia, estima-se que foram criados 1 milhão e 800 mil postos de trabalho no país.<sup>35</sup>

A abertura da economia, ainda nos anos 1990, fez com que as parcerias externas se diversificassem. O ambiente econômico externo, notadamente o crescimento vertiginoso da China, elevou a procura por recursos naturais. A participação das exportações na formação da riqueza nacional saltou de 16% para 29% nos últimos 9 anos, num impressionante crescimento anual de 24%.<sup>36</sup> O investimento externo direto cresceu de US\$ 800 milhões em 2000 para mais de US\$ 5,3 bilhões em

<sup>35</sup> Carvalho, Almeida et al, 2009, pp. 57-58.

<sup>36</sup> Uma das razões para isso está nas sucessivas altas dos preços de *commodities*, entre os anos de 2002 e 2008. Boa parte dessas altas consecutivas se devem ao consumo de um só país, a República Popular da China. Nesse sentido, Demétrio Magnoli assinala que na “condição de

2007, mostrando a confiança do mercado na solidez da economia. O resultado foi um crescimento médio do Produto Interno Bruto de 6,5% ao ano entre 2001 e 2008, com picos de 8% em 2006, 9% em 2007 e 9,8% em 2008.<sup>37</sup>

Uma questão que se coloca é se seria sustentável esse ciclo de expansão ou se, ao contrário, o crescimento não seria fruto de uma bolha inflada pelo preço das *commodities*. Moisés Naím (2009) argumenta que os países em desenvolvimento que se especializam numa pauta restrita de produtos primários para atender ao mercado internacional acabam crescendo menos, em média, no longo prazo, do que aqueles que diversificam mais sua economia.<sup>38</sup> Mesmo quando ocorre um crescimento alimentado pela venda de matérias-primas - continua Naím - são raros os casos em que há uma conversão dessas riquezas em benefícios sociais plenos para a população. Levando isso em consideração, os governos de Alejandro Toledo e Alan García comprometeram-se com uma política econômica que manteve a inflação controlada e as contas públicas equilibradas. Segundo o Banco Mundial, o Peru tem um dos menores riscos soberanos da América Latina, num patamar de 273 pontos em 2008, índice abaixo aos 426 pontos da média regional.<sup>39</sup> Ou seja, na avaliação das agências de classificação de risco, o Estado peruano tem baixa probabilidade de decretar moratória e não honrar seus compromissos financeiros<sup>40</sup>. Em 2007, a inflação medida ficou em torno

---

país-fábrica em acelerada expansão, a China realiza importações cada vez maiores de matérias primas minerais e de combustíveis”, de modo que “os preços médios dos minérios metálicos experimentaram fortes aumentos nos primeiros cinco anos do século XXI (...) bom para o Brasil, Rússia, Austrália, África do Sul, Canadá, Chile, Peru e Zâmbia.” (MAGNOLI, Demétrio. *O Grande Jogo – política, cultura e idéias em tempos de barbárie*. Rio de Janeiro: Ediouro, 2006, p. 150, grifo nosso).

<sup>37</sup> THE WORLD BANK GROUP. World Development Database 2009 (PERU), [www.worldbank.org/pe](http://www.worldbank.org/pe), < acesso em 11/08/2009 >.

<sup>38</sup> Naím, 2009.

<sup>39</sup> Segundo Canuto e Santos (2003, p. 9), através do “risco-soberano as agências buscam avaliar a capacidade e a disposição de um governo servir integralmente a sua dívida nos prazos e condições acordados com os credores quando da contratação do empréstimo. O resultado desta avaliação é sintetizado em classificações, que são estimativas da probabilidade de um dado governo entrar em moratória, o que significa não apenas a suspensão do pagamento dos juros ou principal da dívida na data de seu vencimento, mas também sua troca ou reestruturação ‘involuntária’.” É importante notar ainda - segundo os autores - que “as classificações soberanas referem-se somente a capacidade e disposição do governo central honrar suas dívidas com credores privados. São, portanto, uma estimativa do risco-soberano e não se referem aos créditos bilaterais e de instituições multilaterais como o Banco Mundial e o FMI (Bhatia, 2002) ou diretamente à probabilidade de inadimplência dos governos subnacionais, empresas estatais ou privadas.”

<sup>40</sup> Canuto & Santos, 2003.

de 2%, uma das menores entre os países emergentes. Graças a este desempenho, o fisco peruano arrecadou mais e manteve um bom fluxo de caixa.

A estratégia de ajuste fiscal implicou numa sensível elevação da carga tributária, que passou de 12,2% para 15,6% do Produto Interno Bruto (PIB) entre os anos 2000 e 2008, possibilitando superávits fiscais de 3,1% em 2007 e 2,1% do PIB em 2008. A dívida pública também tem sido mantida sob controle, baixando de 46% para 29,6% do PIB entre 2001 e 2007, atingindo seu menor índice, 24%, em 2008. O déficit público de 2,1 % do PIB em 2000, herdado da era Fujimori, foi atacado com vigor e transformado num superávit fiscal de 2,0% em 2007, colocando o Peru numa rota bastante confortável de expansão de investimentos e reforço das reservas internacionais para enfrentamento de contingências no cenário global.

O Peru vem enfrentando a crise de 2008-2009 com sólidos indicadores macroeconômicos, empresas em situação gerencial bastante saudável, uma economia integrada e um sólido portfólio de investimentos públicos e privados. De fato, como se esperava, a crise financeira abalou vários setores produtivos entre o quarto trimestre de 2008 e o segundo trimestre de 2009, com a queda nos preços dos metais e nas receitas governamentais.<sup>41</sup> Houve uma redução nas pressões inflacionárias, crescimento do déficit em conta corrente e deterioração dos termos de troca no comércio exterior.

Segundo o *Banco Central de Reserva Del Perú*, os preços das exportações caíram 24,7% em relação à média de janeiro a novembro do mesmo ano. Em decorrência das limitações advindas dos acordos de livre comércio, especialmente com Estados Unidos, Canadá e Singapura, o Peru não dispõe de margem para manobrar tarifas de importações. Ademais, houve ainda desvalorização do câmbio, medidas para atenuar a escassez de crédito, como a redução do compulsório, manutenção da taxa de juros, além de anúncios de novos investimentos em construção civil e programas sociais.<sup>42</sup>

Em síntese, a política econômica do Peru nos últimos anos tem sido muito cautelosa e conservadora, com vigilância constante sobre a moeda e gerenciamento prudente

---

<sup>41</sup> De acordo com os dados do INEI, as exportações peruanas em 2008 foram de aproximadamente 31,5 bilhões USD; as quatro principais categorias de produtos da pauta de exportação peruana foram: minérios (cobre, prata, ouro, etc), petróleo, pescados e produtos agrícolas. Já a sua pauta de importação é composta basicamente por bens de consumo (duráveis e não duráveis), bens de capital e alimentos. <http://www1.inei.gob.pe/web/aplicaciones/siemweb/index.asp?id=003> <acesso em 20.08.2009>

<sup>42</sup> Carvalho, Almeida e al, 2009, pp. 57 e 58.

das contas públicas.<sup>43</sup> Houve uma sensível flexibilização na política fiscal com Alan García, sem abrir mão do controle da inflação, do superávit fiscal e do acúmulo de reservas internacionais, o que acabou tendo um impacto positivo na resposta peruana à crise financeira global. O ambiente após a crise mostra-se bastante promissor, pois os consumidores e empresários têm deixado transparecer confiança, o comércio exterior tem se recuperado e o governo tem reagido proativamente com um pacote de estímulos que incluem investimentos e ampliação de programas sociais a fim de evitar um retrocesso nas conquistas recentes, preservando o emprego e a renda.

### 3.4. O Labirinto Político do Presidente Alan García (2006-2009)

Prestigiado pela presença de lideranças da América do Sul e de representantes de um grande número de países na cerimônia de posse, Alan García assumiu o seu segundo mandato na presidência peruana em 28 de junho de 2006. Formou seu primeiro gabinete ministerial com políticos independentes, técnicos competentes e figuras respeitadas<sup>44</sup>, resistindo às tentações de aparelhamento do Estado com elementos de seu partido.<sup>45</sup> Manteve as bases da política econômica ortodoxa de Toledo, principalmente nas áreas fiscal e monetária.<sup>46</sup> O ambiente externo altamente favorável à

<sup>43</sup> “Estabilização e inserção na economia internacional são necessárias, mas por si sós não farão do Peru um Estado democrático moderno. Com elas o país conseguiu seu fio de Ariadne. A saída do labirinto peruano depende da adoção firme de medidas para melhorar a capacidade gerencial do Estado, promover o gasto público eficiente, difundir o crescimento econômico, incorporar os segmentos sociais mais pobres ao mercado formal e oferecer condições propícias ao pleno desenvolvimento da sociedade civil.” (Luís Antônio Gusmão, Valor Econômico, 24/09/2007).

<sup>44</sup> Sobre o funcionamento do governo nos sistemas presidencialistas sul-americanos, Inácio e Nuno (2005, p. 16) ressaltam que, na designação do gabinete ministerial, “o leque de alternativas disponíveis para o presidente inclui a formação de gabinete unipartidário, apartidário ou a formação de uma coalizão governista”.

<sup>45</sup> “Por isso, o Partido Aprista foi acusado de “hegemônico”, “totalitário”, inclinado a monopolizar sub-repticiamente o controle do governo, incapacitando o Executivo. Poder-se-ia dizer que o APRA tendia a constituir um poder paralelo ao governamental, criando tensões entre o partido e o Executivo, que se via impossibilitado de administrar a situação política do país, pois, a partir do Legislativo, o APRA podia tomar medidas que contrariassem as suas. (COTLER, 2006, p. 220).

<sup>46</sup> Tal estabilidade e manutenção das políticas públicas de um governo para o outro, transformando-as em políticas de Estado, são a pedra de toque do êxito das reformas, como aponta Stephan Haggard (1997, p.96): “Sem essas alianças tácitas ou explícitas entre os políticos, as elites tecnocráticas e os que têm a ganhar com o esforço reformador, as tentativas de reformas estão fadadas ao fracasso”. No mesmo sentido, observe-se o que diz o economista colombiano José Antonio Ocampo (2004, p. 2004): “Un contexto caracterizado por la estabilidad y la consistencia de las políticas ofrece, por lo tanto, un mayor grado de predictibilidad y alarga el horizonte temporal para la adopción de decisiones de individuos, empresas y autoridades, y, por las mismas razones, facilita el buen funcionamiento de la democracia”.

expansão das exportações permitiu um crescimento econômico superior a 8% ao ano entre 2006 e 2008, acúmulo recorde de reservas internacionais, crescimento da construção civil, bonança no varejo e investimentos robustos em mineração e agricultura.

Mas a governabilidade não tem sido uma tarefa simples para García, assim como não o foi para Alejandro Toledo. O atual presidente promoveu três mudanças ministeriais desde 2006 e deu continuidade à política de contenção de protestos, manifestações e greves de Toledo, reafirmando a autoridade governamental através do uso de medidas de exceção. Nos primeiros meses da administração, os índices de popularidade presidencial caíram de 60% para 40% em virtude do lento cumprimento das promessas de campanha. Em julho de 2007, ondas de protestos culminam em greve geral, com a morte de quatro pessoas nas repressões às manifestações.<sup>47</sup>

Apesar dos bons resultados da economia, a queda nos índices de pobreza tem sido lenta e irregular. Mal distribuída, a riqueza de uma minoria alimenta ressentimentos e divergências nas regiões da serra e da selva. Depreende-se daí ser o grande norte do governo administrar o complexo fosso entre o país que está ganhando com a globalização e a outra metade, formada por elementos deslocados e excluídos, imersos na pobreza.<sup>48</sup> E para alcançá-los, García e seus ministros têm se esforçado para viabilizar um enfoque mais agressivo e persistente no desenvolvimento das terras além das Cordilheiras Central e Oriental, nos departamentos de onde residem as populações mais alijadas dos processos sócio-econômicos.

As populações tradicionais do altiplano e da Amazônia peruana resistem às pressões modernizadoras advindas da agricultura de exportação, concentrada nos vales costeiros, e à intensificação da exploração dos recursos naturais nos quais o país se destaca pela prodigalidade. Em agosto de 2008, milhares de indígenas protestaram com barreiras em estradas contra dois decretos presidenciais que regulamentavam investimentos privados em regiões da Amazônia peruana. García decretou estado de emergência em várias províncias e o Congresso acabou votando pela revogação das duas leis. Outros protestos eclodiram ao longo do ano, mostra da insatisfação da

---

<sup>47</sup> Abraham F. Lowenthal. O primeiro ano do governo Alan Garcia. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 28 jul. 2007, Internacional).

<sup>48</sup> Em agosto do mesmo ano, um forte terremoto com epicentro no sul do Peru deixou um saldo de 540 mortes e dezenas de milhares de desabrigados, devastando uma das regiões mais pobres do país.

população mais pobre. O governo tem investido recursos expressivos na expansão da presença militar e social do Estado, para fortalecer o poder público e isolar grupos desestabilizadores.<sup>49</sup> Mas considerando ser o comércio de cocaína uma das maiores fontes de recursos ilegais no Peru, a ligação entre narcotraficantes e guerrilheiros ainda não desapareceu.

Alan García tem perseguido táticas imediatistas, impactantes e midiáticas em detrimento de uma estratégia de longo-prazo, o que se traduz num planejamento governamental lacunoso, na implementação problemática de políticas públicas e no desvirtuamento das promessas de campanha em prol de governabilidade.<sup>50</sup> Em julho de 2008, veio à tona um escândalo relacionado a um esquema irregular de concessão da exploração de petróleo e que envolveu figuras próximas ao presidente, além do primeiro-ministro Jorge Del Castillo. A crise política resultou na saída do ministro de Energia, Juan Valdívia, e na posterior renúncia coletiva de todo o ministério.<sup>51</sup>

As tentativas de reformas na rede de proteção social avançam em velocidade incompatível com sua importância para o equilíbrio social do país. As políticas governamentais para reativar a agricultura de grande escala na região andina e amazônica têm tentado melhorar a infra-estrutura e a produtividade em pequenas e médias propriedades, mas esbarram invariavelmente em problemas técnicos e burocráticos. O gargalo não são os recursos, abundantes nos cofres do tesouro central e dos governos locais,

---

<sup>49</sup> Em outubro de 2008, um ataque violento a um comboio militar no sudeste do país matou 19 pessoas, entre soldados e civis, levantando suspeitas do envolvimento de remanescentes do grupo *Sendero Luminoso*.

<sup>50</sup> “Enquanto o crescimento econômico atinge velocidade de cruzeiro, fica evidente que seus resultados se distribuem de maneira desigual favorecendo as camadas médias e altas da costa, que, desde o início, contavam com ativos maiores e melhores; nessas condições recrudescem a abafada oposição ao governo a manifestar-se, primeiramente, só nas pesquisas, mas ela chega também a adquirir expressões muito agressivas como greves regionais e bloqueios de estradas. Não obstante, essas manifestações locais não alcançam tradução política. A organizada bancada aprista aproveita a fragmentação político-partidária para fazer alianças pontuais que, por alguns momentos, conseguem fazer baixar a temperatura no Congresso e tornar estéreis os esforços para (re)constituir frentes partidárias capazes de enfrentar organizadamente García e a APRA” (COTLER, 2009, p. 185.).

<sup>51</sup> Sobre isso, é interessante o entendimento de Cheib (2005, p. 6) sobre o sistema presidencialista de governo: “Presidential institutions, thus, are simply not conducive to governments capable of handling the explosive issues that populate the political agenda in many countries. These issues make governing difficult under any circumstances. Governing becomes almost impossible when the institutional set up generates governments with weak legislative support and parties and politicians whose dominant strategy is to act independently. Given the lack of constitutional solutions to the crises, political actors have no choice but to appeal to those with guns to intervene and put an end to their misery”.

mas a falta de pessoal capacitado para gastá-los adequadamente em projetos de interesse da população.

O ano de 2009 tem sido o mais difícil de Alan García. Em junho, o presidente enfrentou uma séria crise resultante da conflagração entre forças de segurança e grupos de indígenas e camponeses ocorridos na Amazônia peruana, que resultaram num saldo de 35 mortos e dezenas de feridos. A crise reproduziu o mesmo cenário do ano anterior e o ambiente se agravou com a convocação de uma greve geral. Além disso, as guerrilhas rurais, fortalecidas com os recursos oriundos do narcotráfico, também voltaram a planejar atentados contra alvos do Estado. Em setembro, um ataque contra um helicóptero militar do Exército foi classificado pelo governo como ação terrorista de grupos guerrilheiros. Alan García experimenta enorme desaprovação popular, agravada com as crises sociais e políticas recentes, e se equilibra sobre uma delicada coalizão governamental. A aparente inação do governo diante do quadro de instabilidade mostra que a presidência da República está sob imensa pressão, divida quanto a avançar com as reformas modernizadoras do país ou paralisá-las. Esse cenário cria um ambiente de vácuo político que desmoraliza o Executivo, cria bolsões de resistência ideológica às reformas econômicas de segunda geração e abre espaço para o retorno à cena de extremistas, como Ollanta Humalla, e de figuras atreladas ao passado autoritário recente, como a deputada Keiko Fujimori, filha do ex-presidente.

### **3.5. A Agenda de Desenvolvimento Social**

A combinação de estabilidade econômica, crescimento e arrecadação tributária em escalas jamais vistas têm permitido ao governo central peruano direcionar os dividendos da prosperidade para infra-estrutura, logística, reservas internacionais e programas sociais. O afrouxamento dos controles financeiros de agências centrais, administrações regionais e governos municipais tem favorecido a injeção de recursos públicos no desenvolvimento nacional. Mas a inexperiência, a lentidão e o despreparo dos gestores públicos locais são obstáculos que impedem a chegada de grande quantidade de verbas às localidades mais remotas.<sup>52</sup> Embora recursos não falem para gastar, há diversos gargalos a serem enfrentados, como a demanda não atendida de

---

<sup>52</sup> Vargas Llosa, 2007.

novos projetos, falta de técnicos, esbanjamento de dinheiro, corrupção e ineficiência de alguns programas sociais.<sup>53</sup>

Segundo o Banco Mundial, os avanços sociais dos últimos anos foram inquestionáveis. A pobreza recuou 12,4 pontos entre 2004 e 2008, de 48,6% para 36,2% da população. A miséria teria caído 4,5% no mesmo período, de 17,1% para 12,6%. A taxa de mortalidade infantil, um dos principais indicadores de desenvolvimento social, baixou de 33/1.000 para 21/1.000 nascimentos entre 2000 e 2006, índice ainda considerado alto para um país de renda média, ao passo que a expectativa de vida média subiu de 69,2 para 71 anos entre 2000 em 2006.<sup>54</sup> Diante disso, é necessário manter uma perspectiva realista, com otimismo cauteloso, diante da prevalência do subdesenvolvimento em grande parte do país. Apesar da queda nos índices de pobreza, metade dos peruanos ainda vivia em condições precárias no ano de 2006.<sup>55</sup> As chances de uma criança nascida numa família pobre do altiplano não chegar aos cinco anos de idade ainda são elevadas. Comparada a uma criança de classe média peruana, ela teria duas vezes menos chances de freqüentar uma escola primária e apenas um terço de chance ter abastecimento de água potável ao longo da vida.

Entre 2000 e 2008, período de forte crescimento econômico, a população peruana também cresceu de 25,6 para 29 milhões de habitantes e os seus problemas tradicionais ainda persistem. A falta de uma estratégia sustentável e simétrica de desenvolvimento regional espelha a divisão econômica e social entre o Peru da costa, da serra e da selva. Tal realidade se reflete nos recorrentes protestos que explodem em diversas regiões e que ameaçam as matrizes organizacionais que garantem a estabilidade das instituições do Estado peruano.

Dentre as ações que poderiam ser sugeridas para ampliar o alcance do desenvolvimento social, estão a maior descentralização político-administrativa, o fortalecimento das redes cidadãs, a transparência e o controle social dos orçamentos, oferta de mais bens públicos para os hipossuficientes e de uma renda mínima básica, a promoção de segurança alimentar e nutricional, a reorganização dos serviços públicos, aumentos

---

<sup>53</sup> Segundo o Instituto Econômico Peruano, o país precisaria desembolsar uma quantia de 22 bilhões de dólares para ter uma infra-estrutura comparável à do Chile.

<sup>54</sup> THE WORLD BANK. Peru Country Brief, disponível em <http://web.worldbank.org/>, <acesso em 11/08/2009.

<sup>55</sup> “Versão peruana do PAC vai devagar”, *Valor Econômico*, São Paulo, 14 ago., 2007, Internacional.

substanciais do salário mínimo e a implantação de um programa unificado de transferência condicionada de renda similar ao do Brasil. Muito embora tenha havido um aumento da classe média, o Peru ainda não dispõe de uma boa malha de proteção social.<sup>56</sup> O governo do Peru e o Banco Mundial têm mantido uma parceria duradoura no planejamento, execução e avaliação de políticas públicas em agricultura, serviços judiciários, direito de propriedade, transporte urbano, irrigação, saúde das gestantes, melhoria da educação e da rede de proteção social, gestão e competitividade fiscal, abastecimento de água e saneamento.<sup>57</sup> Segundo dados comparativos, o Peru apresenta um dos índices mais altos de matrícula na educação primária, secundária e superior na América Latina.<sup>58</sup> Na perspectiva do escritor peruano Mario Vargas Llosa, a educação pública de qualidade deveria ser o vetor central da estratégia social do governo, pois a falta de capital humano perpetua a exclusão e alimenta uma inquietação social contínua.<sup>59</sup> A educação gera externalidades positivas para a sociedade e eleva o patamar de competitividade internacional do país, garantindo crescimento e elevação da renda.

Em suma, aperfeiçoar a arquitetura das políticas governamentais, universalizar o sistema de bem-estar social<sup>60</sup> e direcionar mais recursos para

---

<sup>56</sup> Franzoni (2007, p. 28) classifica o sistema de bem-estar peruano como sendo do tipo informal-assistencial, pois *“la mayoría de la población dependen solo de arreglos familiares y comunitarios para la producción del bienestar, y lo hacen en el marco de mercados laborales y políticas públicas excluyentes. Solo una pequeña parte accede a transferencias y servicios públicos destinados al combate a la pobreza y solo otra pequeña parte resuelve sus necesidades a través del intercambio mercantil. Em uno de los dos, las políticas públicas son residuales. El resultado Es un régimen de bienestar informal. Es el caso de Guatemala, Ecuador, El Salvador, Perú, Colombia e Venezuela”*.

<sup>57</sup> O organismo tem sugerido medidas para aperfeiçoar o alcance e a eficiência dos sistemas nacionais de saúde, educação e assistência social, enquanto o governo peruano tem direcionado mais dinheiro para programas de combate à pobreza (*JUNTOS, FONCODES, FONIPREL, Construyendo Perú, Vaso de Leche e PRONA*), inclusive com um sistema integrado de metas e aferimento de resultados.

<sup>58</sup> A esse respeito, ver relatório da UNESCO: [http://www.anui.es/servicios/p\\_anui/publicaciones/revsup/res117/ftext15.htm](http://www.anui.es/servicios/p_anui/publicaciones/revsup/res117/ftext15.htm)

<sup>59</sup> Vargas Llosa, 2007.

<sup>60</sup> Esse aperfeiçoamento e verticalização da arquitetura normativo-institucional refletem uma preocupação com a consolidação de uma democracia que seja dialógica e consensual. A dialogicidade democrática é uma referência ao modelo teórico proposto por Anthony Giddens (1995, p. 130), pois *“cria formas de intercâmbio social que podem contribuir substancialmente, talvez até decisivamente, para a reconstrução da solidariedade social (...) ela se ocupa da promoção da cosmopolitização cultural e é uma peça fundamental daquela ligação entre autonomia e solidariedade”*.

setores sociais hipossuficientes e vulneráveis são estratégias centrais nas quais o governo peruano deveria se aprofundar em sua política social.<sup>61</sup>

#### 4. Dimensões e Eixos da Inserção Internacional Peruana

Os dirigentes democráticos peruanos pós-Fujimori compreenderam que o ambiente internacional<sup>62</sup> favorecia uma política externa mais diversificada e integracionista, respaldada pela estabilidade política e econômica.<sup>63</sup> Na América do Sul, o Peru buscou uma inserção regional qualificada para abrir novas frentes de integração e melhorar o relacionamento com vizinhos com os quais possuía um histórico de desentendimentos.<sup>64</sup> Situado no ocidente sul-americano, banhado pelo oceano Pacífico, fazendo fronteira com cinco países e pertencente, simultaneamente, à bacia amazônica e ao espaço andino, com a terceira maior extensão territorial (1.285.215 km<sup>2</sup>), quarta maior população da América Latina e Caribe (28 milhões de pessoas)<sup>65</sup> e sexta economia do subcontinente, com um Produto Interno Bruto (PIB) de 107,3

<sup>61</sup> Para Benjamin Friedman (2009), as sociedades são movidas pela confiança e o otimismo em relação ao futuro. Enquanto as crises geram as sementes de conflitos sociais e põe em xeque os fundamentos da democracia, o crescimento econômico continuado, ao ser acompanhado de um aumento sustentável e equilibrado da renda, cria as bases de uma sociedade mais tolerante, generosa, aberta e democrática.

<sup>62</sup> Recorrem-se aqui aos conceitos e categorias de sociedade internacional e comunidade internacional preconizados pela Escola Inglesa das relações internacionais, especialmente os estudos de Hedley Bull (1995, 9-13). Enquanto a sociedade internacional corresponde ao ambiente maior das relações entre Estados, a comunidade internacional corresponde às relações interestatais onde há valores e objetivos em comum. Por conseguinte, a noção de pertencimento tende a aumentar.

<sup>63</sup> Adotamos aqui a definição de política exterior de Javier Pérez Cuellar (1997, pp. 13-14), “...la política exterior es el conjunto de posiciones y acciones que adopta un Estado en su relación con otros Estados o en el seno de organismos internacionales con la finalidad de preservar su seguridad, sus intereses e influencia”. Por relações internacionais, adotamos a definição de Adriano Moreira (2005, p. 71) “...relações entre entidades políticas, a maior parte delas governando um povo que não é uma Nação, e relações entre entidades privadas sujeitadas a entidades políticas diferentes, assim como as relações entre entidades privadas e entidades políticas de que não estão dependentes”.

<sup>64</sup> Como em outras constituições latino-americanas, a Constituição Política do Peru (CPP), em seu artigo 44 coloca como medida programática do Estado peruano a integração da América Latina (bem como a necessidade de coordenar a política externa peruana com as suas zonas fronteiriças).

<sup>65</sup> A esses dados acrescentem-se a taxa de crescimento por casal de 1.6% e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,788 (2006), segundo informações do *Instituto Nacional de Estadística e Informática de Perú*, <http://www.inei.gob.pe/> <acesso em 22.08.2009>. Ver também dados do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) no Peru: <http://www.pnud.org.pe/frmDatosIDH.aspx> <acesso em 22.08.2009>.

bilhões de dólares que vem logo atrás de Brasil, Argentina, Venezuela, Colômbia e Chile. Esse é o quadro geopolítico do Peru.

A situação geográfica é um dos primeiros condicionantes da política externa desse país, isto é, o posicionamento e as ações do Estado peruano no espaço das relações internacionais<sup>66</sup>. A partir dessa realidade concreta, percebem-se os vetores inerentes da diplomacia peruana, que são a bacia pacífica, o espaço andino, o espaço amazônico, o subcontinente sul-americano e o hemisfério ocidental. Caso se adicione a inserção sócio-cultural<sup>67</sup> desse país, são quatro os principais vetores: a comunidade dos países de língua espanhola, a comunidade latino-americana, a comunidade ameríndia<sup>68</sup> e a comunidade dos países em desenvolvimento.<sup>69</sup> A composição das condicionantes geográfica, econômica e cultural – compreendidas numa perspectiva histórica – forma a identidade internacional<sup>70</sup> do Estado peruano,

---

<sup>66</sup> Por relações internacionais adotamos a definição de Adriano Moreira (2005, p. 71): “...relações entre entidades políticas, a maior parte delas governando um povo que não é uma Nação, e relações entre entidades privadas sujeitadas a entidades políticas diferentes, assim como as relações entre entidades privadas e entidades políticas de que não estão dependentes”.

<sup>67</sup> No plano sócio-cultural, os vetores correspondem às seguintes entidades das quais o Peru participa: Conferência Ibero-Americana (CIA); Associação Latino-Americana de Integração (ALADI); Sistema Econômico Latino-Americano (SELA); Grupo dos 77 e a coalizão G-20 na Organização Mundial do Comércio, coalizão surgida na reunião preparatória em Cancún no ano de 2003.

<sup>68</sup> As representações político-culturais da comunidade ameríndia dão-se por meio de organizações não-governamentais, representações em organizações intergovernamentais (como no caso da Comunidade das Nações Andinas por meio do Conselho Consultivo dos Povos Indígenas, criado em 2007) e movimentos sociais. Dado a sua forma difusa e plasmada não indicamos aqui nenhuma representação.

<sup>69</sup> Os vetores externos correspondem às seguintes composições plurilaterais/regionais nas quais o Peru está inserido: **Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC** – sigla em inglês), da qual se tornou membro na Cúpula de Kuala Lumpur, na Malásia, em 1998; **Comunidade Andina de Nações (CAN)**, da qual é membro desde sua criação pelo Acordo de Cartagena de 1969; **Organização do Tratado de Cooperação Amazônica**, de cujo **Tratado de Cooperação Amazônica** é signatário desde a sua criação, em 3 de julho de 1978, e membro da organização superveniente que tem sede em Brasília desde 14 de dezembro de 1998; **Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)**, do qual se tornou membro associado em 2003; **União Sul-Americana de Nações (UNASUL)**, organização que ajudou a onstituir, desde 23 de maio de 2008; **Organização dos Estados Americanos (OEA)**, sendo o Peru um dos membros signatários do Tratado de Bogotá (1948); **Grupo do Rio**, do qual foi um dos fundadores, constando sua assinatura na Declaração de Guadalajara de 1991.

<sup>70</sup> Por identidade internacional, nos valemos do conceito desenvolvido por Celso Lafer (2007). Ao se referir à formação da identidade internacional do Brasil, Lafer a associa à escala continental, à posição no espaço sul-americano, ao poder de potência média e à busca do desenvolvimento. A geografia, a circunstância, o poder e os objetivos do Estado forjam a dita identidade internacional. Percebemos que a mesma *rationale* aplicada ao Peru fornecerá uma identidade próxima, mas com peculiaridades.

que ao ser inserido numa dada realidade, enseja o seu modelo de inserção internacional. Considerando-se esses vetores inerentes à política externa peruana, há três eixos geográficos centrais: (i) o pacífico-asiático, (ii) o pacífico-norte americano e o (iii) sul-americano. Neles há nações com as quais o Peru vem estabelecendo parcerias estratégicas num modelo de diplomacia seletiva<sup>71</sup>, respectivamente, (i) China e Japão, (ii) Estados Unidos e Canadá e (iii) Brasil.

Denota-se que o critério de seletividade é fortemente econômico, ou seja, o interesse nacional peruano<sup>72</sup>, tal qual entendido, se dá na busca da melhor inserção possível nos mercados consumidores (potenciais e reais) dos produtos peruanos de sua pauta de exportação. Essa forma de compreensão do interesse nacional e o modelo de política exterior conseqüente muito se assemelham ao paradigma *respice pollum* (“olhar o centro”) desenvolvido pelo antigo presidente colombiano Marcos Fidél Suárez no início do século XX<sup>73</sup>. Esse paradigma corresponde a uma perspectiva de formulação de política externa tendo em conta as possibilidades fornecidas por um Estado ou grupo de Estados maiores<sup>74</sup>. Curiosamente, outro presidente colombiano, Alfonso López Michelsen, de meados do século XX, ofereceu um paradigma alternativo: o *respice similia*<sup>75</sup> (“olhar o semelhante”), que corresponde à perspectiva de formulação de política externa tendo em conta as possibilidades fornecidas por um Estado ou grupo de Estados em condições semelhantes de desenvolvimento sócio-econômico.

Assim, enquanto o *respice pollum* se dá num eixo vertical de poder, o *respice similia* se dá num eixo horizontal. Indubitavelmente, a realidade é

<sup>71</sup>Esse modelo de diplomacia foi conceitualmente desenvolvido e apresentado pelo diplomata Roberto Campos ao governo de João Batista Figueiredo, como “parceria seletiva”; sua não implementação deveu-se ao fato de Roberto Campos ter sido preterido por Saraiva Guerreiro no Ministério das Relações Exteriores. (CAMPOS, 1994, p. 1014).

<sup>72</sup>“O interesse nacional, como conceito, pode ser entendido como a promoção do interesse de um Estado independente pelos cidadãos ou governantes, reduzindo enormemente a parte das paixões no trato social (...) daí também que, numa forma que não é rara, a discussão sobre interesse nacional se concentre nas questões econômicas.” (RIBEIRO, 2008).

<sup>73</sup>BERNAL-MEZA, Raúl. *América Latina em el Mundo*. Buenos Aires: Grupo Latinoamericano, 2005. p. 282.

<sup>74</sup>Um Estado que adotou modelo/paradigma semelhante de política externa é o Chile, numa continuidade acentuada desde o regime Pinochet (1973) até os dias atuais, em grande medida pela decisão do grupo hegemônico da política interna chilena, a “Concertação”. Esta decisão foi um dos pontos fulcrais que qualificou a forma que se deu a transição democrática no Chile. BERNAL-MEZA, Raúl, *op. cit.*, p. 293-294.

<sup>75</sup>BERNAL-MEZA, Raúl, *op. cit.*, p. 282.

mais complexa do que a possibilidade de representação cartesiana. Contudo, o governo atual peruano vem adotando um modelo mais híbrido de política externa, onde a projeção política é buscada tanto quanto a econômica, destoando do método *low profile* mais consentâneo com o paradigma *respice pollum*.

#### 4.1. Os Eixos Pacífico-Asiático e Pacífico-Norte-Americano

Os eixos pacífico-asiático e pacífico-norte americano da política externa peruana estão satisfatoriamente consolidados, enquanto que o sul-americano ainda está em desenvolvimento. As relações comerciais do Peru com a Ásia<sup>76</sup> foram da ordem de 10,35 bilhões de dólares em 2008<sup>77</sup>, incluindo China e toda zona da APEC. Com dois terços da população mundial, um contínuo e intenso aumento da renda *per capita*, em boa medida devido ao êxito econômico do modelo de inserção no sistema capitalista globalizado, a Ásia representa um importantíssimo mercado consumidor, especialmente de produtos primários. A chancelaria peruana teve visão de longo prazo e perspicácia na consecução de seus interesses nacionais ao buscar maior acesso a esses mercados consumidores na década de 1990. O processo contínuo de aumento do preço das *commodities* nos últimos dez anos (suspenso apenas pela recente crise econômica, mas já em início de reversão), e a exitosa forma de aproximação ao eixo pacífico-asiático (com tendência à maior aproximação com a China)<sup>78</sup>, são elementos importantes nos fundamentos do atual quadro econômico peruano.

A construção de um “Arco Pacífico” de estabilidade, democracia e segurança entre os países americanos banhados pelo Pacífico (Chile, Peru, Panamá, México e Canadá) começou a ganhar impulso em 2007, em grande parte como contraposição à Alternativa Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA), liderada pela Venezuela. Além da questão geopolítica envolvida, tal bloco poderia viabilizar uma proteção unificada desses países no comércio com a Ásia e reforçar as estratégias de desenvolvimento econômico-social de cada um dos membros.

---

<sup>76</sup>Valemo-nos aqui apenas das relações com China, Coréia do Sul, Japão e Taiwan, respectivamente os maiores parceiros econômicos do Peru na região.

<sup>77</sup> Fonte: MRE.

<sup>78</sup> A China e o Peru assinaram um Tratado de Livre Comércio em 28/04/2009, sendo que este é o segundo tipo de acordo que a China assina com um país latino-americano depois do Chile.

As relações bilaterais entre Peru e Chile acumulam uma densa pauta de desentendimentos em decorrência dos limites territoriais e marítimos. A perda de território para o Chile no século XIX faz parte da construção da identidade nacional peruana e é periodicamente evocada nas eleições. A questão central reside no fato de que o Congresso Nacional do Peru aprovou, em 2005, uma lei que estabelece a linha de domínio de base para a medição das duzentas milhas do mar territorial, às vésperas de o país se tornar signatário da Convenção das Nações Unidas para o Direito do Mar (COVEMAR)<sup>79</sup>.

Segundo Vecchione (2007), o ato unilateral se deu em retaliação à negativa chilena em fazer um *mea culpa* pela venda de armas ao Equador no conflito contra o Peru década de 90, pois era um dos Estados garantes do Protocolo de Paz, Amizade e Limites do Rio de Janeiro (1942) e, como tal, estava juridicamente obrigado a manter total neutralidade no conflito. O Chile protestou, pois viu na decisão uma ameaça à soberania sobre seu mar territorial, que encolheria cerca de 37.900 km<sup>2</sup>. A controvérsia provocou um abalo nas relações bilaterais, mas foi encaminhada diplomaticamente graças à boa sintonia dos dois países em torno da promoção da democracia e da estabilidade como políticas de Estado. A prisão de Alberto Fujimori no Chile, em 2005, país que também vive um processo de acerto de contas com o passado autoritário recente, e sua extradição para o Peru, também se tornou um fator determinante para a melhoria das relações bilaterais.

Embora o eixo pacífico-norte-americano há muito tempo venha sendo um importante vetor da política externa peruana, ele ganhou recentemente forte impulso graças aos tratados de livre comércio com os Estados Unidos e o Canadá<sup>80</sup>. Por isso compreende-se uma postura menos crítica do Estado peruano frente ao processo iniciado pela Iniciativa das Américas em 1991, por meio do qual se deram as discussões para a implementação de uma Área de Livre Comércio nas Américas (ALCA). Posição destoante daquela de economias mais complexa, onde as manufaturas, o setor de serviços e a área de tecnologia têm mais peso - como nos casos do Brasil e da Argentina. Para efeito de comparação, o comércio exterior entre Peru e Estados Unidos em 2006 era de aproximadamente 450 milhões de dólares. Em 2008, esse montante já havia subido para 1,3 bilhões de dólares.<sup>81</sup>

<sup>79</sup> Assinada em 10 de dezembro de 1982 em Montego Bay (Jamaica), a Convenção entrou em vigor internacionalmente a 16 de novembro de 1994.

<sup>80</sup> O Tratado de Livre Comércio entre Peru e Estados Unidos foi assinado em 12 de abril de 2006 e promulgado pelos Estados Unidos em 14/12/2007. O Tratado de Livre Comércio entre Peru e Canadá foi assinado em 27 de janeiro de 2008, entrando em vigor no Canadá em 01/08/2009.

<sup>81</sup> Dados do MRE.

## 4.2. O Eixo Sul-Americano e a Aproximação com o Brasil

O Peru parece ter compreendido a necessidade de abrir-se à circunstância sul-americana, agregando à região um projeto diplomático multidimensional que desloca a ênfase do isolamento do subespaço andino para um conjunto mais ampliado de nações. Na nova escala de atuação peruana, a América do Sul deixou de operar meramente com componentes diplomáticos, jurídicos e políticos ao incorporar uma dimensão econômica ampliada que envolve comércio, produção, logística e infraestrutura<sup>82</sup>. Em 2000, na cidade de Brasília, por iniciativa do Ministério das Relações Exteriores do Brasil (Itamaraty), instaurou-se a I Reunião de Presidentes Sul-Americanos<sup>83</sup> (RPSA). A RPSA aproveitou a oportunidade histórica de ser a primeira reunião exclusiva de todos os Chefes de Estado sul-americanos<sup>84</sup> e incorporou o novo componente econômico ampliado por meio da Iniciativa de Integração da Infra-Estrutura da Região Sul-Americana (IIRSA)<sup>85</sup>. Quatro anos depois, na cidade de Cochabamba, Bolívia, a III RPSA resultaria na criação da Comunidade das Nações Sul-Americanas (CASA), posteriormente denominada UNASUL<sup>86</sup>. Em 2003, o Peru foi aceito como membro associado do MERCOSUL e passou a gozar dos benefícios de melhor acesso a um mercado consumidor de quase 250 milhões de pessoas<sup>87</sup>. Em 2007, iniciaram-se as obras de interligação do Brasil ao Pacífico por meio de um sistema rodoviário multinacional denominado corredor bi-

---

<sup>82</sup> Esse componente econômico ampliado inova sobre o paradigma cepalino do regionalismo aberto aventado ao longo dos anos 1980 e 1990. Não se tratava apenas de reorganizar o espaço regional latino-americano a fim de inseri-lo em conjunto no sistema econômico internacional, mas se incluiria um elemento de integração física com um esboço de projeto político uníssono.

<sup>83</sup> As origens dessa iniciativa são remotas, alcançando o Pacto ABC (Argentina, Brasil e Chile) do Barão do Rio Branco e o projeto da Área Livre de Comércio Sul-Americano (ALCSA).

<sup>84</sup> Com exceção da Guiana Francesa, por ser um departamento ultramarino da República da França.

<sup>85</sup> Inovadora, arrojada e necessária, a IIRSA é um marco histórico em todos os projetos de integração regional do Hemisfério Sul na medida em que comporta uma carteira de projetos em diversos níveis de infra-estrutura, tanto em termos de modalidade de infra-estrutura (transporte, comunicação e energia) como em termos de região (eixos amazônico, platino, andino, atlântico e pacífico), por meio de uma agenda de implementação da vasta carteira de projetos. Os anos de 2010 e 2014 são os horizontes de atuação. Para a primeira parte (2010), foram escolhidos 331 projetos prioritários. Os recursos para a IIRSA vêm principalmente do Banco Mundial e do Fonplata, onde o Peru tem papel relevante. [www.iirsa.org](http://www.iirsa.org) <acesso em 20.08.2009>

<sup>86</sup> Um momento muito importante que denota o novo papel dos arranjos regionais sul-americanos além do paradigma do regionalismo aberto foi a posição comum por meio da UNASUL frente à última diretiva da União Européia sobre imigração irregular (Declaração de Santiago de 23/05/2008), dado que todos os países da região possuem considerável comunidade de seus nacionais na União Européia.

<sup>87</sup> Soma aproximada da demografia dos países membros.

oceânico, capaz de dotar o Brasil e o Peru com uma condição que na América do Sul apenas a Colômbia goza, ou seja, acesso aos dois grandes oceanos. A participação peruana nos processos de integração física e energética no continente, cujo marco principal é o IIRSA, visa não apenas articular a Amazônia, sua principal fronteira de recursos naturais, ao comércio internacional, mas ajudar na uniformização do desenvolvimento regional.

À medida que as redes de interdependência vão se adensando no horizonte sul-americano, o tratamento econômico, seletivo e *low profile* dos anos de Alejandro Toledo vai sendo substituído pela atuação mais assertiva (e às vezes polêmica) de Alan García. Ao quadro em gestação de um novo modelo de cooperação e de integração são inseridas componentes ideológicas, projetos alternativos de integração<sup>88</sup> e novos conflitos, ora por trazerem novos temas conflitantes, ora por revisitarem antigos conflitos. Nesse meio, a atitude diplomática peruana passa a reivindicar um papel mais ativo, coordenando interesses, promovendo certas propostas e refutando outras.

A emergência de um eixo Brasil-Peru é uma das maiores inovações da política externa peruana nos últimos anos. De acordo com Cervo (2007)<sup>89</sup>, o Brasil desenvolveu suas relações com a região sul-americana em dois eixos e em duas regiões, quais sejam, Argentina (região da Bacia do Prata) e Venezuela (região da Bacia Amazônica). Por razões que vão da complementaridade econômica às posições e empenhos dos respectivos estadistas, o eixo com a Argentina tornou-se uma realidade na década de 1980<sup>90</sup> e com a Venezuela vem sendo construído na última década<sup>91</sup>. Ao lado desses dois eixos principais, há razões e as oportunidades para se empreender um terceiro eixo nas relações brasileiras no subcontinente sul-americano: o Peru. Ele não vem a ser um eixo substitutivo, mas complementar aos outros empreendimentos diplomáticos brasileiros.<sup>92</sup>

<sup>88</sup> Faz-se menção explícita aqui à Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA).

<sup>89</sup> *Relações Internacionais da América Latina*, São Paulo: Saraiva, 2007, 2ª edição.

<sup>90</sup> Declaração de Iguazu, 30 de novembro de 1985.

<sup>91</sup> Na Cúpula de Córdoba em 2006, a Venezuela integrou-se como sócia do MERCOSUL, todavia, ainda pendente a aprovação pelos Poderes Legislativos do Paraguai e Brasil.

<sup>92</sup> A respeito dos meios utilizados para aferir a importância recíproca entre estados e em conjunto com o nível de interferência que essa parceria implica na consecução dos objetivos de cada parte (o que irá justificar o emblema de “estratégico”), citamos Karl Wolfgang Deutsch (1982): “A importância recíproca entre as unidades é indicada pelo peso e volume relativos das transações realizadas com elas – ou seja, comércio, viagens, troca de correspondência e outros tipos de comunicação; pelo grau com que essas transações extrapolam os níveis que por acaso poderiam ser esperados e pela extensão das unidades participantes; finalmente, pelo grau de covariação entre seus efeitos sobre quaisquer duas diferentes unidades políticas participantes”.

As relações bilaterais entre Brasil e Peru são multidimensionais na medida em que comportam interesses econômicos, políticos, sociais e que lhes dão uma qualidade estratégica<sup>93</sup>. Isso se refletiu no plano de política externa peruana, que dedicou um ponto exclusivo para o Brasil (Ponto 4)<sup>94</sup>. O comércio exterior entre os dois países é da ordem de 3,1 bilhões de dólares (2008)<sup>95</sup>. O Brasil já é o primeiro parceiro comercial do Peru na América Latina e o terceiro no mundo, atrás apenas de Estados Unidos (1º) e China (2º). Já os investimentos diretos brasileiros na economia peruana são da ordem de 335 milhões de dólares (2006), o que representa aproximadamente 10% dos investimentos diretos totais do Brasil<sup>96</sup>. Em contrapartida, o Peru promoveu investimentos diretos no Brasil da ordem de 429 milhões de dólares (2007)<sup>97</sup>. Ainda que isso revele uma enorme discrepância frente às diferenças de economia (o PIB brasileiro é aproximadamente 12 vezes maior do que o peruano), em 2009 foi acertada uma série de acordos e memorandos para investimentos privados e públicos brasileiros no Peru<sup>98</sup>. Ao passo que existem no Brasil cerca de 20.000 peruanos, há 3.000 brasileiros no Peru<sup>99</sup>. Isso denota a densa dimensão consular<sup>100</sup> da política bilateral entre os dois Estados.

---

<sup>93</sup> A respeito dos meios utilizados para aferir a importância recíproca entre estados e em conjunto com o nível de interferência que essa parceria implica na consecução dos objetivos de cada parte (o que irá justificar o emblema de “estratégico”), citamos Karl Wolfgang Deutsch: “A importância recíproca entre as unidades é indicada pelo peso e volume relativos das transações realizadas com elas – ou seja, comércio, viagens, troca de correspondência e outros tipos de comunicação; pelo grau com que essas transações extrapolam os níveis que por acaso poderiam ser esperados e pela extensão das unidades participantes; finalmente, pelo grau de co-variação entre seus efeitos sobre quaisquer duas diferentes unidades políticas participantes” em *Análise das Relações Internacionais*, 2ª. Ed. Brasília: UnB, 1982.

<sup>94</sup> Dados do MRE.

<sup>95</sup> MRE <http://www.rree.gob.pe> <acessado em 20.08.2009>

<sup>96</sup> Estatísticas de comércio exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

<sup>97</sup> Conforme relatório do Banco Central do Brasil sobre investimentos estrangeiros direto.

<sup>98</sup> Entre os quais podemos citar a previsão de investimento por parte da Eletrobás de 4 bilhões de dólares na geração de energia hidroelétrica, os investimentos da Petrobrás e os empréstimos no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) às empresas nacionais como Natura, Fiat, Biosintética, Gerdau, Perdigão e outras dentro do programa de apoio à internacionalização de empresas brasileiras do BNDES.

<sup>99</sup> Estatísticas do relatório sobre comunidades peruanas no exterior de 2005 e do relatório de brasileiros no mundo de 2008 elaborados pelo Ministério de Relações Exteriores do Brasil. Faz-se mister ressaltar a forma como o Brasil vem atuando nos últimos 20 anos o tema da imigração ilegal em território nacional. Nesse período o Brasil promoveu duas grandes anistias, que possibilitaram a convalidação do estado irregular de dezenas de milhares de estrangeiros em território nacional.

<sup>100</sup> O Brasil está entre os 12 principais destinos da imigração peruana (11º). Em 2005 entrou em vigor o acordo sobre facilitação para o ingresso e trânsito de nacionais entre Peru e Brasil, com isso o Brasil se tornou o único país sul-americano que não exige visto para peruanos seja a

Ademais, somam-se dois componentes simbólicos importantíssimos. Primeiro, o entendimento de alto nível entre os presidentes Alan García e Luiz Inácio Lula da Silva, expresso em reuniões bilaterais e multilaterais. Segundo, a visão positiva das comunidades de segurança e de política externa peruanas quanto à capacidade do Brasil de coordenar e dirimir conflitos na região sul-americana, valendo-se de hábil diplomacia pelos diversos meios de solução pacífica de controvérsia. O caso mais latente é a neutralidade e capacidade de mediação do Brasil no conflito entre Equador e Peru, encerrado num tratado de paz<sup>101</sup>. Portanto, as desconfianças mútuas oriundas das desinteligências entre rumos ideológicos dos regimes militares de ambos os países nas décadas de 1960 e 1970 estão definitivamente enterradas.

No que tange ao Estado brasileiro, trata-se de um país de superlativos quando se analisa o contexto sul-americano. Maior população, território, economia, dotado de uma burocracia estatal de alto nível e domínio tecnológico em diversas áreas de ponta<sup>102</sup>. Por isso o Peru promoveu um projeto de parceria estratégica com o Brasil em 2003 como um dos pontos de convergência entre os vetores e os eixos da política externa peruana. Segundo Macieira (2007), o sistema econômico peruano muito teria a ganhar com a abertura de um grande eixo de circulação de mercadorias e pessoas na Amazônia, viabilizando uma rota interoceânica alternativa ao Canal do Panamá e um motor de desenvolvimento de alta potência para toda a região.

Em suma, a chancelaria peruana vem se mostrando muito exitosa dentro do modelo proposto de diplomacia e de inserção internacional, consolidando-se como o esteio de uma política externa que busca operar entre a *respice polum* e a *respice similia*, mirando o futuro pela lente dos vetores condicionais e dos eixos proteiformes. Os desafios nessa “*era de gigantes*” são inúmeros, mas o Peru revela-se um Estado que se vale das forças centrífugas da globalização como o amálgama necessário à sua heterogênea composição social e econômica.<sup>103</sup> É pela inserção internacional que o estado peruano constrói o seu futuro e redefine a sua identidade internacional.

---

turismo e a negócios (dados do MRE). De acordo com Luiz Feldman (2009), a presença constante e crescente da comunidade brasileira alhures vem promovendo a “consularização da prática diplomática brasileira”.

<sup>101</sup> Fernando Henrique Cardoso mais tarde admitiu que este foi o “auge” de sua diplomacia presidencial. CARDOSO, Fernando Henrique. *A Arte da Política*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006. p. 637

<sup>102</sup> O geopolítico estadunidense Parag Khanna classifica o Brasil como o “pólo sul” das relações internacionais latino-americanas; tais densidades lhe conferem uma elevada força centrípeta na região. KHANNA, Parag. *O Segundo Mundo*. Intrínseca: Rio de Janeiro, 2008. p. 209

<sup>103</sup> GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Desafios Brasileiros na Era dos Gigantes*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.

## 5. Considerações Finais

O Peru de hoje é uma nação em busca de sentido integrador. A experiência histórica revela que a alma de um país pode suportar tudo, menos a falta de um significado para a sua existência. Essa privação de uma força motivadora pode gerar vacuidade, tédio e desagregação de solidariedades. Onde residem os principais desafios para a superação do subdesenvolvimento num prazo histórico razoável e a consolidação da estabilidade, da democracia e da equidade social no Peru? Dotado de instituições políticas relativamente estáveis, grande potencial humano, vastos recursos naturais e capacidade de projeção internacional, o país precisa construir um projeto de consenso mínimo entre as suas principais forças políticas e sociais, tal como se deu no Chile nos anos 1990.<sup>104</sup> Mas como a agenda pública fragmentada, se arrasta desperdiçando oportunidades, permitindo que focos de crise política, corrupção e má gestão minem os pilares da credibilidade das instituições do Estado e abram um fosso entre o país real e o país ideal<sup>105</sup>.

O futuro político do Peru, portanto, permanece incerto. Sabe-se que a política econômica parece ser um ponto consensual, pois seus resultados são tidos como positivos pela maioria da população. O acordo de livre comércio com os Estados Unidos, já em vigor, tornou a economia peruana ainda mais aberta. Na atual conjuntura regional, o país está cercado por dois países instáveis do eixo bolivariano (Bolívia e Equador), dois países com regimes estáveis (Brasil e Chile) e um país ainda em guerra civil (Colômbia), o que traz implicações para o alinhamento de sua política externa. As crises internas recorrentes também têm feições transfronteiriças. A aliança política do presidente venezuelano Hugo Chávez com o candidato ultranacionalista Ollanta Humalla, nas eleições presidenciais de 2006, e o apoio do presidente boliviano Evo Morales aos levantes indígenas peruanos mostram uma interferência nos

---

<sup>104</sup> A consensualidade faz referência ao modelo proposto por Lijphart. Tal esforço é a resposta peruana aos desafios impostos pelo multiculturalismo de sua sociedade, pelas diferenças sócio-econômicas erguidas na condição periférica de sua inserção internacional e pela diversidade geográfica de seus espaços. Legados pretéritos que erguem os muros do presente, aos quais o futuro oferece a escada da democracia para transpô-los.

<sup>105</sup> Segundo Peter Evans (2004), “é a ausência de estruturas burocráticas que levam ao pesadelo utilitarista do Estado, caracterizado por um conjunto de autoridades que visam a seus próprios interesses, usando os seus cargos para propósitos de maximização individual. Os Estados ineficientes são caracterizados precisamente pela falta de normas burocráticas e padrões previsíveis de relações dentro do aparato do Estado. Até os Estados mais eficientes precisam lutar para manter as normas e as estruturas burocráticas”.

assuntos internos peruanos.<sup>106</sup> Para Chávez, a eleição de Humala representaria a adesão do Peru ao eixo bolivariano, fortalecendo suas pretensões de hegemonia regional. Na perspectiva de Morales, o altiplano peruano é a extensão do espaço cultural e imaginário pertencente aos povos quéchuas e aimarás, que também habitam a Bolívia, justificando sua defesa dos levantes indígenas.

A inclusão dos indígenas continua um tema central e delicado. Os riscos de uma conflagração étnica continuam presentes. Todavia, jamais existiram tantas oportunidades objetivas de inclusão social dos povos do altiplano como hoje. O que se percebe é que enquanto não se criar um ambiente de entendimento político que permita uma deliberação racional e democrática acerca dos custos sociais e ambientais do aproveitamento das riquezas nacionais peruanas, haverá espaço para a ação de grupos radicais e para a interferência externa de governos que se aproveitam desse quadro. A desigualdade pífida entre as populações dos entes subnacionais peruanos aponta para a necessidade de uma ambiciosa reforma descentralizadora, não apenas a pretexto apenas de conter as radicalizações políticas, mas que distribua melhor os recursos da nova fase de prosperidade do país.

O modelo de Estado unitário está virtualmente esgotado e prejudica a articulação de interesses das populações da costa, da serra e da selva, fazendo prevalecer o peso político e econômico de Lima, que concentra um terço da população nacional. No plano administrativo, é preciso desobstruir artérias políticas, burocráticas e institucionais para elevar a qualidade do desenvolvimento social e ambiental. Preencher esses espaços vazios com reformas institucionais abrangentes é um dos eixos para a formação de um Peru mais democrático e de uma sociedade política mais transparente e responsável.<sup>107</sup>

O Peru está no mundo e o mundo está no Peru. A identidade internacional dessa nação ancestral no século XXI vincula-se ao aprofundamento da

---

<sup>106</sup> Internamente, a oposição peruana parece estar dividida: Ollanta Humalla, candidato derrotado em 2006, não tem mais força galvanizadora e sofre uma rejeição de 50% nas pesquisas eleitorais. Além disso, 70% dos peruanos rechaçam a interferência do presidente venezuelano Hugo Chávez na política peruana. Keiko Fujimori, filha de Alberto Fujimori, lidera as pesquisas de opinião, mas pode ter suas pretensões presidenciais prejudicadas com o resultado do julgamento do pai, ainda em curso.

<sup>107</sup> Segundo Peter Evans (2004), “Estados eficientes combinam organização burocrática interna bem desenvolvida com relações público-privadas densas”.

reconstrução democrática, ao projeto de desenvolvimento bem sucedido e a uma política externa pragmática e integracionista.<sup>108</sup> Mosaico polifônico de vozes muitas vezes dissonantes, a nação peruana tem múltiplas identidades históricas e culturais que se complementam historicamente, refletindo os diferentes tipos de organização sócio-econômica. Um dos problemas centrais da equação política é harmonizar essas vozes regionais e reduzir seu grau de isolamento e assimetria, com diálogo interno e redução das desigualdades para a costura de retalhos regionais e a superação da fragilidade política.<sup>109</sup>

Contrariando as análises mais pessimistas, acredita-se que o Peru é um país que se encontra em posição de vanguarda, pois conseguiu contabilizar avanços importantes em termos de democracia, economia de mercado, estabilidade jurídica, abertura econômica, investimentos, respeito à propriedade e estímulo às empresas. A rejeição generalizada ao elitismo autoritário da era Fujimori reforçou a idéia de que é preciso haver um consenso político em torno da importância da reconstrução das instituições estatais, do desenvolvimento de políticas setoriais e da ampliação do investimento social, dentro dos marcos da democracia e da participação da sociedade civil.<sup>110</sup> Na singular síntese de Sérgio Fausto, o Peru de hoje está longe de ser um “*distante outro mundo*”. Ao escolher trilhar um caminho alternativo de moderação entre a utopia de um “*mundo andino*” fechado e a “*insensibilidade autoritária e neoliberal*”, ambas inimigas

---

<sup>108</sup> A agenda pública peruana na próxima década parece estar em sintonia com os desafios regionais. Segundo Julio e Saavedra (2004, p. 43), no século XXI “a América Latina enfrenta um triplo desafio: primeiro, resolver os problemas internos derivados dos altos níveis de pobreza e desigualdade social, baixos níveis de institucionalidade do Estado e, tradicionalmente, um alto nível de envolvimento das Forças Armadas na resolução de conflitos internos. Segundo, avançar em uma agenda de resolução de conflitos interestatais que reduza as percepções de ameaça vicinal e gere mecanismos de resolução de controvérsias de forma amistosa e pacífica. Terceiro, enfrentar conflitos do tipo interdoméstico de forma multilateral, concordando com agendas de trabalho ambiciosas, mas ao mesmo tempo, realistas quantas as metas a alcançar no curto e médio prazo.”

<sup>109</sup> Enfrentar essa desigualdade é desafio *par excellence* do Estado peruano, a fim de que possa superar o dilema apresentado por Adam Przeworski (2001, p. 355): “Qualquer que seja a razão, parece que a habilidade do Estado para reduzir as desigualdades econômicas e sociais é baixa nas sociedades onde a desigualdade é alta. Esta é uma armadilha de baixo nível: desigualdade leva o Estado a ser pobre e o Estado pobre não pode reduzir desigualdades”.

<sup>110</sup> “*During most of the twentieth century, one of Peru’s central problems was the acute polarization of various social and political projects. The distance between groups, sectors, and regions led to pendular and contradictory policies that in the long run made sustainable growth and equitable development impossible to attain. Now at last Peru has the possibility to follow a consistent policy course regardless of the differences among political parties and social classes*” (Tanaka, 2003: p. 245).

da democracia e do pluralismo, o povo peruano percebeu na mudança moderada e incremental, sem rupturas, a melhor maneira de fazer o país avançar na direção de um Estado democrático moderno, integrando seus três mundos geográficos.

### Referências Bibliográficas

BERNAL-MEZA, Raúl. *América Latina em el Mundo*. Buenos Aires: Grupo Latinoamericano, 2005.

BONILLA, Heraclio. O Peru e a Bolívia da Independência à Guerra do Pacífico. In: BETHELL, Leslie (org.). *História da América Latina: Da independência a 1870*. São Paulo: EDUSP, 2001.

BULL, Hedley. *The Anarchical Society – a study of order in world politics*. 2ª edição, New York: Columbia University Press, 1995.

CAMPOS, Roberto de Oliveira. *A Lanterna na Popa*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994.

CANUTO, Otaviano; SANTOS, Pablo Fonseca P. dos. *Risco-Soberano e Prêmios de Risco em Economias Emergentes*. Brasília: Ministério da Fazenda: Secretaria de Assuntos Internacionais, 2003.

CARDOSO, Fernando Henrique. *A Arte da Política*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. *Dependência e Desenvolvimento na América Latina – ensaio de interpretação sociológica*, 7ª. edição, Rio de Janeiro: LTC, 1970.

CARVALHO, Carlos Eduardo; ALMEIDA, Mariana et al. *A América Latina e a crise: impactos iniciais e primeiras reações*. In: Revista Política Externa, vol. 17, n. 3, Abr/Mai 2009.

CERVO, Amado Luiz. *Relações Internacionais da América Latina*. 2ª edição, São Paulo: Saraiva, 2007.

CHEIUB, José Antonio. Why are presidential democracies fragile. New Haven: Yale University, 2005.

COTLER, Julio. O paradoxo peruano: crescimento econômico e desaprovação política. In: *Revista DEP: Diplomacia, Estratégia e Política/ Projeto Raúl Prebisch*. Brasília, n. 9, jan./mar. 2009.

COTLER, Julio. *Peru: Classes, Estado e Nação*. Trad. Sérgio Bath. Brasília: FUNAG, 2006.

CUELLAR, Javier Pérez. *Manual de derecho diplomático*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1997.

DEUTSCH, Karl Wolfgang. *Análise das Relações Internacionais*, trad. Maria Rosinda Ramos da Silva, 2ª. Ed. Brasília: UnB, 1982.

EVANS, Peter. *Autonomia e Parceria: Estados e Transformação Industrial*. Trad. Cristina Bastos Tigre. Rio de Janeiro: UFRJ, 2004.

FAUSTO, Sérgio. Nem Chávez nem Fujimori. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 29 jul. 2009, p. 3.

FRIEDMAN, Benjamin. *As conseqüências morais do crescimento*. Trad. Renato Bittencourt. São Paulo: Record, 2009.

FRANZONI, Juliana Martínez. *Regímenes de bienestar em América Latina: ¿cuáles y cómo son?* Madri: Fundación Carolina – CeALCI, 2003.

FELDMAN, Luiz. *Os Três Atos da “consularização” da diplomacia brasileira* in *Revista Política Externa*, v. 17, n.4, mar/abr/mai 2009.

GUSMÃO, Luís Antônio, *Valor Econômico*, 24/09/2007.

GIDDENS, Anthony. *Para além da esquerda e da direita*, trad. Alvaro Hattner, São Paulo: Editora Unesp, 1995.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Desafios Brasileiros na Era dos Gigantes*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.

HAGGARD, Stephan. *Reforma do Estado na América Latina*, Rio de Janeiro: FGV, 1997.

HUNTINGTON, Samuel P. *Political Order in Changing Societies*, New Haven: Yale University, 1968.

IANNI, Octavio. *A Formação do Estado Populista na América Latina*, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

JULIO, Claudia Fuentes; SAAVEDRA, Claudio Fuentes. Vulnerabilidades de uma região pacífica: América Latina no começo do século XXI. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2004.

KHANNA, Parag. *O Segundo Mundo*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2008.

LAFER, Celso. *A Identidade Internacional do Brasil – passado, presente e futuro*. 2ª Ed. São Paulo: perspectiva, 2007.

LACLAU, Ernesto. *On Populist Reason*, Londres: Verso, 2005.

LLOSA, Mario Vargas. *Peru: com dinheiro, sem projetos*. Mario Vargas Llosa. O Estado de São Paulo, 01/07/2007.

LOWENTHAL, Abraham F. O primeiro ano do governo Alan Garcia. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 28 jul. 2007.

LIJPHART, Arend. *Modelos de Democracia – desempenho e padrões de governo em 36 países* trad. Roberto Franco, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

MAGNOLI, Demétrio. *O Grande Jogo – política, cultura e idéias em tempos de barbárie*. Rio de Janeiro: Ediouro, 2006.

MACIEIRA, Flávio Helmond. O Canal do Amazonas. O Globo, Rio de Janeiro, 20 jul. 2007.

MOREIRA, Adriano. *Teoria das Relações Internacionais*. Coimbra: Almedina, 2005.

NAÍM, Moisés. Petróleo pode ser uma maldição. *Valor Econômico*, São Paulo, 20 ago., 2009, A15.

OCAMPO, José Antonio. Economía para la democracia in *La democracia en América Latina – hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*. Buenos Aires: PNUD, 2004.

PRZEWORSKI, Adam. O Estado e o Cidadão in PEREIRA, Luiz Carlos Bresser, WILHELM, Jorge e SOLA, Lourdes, *Sociedade e Estado em Transformação*, São Paulo: Unesp, Enap e Imprensa Oficial, 2001.

RIBEIRO, Renato Janine. *Conceito de Interesse Nacional*. In: Revista Interesse Nacional, ano 2, nº 2, jul.-out, 2008, Cotia: Ateliê Editorial.

SEYMOUR, Martin Lipset. *Political Man: The Social Bases of Politics*, Baltimore: John Hopkins University Press, 1981.

SKOCPOL, Theda. *Estados e Revoluções Sociais: Análise Comparativa da França, Rússia e China*. Lisboa: Presença Editorial, 1979.

SOARES DE LIMA, Maria Regina; COUTINHO, Marcelo Vasconcelos. A América do Sul sob o signo da mudança. In: Soares de Lima, Maria Regina; Coutinho, Marcelo Vasconcelos (orgs.). *A Agenda Sul-Americana: Mudanças e Desafios no Início do Século XXI*. Brasília: FUNAG, 2007.

STEPAN, Alfred. *Os militares na política: as mudanças de padrões na vida brasileira*. Rio de Janeiro: Artenova, 1975.

TANAKA, Martín. The Political Constraints on Market Reform in Peru. In: Wise, Carol; Roett, Riordan. *Post Stabilization Politics in Latin America: competition, transition, collapse*. Washington: Brookings Institution, 2003.

THE WORLD BANK. *Peru Country Brief*, disponível em <http://web.worldbank.org/>, <acesso em 11/08/2009.

VACCHIONE, Marcela. A tentativa de mudar o mesmo: novos discursos e velhas práticas no Peru pós-Fujimori”. In: Soares de Lima, Maria Regina; Coutinho, Marcelo Vasconcelos (orgs). *Agenda sul-americana: mudanças e desafios no início do Século XXI*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007, pp. 287-88.

VARGAS LLOSA, Mario. Peru: com dinheiro, sem projetos. *O Estado de São Paulo*, 01 jul. 2007.

VERSÃO PERUANA DO PAC VAI DEVAGAR. *Valor Econômico*, São Paulo, 14 ago. 2007.



# Labirintos da Construção Nacional: instabilidade política e econômica no Peru

*Corival Alves do Carmo\**

*“A Palacio llega cualquiera, lo  
que importa es llegar a la  
conciencia del pueblo.”  
Victor Haya de la Torre*

## 1. Introdução

A periodização histórica é um tema bastante complexo e definir onde está ou começa o presente do Peru poderia ser objeto de um artigo específico. Podemos encontrar o presente nas reações do Peru à crise de 2008, ou ainda na posse do presidente Alan García, ou quem sabe poderíamos nos encontrar com o presente peruano no fim da ditadura de Alberto Fujimori. Para os fins deste ensaio o presente do Peru será buscado a partir do governo Velasco Alvarado. Este é um momento na história peruana onde o presente e o futuro se encontraram e se plasmaram num conjunto de transformações sócio-econômicas que deveriam ter retirado o Peru de seu passado. O projeto não obteve sucesso. Trazer o Peru para o presente da história do desenvolvimento do capitalismo mundial não se mostrou uma empreitada fácil, quanto mais projetar-se deste presente em direção ao futuro. O fracasso do governo Velasco Alvarado em construir um futuro para o Peru gera as relações sociais, a estrutura econômica que ainda agora encontramos no Peru. Falar deste instante do Peru é falar também da sua história, do seu passado e de um presente que continuamente bloqueia o futuro. Então as menções que se fazem aos últimos 40 anos da história peruana ou mesmo a períodos anteriores

---

\*Bacharel em Relações Internacionais e Ciência Política - UnB, mestre em Economia - Unicamp, professor dos cursos de Relações Internacionais do Unibero e da ESPM em São Paulo.

não se deve a uma concepção historicista, mas sim que o aprofundar-se nas condições presentes do Peru nos coloca diante do seu passado. Peru, o país do guano, o país das alpacas, o país dos incas, o país de Francisco Pizarro e dos colonizadores espanhóis, será ainda a nação dos peruanos?

Bendix aponta que a construção da nação é um processo que ocorre paralelamente ao desenvolvimento do capitalismo, é um processo de reconhecimento progressivo de direitos de cidadania que fazem com que aqueles que se viam fora da nação se identifiquem com ela e com seu Estado<sup>1</sup>. O Estado nacional moderno é resultado da extensão progressiva de direitos civis, políticos e sociais que forjam uma identidade nacional para coletividades amplas. Formadas por trabalhadores de todo tipo, rentistas, proprietários de terra, capitalistas. O Estado, que garante direitos e é restringido em sua ação pelos seus cidadãos, conquista a legitimidade de tomar decisões e agir em nome do interesse coletivo de todos os cidadãos, torna-se o intérprete do interesse nacional.

Ora, este Estado não existe no Peru. Estado inconcluso, sociedade inconclusa, nação inconclusa. Celso Furtado escrevendo sobre o Brasil da década de 1990 fala em construção interrompida para falar dos efeitos das políticas neoliberais sobre a nação brasileira. Diante da realidade peruana, constata-se um impasse muito mais profundo, muito mais trágico, a nação e a construção nacional se perderam nos labirintos da história peruana. O movimento de Velasco Alvarado que representou uma tentativa de criar esta de Nação, de encontrar-se com ela foi excessivamente curto para dar conta de uma realidade secular. Travado pela sua própria história, o Peru coloca-se periodicamente diante de impasses sócio-econômicos que até o momento tem se mostrado incapaz de solucionar. Indo ao encontro da frase de Haya de la Torre posta na epígrafe, os nomes que conquistam o poder no Peru se avolumam, vários adentram o Palácio, vários são de lá retirados à força, mas nenhum foi capaz de levar o Peru ao encontro de si mesmo, nenhum foi capaz de constituir uma hegemonia que desse origem à Nação peruana. O Peru continua a ser um país fragmentado.

Ao chegar ao Peru, os colonizadores encontraram um Estado. Uma sociedade estamental, hierárquica, sem os mesmos conhecimentos técnicos do colonizador europeu, mas capaz de manter um Império. Quando deixaram

---

<sup>1</sup> “No Estado-nação cada cidadão encontra-se numa relação direta com a autoridade soberana do país, em contraste com o Estado medieval, no qual essa relação direta é desfrutada apenas pelos grandes homens do reino. Por conseguinte, um elemento essencial da construção da nação é a codificação dos direitos e deveres de todos os adultos que são classificados como cidadãos. A questão é o quão exclusiva ou inclusivamente o cidadão é definido” (BENDIX, 1996, pp.109-110)

o Peru, os colonizadores abandonaram um Vice-reino em crise social e econômica, uma nova região independente, mas sem Estado, sem nação, sem identidade. Pode-se dizer que o “espaço geográfico” chamado Peru, como diz Julio Cotler (2006), jamais se recuperou do processo de conquista colonial, porque jamais reencontrou a sua identidade, preso entre a forte identidade cultural indígena originária do Império Inca, e os novos valores e objetivos introduzidos pelos colonizadores espanhóis. A sociedade “trazida” e implantada pela Espanha desagrega, destrói a grande civilização anterior, mas é incapaz de forjar uma nova base sobre a qual a identidade, a unidade do futuro Peru possa ser construída. O processo de independência, realizada a fórceps por Bolívar, porque a elite peruana era desejava de manter seus vínculos coloniais com a Espanha, apenas introduzindo reformas que ampliassem os ganhos da elite nativa no comércio internacional, não foi capaz de criar um Estado e menos ainda uma nação. O Peru que surge é supostamente um Estado centralizado, mas que de fato vive fragmentado. Toda legislação reformista que visa abolir as diferentes formas de servidão, ou mesmo escravidão, indígena é ignorada pelas lideranças regionais. Essa tradição já vinha do período colonial e se manteve, o contato entre o governo em Lima e as diferentes localidades do país era tênue, feito apenas através das lideranças locais que deveriam fazer cumprir as leis, mas que eram as mesmas que se beneficiavam com o seu descumprimento. O Peru se constituiu como nação independente tornando-se um tipo ideal de um Estado Oligárquico latino-americano.

Por um lado, o Peru era o tipo ideal do Estado oligárquico. Por outro era tipo ideal do modelo agrário-exportador. A economia peruana esteve desde o seu nascedouro voltada para fora. O fato do guano ter se constituído no principal produto de exportação do país nascente já mostra a fragilidade da inserção do país na economia mundial capitalista. Padrão de inserção que não irá se alterar significativamente ao longo dos seus mais de 180 anos de independência. Nem mesmo o período áureo para as economias latino-americanas, ou seja, o período posterior a crise de 1929 que permitiu uma expansão industrial da maioria das economias latino-americanas, ou pelo menos, viabilizou o despontar de uma vontade nacional em torno do desenvolvimento industrial produziu efeitos significativos na transformação sócio-econômica do país. Apenas na década de 60 do século XX, com algumas tentativas de reformas introduzidas por Fernando Belaúnde e, depois, com um programa quase revolucionário para uma sociedade como a peruana,

as reformas introduzidas por Velasco Alvarado. Mas as transformações aí introduzidas não tiveram continuidade, após o governo Velasco Alvarado o Peru retomou sua trajetória secular e na década de 1990 reafirmou com Fujimori a opção pela exportação de produtos primários.

As diferentes frações da sociedade peruana jamais se encontraram. Para as elites peruanas o sistema tem problemas, mas funciona. Da perspectiva dos negócios, a especialização em produtos primários pode ser extremamente lucrativa. Do ponto de vista dos setores marginalizados, a especialização em produtos primários tem significado a continuidade da marginalização. De fato, a ausência de uma visão dos interesses coletivos, a incapacidade de formular uma visão do interesse nacional peruano faz com que o próprio processo de modernização econômica agrave a situação social. O aprofundamento das relações capitalistas para fortalecer a economia exportadora agrava as tensões sociais do país, porque significa a perda de direitos tradicionais dos povos indígenas sem qualquer contrapartida de benefício social ou econômico.

Prisioneiro do peso passado, o Peru tem no presente modernizado as estruturas econômicas, mas sem romper com o passado, temos uma atualização do passado. Ao realizar esta opção, o Peru compromete o futuro.

Relacionando a crise, o passado e o presente, o teólogo Jürgen Moltmann escreveu:

*Qualquer crise traz à tona a interrogação sobre o futuro. Com efeito, na crise de tudo o que existe torna-se claro que o futuro não resultará sem mais do passado, que ele já não pode ser sua natural repetição ou continuação, mas nele se encontrará algo de novo. Com isto se impõe uma decisão ao presente, a qual não conhece antecedentes onde se originou. Desta decisão depende a forma do futuro, e tal decisão encontra sua forma na visão esperada ou temida, desejável ou abominável do futuro. Isso por sua vez significa que a decisão imposta ao presente deve surgir do sonho do futuro. A crítica do existente torna-o coisa do passado, e o liberta para a crise da decisão presente. Historicamente essa decisão está sempre ligada à utopia, a qual antevê as possibilidades e as tendências do futuro, antecipa-as e as insere na decisão atual. (MOLTMANN, 2005, p. 293).*

O Estado peruano tem se mostrado incapaz de dar uma resposta à crise que projete para sociedade peruana um futuro que represente a superação a

pobreza, da exclusão social, do subdesenvolvimento. Diferentemente de outros países latino-americanos onde está se consolidando uma concepção de desenvolvimento que projeta uma crescente inclusão social dos cidadãos, e a alteração dos limites estruturais de suas economias, o Peru ainda está perdido neste processo. Como veremos os diferentes programas econômicos dos quais o Peru foi vítima após o governo Velasco Alvarado não se preocuparam com a construção nacional peruana, com o futuro.

O desenvolvimentismo não fincou raízes no Peru nem no que se refere à transformação econômica nem em relação às mentalidades. Neste sentido, o Peru ainda se mostra sensível ao canto da sereia do crescimento baseado na especialização da exportação de produtos primários. Esta alternativa pareceu, na última década, a tábua de salvação para a economia peruana depois dos longos anos de crise econômica vividas durante o governo Fujimori. A valorização das commodities e o aumento da demanda dos produtos primários nesta primeira década do século XXI decorrente do excepcional crescimento chinês fez o governo peruano tanto de Toledo quanto de García apostarem na estratégia exportadora. As limitações desta estratégia não se tardaram em revelar nos conflitos sociais generalizados, na continuidade da pobreza, e nos efeitos da crise internacional iniciada em 2008 sobre o Peru.

A partir desta constatação as seguintes idéias serão desenvolvidas neste texto:

1. O Peru é um país fracionado socialmente. As diferentes frações de classes não foram capazes de forjar uma hegemonia. Há dominação sem hegemonia, e isso torna o uso da força um instrumento regular nas relações entre as classes dominantes e os setores populares, especialmente indígenas, e também nas relações entre os setores populares e o Estado. A questão indígena no Peru ainda é tratada fortemente como questão de polícia na medida em que os direitos dos índios não considerados.

2. A ausência de hegemonia fragiliza o Estado, porque fica evidente o seu caráter de classe, e deste modo, o Estado está sempre posto em xeque. Este questionamento se transfere para todo o sistema político que se torna instável e incapaz de garantir a governabilidade e forjar um consenso político sobre o Peru que se quer no futuro. Do mesmo modo inviabiliza o funcionamento da democracia no país.

3. O problema fundamental para o desenvolvimento sócio-econômico do Peru é a questão indígena. É preciso pensar como incluir os indígenas na

sociedade peruana sem que isso signifique simplesmente a imposição de um desenvolvimento capitalista forçado em suas comunidades. De fato, é preciso criar condições para que possam escolher a forma de inclusão, capitalista ou não. Mas também é necessário que se crie condições para que as tradições das comunidades indígenas não sejam uma barreira para o desenvolvimento do país.

4. A política econômica adotada a partir de Fujimori reafirmou o modelo primário-exportador ao mesmo tempo que promoveu um aprofundamento do desenvolvimento capitalista que aguçou as contradições sociais do país. Os governos posteriores, de Alejandro Toledo e Alan García aceitaram a opção pelo modelo primário-exportador. E García, no seu segundo mandato, opta por aprofundar a liberalização da economia.

Para o desenvolvimento destas idéias, o presente artigo se dividirá em três partes: a primeira faz uma exposição sobre a trajetória da economia peruana de desde a década de 1970 mostrando como a trajetória e as políticas governamentais foram basicamente definidas pelo impacto da conjuntura internacional sobre o país. A dependência externa se reflete numa fraqueza interna do Estado peruano que é incapaz de assumir uma agenda econômica a partir das demandas sociais internas. A gestão da economia passa a envolver sempre o uso da força para conter os descontentes. A violência social é generalizada no Peru, não apenas pelas guerrilhas, mas pela ação policial e militar para conter os protestos mesmo nos períodos democráticos do país. Aponta-se também que após o governo Velasco Alvarado houve um crescente comprometimento com o retorno do modelo primário-exportador.

Na segunda parte realiza-se uma análise dos conflitos sociais no Peru, centrando a análise na fragmentação social que impede uma visão unívoca sobre o futuro do país e o modelo de desenvolvimento peruano. O foco da análise será o conflito entre o governo Alan García e indígenas e camponeses, que retrata um problema que remonta ao período colonial. A solução introduzida pelo governo Velasco Alvarado não tiveram continuidade, então a reforma agrária que deveria ser a solução dos problemas peruanos criou novos entraves ao desenvolvimento ao difundir a pequena propriedade sem dar condições de produção competitivas. A garantia dos direitos das comunidades sobre a terra retira vastas extensões do mercado, ou seja, promove uma desmercantilização da terra sem que se estruture um modelo de desenvolvimento compatível com esta estrutura agrária.

## 2. A Nação bloqueada pelo modelo econômico

Já foi apontado o caráter primário-exportador da economia peruana até o terceiro quartel do século XX com relações sociais de produção herdadas do período colonial que mantiveram diversas formas de trabalho compulsório. Como o restante da América Latina na década de 1960, o Peru assiste a ascensão dos movimentos sociais, a formação de grupos políticos revolucionários, e o despertar de guerrilhas que lutam pela transformação da economia e da sociedade peruana. Os governos reformistas eleitos democraticamente mostram-se incapazes de atender simultaneamente as demandas internas por mudança e a dos grupos internos que desejam conservar tudo como dantes e a pressão internacional para conter qualquer ameaça revolucionária. Neste contexto ocorre a “Revolução das Forças Armadas” liderada pelo general Velasco Alvarado. Para o Peru representou uma verdadeira revolução<sup>2</sup>. Representa um marco na história do Peru, e, portanto será o ponto de partida para compreender o estado da economia peruana atual. Wilson Cano resume assim as reformas introduzidas pelo governo Velasco Alvarado,

*As mudanças, ao longo do período, foram quase todas radicais, sendo as principais: o reatamento de relações externas com o bloco socialista; a repatriação obrigatória de haveres monetários nacionais no exterior; a conversão compulsória, em moeda nacional, dos depósitos internos feitos em moeda estrangeira; a reforma das empresas, diferenciando-as institucionalmente como empresas sociais, particulares reformadas, pequenas e públicas; a reforma trabalhista, dando estabilidade de emprego e participação de gestão e de lucros; a reforma agrária (uma das mais radicais); a reformulação tarifária incorporando os últimos adicionais; a reforma tributária, com aumento da progressividade; o câmbio fixado (que permaneceu até 1975) e o controle de preços; a promoção de exportações, com*

---

<sup>2</sup> “A luta de classe entre o proletariado e a burguesia prosseguirá portanto inevitavelmente, mas sobre uma base material e social incomparavelmente mais avançada do que era no Peru de antes de 1968. O que confirma o caráter historicamente progressista do regime, que cumpriu tarefas democráticas e nacionais da revolução, embora limitando o alcance dessas transformações até o ponto em que permanecem compatíveis com o modo capitalista de produção.” (QUARTIM de MORAES, 2001, pp.167-168)

*diminuição e reintegração tributária; isenções tributárias e tarifárias para conter preços e para estimular produção interna da indústria básica; a instituição de Registro de Produção Similar Nacional; instituição de novas empresas estatais para administrar e executar o comércio exterior de vários setores. Não bastasse esse ousado programa, Alvarado consolidou a nacionalização das 200 milhas de mar, nacionalizou a indústria pesqueira e expropriou a IPC, ferindo fortemente os interesses privados norte-americanos. (CANO, 2000, p.472)*

O programa econômico de Alvarado deveria dar conta de alterar o modelo de desenvolvimento seguido pelo Peru desde o período colonial. Este foi o momento do nacional-desenvolvimentismo peruano. O país não se fechou ao investimento estrangeiro direto, mas impôs uma série de normas a serem seguidas pelas empresas e criou várias empresas estatais, Petroperu, Electroperu, Mineroperu, Pescaperu. Conforme Cano (2000, p.474), “A participação do Estado no investimento total, quem em 1960 era inferior a 10%, sobe para 50% em 1973-1974, caindo para 28% em 1979-1980.” Os dados mostram o esforço do Estado peruano sob Velasco Alvarado ser o *condottiere* do desenvolvimento econômico peruano, e ao mesmo tempo aponta para a rápida reversão liberal com a sua substituição pelo General Morales Bermudez em 1975. Houve uma industrialização do Peru que foi capaz de reduzir a participação da agropecuária no PIB de 23% em 1960 para 10% em 1980. Mas em 1980 40% dos empregos ainda eram no campo em comparação com 56% em 1960. No mesmo período a participação da indústria aumentou a participação no PIB de 30% para 42%. Mas os limites estruturais desta industrialização não podem ser ignorados. Por outro lado, a pobreza continuava generalizada no Peru, em 1979, 46% da população do país encontrava-se abaixo da linha de pobreza, sendo que na população rural este índice atingia 65%. (CANO, 2000, pp.474-475). Com o governo do general Morales Bermurdez o Peru se reaproxima do FMI, e altera a política econômica até então praticada e inicia a reversão do programa de desenvolvimento iniciado em 1968 privatizando, por exemplo, a Pescaperu. Obviamente, as novas políticas não foram capazes de solucionar a crise econômica do Peru, ao contrário, a agravaram, especialmente para a população já que o ajuste econômico ortodoxo envolveu uma forte compressão salarial.

Evidentemente, neste cenário, as pressões pela democratização do regime cresceram, as divergências no interior das Forças Armadas pressionavam por isso. Os militares nacionalistas que haviam sido desalojados do poder com a deposição de Alvarado em 1975 manifestavam a sua insatisfação com o regime e já organizavam a oposição num novo partido político, o Partido Social Revolucionário (PSR). Entretanto, o fim do regime militar não viu a ascensão da esquerda nacionalista, mas foi marcado pela contundente vitória do candidato de centro-direita Belaunde Terry.

Independentemente da natureza do projeto econômico de Belaunde Terry, seu governo já nasce com remotas possibilidades de sucesso haja vista ter se iniciado em 1980 quando já se manifestava as dificuldades de reciclar a dívida externa no sistema financeiro internacional e continuar crescendo via endividamento e logo viria a crise da dívida externa de 1982, que mergulharia não apenas o Peru, mas toda a América Latina numa longa crise. Mas é preciso ressaltar que o governo Belaunde Terry procurou seguir o processo de liberalização econômico do antecessor<sup>3</sup>, inclusive no que se refere às importações e a valorização cambial, o que apenas agravou a manifestação da crise (CANO, 2000). Escrevendo sobre o Peru logo após a eleição de Alan Garcia para o seu primeiro mandato presidencial, João Quartim de Moraes resume assim o legado do governo Belaunde Terry,

*Os efeitos perversos da política econômica liberal podem ser resumidos em alguns fatos e números. O valor real do salário mínimo caiu em mais da metade, desde 1973 (quando o General Velasco Alvarado encabeçava o governo); dois em cada três trabalhadores não detêm empregos de tempo integral e a taxa de inflação, que foi de 130% em 1984, continua a crescer. A dívida externa de 15 bilhões de dólares é maior do que o produto interno bruto, que vem declinando desde 1980, depois de atingir 16,8 bilhões de dólares. Apenas em*

---

<sup>3</sup> “Bajo la inspiración de un pensamiento económico neoliberal – léase dictados Del FMI – se instauro una política económica de apertura al exterior; de reducción de la capacidad reguladora y empresarial del Estado; de confianza em el mercado – nacional e internacional – para incentivar la competitividad Del aparato productivo interno, asignar recursos, determinar precios, etc. De acuerdo a Ella, se otorgaron incentivos a la inversión extranjera – minería, petróleo y banca -, se redujeron los aranceles permitiéndose la improtación de todo tipo de productos; se liberalizaron los precios internos reduciéndose los subsidios a los bienes y servicios de consumo popular; se desalentó la actividad empresarial del Estado, anunciándose la venta de gran número de empresas; se desactivó el Sistema Nacional de Planificación, etc.” (GUERRA GARCÍA, 1984, p.8).

*1983, o PIB caiu em 12%. Uma criança em cada dez morre antes de completar o primeiro ano de vida. (QUARTIM de MORAES, 2001, p.222)<sup>4</sup>*

Este é o país que será recebido por Alan García. Apesar de ser um dos partidos mais antigos da América Latina será esta também a primeira vez que o APRA chegará ao poder. E será não através de suas lideranças tradicionais, mas de um novo líder surgido na esquerda do partido que recupera os textos de Haya de la Torre dos anos 20 e 30, como “El Antiimperialismo y el APRA” mais do que os textos dos anos 50 e 60, onde se expressa a capitulação do projeto revolucionário de Haya de la Torre em prol das políticas de alianças, e contemporização com os grupos conservadores. Assumindo em meio à crise da dívida externa, a ação mais espetacular de García foi limitar o serviço da dívida externa a 10% das exportações. Além disso, impôs um programa de controle da inflação baseado na idéia de inflação de custos, que significou um controle sobre preços fixados ou controlados pelo governo, congelamento da taxa de câmbio (preço das importações) redução dos juros e impostos indiretos. A limitação do serviço da dívida visava impedir a saída de capitais do mesmo modo o governo procurava conter a expansão das importações. Mas este era um objetivo difícil de ser atingido, porque o Peru importa um grande volume de alimentos, de produtos básicos que enrijece a pauta de importações. O governo de Alan García visava claramente além de controlar a inflação alterar o padrão de vida do povo peruano<sup>5</sup>. O efeito do programa econômico de García no Peru foi similar aos efeitos do Plano Cruzado no Brasil, o poder de compra dos assalariados subiu, a economia entrou em crescimento, a produção industrial começou a crescer em função da utilização da capacidade ociosa sem que novos investimentos fossem realizados de imediato. De fato segundo Hauser (1989), os empresários optaram por saldar

---

<sup>4</sup> Consulte também para um retrato do final do governo Belaunde: GUERRA GARCÍA, 1984.

<sup>5</sup> “La expansión de la demanda y disminución de la inflación debían aumentar el poder adquisitivo real de las masas y los ingresos de las grandes mayorías populares, asegurando la “base social” del régimen. Las medidas estaban dirigidas fundamentalmente a la base de la “pirámide social”, es decir, al 70 por ciento de la población formado por los sectores marginales urbanos y rurales (subempleados Del sector informal, comunidades campesinas, etc.). Dado que, en su mayoría, estos sectores no estaban amparados por la contratación colectiva, el aumento de SUS ingresos fue responsabilidad principalmente del Estado. En cambio, el aumento del ingreso real de los trabajadores amparados por la legislación laboral se produjo casi “automáticamente”, em función de la reactivación económica y del poder de negociación de los sindicatos.” (HAUSER, 1989, p.37)

as dívidas contraídas anteriormente, os novos investimentos só se iniciam no fim de 1986. Entretanto, estes se restringem aos setores produtivos voltados ao mercado interno. Nos setores de exportação e mineração ocorrem inversões brutas negativas (HAUSER, 1989, p.40)<sup>6</sup>.

Dentro do paralelismo histórico que marca os grandes momentos da história latino-americana, como José Sarney no Brasil e Raúl Alfonsín na Argentina, Alan García assume envolto num clima de esperança na sociedade, é mais uma oportunidade do povo se encontrar com o seu Estado e com a democracia, identificar nas instituições as soluções para os seus problemas. Significa que Alan García precisa forjar uma aliança social ampla e encontrará enorme dificuldade de tomar medidas impopulares haja vista que a percepção predominante na sociedade é que o Estado e os políticos já exigiram sacrifícios demais da sociedade. Os limites do governo García irão se manifestar em 1987 quando o governo precisou lançar um novo pacote econômico para corrigir os desequilíbrios econômicos decorrentes da expansão ocorrida em 1986<sup>7</sup>. Tendo se confrontando com os setores exportadores, com o capital financeiro através da nacionalização dos bancos e da imposição de limites ao pagamento da dívida externa, o governo García encontrava-se agora sitiado sem condições tomar a frente de novas iniciativas econômicas o que fez retornar à mesa de negociação com os organismos internacionais e com os bancos. A crise econômica só fez se aprofundar até o fim do governo quando a inflação alcançou mais de 3000%a.a. acompanhada de instabilidade política e crescimento das operações militares do Sendero Luminoso.

A crise econômica abriu espaço para a reorganização da direita peruana. Liderados por Hernando de Soto e Mario Vargas Llosa, os liberais peruanos iniciam um ataque ao Estado e suas intervenções na economia. Segundo Soto, o Estado peruano possui um caráter antipopular porque tolhe a iniciativa do povo, com excesso de burocracia, com excesso de regulamentações, impede o povo de tomar decisões econômicas que possam mudar tanto a sua vida

---

<sup>6</sup> Sobre a política econômica dos primeiros anos do governo Alan García ver também Ugarteche (1988).

<sup>7</sup> “Ya a mediados de 1987 era obvio que la política de alianza del gobierno había fracasado. El paquete de medidas económicas del mes de abril de 1987, donde se combinaban mecanismos coercitivos con incentivos destinados a canalizar el ahorro empresarial hacia la inversión productiva prioritaria, provocó la oposición de los grupos empresariales y, aún moderados los elementos coercitivos, no ofreció perspectivas de éxito, debido a la incertidumbre del desarrollo económico. Además, los aumentos salariales moderados y la creciente inflación llevaron al gobierno a un conflicto abierto con la corriente sindical mayoritaria, de tendencia comunista (huelga general del 15 de mayo de 1987).” (HAUSER, 1989, p.41)

particular quanto o país. Difunde-se uma visão *rent-seeking* da ação do Estado, políticos e burocratas procuram através do Estado satisfazer suas necessidades pessoais, esta característica se difunde para o próprio setor privado criando uma relação nefasta entre o estado e o capital, que faz com que as empresas adotem uma postura rentista junto ao Estado. É preciso reformar o Estado, combater a corrupção, liberalizar a economia para que os mecanismos de mercado funcionem. Esse discurso aparentemente ganha mais força no Peru, pois uma das medidas de Alan García para enfrentar a crise externa foi a estatização do sistema financeiro. A incapacidade de García amenizar a crise, a falta de apoio da esquerda às ações do governo García, permite que os liberais vendam a idéia que o Estado peruano se tornava cada vez mais uma ameaça para a sociedade, haveria um risco totalitário, que a estatização dos bancos evidenciava. Os movimentos políticos liberais liderados por Vargas Llosa conseguiram promover grandes manifestações populares nas ruas<sup>8</sup> (o que não é típico de movimentos de direita na América Latina) e um crescente apoio em pesquisas de opinião (LAUER, 1988).

Entretanto, isto não foi suficiente para que a direita liberal fosse capaz de forjar uma hegemonia no seio da sociedade peruana que viabilizasse a vitória nas eleições presidenciais. O alto nível de insatisfação com os resultados do governo García inviabilizou o candidato do APRA, e a desconfiança em relação ao choque liberal propugnado por Vargas Llosa limitou o seu desempenho eleitoral. Abriu-se, então, espaço para um *outsider* da política peruana, Alberto Fujimori. Fujimori apresenta-se como um candidato diferenciado por não ser político, por não estar comprometido com as estruturas políticas tradicionais, com a corrupção, com os partidos políticos, é alguém de fora que viria para renovar o Peru. Conseqüentemente, Fujimori será eleito sem ter uma base de sustentação política organizada, sem ter maioria no Parlamento peruano. Ao contrário, Fujimori tomará posse sob intensos protestos dos políticos liberais de direita. E isto apesar de ter tentado montar

---

<sup>8</sup> A direita liberal consegue inclusive controlar mobilizações de natureza sindical com objetivos liberais: “Las marchas y los comunicados de empleados bancarios en contra de la estatización, la protesta de los trabajadores de la planta industrial lechera Perulac (Nestlé) por la intervención estatal, el cierre de pequeños comercios propuesto por la Confederación de Comerciantes (CONACO) o el comunicado en que la Federación de Choferes de Perú colocó sus paros escalonados bajo la tutela ideológica del ILD, son algunas muestras de la nova capacidad política de la derecha para volcar en beneficio suyo el descontento popular contra el Estado, al mismo tiempo que obliga al gobierno a asumir posturas cada vez más populares.” (LAUER, 1988, p.144)

um gabinete de coalizão com nomes tanto da direita quanto da esquerda (PEASE-GARCÍA, 1990).

Entretanto, no governo, Fujimori adotará as medidas econômicas propugnadas por Vargas Llosa durante a campanha, realizará um choque na economia peruana. Este choque passou inicialmente por um “tarifaço”, um aumento generalizado dos preços controlados pelo Estado. A gasolina foi elevada em 3000%, sendo que a maior parte ficaria para o governo como imposto. A moeda foi desvalorizada, e parte dos ganhos dos exportadores com a desvalorização também seria apropriado pelo governo como imposto (PEASE-GARCÍA, 1990), também se definiu uma taxa de câmbio única que teria uma flutuação administrada. Houve liberalização das taxas de juros, acabou-se com os limites à taxa de juros, programa para eliminar o controle de preços por parte do governo. O governo promoveu também uma drástica retração do crédito na economia peruana. Cortou os mecanismos de financiamento do déficit público pelo Banco Central, dispensa de funcionários públicos e corte de gastos (CANO, 2000, p.479). O governo quer promover um ajuste fiscal, acertar as contas públicas para dar maior margem de manobra do governo para tanto promoveu inclusive uma centralização do poder e dos recursos públicos no governo central. Estas mudanças não foram acompanhadas de aumento do salário mínimo que tornou ainda mais difícil a vida da população de baixa renda no início do novo governo. Mesmo antes do golpe será necessário utilizar a força militar para conter as manifestações contra o governo.

O programa econômico introduzido em 1990 não foi capaz de resolver a crise peruana, e Fujimori enfrentava a oposição no Parlamento. Diante do agravamento da crise e da ausência de base política para sustentar-se, Fujimori com o apoio das Forças Armadas promove o auto-golpe.

*La noche del 5 de abril de 1992 el presidente Alberto Fujimori, con el apoyo de las Fuerzas Armadas que tomaron el control de la ciudad, anunció al país la disolución del Parlamento Nacional, la reorganización del Poder Judicial y la Administración de Justicia, del Consejo nacional de la Magistratura, del Tribunal de Garantías Constitucionales y de la Fiscalía General de la Nación. Así como también la restructuración de la Contraloría General de La República y la disolución de las Asambleas Regionales y finalmente la suspensión de la Constitución vigente. (BALBI, 1992, p.4)*

O golpe é justificado pela atuação dos partidos políticos que não colaboram com as reformas e impedem o desenvolvimento nacional e para romper com os limites institucionais que impediam o combate efetivo ao terrorismo. Ou seja, o golpe viabilizaria a solução dos problemas peruanos e posterior restauração da democracia. Para esta solução de problemas seria necessário também a elaboração de uma nova Constituição. Apesar de até aquele momento não estar sendo capaz de enfrentar e solucionar os problemas peruanos, Fujimori encontrou amplo apoio entre a população para o golpe, houve um apoio entre 80 e 84% (BALBI, 1992, p.6). Ora, este apoio generalizado é menos por Fujimori, e mais porque a população partilha da visão de Fujimori sobre os políticos e as instituições governamentais. O povo não se reconhece nas instituições e o resultado é a baixa legitimidade conferida às instituições. Este apoio da população ao golpe e ao programa político de Fujimori acaba por viabilizar a continuidade e aprofundamento das reformas econômicas apesar destas terem escasso apoio da população. A longa crise, o longo desencanto com os rumos do país retira parte da capacidade de resistência da população. Como colocado por Hector Béjar (1993, p.21):

*El programa liberal es apoyado globalmente – aun considerando el rechazo por el programa económico -, porque aparece como la única posibilidad, el oscuro túnel en cuyo final puede estar la salida. No se trata entonces de sostener que el túnel es oscuro y no conduce a ninguna parte, y menos de retroceder, sino de encontrar otra salida.*

A centralização do poder no presidente permitiu que Fujimori aprofundasse as reformas econômicas liberais, combatesse o terrorismo sem ter que se preocupar com as instituições que anteriormente restringiam as suas ações. Se no que se refere ao combate ao Sendero Luminoso e aos demais grupos guerrilheiros, a estratégia de Fujimori foi bem-sucedida, ainda que se considere a tomada da residência do embaixador japonês em dezembro de 1996 pelo Movimiento Revolucionario Tupac Amaru (MRTA), quatro anos depois do golpe que tinha como objetivo declarado combater as ações destes grupos. Em relação ao programa econômico, a herança econômica de Fujimori é mais contestável, porque o Peru não cresceu de forma estável durante seu governo, as taxas de crescimento oscilaram muito. Jiménez resume assim os resultados econômicos do governo Fujimori:

*La estructura de precios relativos que configuro la aplicación por el régimen fujimorista del programa neoliberal, truncó el proceso de industrialización al atrasar el tipo de cambio de manera espectacular, al erosionar el papel de la demanda interna en la reactivación del mercado interno, al encarecer el crédito y, en general, al aumentar los costos industriales de producción. Con esta estructura de precios no sólo se favoreció la producción exportable tradicional primaria con ventajas naturales, sino también la producción de bienes y servicios no transables, como la Construcción y el Comercio, sectores sensibles al crédito doméstico. (JIMÉNEZ, 2000, p.4)*

E o autor ainda acrescenta, que este crescimento do crédito que estimulou um crescimento sem precedentes do setor de construção civil não resultou da política econômica do governo Fujimori. Mas do efeito renda provocado pelo crescimento das exportações e devido a oferta de crédito no mercado internacional que gerou um fluxo de capitais para a economia peruana, permitiu inclusive que os bancos tomassem recursos no exterior para emprestar internamente<sup>9</sup>, que muitas vezes inviabilizou a política de retração do crédito interno almejada pelo governo<sup>10</sup>. Entretanto, apenas em 4 anos (1993, 1994, 1995 e 1997) do governo Fujimori estes mecanismos funcionaram viabilizando o crescimento econômico, nos outros houve recessão (JIMÉNEZ, 2000). De fato como aponta Dancourt (1999, p.60), o próprio programa econômico de Fujimori retirou os instrumentos que o governo peruano utilizou ao longo do tempo para enfrentar as crises externas e quando a instabilidade financeira externa chegou, o governo peruano não tinha como se proteger da crise. A dolarização do sistema bancário e abertura

---

<sup>9</sup> “Entre 1990 y 1997, el crédito de la banca comercial al sector privado en moneda nacional (convertida en dólares) aumentó a una tasa promedio anual de 36,7%, mientras que en moneda extranjera aumentó a la notable tasa de 57,3%. Durante ese mismo período la deuda externa total de corto plazo del sistema financiero (sin Banco Central de Reserva- BCRP), aumentó a una tasa de 25,5% promedio anual. Si se suma la deuda de corto plazo del sector privado no financiero, los pasivos internacionales de corto plazo del sector privado aumentaron a una tasa de 16,0% anual. En cifras absolutas, estos pasivos aumentaron de 2,291 millones de dólares en 1990 a 6,384 millones en 1997.” (JIMÉNEZ, 2000, p.17)

<sup>10</sup> “Los bancos comerciales expandieron notablemente sus préstamos internos de dólares con fondos obtenidos en el exterior, justo cuando la autoridad monetaria intentaba imponer una restricción crediticia a través de una política de esterilización.” (DANCOURT, 1999, p.66)

da conta de capitais facilitavam a transmissão das crises internacionais para o Peru<sup>11</sup>.

O retrocesso da indústria e a reprimarização da economia peruana aparece na redução da participação da indústria no PIB durante o auge da política neoliberal de Fujimori<sup>12</sup>. De uma participação média de 36% nos anos 1986-1987, a participação das manufaturas no cai para 22,6% no período 1993-1997. Apenas os setores associados a produção primária crescem acompanhando o crescimento das exportações. Estas crescem 59% no período 1992-1997, enquanto o PIB cresce 41,4%. Mas este crescimento das exportações não foi suficiente para gerar um superávit comercial, porque devido a valorização cambial, as importações cresceram muito mais. No período 1990-1998, as exportações cresceram 72,8%, e as importações cresceram 258,5% (JIMÉNEZ, 2000, p.9). Ou seja, o crescimento das exportações não foi capaz de dar estabilidade ao setor externo da economia e reduzir a vulnerabilidade do país. Ao contrário, a vulnerabilidade do país às crises internacionais foi ampliada. A opção pela especialização nos recursos naturais, nos quais o Peru teria vantagens comparativas, fez reverter a trajetória da incipiente industrialização peruana sem ter gerado uma maior estabilidade externa para o Peru. “La industria manufacturera dejó de ser el motor o líder del crecimiento. Al perder competitividad también perdió importancia como generadora y multiplicadora de puestos de trabajo permanentes y de ingresos decentes.” (JIMÉNEZ, 2000, p.11).

Dentro do pacote de reformas de Fujimori constou também a reforma do mercado de trabalho que desregulamentou o mercado e retirou direitos dos trabalhadores visando ampliar a oferta de empregos. Entretanto os resultados não foram animadores, na região metropolitana de Lima, a taxa de desemprego foi de 9,5% em 1992, caiu para 7,1% em 1995, foi para 9,0% em 1997 chegando a 10% no início do ano 2000, último ano do governo Fujimori. E o desemprego urbano nacional também no início do ano 2000

---

<sup>11</sup> Dancourt (1999, p.63) analisa também o papel que o controle dos gastos públicos desempenhava na crise peruana. Para dar conta do serviço da dívida externa sempre que a taxa de juros internacional sobe o governo peruano precisa reduzir o gasto público e acaba por retrair a economia. Quando a economia se retrai o governo peruano também precisa reduzir seus gastos para dar conta dos compromissos financeiros internacionais, o que faz com que a política fiscal não desempenhe papel estabilizador sob a economia, mas, ao contrário, instabiliza.

<sup>12</sup> Dancourt partilha esta leitura: “Las reformas estructurales aplicados por el gobierno de Fujimori han reimplantado una estrategia de crecimiento primario-exportadora similar a que ha imperado en la economía peruana durante la mayor parte de su historia económica.” (DANCOURT, 1999, p. 50)

atingiu 9,8%, índice maior do que no primeiro ano de Fujimori, 1990, que foi 8,3%. E evidentemente é preciso lembrar, com o liberal Hernando de Soto, o tamanho da economia informal no Peru, que esconde o desemprego e a precarização do trabalho. Em 1990, o emprego informal representava 52,0% do emprego total, no auge do regime neoliberal de Fujimori, em 1997, o emprego informal teve participação de 56,9% no emprego total. O salário mínimo também ficou congelado em termos nominais entre 1991 e 1995, o que mostra claramente sobre qual setor foi imposto os maiores custos do ajuste econômico. A renda real dos trabalhadores na década de 1990 ficou abaixo do nível registrado em 1986-1987 no governo Alan García (JIMÉNEZ, 2000, pp.21-23)<sup>13</sup>.

Depois de ter insistido em uma segunda reeleição e ser eleito em meio a várias acusações de fraudes, Fujimori foi deposto, abrindo espaço para novo governo democrático. O governo de Alejandro Toledo (2002-2006). Seu governo foi favorecido pela expansão mundial do mercado de *commodities* que permitiu um crescimento das exportações, o que viabilizou o crescimento da economia do país. A expansão do mercado externo também foi favorecida pelo acordo com os EUA, Acordo de Promoção Comercial Andina e Erradicação da Droga (ATPDEA), que reduziu algumas barreiras tarifárias permitindo o crescimento das exportações não tradicionais<sup>14</sup>, por exemplo, têxtil, agropecuária, química<sup>15</sup>. O crescimento do PIB foi 3,9% em 2003, 6,4% em 2005, 8,0% em 2006. A produtividade total cresceu entre 3 e 3,5% a.a durante o período Toledo, e não crescia desde o período 1993-1996 (GARCÍA, 2006, p.144).

Ou seja, os resultados econômicos do governo Toledo foram muito mais significativos do que os de Fujimori. Entretanto isto não gerou uma extensão do apoio popular ao governo, ao contrário, o êxito econômico

---

<sup>13</sup> Um balanço geral da inserção internacional do Peru e dos resultados sobre a economia e a sociedade peruanas pode ser encontrado também em Humala, 2002.

<sup>14</sup> “El rápido crecimiento de los ingresos por exportaciones tradicionales y no tradicionales alcanzó al 30% anual (medido en dólares corrientes) en el período 2002-2006. Las exportaciones a precios constantes crecieron en ese período a un ritmo de 12% anual. El coeficiente de exportaciones como proporción del producto interno bruto (PIB) a precios corrientes se elevó desde 14% en el 2002 a 28% en el 2006.”

<sup>15</sup> Ballón (2006, p.25) aponta: “Por el lado de las *exportaciones no tradicionales*, los sectores que tuvieron importante crecimiento fueron el textil (82 por ciento), el agropecuario (150 por ciento), el químico (162 por ciento). Y siderometalúrgico y joyero (80 por ciento). También observaron importantes incrementos el sector maderas y papeles (104 por ciento), el pesquero (84 por ciento) y el de minerales no metálicos (155 por ciento).”

não deu popularidade ao governo. E isto ocorre pela própria natureza da economia peruana. A saída da crise não é percebida igualmente por todo o país, porque nem todo país é beneficiado pelo crescimento dada heterogeneidade estrutural da economia peruana. E isto afeta não apenas os trabalhadores e o mercado de trabalho, mas também as empresas, as políticas que favorecem as grandes empresas e as empresas exportadoras não atingem as microempresas peruanas. Por exemplo, enfrentam uma restrição de crédito muito maior, os dados citados por García (2006, p.148) apontam que 80% das microempresas fecham antes de completar três anos, 43% das microempresas que realizam exportações não alcança dois anos (apenas 0,1% das microempresas realizam exportações). O resultado é contração do crédito pelos bancos que avaliam que o risco de emprestar é muito alto. E, 97% das empresas peruanas são microempresas, 2,8% pequenas empresas, e apenas 0,2% são médias e grandes empresas. Portanto, se as políticas governamentais se voltam para o setor exportador e empresas associadas, o impacto sobre o povo, sobre o cidadão será baixo apesar do desempenho econômico do país parecer espetacular pelo peso que estes setores possuem na economia. Outra dificuldade é o tamanho do setor informal. Das mais de 2,3 milhões de micro e pequenas empresas existentes no Peru, 70% não estão registradas e não pagam impostos (GARCÍA, 2006, p.149).

O emprego cresceu nas empresas com 10 ou mais empregados, 3,0% em 2003, 5,7% em 2005, e 8,9% em 2006 (GARCÍA, 2006, p.144). Mas quando se decompõe os dados pelo tamanho das empresas, o crescimento do emprego se concentrou em empresas com 10 a 49 empregados, nas empresas maiores (50 ou mais empregados), o crescimento médio anual do emprego foi apenas 0,4%. Entre as microempresas (2 a 9 empregados) o crescimento anual do emprego foi 5,3%. Lembrando que estes empregos nas microempresas são instáveis pela sua alta mortalidade e precários pelo alto grau de informalidade (GARCÍA, 2006, p.146). Sobre esta questão Raúl Mauro faz a seguinte avaliação:

*La pregunta de rigor es, entonces, ¿promovió el gobierno de Toledo el empleo de calidad? En realidad, no lo hizo. De hecho, el problema del subempleo ha alcanzado al 40,9 por ciento de la población económicamente activa de Lima metropolitana en el tercer trimestre de 2005, mientras que en 2001, durante el mismo periodo, alcanzó al*

*41,7 por ciento. Si el grado de informalidad alcanzaba al 57,1 por ciento de la población económicamente activa, este ha alcanzado, en el 2004, al 62,3 por ciento. (MAURO, 2006, p.363)<sup>16</sup>.*

Os resultados econômicos não trouxeram apoio popular a Alejandro Toledo<sup>17</sup>, e isto apareceu claramente nas eleições de 2006. Os candidatos opositoristas lideraram a corrida eleitoral. Os três principais candidatos foram Lourdes Flores, Ollanta Humala e Alan García. Flores era a candidatura conservadora, que inicialmente deveria se bater contra a candidatura do ex-presidente Alan García. Entretanto quem saiu na frente foi o candidato populista, em princípio apoiado por Hugo Chávez, Ollanta Humala. Foi de fato o candidato da esquerda com uma proposta de mudanças radicais na sociedade e economia peruanas. Alan García, que pretensamente seria uma candidatura de esquerda, na prática se posicionou no centro, ou mesmo na centro-direita. Pois ao ir para o segundo turno com Ollanta Humala, tendo superado por pouco a candidata Lourdes Flores, García precisou aparecer como um governante confiável para os setores mais conservadores da sociedade peruana. Sendo Humala inaceitável para uma parcela significativa dos eleitores, García se tornou a alternativa menos pior e chegou ao poder vencendo as eleições presidenciais de 2006 com 52,6% dos votos.

Empossado, García não consegue fugir das mesmas questões colocadas durante o governo Toledo. O país cresce, mas os problemas peruanos não se resolvem e os conflitos sociais se aguçam diante dos impasses sobre o modelo de desenvolvimento peruano. Eleito com o apoio conservador, mas ainda padecendo da desconfiança destes setores, García se comprometeu a seguir uma política econômica ortodoxa e não chamou para o seu ministério nomes de aliados tradicionais do APRA, mas nomes capazes de manter um

---

<sup>16</sup> O artigo de Raúl Mauro (2006) aborda as políticas sociais do governo Toledo apontando as insuficiências destas para a situação peruana. O artigo busca explicar as razões dos equívocos da política social e aponta para um fenômeno que torna difícil mensurar a pobreza e definir políticas de combate à pobreza no Peru, os choques adversos alteram com frequência a situação econômica das famílias. Então no momento em que uma pesquisa é realizada um grupo familiar pode estar logo acima da linha de pobreza, alguns meses (ou mesmo dias) depois pode estar abaixo por ter sofrido os efeitos de algum choque adverso. Sendo assim uma definição minimalista e rígida de pobreza não permite definir com clareza as políticas públicas e fazem com que as definições de focalização gerem distorções, realizando uma subcobertura da população efetivamente afetada pela pobreza.

<sup>17</sup> Toledo tinha clareza sobre isto tendo declarado em 2004 “Si Wall Street y Washington me están aplaudiendo, ¿ por qué entonces no me aplaude la gente en el Perú?” (apud MAURO, 2006, p.344)

receituário ortodoxo (TANAKA, 2008). O próprio crescimento econômico que estava sendo vivenciado pelo Peru levava García para uma posição ortodoxa, porque mudança que fosse realizada e afetasse o crescimento traria novamente as lembranças da gestão econômica de García da década de 1980.

A aprovação ao governo García caiu tão rápido quanto ocorreu com Toledo, García perdeu apoio exatamente entre os setores mais pobres da população. Tanaka (2008) chama a atenção para o fato que García não procurou desenvolver políticas sociais e redistributivas para atingir uma massa maior da população e ganhar apoio. De acordo com o autor as experiências administrativas anteriores do APRA em diferentes regiões do Peru apontaram para a ineficácia destas políticas para se manter no poder, também pesou o fato do APRA ter fracassado em formar uma “frente social” em 2006 (TANAKA, 2008, p. 181). Destas experiências García teria concluído que:

*“El mejor camino era manejarse con un criterio conservador en cuanto a la orientación política: renunciar a implementar reformas sofisticadas, que requieren de elevadas competencias técnicas y burocráticas y exigen consensos políticos amplios y la coordinación entre muchos actores. Es decir, prácticamente renunciar a implementar reformas de “segunda generación” orientadas a lo social e institucional y no solo a asegurar el crecimiento económico.” (TANAKA, 2008, p.181).*

De fato, García procurou dar continuidade ao programa de reformas liberais iniciadas por Fujimori e seguidas também por Toledo, agora atingindo os pontos mais sensíveis, como as relações econômicas com os EUA e a propriedade da terra<sup>18</sup>. Num país cujo crescimento está pautado nas exportações, um acordo que supostamente aumentará as exportações peruanas não enfrentaria grande resistência na elite política do país. Entretanto, a crise financeira internacional iniciada em 2008, já fez notar as limitações da reabilitação do modelo primário-exportador realizada pelo Peru.

Em 2007, o PIB peruano cresceu 8,9; em 2008, 9,8; medido de junho de 2008 a julho de 2009, o crescimento foi de 3,3. De janeiro a julho de 2009, o índice de produção nacional cresceu, 0,09% segundo o INEI. Comparado com o mesmo período do ano passado, de janeiro a julho de 2009, o setor manufatureiro peruano retrai 8,91%, o setor de mineração e

---

<sup>18</sup> A questão da terra será abordada de forma mais ampla na próxima parte.

hidrocarbonetos cresceu apenas 1,8%, o comércio retrai 1,22%, transportes e comunicações retraíram 0,26%. No setor pesqueiro, a retração foi de 9,64%. Apenas os serviços governamentais cresceram 12,86%<sup>19</sup>. Como não poderia deixar de ser, as exportações peruanas também se contraíram no último trimestre de 2008 e nos dois primeiros trimestres de 2009, e isto explica em grande medida a retração da economia peruana.

De fato, isto reflete um erro sistemático que se repete na América Latina, fazer escolhas econômicas e sobre modelos de desenvolvimento tomando o contexto externo como estável. Frequentemente se supõe que a demanda por exportações se manterá estável, que os preços serão estáveis, ou que o fluxo de capitais para a periferia se manterá estável. Quando esta estabilidade não se confirma, muito do esforço que o país havia feito para adaptar a sua economia àquele cenário é destruído. E torna-se necessário começar tudo novamente. É representativo desta situação que em janeiro de 2008, o economista Raymundo Chirinos, do Banco Central do Peru, escrevia um artigo intitulado ¿Puede el Perú ser un nuevo milagro económico? E conclui afirmando:

*El proponer un concepto de milagro económico con base a quintil superior de las máximos registros de crecimiento a 10, 15 y 20 años, junto con la evaluación de una serie de condiciones iniciales permite establecer la probabilidad de que una economía en particular se ubique en un estadio milagroso, promedio o desastroso. El modelo de elección ordenada empleado para tal fin arroja una probabilidad de 93 por ciento de que la economía peruana pueda constituirse en un milagro económico durante los próximos 10 años en tanto la probabilidad de que se constituya en un desastre es prácticamente nula. Para horizontes mayores, las probabilidades dadas por el modelo estimado son más consistentes con las de un rendimiento promedio, esto es registrar tasas de crecimiento del producto per cápita de entre 3 y 4 por ciento para los próximos 15 a 20 años.*

*En el ámbito latinoamericano, el Perú se muestra conjuntamente con México y Chile como uno de los países con las mejores probabilidades para obtener un rendimiento económico sobresaliente durante los*

---

<sup>19</sup> Dados do INEI disponíveis em: <http://www1.inei.gob.pe/perucifrasHTM/inf-eco/cuadro.asp?cod=3846&name=pr05&ext=gif>. Acessado em 28/09/2009

*próximos 10 años. Dada esta perspectiva, puede resultar aventurado pero también oportuno bautizar al Perú como el nuevo tigre sudamericano o andino en referencia al notable proceso de crecimiento que nuestro país estaría próximo a experimentar. (CHIRINOS, 2008, p.18)*

Para a viabilização da adoção do Plano Anti-Crise foi necessária a substituição do ministro da Economia, pois o anterior não acreditava na viabilidade do plano. Como em todos os planos governamentais para enfrentar os efeitos da crise mundial, o principal instrumento é um pacote de gastos governamentais em obras de infra-estrutura, na oferta de recursos para os setores mais afetados, e gastos para política social. No caso peruano, no primeiro momento, 68% iriam para infra-estrutura, 12% para os setores atingidos, 9% para proteção social e 11% para gastos diversos. (FRANCKE, 2009, p.123)<sup>20</sup>. As políticas de combate à crise não representam a apresentação de uma nova estratégia de desenvolvimento, é apenas um plano de contingência.

A opção pelo modelo exportador justificou a proposta do TLC com os EUA no governo Toledo e o apoio de Alan García à ratificação do acordo após tomar posse. O entusiasmo pelo TLC foi em grande medida baseado no crescimento das exportações para os EUA durante a vigência do ATPDEA. No entanto, cabe destacar que se em valores absolutos as exportações para os EUA cresceram neste período, ou seja, a partir de 2003, em termos relativos, a participação dos EUA como destino das exportações peruanas caem ao se considerar o período 2003-2008. Em 2001, 27,7% das exportações peruanas foram destinadas aos EUA, cai para 26,22% em 2003. Em 2005 os EUA absorveram 29,78% das exportações peruanas. E a partir daí haverá um declínio acentuado, em 2007 e 2008, 17,9% das exportações irão para os EUA. Crescerá a participação da China (de 6,4% em 2000 para 12,2% em 2008) e do Japão (de 4,74% em 2000 para 6,0% em 2008) como destinos das exportações peruanas, e, também a importância do Chile (de 3,83% em 2000 para 6,3% em 2008). De todo modo se constata uma diversificação dos mercados dos produtos peruanos. Curiosamente o Brasil que procura afirmar a liderança na América do Sul teve a sua importância

---

<sup>20</sup> O discurso de Alan García apresentando as políticas do Plano Anti-Crise encontra-se disponível aqui: <http://www.presidencia.gob.pe/Imprimir.asp?CodigoPubs=11622>, acesso em: 29/09/2009.

como mercado para os produtos peruanos mantida de forma relativamente estável num patamar baixo entre 2000 e 2008, passou de 3,22% para 2,94%, tendo oscilado em torno destes valores neste período.

Este resultado reflete uma debilidade no projeto da liderança brasileira, não consegue se colocar como um mercado importante para os seus vizinhos, ao contrário, tende a exportar muito mais do importa dos vizinhos. É exatamente o que ocorre nas relações entre o Brasil e o Peru. Em 2000, 5,09% das importações peruanas provinham do Brasil, este número subiu para 8,09% em 2008, tendo alcançado, em 2006, 10,44%. A importância da China como origem das importações do Peru também aumentou entre 2000 e 2008, a participação da China passou de 3,9% para 13,6%. Os EUA tiveram sua participação nas importações peruanas reduzidas de 23,36% em 2000 para 18,68 em 2008. A Argentina que não recebe nem 0,5% das exportações peruanas, tem uma participação nas importações girando em torno de 5%<sup>21</sup>.

Uma questão problemática da economia peruana é a profunda heterogeneidade estrutural. É uma economia heterogênea, mas o peso de cada uma de suas partes é profundamente desigual. O setor moderno ligado às exportações controla a maior parte dos recursos do país, mas é pequeno, a maior parte da população vive à margem desta realidade. E a até o momento, o governo peruano foi incapaz de lidar com o problema. As reformas dos anos 1970 foram suficientes apenas para libertar as relações sociais de produção das diferentes formas de trabalho compulsório através da reforma agrária. Mas não foram capazes de colocar o Peru numa nova trajetória de desenvolvimento. A dependência cultural reforça o atraso peruano, o padrão de consumo, inclusive de alimentos.

A heterogeneidade estrutural bloqueia a construção de laços de solidariedade social, porque as diferentes frações da sociedade não identificam interesses comuns sobre os quais a Nação possa ser construída. O outro é visto mais como uma ameaça, como um antagonista e não como membro de uma mesma sociedade. A convivência entre os distintos setores econômicos é apenas tolerada por não ser possível eliminá-los. Mas como cada segmento identifica no outro as razões dos seus problemas econômicos, e como os problemas econômicos de cada setor são distintos é impossível

---

<sup>21</sup> Todos os dados anteriores sobre o comércio exterior peruano são do banco de Dados Estatísticos do Comércio Exterior da Cepal. Estão disponíveis em: <http://websie.eclac.cl/badecel/default.asp>

que um Estado, incapaz de forjar uma hegemonia na sociedade seja capaz de dar conta da multiplicidade de problemas econômicos que afligem a sociedade peruana. O resultado é que o país se torna um laboratório de experimentos econômicos. As frequentes tentativas de atuar sobre os problemas econômicos peruanos se vêem frustradas seja no curto prazo como no longo. Entretanto, no curto prazo ainda é possível promover surtos de crescimento baseado na estrutura econômica herdada do passado. Mas para o longo prazo, a crise parece inexorável uma vez que nenhuma classe, fração de classe ou o Estado é capaz de afirmar uma hegemonia a ponto de viabilizar a aceitação do custo de superar o passado através da afirmação de um projeto de desenvolvimento nacional fundado num amplo consenso social.

A ausência deste consenso social sobre os rumos do país bloqueia inclusive a política externa do Peru. Faz-se a opção pela integração com os EUA, mas isto agrava a crise social, especialmente no caso da terra por ter imposto um conjunto de reformas legais no direito de propriedade. A opção pelo TLC reflete mais a debilidade institucional do Estado peruano, a ausência de um projeto de Nação do que uma estratégia coerente. De fato, se o acordo não fosse uma seqüência natural dentro da tradicional submissão do Peru aos EUA, o Peru poderia ter aproveitado o contexto de rápida expansão da demanda por minérios e inflação do preço das *commodities* para procurar ampliar os seus ganhos políticos e econômicos com a China e os EUA ao mesmo tempo sem se comprometer com um Tratado de Livre Comércio com nenhum dos dois, já que tanto para a China quanto para os EUA, o TLC visa manter o status quo peruano. Claro, quem deveria defender o interesse nacional peruano deveria ser o Peru, mas para isso é preciso antes construir uma Nação. Até mesmo a definição da participação efetiva do Peru nos processos de integração sul-americanas depende desta definição para que se estabeleça claramente o papel que a integração deve desempenhar no desenvolvimento peruano. Até este momento a integração sul-americana aparece como secundária, pois uma vez que os projetos de integração da região visam a afirmação nacional e os projetos de desenvolvimento nacional, para o Peru não se torna atrativo. Os interesses que predominam no Peru ainda são os interesses estrangeiros e o dos grupos internos que sustentam a dependência e lucram com os TLC que viabilizam a manutenção do Peru como exportador de produtos primários.

### 3. A Nação inviabilizada pela fragmentação social

O Peru adentra o século XX como uma típica sociedade oligárquica latino-americana. Entretanto, o domínio oligárquico foi incapaz de forjar a estabilidade política do Peru. Os golpes de Estado foram frequentes e as elites políticas mostraram-se incapazes de conviver com a oposição, com a organização da sociedade. A conturbada história do APRA, partido fundado por Haya de La Torre, demonstra exatamente a incapacidade do sistema político peruano funcionar de forma democrática e operar com uma oposição organizada. De fato, os momentos de participação do APRA em coalizões governamentais na década de 1940 e 1960 significaram mais uma forma de bloquear a ação política autônoma da APRA do que uma democratização do sistema político. Como apontam CARDOSO e FALETTO (1970), a rigidez e o fechamento do sistema político peruano para novos atores explicam porque setores de classe média aprista se dispuseram a apoiar governantes mais conservadores, que representavam a continuidade das tradições políticas peruanas. Em livro de 1963, *“O C.A.E.M. e a Revolução nas Forças Armadas”*, o autor, Major Villanueva afirmava “uma triste e desesperadora verdade que, no Peru, os reais poderes não são nem o legislativo, nem o executivo, nem o judiciário, nem o eleitoral; mas os latifundiários, os exportadores, os banqueiros e as empresas americanas.” (VILLANUEVA apud QUARTIM de MORAES, 2001, p. 194). O golpe militar de Velasco Alvarado e o seu governo representarão uma abertura neste sistema a partir de cima.

A necessidade de concentração do poder político no Peru esteve sempre associada à concentração do poder econômico na sociedade peruana. Os grupos sociais que controlam o setor exportador controlam o poder político e o Estado. Mais, estes grupos controlam a população pelo menos até a década de 70 do século XX com várias instituições “feudais” que vigoram desde o período colonial que se fundamentam no trabalho compulsório. Apesar do Estado aprovar várias leis abolindo as diferentes formas tradicionais de trabalho compulsório, na prática elas adentraram o século XX na medida em que os mesmos que se beneficiavam do trabalho compulsório dos indígenas eram os responsáveis pela fiscalização. Mariátegui identifica o problema nos “Sete ensaios sobre a realidade peruana” nos anos 1920 e o problema sobreviverá à Mariátegui se estendendo na segunda metade do século XX. Nas palavras de Mariátegui:

*O “gamonalismo” invalida inevitavelmente toda lei ou medida de proteção indígena. O fazendeiro, o latifundiário, é um senhor feudal. Contra a sua autoridade, sufragada pelo ambiente e o hábito, é impotente a lei escrita. O trabalho gratuito é proibido por lei e, no entanto, o trabalho gratuito, e mesmo o trabalho forçado, sobrevivem no latifúndio. O juiz, o sub-prefeito, o delegado, o professor, o fiscal de rendas, estão enfeudados à grande propriedade. A lei não pode prevalecer contra os gamonales. O funcionário que se obstinasse em impô-la seria abandonado e sacrificado pelo poder central, junto ao qual são onipotentes as influências do gamonalismo, que atuam diretamente ou através do parlamento, por uma ou outra via com igual eficácia. (MARIÁTEGUI, 1975, p.23)<sup>22</sup>*

Estas populações isoladas no campo, nas minas, nas comunidades indígenas não possuem poder político, não afetam as decisões do Estado. As classes médias que surgem no interior da economia exportadora são pequenas e sem condições políticas de romper com o sistema oligárquico. Ou seja, a tendência na sociedade peruana, então, é uma estratificação social, uma divisão da sociedade em estamentos estanques. Uma característica básica de uma sociedade capitalista liberal que é a possibilidade de mobilidade social fica restringida ou mesmo bloqueada no Peru.

A conseqüência deste processo não se manifesta apenas no sistema político no longo prazo. Mas também diretamente na sociedade que parece se dividir em dois universos estanques com projetos e objetivos diferentes para o Peru. As reformas de Velasco Alvarado não parecem ter alterado este quadro, ao contrário, parece ter acentuado com a reforma agrária que permitiu acesso à terra aos mais pobres generalizando a pequena propriedade e as propriedades comunais no Peru. Aparentemente se manifesta no Peru uma realidade que Guha identifica na Índia. Guha aponta que a dominação britânica na Índia foi

---

<sup>22</sup> Mariátegui adiciona em nota: “O termo “*gamonalismo*” não quer designar somente uma categoria social e econômica: a dos latifundiários ou grandes proprietários agrários. Designa um fenômeno. O *gamonalismo* não é representado unicamente pelos *gamonales*, propriamente ditos. Compreende uma vasta hierarquia de funcionários, intermediários, agentes, parasitas, etc. O índio alfabetizado transforma-se no explorador de sua própria raça, porque se coloca a serviço do *gamonalismo*. O fator principal do problema é a hegemonia da grande propriedade semi-feudal na política e o mecanismo do Estado. Logicamente, é sobre este fator que se deve atuar se se quiser combater na raiz um mal do qual alguns se empenham em ver apenas as manifestações esporádicas ou subsidiárias.”

incapaz de conquistar a hegemonia sobre toda a Índia apesar de ter assumido o controle político. A Grã-Bretanha conquistou a hegemonia apenas sobre os setores dominantes da sociedade indiana. Mas na base, outros valores sobreviveram e se contrapuseram aos valores britânicos. Após a independência indiana, esta segmentação se manteve.

Guha indica o reflexo desta fragmentação da sociedade para a política,

*One of the consequences of that failure has been to inhibit the homogenization of the domain of politics. For, under conditions of dominance without hegemony, the life of civil society can never be fully absorbed into the activity of the State. That is why pre-capitalist politics, in which dominance neither solicits nor acquires hegemony, are usually characterized by the coexistence of several cultures of which the culture of the ruling group is only one, even if strongest, among others.(...). What is equally important is that this compromise was rationalized by the dominant culture in such a way as to give it the appearance of a universal, eternal, or some other supra-historical phenomenon or entity. (GUHA, 1997, p.72)*

É possível indicar que o mesmo fenômeno, talvez em menor escala, perpassa a sociedade peruana. Este fenômeno aparece, por exemplo, na forma como o presidente Alan García defendeu as reformas no campo decorrentes do Tratado de Livre Comércio assinado com os EUA em artigo publicado no jornal “El Comercio” de 28 de outubro de 2007 intitulado “El síndrome del perro del hortelano”. O argumento de García é que as comunidades não produzem e também não deixam produzir por barrar o desenvolvimento capitalista, se colocar contra a comercialização da terra.

De fato, a grande reforma agrária realizada por Velasco Alvarado difundiu a pequena propriedade, a legislação reforçou o direito das comunidades à terra e bloqueia a transformação da terra em mercadoria em todo o Peru. Karl Polanyi, em “A Grande Transformação”, aborda o difícil processo que foi a transformação da terra e do trabalho em mercadoria nos países europeus<sup>23</sup>. E mostra como a sociedade reagiu procurando controlar o

---

<sup>23</sup> POLANYI, 1980, p.137: “Foi este, precisamente, o ajuste que ocorreu sob o sistema de mercado. O homem, sob o nome de mão-de-obra, e a natureza, sob o nome de terra, foram colocados à venda.”

mercado, processo que irá resultar na legislação social europeia. Aqui, na América Latina esta ainda não é uma questão resolvida.

As características das economias latino-americanas fazem com que alguns países vivenciem este processo nos estertores do século XX e alvorecer do século XXI. No fim dos anos 1980 e início dos anos 1990, o México alterou a legislação agrária vigente desde a década de 10 do século XX que havia resultado da Revolução Mexicana, representou naquele momento um pacto entre as diferentes frações envolvidas na guerra civil. Garantiu a propriedade comunal da terra e funcionou como um bloqueio ao avanço do capitalismo no campo no sul do México. As reformas neoliberais modificam a legislação exatamente para viabilizar a modernização capitalista na agricultura em todo o México. Esta alteração irá resultar na organização e mobilização do Exército Zapatista de Libertação Nacional (EZLN). Do mesmo modo que no Peru, estas reformas estiveram associadas à adesão do México a um tratado de livre comércio com os EUA, o North America Free Trade Agreement (NAFTA).

De forma contundente, Alan García escreve “hay muchos recursos sin uso que no son transables, que no reciben inversión y que no generan trabajo. Y todo ello por el tabu de ideologías superadas, por ociosidad, por indolencia o por la ley del perro del hortelano que reza: ‘si no lo hago yo que no lo haga nadie.’” (GARCÍA, 2007, A4). E, mais adianta exemplifica a situação apontando para a estrutura agrária peruana,

*Un segundo tema demuestra lo mismo, es la tierra. Para que haya inversión se necesita propiedad segura, pero hemos caído en el engaño de entregar pequeños lotes de terreno a familias pobres que no tienen un centavo para invertir, entonces aparte de la tierra, deberán pedirle al Estado para fertilizantes, semillas, tecnología de riego y además precios protegidos. Este modelo minifundista y sin tecnología es un círculo vicioso de miseria, debemos impulsar la mediana propiedad, la clase media de la agricultura que sabe conseguir recursos, buscar mercados y poder crear trabajo formal. (GARCÍA, 2007, A4)<sup>24</sup>*

---

<sup>24</sup> Apesar dos efeitos da reforma agrária de Velasco Alvarado terem sido estes no longo prazo, no momento de sua implementação o governo visava abolir tanto o latifúndio quanto os minifúndios. Escrevendo em 1972, Quartim de Moraes (2001, p. 174) escreve “Se de um lado, uma reforma agrária só é progressista se implica numa mudança radical do regime de propriedade da terra, se expropria os grandes proprietários em proveito dos pequenos e dos camponeses

E acrescenta na seqüência,

*Además existen verdaderas comunidades campesinas, pero también comunidades artificiales, que tienen 200 mil hectáreas en el papel pero solo utilizan agrícolamente 10 mil hectáreas y las otras son propiedad ociosa, de 'mano muerta', mientras sus habitantes viven en la extrema pobreza y esperando que el Estado les lleve toda la ayuda en vez de poner en valor sus cerros y tierras, alquilándolas, transándolas porque si son improductivas para ellos, sí serían productivas con un alto nivel de inversión o de conocimientos que traiga un nuevo comprador. (GARCÍA, 2007, A4)*

Ou seja, no entender do atual presidente Alan García, as comunidades indígenas e campesinas travam o progresso do Peru ao manter o seu modo de vida tradicional e resistir às mudanças para o desenvolvimento de relações sociais de produção capitalistas. Por outro lado, indígenas e camponeses identificam nas reformas capitalistas mais uma forma de opressão, mais uma ameaça à sua existência sempre em xeque. Entendem ser as reformas feitas contra eles, e não por eles e para eles. E isto ocorre não apenas pelas próprias medidas econômicas que o governo pretende implementar, mas pelos meios políticos. O governo não negociou com os camponeses, procurou impor as mudanças a partir de cima levando à reação das comunidades através de protestos, bloqueios de estradas, da navegação em rios, greves, etc. É como diz Chirif (2008, p.3):

*No es que los decretos aprobados fijen condiciones democráticas para que las comunidades indígenas elijan libremente su destino como colectividad, así como el uso que le quieran dar a sus tierras colectivas. No, no es eso. Es, por el contrario, que los decretos*

---

sem terra, é preciso ainda que os camponeses que acedem à propriedade disponham dos meios de valorizar a terra, sem o que sua sorte material poderá melhorar um pouco (pois a sorte de um camponês em sua minúscula propriedade é melhor do que a de um camponês sem terra), mas o desenvolvimento econômico e social do mundo rural permanecerá bloqueado. É preciso portanto que a expropriação dos latifúndios não se reduza à mera fragmentação da propriedade fundiária: é preciso que instaure ‘um sistema justo de propriedade, manejo e exploração da terra’, como diz a lei agrária peruana.” E no entender de Quartim de Moraes a reforma agrária respeitou os critérios técnicos necessários para dar viabilidade econômica à pequena propriedade. E diz na seqüência (2001, p.175), “Cinco anos após a promulgação da lei de reforma agrária peruana, constatou-se que ela já tinha sido aplicada em quase 100%.”

*promueven compulsivamente la anulación de los derechos colectivos de los indígenas con la finalidad de disolver (palabra que nos trae reminiscencias de abril de 1992) a las comunidades y parcelar sus tierras para que pongan sus tierras para que entren al mercado.*

Na medida em que o sistema político não é capaz de conviver com o povo, o processo decisório ocorre de forma centralizada, distante da população, o que faz com que os processos e as decisões sejam incompreensíveis para a população e pior ainda ilegítimas. A ausência de um sistema partidário representativo das diferentes frações da sociedade e uma sociedade civil organizada com participação constante nas decisões do Estado faz com que o nível dos conflitos sociais se elevem. Porque a oposição e a discordância em relação ao Estado só se manifestam em organização e mobilização quando o nível de insatisfação atinge um nível explosivo. Numa sociedade democrática consolidada e institucionalizada, a oposição, a divergência, as discordâncias ocorrem de forma rotineira e organizada, não é preciso esperar que as tensões se agudizem para que haja organização na sociedade civil e a oposição se manifeste. Não é o caso de Peru, país cuja memória dos movimentos guerrilheiros é recente e cuja população camponesa sofreu tanto nas mãos dos guerrilheiros quanto nas mãos dos militares que os combatiam. Além obviamente do próprio período da ditadura Fujimori. Então, a população ainda guarda as marcas de uma realidade onde discordar e se opor podia significar a prisão ou a morte.

A escassez de experiência democrática não se reflete apenas na ausência de uma sociedade civil organizada fundada na sociedade nacional e representativa da multiplicidade de interesses existentes na sociedade peruana, se expressa na incapacidade dos governantes conviverem com a oposição, com a divergência. Não é preciso recordar o período Fujimori ou períodos mais remotos. O governo Alan García se mostrou incapaz de reconhecer a legitimidade das posições das populações camponesas antes que fosse forçado negociar pelo aguçamento dos conflitos. Ao atribuir as críticas aos comunistas pré-históricos, ao chavismo, ou às ONGs internacionais, García retira a legitimidade do pleito e também dos camponeses como atores sociais, e assim retira a possibilidade de negociação no âmbito das instituições representativas,

obriga, portanto, que os camponeses busquem uma posição de força a partir da qual possam trazer o governo para a mesa de negociação<sup>25</sup>.

Por outro lado, a crítica de García também expressa uma realidade de uma sociedade onde o Estado é fraco, incapaz de controlar o seu território, e cuja legitimidade é questionada pelos atores sociais que naquele momento não tem acesso ou não controlam o Estado. Estes atores tendem a buscar aliados no exterior. A debilidade institucional do Estado, a incapacidade do Estado de se materializar como representante do interesse da Nação, reduz a solidariedade nacional e permite que os mais diversos grupos sociais busquem apoio no exterior. As relações de solidariedade nacional que deveriam pautar as relações entre as diferentes classes sociais e sustentar o Estado e projeto de construção da Nação são abandonadas em prol de vínculos com organizações externas que sirvam de apoio para alcançar os interesses internos dos grupos e validar as suas posições. Então as classes dominantes, comerciantes ligados aos negócios do comércio exterior e financistas procurarão apoio no FMI, no governo norte-americano; enquanto indígenas, camponeses podem buscar apoio nas ONG internacionais ou em Hugo Chávez, ou Evo Morales, ou mesmo em organizações internacionais que não defendem posições econômicas do *mainstream*, como a OIT e a UNCTAD. Do mesmo modo, os grupos sociais internos são utilizados por grupos externos para a busca dos interesses destes grupos estrangeiros e não do interesse nacional peruano. O resultado é que uma série de relações e interesses espúrios se sobrepõe ao interesse nacional peruano. O que faz com que a crítica de García contenha elementos de verdade, mas não referindo apenas aos grupos marginalizados, são apenas estes que são vulneráveis a manipulação de estrangeiros ou que fazem alianças com interesses estrangeiros. E de fato, esta não é uma realidade recente, Cotler aponta esta realidade no século XIX no momento da invasão do Peru pelo Chile.

Então, o que se tem hoje no Peru é uma sociedade ainda incapaz de fundar uma Nação, e conseqüentemente de estruturar um Estado. Seria possível dizer que o Estado peruano é um Estado ad hoc, consegue se impor pela força em momentos críticos, mas não consegue se colocar como uma instituição permanente representativa da sociedade peruana.

---

<sup>25</sup> Chirif (2008, p.7) resume a visão predominante no Peru acerca das posições políticas tomadas pelos indígenas ao longo do tempo: “nunca se admite que los propios indígenas son capaces de expresar su opinión a procesos que son contrarios a sus intereses. ¿Por qué? Porque son indígenas, es decir, por racismo.”

Tornou-se senso comum dizer, nas análises das relações internacionais contemporâneas, que a distinção entre o interno e o externo acabou em virtude do processo de globalização. Entretanto, não passa de uma afirmação de caráter ideológico ou que expressa uma visão limitada da realidade. A maior parte da realidade social e da vida econômica ocorre e está contida dentro do Estado nacional, e pode ser controlada e dirigida pelo Estado. O que foi acentuado é a hierarquização entre os Estados, entre os Estados capazes de afirmar a sua soberania sobre a sociedade e a economia nacionais e os Estados incapazes de afirmá-la. As sociedades, que não foram capazes de constituir um Estado nacional e um projeto de nação na pré-história da economia capitalista globalizada, enfrentam muitos mais bloqueios hoje para alcançar este objetivo. Porque há um conjunto de atores transnacionais que tornam muito mais fracas a idéia de Nação, que ao longo do tempo se materializou na construção de uma economia nacional e dos direitos de cidadania garantidos pelo desenvolvimento econômico da Nação. Ora, o Peru é uma destas sociedades. Uma sociedade fragmentada socialmente pela sua própria constituição histórica e cuja fragmentação é acentuada e aproveitada por atores externos. Esta pressão colocada pela expansão mundial do capitalismo impõe uma série de demandas sobre o Peru forçando o ajuste e reestruturação da economia peruana no tempo posto pelo capitalismo global desrespeitando o tempo da sociedade peruana<sup>26</sup>, o que de certo modo explica o discurso de Alan García. García quer impor o ritmo das transformações capitalistas globais aos indígenas e camponeses peruanos. O resultado não pode ser outro senão a instabilidade social e os acirramentos dos conflitos.

A imposição de relações sociais de produção capitalistas, do tempo de trabalho socialmente necessário, da subsunção formal, e da subsunção real ao capital é sempre um processo doloroso, conflituoso, especialmente quando se busca alcançar este objetivo no século XXI quando já se conhece as experiências pretéritas e os atores sociais possuem um conjunto de informação muito maior para se posicionar em relação ao processo e suas conseqüências.

---

<sup>26</sup> Francisco de Oliveira explica esta alteração responsabilizando a incapacidade dos Estados subdesenvolvidos manter um padrão monetário próprio, nas suas próprias palavras: “Talvez pela primeira vez na história “nós que nos amávamos tanto” como subdesenvolvidos estejamos no mesmo andamento do núcleo dinâmico – no sentido de que não há mais mediações nacionais que fizeram a especificidade do subdesenvolvimento, a principal mediação suprimida, aquela que controla o próprio sistema, que é *ele*, é a moeda nacional, vetor da violência privada, nos termos de Aglietta e Orléans, o meio de imposição do monopólio legal da violência, base do Estado moderno.” (OLIVEIRA, 2000, p.126)

Por outro lado, o presidente Alan García, ainda que de forma excessivamente conservadora, identifica um problema real da sociedade peruana. Não é possível permitir a estagnação social e econômica do Peru preservando formas arcaicas de produção, e uma organização sócio-econômica que coopera com a continuidade da pobreza e do subdesenvolvimento no Peru.

De fato, a velha discussão sobre a natureza do modo de produção vigente nos países latino-americanos periodicamente renova-se quando se discute a modernização das economias da região. A idéia de André Gunder Frank de considerar toda a região capitalista por estar produzindo sob o capitalismo mundial para a exportação e visando os lucros não é suficiente para analisar as relações sociais de produção vigentes na região e as formas pelas quais as populações locais estão ou foram subsumidas ao capitalismo. Grande parcela da economia e da sociedade latino-americana, e do Peru em particular, vive num limbo, vivendo simultaneamente as realidades do capitalismo e do pré-capitalismo. À realidade da sociedade peruana aplica-se com perfeição a idéia da simultaneidade do não-coetâneo de Ignacio Rangel. Essa dupla inserção temporal aumenta tanto a opressão social e individual, porque em geral se fundem os piores elementos dos dois mundos, quanto estimula a estagnação econômica por restringir a concorrência e a inovação, principais fatores de dinamização do capitalismo.

Se o desenvolvimento das relações de sociais de produção ainda é uma questão para o Peru, se a liberação de mão de obra e a mercantilização da terra ainda estão postas é possível estabelecer uma relação entre a realidade peruana e os populistas russos criticados por Lenin por imaginarem que a partir da realidade comunal a Rússia poderia saltar para o comunismo sem passar pelo capitalismo. Na realidade atual, não encontramos mais os comunistas, pelo menos não como no passado, defendendo o avanço das relações capitalistas para que se pudesse sonhar com a revolução comunista, entretanto ainda encontramos os populistas “russos”, agora travestidos de ecologistas, ambientalistas, militantes de ONG das mais variadas estirpes que compartilham a idéia conservadora de preservação de forma intocável do modo de vida de populações indígenas, dos povos das florestas, dos pequenos camponeses. A idéia de sustentabilidade aparece aí como sinônimo de intocabilidade, na conservação das sociedades tradicionais dentro do seu *status quo*, uma espécie de criação de um grande zoológico humano, onde os povos seriam conservados tal qual se encontram. Qualquer mudança, reforma, política do estado deveria considerar a conservação desta realidade.

Num país, como o Brasil, este discurso tem efeito limitado, afeta no máximo a questão da demarcação das terras indígenas que causam transtornos, mas em princípio não limita o desenvolvimento econômico do Brasil. E gera algumas polêmicas no uso econômico da Amazônia. Já para o Peru, estas idéias são desastrosas porque afetam não apenas povos indígenas isolados, mas grande parcela da população que trabalha na terra para auto-subsistência. Os pequenos proprietários e comunidades criticadas por Alan García em seu artigo já citado.

Sendo assim, cabe à sociedade peruana, a busca de um modelo econômico que permita conciliar os mundos das correntes modernizantes lideradas hoje por Alan García e os anseios dos camponeses. É preciso encontrar o caminho da construção da Nação reconhecendo a cidadania dos diferentes atores sociais para que possam participar do processo decisório das questões que afetam a sua vida e não sejam apenas objetos da política e decisões do Estado.

Mas os governos passados não estão sendo capazes de lidar com esta questão. Através de subterfúgios cada vez mais áreas estão sendo cedidas para empresas à revelia das comunidades. Está havendo uma crescente sobreposição de direitos de propriedade da terra para viabilizar a expansão da produção mineral para a exportação<sup>27</sup>. Monge, Portocarrero e Viale (2009, p.75-76) escrevem:

*El gobierno está entregando a la inversión privada tierras que supuestamente están fuera de los límites de estas actividades. Ahora, como el sector ambientalista ha sido relativamente exitoso en “proteger las áreas naturales protegidas”, el hecho es que el gobierno ha estado entregando tierras indígenas para lotes petroleros y concesiones forestales. Es esto lo que se encuentra en el núcleo del conflicto, una situación que no ha sido creada por los pueblos indígenas, sino por una sucesión de gobiernos que han entregado sus tierras a grandes inversionistas.*

Os conflitos sociais só tendem a aumentar agora com a crise internacional, porque os setores que estavam em expansão entraram em recessão e a única resposta que o governo tem para os problemas do país é avançar na

---

<sup>27</sup> Sobre a questão ver: MONGE, PORTOCARRERO, VIALE e GARCÍA, 2008.

liberalização da economia. O pacote de estímulos fiscais para sair da crise não apresenta qualquer indício de reversão do modelo de desenvolvimento. E não apresenta uma preocupação maior com a questão social. Na questão da terra, aparentemente os movimentos sociais venceram porque impediram que por enquanto fosse efetuada uma modificação na legislação. Entretanto, na prática a cessão de terras das comunidades indígenas e camponesas para as empresas mineradoras e petrolíferas deve continuar já que não mudaram de concepção sobre o desenvolvimento econômico do Peru.

#### 4. Conclusão

Para o Peru se encaixa perfeitamente duas observações de Celso Furtado, uma afirmação no livro “Criatividade e Dependência na Civilização Industrial”, “Sendo o desenvolvimento a expressão da capacidade para criar soluções originais aos problemas específicos de uma sociedade, o autoritarismo, ao bloquear os processos sociais em que se alimenta essa criatividade, frustra o verdadeiro desenvolvimento.” (FURTADO, 1978, p.80). Ou ainda, em “Brasil: a Construção Interrompida”, “O subdesenvolvimento, como o deus Jano, tanto olha para a frente como para trás, não tem orientação definida. É um impasse histórico que espontaneamente não pode levar senão a alguma forma de catástrofe social. Somente um projeto político apoiado em conhecimento consistente da realidade social poderá romper a sua lógica perversa.” (FURTADO, 1992, p.57).

Como foi demonstrado, o Peru é um país marcado pelo autoritarismo e pela violência, que aparece não apenas nas relações políticas, mas nas relações sociais. As duradouras presenças do trabalho compulsórias e dos governos autoritários bloqueiam o desenvolvimento da cidadania. A maior parte da população por não ser reconhecida como cidadão, por ser excluída social e politicamente da vida pública não desenvolve um aprendizado sobre a ação política no interior das instituições. Ao contrário, não crêem nas instituições, questionam a legitimidade das instituições, desconfiam dos políticos. E conseqüentemente se afastam da vida política do país facilitando o caminho para os grupos oligárquicos. A massa da população, indígena e camponesa, apenas se articula politicamente quando os efeitos das ações governamentais sobre suas vidas se tornam por demais doloroso, insuportável. E esta articulação nunca ocorre dentro dos mecanismos institucionais, mas como explosão de violência. A violência social e política é uma marca do Peru

contemporâneo. O Estado contra o povo, o povo contra o Estado. Imerso na violência nas suas múltiplas formas, inclusive na pobreza, uma forma de violência estrutural, a sociedade peruana mostra-se incapaz de repensar as estratégias de desenvolvimento.

Em entrevista ao CPDOC o general Ernesto Geisel afirmou, “A nação não se desenvolve espontaneamente. É preciso haver alguém que a oriente e a impulse, e esse papel cabe ao governo” (D’ARAÚJO; CASTRO, 1997, p.287). Geisel estava pensando obviamente no Brasil. Independentemente de se concordar com o ex-presidente, é possível afirmar que nem mesmo esta opção está disponível para o Peru. O Estado peruano é débil, incapaz de conduzir e orientar a sociedade, de forjar uma nação. Por outro lado, a sociedade também é débil, também não tem condições de construir um Estado. A impotência dos atores políticos sociais e políticos é uma marca do Peru atual. A debilidade institucional do Estado, e sua conseqüente baixa capacidade de afirmar a sua soberania interna, fazem com que nem mesmo um governo bonapartista se instale no Peru para governar acima das classes sociais. Fujimori, por ser um *outsider* da política peruana, pretendia estar acima dos diferentes grupos e classes sociais. Entretanto, em nenhum momento Fujimori conseguiu pairar sobre as classes sociais sendo aceito como intérprete dos interesses nacionais, sempre precisou fazer uso da violência física contra o povo e os opositores para se manter no poder. O Estado só se mostra forte em relação ao povo ao usar a violência aberta.

Esta debilidade do Estado e os sucessivos fracassos na gestão da economia peruana favorecem a aceitação passiva do modelo primário-exportador. Tanto o governo Toledo quanto García parecem ter procurado aproveitar do que de melhor o modelo pode oferecer já que não identificam possibilidade de qualquer alternativa. Reconhecem que o crescimento baseado nas exportações não resolverá os graves problemas sociais do país, mas na ausência de alternativa viável aprofundam a estratégia exportadora. De fato, para retornar a Furtado, o esgotamento pelos fracassos econômicos, pela violência apontam para um movimento para abdicar da criatividade, da busca de inovações sociais, políticas e econômicas que possam tirar o país do atraso e do subdesenvolvimento.

Furtado, como vimos, compara o subdesenvolvimento ao deus Jano, esta já é uma imagem suficientemente forte para indicar o peso que está sobre os ombros daqueles que precisam tomar decisões para romper os

limites do subdesenvolvimento. Mas no caso peruano, o deus Jano encontra-se num labirinto. Não é apenas uma questão de resolver um dilema concentrado no tempo sobre o projeto de desenvolvimento a seguir. Perdido no labirinto do subdesenvolvimento, os atores sociais não têm qualquer noção da direção que estão tomando e da posição de uns em relação aos outros, o que resulta numa incapacidade de forjar alianças e um projeto de Nação. Para que o Peru saia deste impasse é preciso que os diferentes grupos sociais se encontrem no mesmo ponto e percebam que sair do labirinto é mais fácil com uma estratégia comum e cooperativa. Hoje, o Peru ainda mostra-se incapaz de tomar esta decisão.

### 5. Referências Bibliográficas

ADRIANZÉN M., Alberto. Perú y Chile. El abrazo ausente. *Perú Hoy*, Lima, no. 13, Julho 2008. Disponível em: [http://www.desco.org.pe/apc-aa-files/d38fb34df77ec8a36839f7aad10def69/completo\\_PH\\_jul08.zip](http://www.desco.org.pe/apc-aa-files/d38fb34df77ec8a36839f7aad10def69/completo_PH_jul08.zip)

ALCÁNTARA SÁEZ. La escala de la izquierda. *Nueva Sociedad*, Caracas, n. 217, setembro-outubro 2008.

AMAYO, Enrique. ¿Existe una política internacional para la Amazonia? Los casos del Perú y Brasil. *Perú Hoy. Del hortelano su perro. Sin espacio ni tiempo histórico*. Lima: desco, 2009.

BALBI, Carmen Rosa. Perú. El golpe y los problemas de la transición a la democracia. *Nueva Sociedad*, Caracas, n. 121, setembro-outubro 1992.

BALLÓN, Eduardo. Crecimiento económico, crisis de la democracia y conflictividad social. Notas para un balance del toledismo. *Perú Hoy*, Lima, no. 9. Julio, 2006. Disponível em: [http://desco.cepes.org.pe/apc-aa-files/d38fb34df77ec8a36839f7aad10def69/PH\\_jul06.zip](http://desco.cepes.org.pe/apc-aa-files/d38fb34df77ec8a36839f7aad10def69/PH_jul06.zip)

BÉJAR, Héctor. Perú. El neoliberalismo realmente existente. *Nueva Sociedad*, Caracas, n. 127, setembro-outubro 1993.

BENDIX, Reinhard. *Construção nacional e cidadania*. São Paulo, EdUSP, 1996.

CABALLERO MARTIN, Víctor; CABRERA ESPINOZA, Teresa. Conflictos sociales en el Perú, 2006-2008. *Perú Hoy*, Lima, n. 13, 2008. Disponible em: [http://www.desco.org.pe/apc-aa-files/d38fb34df77ec8a36839f7aad10def69/completo\\_PH\\_jul08.zip](http://www.desco.org.pe/apc-aa-files/d38fb34df77ec8a36839f7aad10def69/completo_PH_jul08.zip)

CANO, Wilson. *Soberanía e política económica na América Latina*. São Paulo, UNESP, 2000.

CHIRIBOGA, Manuel. El acuerdo de paz Ecuador-Perú: ¿hubo rédito comercial y fronterizo? *Perú Hoy. Del hortelano su perro. Sin espacio ni tiempo histórico*. Lima: desco, 2009.

CHIRIF, Alberto. *Protestas indígenas: La lucha contra los engaños y la prepotencia 2008*. Disponible em: <http://www.desco.org.pe/apc-aa-files/d38fb34df77ec8a36839f7aad10def69/chirif.doc>

CHIRINOS, Raymundo. ¿Puede el Perú ser un nuevo milagro económico?. *Documentos de Trabajo*, n.3, 2008. Disponible em: <http://200.37.165.6/docs/Publicaciones/Documentos-de-Trabajo/2008/Documento-Trabajo-03-2008.pdf>

CHIRINOS-ALMANZA, Alfonso. La Reforma Agraria peruana. *Nueva Sociedad*, Caracas, n.21, novembro-dezembro, 1975.

CONTRERAS, Carlos. La teoría de la dependencia en la historia económica sobre la República. *Documento de Trabajo*, n.216, 2003. Disponible em <http://www.pucp.edu.pe/economia/pdf/DDD216.pdf>

COTLER, Julio. *Peru: classes, Estado e Nação*. Brasília, FUNAG, 2006.

COTLER, Julio. Perú. El referéndum y la disputa por el Estado. *Nueva Sociedad*, Caracas, n.130, marzo-abril 1994.

CUEVA, Agustín. *El desarrollo del capitalismo en América Latina*. México D.F., Siglo XXI, 1994.

DANCOURT, Oscar. Reforma neoliberal y política macroeconómica en el Perú. *Revista de la CEPAL*, Santiago, n. 67, abril 1999.

D'ARAÚJO, Maria Celina e CASTRO, Celso (org.). Ernesto Geisel. Rio de Janeiro, FGV, 1997.

DURAND, Francisco. El eje Lima-Brasilia (donde algunas entran en arcos y salen con flechas). *Nueva Sociedad*, Caracas, n.219, janeiro-fevereiro 2009.

EGUREN, Fernando. Dos años de política agraria. *Perú Hoy*, Lima, n. 13, Julio 2008. Disponível em: [http://www.desco.org.pe/apc-aa-files/d38fb34df77ec8a36839f7aad10def69/completo\\_PH\\_jul08.zip](http://www.desco.org.pe/apc-aa-files/d38fb34df77ec8a36839f7aad10def69/completo_PH_jul08.zip)

FAJNZYLBER, Fernando. *La industrialización trunca de América Latina*. México, Nueva Imagen, 1983.

FALABELLA, Gonzalo; VELASCO, Patricio. Perú y Chile: la oportunidad de un desarrollo asociado. *Perú Hoy*. Del hortelano su perro. Sin espacio ni tiempo histórico Lima: desco, 2009.

FRANCKE, Pedro. La protección social ante la crisis económica. *Perú Hoy*. Del hortelano su perro. Sin espacio ni tiempo histórico. Lima: desco, 2009. . Disponível em: [http://www.desco.org.pe/apc-aa-files/d38fb34df77ec8a36839f7aad10def69/PH\\_jul09.zip](http://www.desco.org.pe/apc-aa-files/d38fb34df77ec8a36839f7aad10def69/PH_jul09.zip)

FURTADO, Celso. *Criatividade e Dependência na Civilização Industrial*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1978.

FURTADO, Celso. *Brasil: a construção interrompida*. São Paulo, Paz e Terra, 1992.

GARCIA, Marco Aurélio. Nuevos gobiernos en América del Sur. *Nueva Sociedad*, Caracas, n.217, setembro-outubro 2008.

GARCÍA, Norberto E. Auge y heterogeneidad productiva. Perú 2002-2006. *Revista de la CEPAL*, Santiago, n.93, dezembro 2007.

GARCÍA HIERRO, Pedro. *Reflexiones sobre la protesta indígena en el Perú*. 2008. Disponível em: <http://alainet.org/active/25856>

GIBU, Caroline. Algunas reflexiones sobre la calidad democrática en el Perú. *Perú Hoy*. Del hortelano su perro. Sin espacio ni tiempo histórico Lima: desco, 2009. Disponible em: [http://www.desco.org.pe/apc-aa-files/d38fb34df77ec8a36839f7aad10def69/PH\\_jul09.zip](http://www.desco.org.pe/apc-aa-files/d38fb34df77ec8a36839f7aad10def69/PH_jul09.zip)

GRACIERENA, Jorge; FRANCO, Rolando. *Formaciones sociales y estructuras de poder en América Latina*. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1981.

GREBE LÓPEZ, Horst. Estado y mercado en Bolivia: una relación pendular. *Nueva Sociedad*, Caracas, n.221, maio-junho 2009.

GROMPONE, Romeo. Los acelerados cambios políticos en el Perú de estos días. *Perú Hoy*, no. 9, Julio 2006. Disponible em: [http://desco.cepes.org.pe/apc-aa-files/d38fb34df77ec8a36839f7aad10def69/PH\\_jul06.zip](http://desco.cepes.org.pe/apc-aa-files/d38fb34df77ec8a36839f7aad10def69/PH_jul06.zip)

GUADAGNI, Alieto Aldo; KAUFMANN, Jorge. Comercio Internacional y pobreza internacional. *Revista de la Cepal*, Santiago, n.84, dezembro 2004.

GUDYNAS, Eduardo. Estado y mercado en América Latina: una pareja desapareja. *Nueva Sociedad*, Caracas, n.221, maio-junho 2009.

GUERRA GARCÍA, Francisco. Perú: concertación o violencia. *Nueva Sociedad*, Caracas, n. 73, julio-agosto 1984.

GUTIÉRREZ, Gustavo. Entre la experiencia y la esperanza del Perú. *Cuadernos del Archivo de la Universidad*, Lima, n.35, 2004.

GUTIÉRREZ, Carlos. Chile y Perú. Una continuidad histórica. *Perú Hoy*, no. 13, Julio 2008. Disponible em: [http://www.desco.org.pe/apc-aa-files/d38fb34df77ec8a36839f7aad10def69/completo\\_PH\\_jul08.zip](http://www.desco.org.pe/apc-aa-files/d38fb34df77ec8a36839f7aad10def69/completo_PH_jul08.zip)

HAUSER, Heinz-Michael. Conducción económica y alianzas sociales. El caso del Perú. *Nueva Sociedad*, n.103, setembro-outubro 1989.

Humala, Ulises. Globalizando al Peru. *Peru Hoy*, no. 1. DESCO, Centro de Estudios y Promocion del Desarrollo, Lima, Julio, 2002.

HUMALA, Ulises. TLC Peru-Estados Unidos. *Peru Hoy*, no. 7. DESCO, Centro de Estudios y Promocion del Desarrollo, Lima, Julio 2005 .

JIMÉNEZ, Félix. El modelo neoliberal peruano: límites, consecuencias sociales y perspectivas. *Documento de Trabajo*, n. 184, 2000. Disponível em: <http://www.pucp.edu.pe/economia/pdf/DDD184.pdf>

KIM, Won-Ho. Estado versus mercado en América Latina: una perspectiva a partir de las experiencias de Asia del Este. *Nueva Sociedad*, Caracas, n.221, maio-junho 2009.

KUCZYNSKI, Pedro Pablo. *The struggle for development: a view of Peru and Latin America*. 2008. Disponível em: [http://www.candente.com/i/pdf/TheStruggleForDevelopment-CESCO\\_042008.pdf](http://www.candente.com/i/pdf/TheStruggleForDevelopment-CESCO_042008.pdf)

LANDA, Ladislao. Los espejos opacos del movimiento indígena peruano. *Peru Hoy*, Lima, no. 10. DESCO, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo: Diciembre, 2006. Disponível em: <http://desco.cepes.org.pe/apc-aa-files/d38fb34df77ec8a36839f7aad10def69/PeruHoy20006B.pdf>

LLONA, Mariana. El gobierno aprista y las ONG: un nuevo ciclo de disputa por los derechos. *Perú Hoy*, Lima, no. 13, DESCO, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, Julio 2008.. Disponível em: [http://www.desco.org.pe/apc-aa-files/d38fb34df77ec8a36839f7aad10def69/completo\\_PH\\_jul08.zip](http://www.desco.org.pe/apc-aa-files/d38fb34df77ec8a36839f7aad10def69/completo_PH_jul08.zip)

MALDONADO PRIETO, Carlos. *Chile versus Perú y Bolivia: una relación vecinal conflictiva*. 2005, disponível em: [www.seguridadregional-fes.org/upload/3010-001\\_g.pdf](http://www.seguridadregional-fes.org/upload/3010-001_g.pdf)

MAR, José Matos (comp.). *La oligarquía en el Perú*. Buenos Aires, Amorrortu, 1969.

MARIÁTEGUI, José Carlos. *7 Ensaaios de interpretação da realidade peruana*. São Paulo, Alfa-Omega, 1975.

MARTÍN-MAYORAL, Fernando. Estado y mercado em la historia de Ecuador. *Nueva Sociedad*, Caracas, n. 221, maio-junho 2009.

MAURO, Raul. Políticas publicas en el Peru y los ODM: Una convergencia necesaria. En publicacion: *Peru Hoy*, Lima, no. 7. DESCO, Centro de Estudios y Promocion del Desarrollo, Julio. Disponível em: <http://www.desco.org.pe/publicaciones/PERUHOY/peruhoy.asp>

MAURO, Raúl. Una evaluación de las políticas sociales del gobierno de Toledo. *Perú Hoy*, Lima, no. 9. DESCO, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, Julio. 2006 Disponível em: [http://desco.cepes.org.pe/apc-aa-files/d38fb34df77ec8a36839f7aad10def69/PH\\_jul06.zip](http://desco.cepes.org.pe/apc-aa-files/d38fb34df77ec8a36839f7aad10def69/PH_jul06.zip)

MESÍAS, Luis. Perú: estrategia de integración regional. *Peru Hoy*, Lima, no. 12. DESCO, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo: Peru. Diciembre. 2007. Disponível em: [http://www.desco.org.pe/apc-aa-files/d38fb34df77ec8a36839f7aad10def69/PH\\_dic07.zip](http://www.desco.org.pe/apc-aa-files/d38fb34df77ec8a36839f7aad10def69/PH_dic07.zip)

MOLTMANN, Jürgen. *Teologia da esperança*. São Paulo, Loyola, 2005. Moncloa, Alejandra Alayza. Liberalización comercial frente a integración regional? Un balance de las negociaciones del Acuerdo de Asociación entre la Comunidad Andina y la Unión Europea. *Perú Hoy*, Lima, no. 13, Julio. Disponível em: [http://www.desco.org.pe/apc-aa-files/d38fb34df77ec8a36839f7aad10def69/completo\\_PH\\_jul08.zip](http://www.desco.org.pe/apc-aa-files/d38fb34df77ec8a36839f7aad10def69/completo_PH_jul08.zip)

MONGE, Carlos; PORTOCARRERO, León; VIALE, Claudia; GARCÍA, Rocío. Recursos naturales y conflictos sociales en el Perú del siglo xxi. *Perú Hoy*, no. 14. DESCO, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo: Perú. Diciembre. 2008 Disponível em: [http://www.desco.org.pe/apc-aa-files/d38fb34df77ec8a36839f7aad10def69/PH\\_dic08.zip](http://www.desco.org.pe/apc-aa-files/d38fb34df77ec8a36839f7aad10def69/PH_dic08.zip)

MONGE, Carlos; PORTOCARRERO, León; VIALE, Claudia. La democracia peruana agoniza en la Curva del Diablo. Disponível em: [http://www.ftierra.org/ft/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1496:rair&catid=113:lecturas&Itemid=152](http://www.ftierra.org/ft/index.php?option=com_content&view=article&id=1496:rair&catid=113:lecturas&Itemid=152).

Negrón Federico. Perspectivas y retos actuales en la gestión de la cooperación internacional en el Perú. *Peru Hoy*, Lima, no. 10. DESCO, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, Diciembre. Disponível em: <http://desco.cepes.org.pe/apc-aa-files/d38fb34df77ec8a36839f7aad10def69/PeruHoy20006B.pdf>

PARAMIO, Ludolfo. Giro a la izquierda y regreso del populismo. *Nueva Sociedad*, Caracas, n. 205.

PÁSARA, Luis. Perú. Nueva Constitución, vieja historia. *Nueva Sociedad*, Caracas, n.130, março-abril 1994.

PEASE-GARCÍA, Henry. Perú: Los primeros pasos del Presidente. *Nueva Sociedad*, Caracas, n.110, novembro-dezembro 1990.

PEDRAGLIO, Santiago. Cuatro años de gobierno en democracia: Por más derechos y una mejor representación. *Peru Hoy*, Lima, no. 7. DESCO, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, Julio 2005. Disponível em: <http://www.desco.org.pe/publicaciones/PERUHOY/peruhoy.asp>

PÉREZ SÁINZ, Juan Pablo. Estado y mercado en América Latina: una mirada desde las desigualdades. *Nueva Sociedad*, Caracas, n. 221, maio-junho 2009.

PFLÜCKER, Manuel Benza. Proceso político peruano: algunos rasgos de su evolución política. *Nueva Sociedad*, Caracas, n.27, novembro-dezembro 1976.

PLANAS, Pedro. Perú. Democracia empírica y valores autoritarios. *Nueva Sociedad*, Caracas, n.134, novembro-dezembro 1994.

POLANYI, Karl. *A Grande Transformação: as origens de nossa época*. Rio de Janeiro, Campus, 1980.

QUARTIM DE MORAES, João. *Liberalismo e ditadura no Cone Sul*. Campinas, IFCH-Unicamp, 2001.

REYNAIZAGUIRRE, Carlos. Volatil Bolivia: Lecciones para la democracia en el Peru. *Peru Hoy*, Lima, no. 7. DESCO, Centro de Estudios y Promocion del Desarrollo, Julio 2005. Disponível em: <http://www.desco.org.pe/publicaciones/PERUHOY/peruhoy.asp>

RODRÍGUEZ-HEREDIA, René. Comunidad Industrial. Revolución y reforma de la empresa en el Perú. *Nueva Sociedad*, Caracas, n.26, setembro-outubro 1976.

SÁNCHEZ PARGA, José. El estado del Estado en la actual sociedad de mercado. *Nueva Sociedad*, Caracas, n. 221, maio-junho 2009.

SULMONT, Denis. El movimiento sindical en un contexto de reformas: Perú 1968-1976. *Nueva Sociedad*, Caracas, n.26, setembro-outubro 1976.

TAMAYO FLORES, Ana María. Defensa nacional e institucionalización democrática. En publicación: *Perú Hoy*, Lima, no. 13, DESCO, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, Julio 2008. Disponível em: [http://www.desco.org.pe/apc-aa-files/d38fb34df77ec8a36839f7aad10def69/completo\\_PH\\_jul08.zip](http://www.desco.org.pe/apc-aa-files/d38fb34df77ec8a36839f7aad10def69/completo_PH_jul08.zip)

TANAKA, Martín. Del voluntarismo exacerbado al realismo sin ilusiones: El giro del APRA y de Alan García. *Nueva Sociedad*, Caracas, n.217, setembro-outubro 2008.

TOCHE, Eduardo. *Los comités de autodefensa campesina y la democracia en el Perú*. 09/2007. Disponível em <http://www.desco.org.pe/apc-aa-files/d38fb34df77ec8a36839f7aad10def69/TocheEduardo.pdf>

UGARTECHE, Oscar. Perú y el 10%. La política de deuda bajo presión. *Nueva Sociedad*, Caracas, n.98, novembro-dezembro, 1988.

UGARTECHE, Oscar. Alberto Fujimori, entre el Ying y el Yang. *Nueva Sociedad*, Caracas, n. 118, março-abril 1992.

VELARDE, Federico. Perú. La reelección de Abril. *Nueva Sociedad*, Caracas, n. 139, setembro-outubro 1995.

ZOLEZZI CHOCANO, Mario. Las clases sociales en el Peru y las nuevas clases medias en formacion. *Peru Hoy*, Lima, no. 4. DESCO, Centro de Estudios y Promocion del Desarrollo, Diciembre. 2003.

# A Transformação dos Conflitos: evolução recente e futura da sociedade peruana

*Irineu Pacheco Paes Barreto\**

## I. Introdução – O Peru no começo do século XXI

O Peru de hoje não caminha na direção inversa à democracia, como o país dos anos 90, da Era Fujimori. É preciso constatar, no entanto, que a democracia peruana, desde a presidência de Alejandro Toledo (2001-2006), tem enfrentado uma série de obstáculos estruturais e crises políticas cíclicas, que fazem da jornada rumo a uma sociedade mais igualitária um percurso tortuoso, marcado pela violência, por retrocessos institucionais e históricos, expondo uma verdade dramática, tão antiga e enraizada, que é capaz de determinar, ainda por muito tempo, a evolução futura do Peru.

Um grande escritor, que também já foi candidato à presidência peruana, define com eloquência o traço fundamental da sociedade que devemos ter em mente:

*“Na verdade, o problema de base permanece inalterado: duas culturas, uma ocidental e moderna, outra autóctone e arcaica, coexistem com dificuldade, separadas uma da outra pela exploração e pela discriminação que a primeira impõe à segunda. Nosso país - nossos países – é, no sentido profundo, mais uma ficção do que uma realidade.”<sup>1</sup>*

---

\* Irineu Pacheco Paes Barreto é graduado em Engenharia Elétrica pela Universidade Federal do Pará e Mestre em História Social da Ciência pela Universidade de São Paulo. Ingressou em 2008 na Carreira Diplomática e atualmente cursa o último semestre do Instituto Rio Branco.

<sup>1</sup> Vargas Llosa, Mario. *Dicionário Amoroso da América Latina*. Rio de Janeiro: Ediouro, 2006. 1ª reimpressão, p. 263.

O texto de Vargas Llosa é de 1985, ano da primeira eleição de Alan García Pérez para a Presidência do Peru. O então jovem e eloqüente orador, membro da Aliança Popular Revolucionária Americana (APRA), fez uma “campanha impecável”, prometendo governar para todos os peruanos. O escritor, por outro lado, terminava seu texto em tom melancólico: “*nos encontramos na mesma situação em que estávamos, no momento de nossa entrada na história ocidental: estamos ainda procurando saber quem somos e qual será nosso futuro*”. Alan García encerraria seu mandato sendo “*considerado um dos piores presidentes da história do país.*”<sup>2</sup>

O Peru adentrou o século XXI ainda marcado pela divisão do país entre aquelas duas culturas de que nos fala Vargas Llosa, mas com esperança de alcançar mais integração, com mais igualdade, e de utilizar o crescimento econômico para promover o desenvolvimento humano.

A eleição de Alejandro Toledo, um candidato de origem indígena, com 53,08% dos votos válidos, foi símbolo da vontade de renovação da sociedade peruana<sup>3</sup>. Segundo Vecchione, o grande apoio popular recebido por Toledo durante a campanha foi produto principalmente “*da forte identificação dos peruanos com o tipo indígena que gostariam ser: rico, com formação acadêmica fora do país e bem relacionado nos círculos internacionais*”.<sup>4</sup>

Toledo, contudo, não demorou a perder o apoio popular, em função de medidas mal recebidas por uma população desencantada com o modelo “neoliberal” vigente nos anos 90. A nomeação para ministros de pessoas que há muito tempo trabalhavam no mercado financeiro norte-americano, e o salário de 18 mil dólares que o Presidente estabeleceu para si mesmo, criaram mal-estar entre os cidadãos.<sup>5</sup> O fato de Toledo ter uma filha não reconhecida também contribuiu para a queda de sua popularidade.

Durante a administração Toledo, o Peru saiu da recessão e reiniciou o crescimento do Produto Interno Bruto, com a ajuda de um ambiente

---

<sup>2</sup> Delgado, Ana Carolina & Lemgruber, Silvia. *Os movimentos indígenas e suas implicações para o processo político na Bolívia e no Peru*. Observador On-Line (Vol. 1, n° 4, junho de 2006), p. 13. Disponível em <http://observatorio.iuperj.br>.

<sup>3</sup> Idem, p.12. Segundo as autoras, “Toledo representou para os indígenas a possibilidade de sua ascensão ao poder e de participação direta na política peruana. Sendo assim, sua vitória se deveu em grande parte ao apoio eleitoral recebido nos departamentos de maioria indígena, principalmente do sul do país, onde Toledo obteve aproximadamente 50% dos votos”.

<sup>4</sup> Vecchione, Marcela. *A Tentativa de Mudar o Mesmo: Novos Discursos e Velhas Práticas no Peru Pós-Fujimori*. In *A Agenda Sul-Americana: Mudanças e Desafios no Início do Século XXI*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2007, p. 283.

<sup>5</sup> Contreras Carranza, Carlos. *Historia del Perú contemporáneo*. Lima: IEP, 2004, p. 399.

favorável às exportações de minérios. O governo pretendia ainda dar continuidade ao programa de privatizações iniciado por Fujimori, mas o processo foi bloqueado em virtude de protestos ocorridos em junho de 2002 contrários à privatização das empresas de eletricidade localizadas no sul do país, a EGASA e a EGESUR, o que levou o governo a decretar estado de emergência em Arequipa. De acordo com os historiadores Carlos Contreras e Marcos Cueto, “*el ‘arequipazo’ fue un símbolo de la oposición del Peru provinciano frente a Lima y a los supuestos beneficios y racionalidad que tendrían la imposición de un modelo capitalista impuesto desde arriba*”.<sup>6</sup>

Os protestos contra a privatização de empresas públicas seriam apenas os primeiros de uma série de conflitos que aprofundaram a divisão entre Estado e sociedade no Peru: no primeiro semestre de 2003, houve confrontos violentos com os plantadores de coca da selva central e norte-oriental. Em abril de 2004, o linchamento do administrador provincial de El Collao, Cirilo Callomamani, obrigou o governo a substituir o Ministro do Interior numa tentativa de responder às críticas de escassa intervenção no âmbito provincial. Em janeiro de 2005, Alejandro Toledo enfrentou a *Intentona de Año Novo*, organizada na cidade de Andahuaylas, em Apurímac. O pequeno levante de reservistas, liderado por Antauro Humala, irmão de Ollanta Humala, líder do movimento nacionalista denominado “*etnocacerismo*”, durou três dias e careceu de adesão popular, resultando na morte de seis pessoas, prisão dos rebeldes e renúncia do Ministro do Interior.

Os episódios de crise política anteriormente citados são apenas alguns exemplos que se destacam dentro de um quadro bem mais amplo e fragmentado, constituído por dezenas de conflitos de natureza complexa, ativos ou latentes, tema que abordaremos mais adiante.

Neste momento cabe a reflexão de que cada uma das crises vividas pelo Peru no começo deste século é um evento de uma crise institucional cujas raízes se encontram no final dos anos 80, aprofundadas pelo golpe de Estado de Fujimori. O governo de Fujimori aumentou a já exacerbada tendência centralizadora da política peruana, apoiando-se nas Forças Armadas, cada vez mais politizadas, em detrimento dos governos locais. Juntamente com o enfraquecimento dos Poderes Legislativo e Judiciário, o fujimorismo fez-se caracterizar pela debilidade dos partidos políticos de oposição e das

---

<sup>6</sup> Contreras Carranza, Carlos. *Historia del Perú contemporáneo*. Lima: IEP, 2004, p. 400.

organizações sociais, baseado numa ideologia que opunha democracia à governabilidade.<sup>7</sup>

O colapso do fujimorismo não poderia significar a reversão imediata da crise institucional estabelecida durante uma década. E o governo de Alejandro Toledo foi testemunha dos obstáculos a serem vencidos para a criação de instituições que tenham êxito em representar os anseios da sociedade civil. O descolamento entre Estado e comunidades locais teve suas piores manifestações nos confrontos entre manifestantes e forças policiais, transformando o “estado de exceção” em “solução” provisória para a quebra de pactos precários entre o governo central e as lideranças locais.

Se, por um lado, a crise institucional caracterizou a gestão Toledo pelo elevado nível de conflito no campo político, por outro, o crescimento econômico peruano, baseado na estabilidade macroeconômica e aumento das exportações, sobretudo de produtos primários, foi fruto de um modelo econômico que não superou o problema da distribuição da riqueza. O analista Eduardo Ballón, constata que, embora o PIB peruano haja crescido 20% durante o governo de Alejandro Toledo, “*la pobreza sólo se redujo en 2,7%(de 54,3% a 51,6%), por lo que a este ritmo requeriríamos cuarenta años para reducir a la mitad*”.<sup>8</sup>

Em outras palavras, o Peru entra na lista dos países “emergentes” no começo do século XXI, mantendo alto grau de pobreza em meio a crescimento econômico sustentado.

As projeções econômicas de longo prazo são favoráveis. Outro fator positivo é a queda do crescimento populacional que levará à diminuição da pressão demográfica nas próximas décadas. A perspectiva é de que o Peru alcance taxa de crescimento populacional nula entre 2028 e 2030.<sup>9</sup>

O contexto econômico favorável porém, ao coincidir com tamanho grau de descontentamento social, leva à constatação de que, ao lado da crise institucional, que exige uma reforma do Estado, o modelo econômico, primário-exportador e de serviços, não responde adequadamente aos problemas do desemprego, da informalidade, da desigualdade e da pobreza.

<sup>7</sup> Coutinho, Marcelo. *Intentona de Año Novo: Uma análise da crise institucional no Peru*. In Análise de Conjuntura OPISA, n.2, janeiro de 2005.

<sup>8</sup> Ballón E., Eduardo. *Las tendencias que encuentra el nuevo gobierno: crecimiento económico sin calidad, límites de la democracia y alta conflictividad social*. In Cuadernos Descentralistas n. 20. Lima, julho de 2006, p. 78.

<sup>9</sup> De Olarte, Efraim Gonzales. *Desarrollo Integrador, Descentralizado y Exportador: DIDE*. In Cuadernos Descentralistas n. 20. Lima, julho de 2006, p. 53.

Há carência, no Peru, de articulação entre os diversos setores da economia, e as políticas econômicas implementadas nos últimos anos não impulsionaram uma maior integração setorial capaz de gerar empregos, em número e qualidade demandados por uma sociedade que adentrou o século XXI com uma taxa de crescimento da força de trabalho muito superior à populacional.<sup>10</sup>

A exploração mineral, carro-chefe do modelo econômico, utiliza uma tecnologia intensiva em capital, poupadora de mão-de-obra, gerando, em consequência, poucos empregos. Ademais, sua débil articulação setorial não produz impactos significativos sobre emprego e renda nas regiões de exploração das jazidas de modo a colocar as mesmas no caminho do desenvolvimento.

A política econômica do governo Toledo negligenciou o investimento em ciência e tecnologia, bem como a expansão do mercado interno com base no crescimento dos salários.

Estudos de Félix Jiménez demonstram que o desenvolvimento da economia peruana nas últimas décadas, sobretudo nos últimos dez anos, tem gerado uma grande defasagem entre o salário real e o PIB *per capita*. O PIB *per capita* recuperou-se, nos primeiros anos deste século, de sua queda de mais de 30% no final da década de 1980, mas seu crescimento atual coincide com o estancamento salarial. Segundo o Professor Jiménez, “*el PBI per cápita ya recuperó sus niveles de hace treinta años, mientras el salario real de los años 1994-2008, sigue estancado en un valor que, en promedio, constituye únicamente el 54.3% de su nivel de hace treinta años. Esta creciente separación expresa la desconexión provocada por las políticas neoliberales entre el comportamiento del salario real y la evolución de la productividad*”.<sup>11</sup>

Os grandes desafios da sociedade peruana, ao término do mandato de Alejandro Toledo eram, portanto, reconhecer as fraquezas do sistema econômico e implementar as correções necessárias; efetuar uma reforma do Estado que possibilitasse ao processo de descentralização, iniciado em 2002, superar a dimensão puramente administrativa rumo à formação de regiões economicamente integradas; vencer a crise institucional de modo a criar o ambiente necessário para a solução pacífica dos conflitos sociais, sem ameaças à ordem democrática.

<sup>10</sup> PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano 2005*. Lima, março de 2005, p. 60.

<sup>11</sup> Jiménez, Félix. *¿Continuidad o Ruptura?* In *Le Monde Diplomatique*, Ano III, n. 27, julho de 2009. Disponível em [www.eldiplo.com.pe](http://www.eldiplo.com.pe). Acesso em 14/08/09.

## II – Eleições ou a teia da aranha

A vitória de Alan Garcia, no segundo turno da eleição presidencial, em junho de 2006, por uma diferença de 5% dos votos válidos sobre o rival Ollanta Humala, remete-nos mais uma vez ao reino da ficção.

Garcia, ao final de seu mandato, em 1990, deixou o Peru sob acusação de corrupção e responsabilizado pela hiperinflação. Sua gestão, nos anos 80, foi marcada pela recessão econômica, pelo aumento da pobreza, o colapso dos serviços públicos, pelo isolamento econômico, político e cultural do país em relação ao exterior. Sua política contra o terrorismo oscilou entre “a indolência e a violência desenfreada”.<sup>12</sup>

Em 2006, numa campanha marcada pela constante troca de insultos entre os candidatos, Alan Garcia ofereceu um discurso de esquerda sem radicalismos.

Humala, por sua vez, surgiu como o “outsider”, ex-militar que nunca exerceu cargos públicos eletivos, líder de um movimento nacionalista, com um discurso voltado à população mais pobre, mais inflamado, “*de ideário aglutinante e confuso*” e com “*traços autoritários*”, de acordo com o cientista político Pedro Mireles.<sup>13</sup> Humala, não por coincidência, venceu nas áreas mais pobres e menos povoadas do Peru.

Alan Garcia parece ter sido a escolha do povo peruano pela “previsibilidade”, pelo “mau menor”, pelo menos do ponto de vista da parcela da população dos departamentos mais povoados e de Lima, onde se concentra um terço dos eleitores, que preferiram não apostar na possibilidade de mudanças radicais no sistema econômico e político vigente.

No conto intitulado *a teia de aranha*, o escritor Julio Ramón Ribeyro coloca em cena a personagem Maria, jovem adolescente, empregada doméstica, que experimenta, por algumas horas, inebriante sensação de liberdade ao fugir da casa onde trabalhava e era constantemente assediada pelo filho de sua patroa. “*Parecia que o mundo se alongara, que as coisas se tornaram repentinamente belas e que seu próprio passado, observado deste novo ângulo, era apenas um mau sonho passageiro*”.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Contreras Carranza, Carlos. *Historia del Perú contemporáneo*. Lima: IEP, 2004, p. 360.

<sup>13</sup> Mireles, Pedro David Montes. *Eleições no Peru e os rumos da esquerda na América Latina*. Disponível em [http://observatorio.iuperj.br/artigos\\_resenhas.php](http://observatorio.iuperj.br/artigos_resenhas.php). Acesso em 14/08/09.

<sup>14</sup> Ribeyro, Julio Ramón. *A Teia de Aranha*. In *Os Melhores Contos da América Latina*/organizador Flavio Moreira da Costa. Rio de Janeiro: Agir, 2008, pp. 451-457.

À medida que se aproxima o momento de encontrar-se com seu protetor, aquele que prometera arrumar-lhe novo trabalho, Maria percebe que “*o que ela tomou no princípio por liberdade não passava, no fundo, de um enorme desamparo*”. No final, a *chola* descobre que está presa “*a um destino que ela nunca buscou*”, pelas mãos envelhecidas de seu protetor.

Estaria o povo peruano preso numa mesma espécie de teia?

Dados do Instituto Apoyo revelam que, em 2006, 34% dos jovens da Lima Metropolitana manifestavam o desejo de emigrar para outros países.<sup>15</sup> Para o Peru como um todo, de acordo com reportagem da BBC Brasil, 75% dos jovens desejavam emigrar “*para tentar a sorte em outro país*”.<sup>16</sup> O relato e os testemunhos expõem o desamparo que faz com que os peruanos sonhem com qualquer emprego na Espanha, nos Estados Unidos, na Austrália<sup>17</sup>...

\*\*\*

28 de julho de 2009. Alan Garcia Pérez não é mais um jovem orador. Porém, não perdeu a eloquência e conquistou novamente o cargo máximo do Executivo de seu país. Está no penúltimo ano de seu segundo mandato e, por ocasião das *Fiestas Pátrias*, pronuncia sua Mensagem à Nação. Reza a tradição que a Mensagem deve dar conta do que foi realizado durante o ano. Mas o Presidente também faz promessas. Lamenta perdas, infortúnios. Reconhece os “pecados” do Governo perante Deus e o Povo. Procura insuflar otimismo nos cidadãos, tranquilizá-los em relação ao caminho que o país segue. Adverte os pessimistas. Ameaça os partidários da violência que não tem lugar na democracia.

O conteúdo da Mensagem à Nação, e as reações ao discurso de Alan Garcia parecem-nos um bom começo para abordarmos o que a sociedade peruana pensa de si mesma e sobre o seu futuro.

---

<sup>15</sup> Salcedo, Álvaro. *Perfil del Adolescente y Joven*. Artigo disponível em [www.ipsos-apoyo.com.pe](http://www.ipsos-apoyo.com.pe). Acesso em 16/08/09.

<sup>16</sup> Disponível em [www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2006/06/060605\\_perujovensmb.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2006/06/060605_perujovensmb.shtml). Acesso em 16/08/09.

<sup>17</sup> Rueda, Carlos & de los Rios, Juan. *¿ Por qué migran los peruanos al exterior?* In Análisis de Políticas, n.39, 27 de outubro de 2006. Disponível em [www.cies.org.pe/analisisdepoliticass](http://www.cies.org.pe/analisisdepoliticass). Os autores informam que, em 2005, havia aproximadamente 2,8 milhões de peruanos residindo no exterior, equivalente a 10% da população total. Reconhecendo a dinâmica complexa que determina a migração internacional, seus estudos revelaram “que los factores económicos personales y el diferencial de ingresos con los países de destino, ocupan un lugar preponderante en la explicación en la emigración de los peruanos”.

### III. Os temas da agenda política peruana

Em sua saudação aos Membros do Congresso, Alan Garcia faz alusão aos congressistas da bancada nacionalista, suspensos em junho último, afirmando que os mesmos voltariam a exercer seus mandatos em breve, “pela vontade generosa do Congresso”. Momento para celebrar seus heróis, o Presidente homenageia os policiais mortos em conflito na Amazônia peruana, na província de Bagua, no dia 5 de junho. A seguir, faz um pedido: que todos os peruanos fortaleçam a confiança, a autoestima e o otimismo. E cita os temas centrais da política peruana recente: as reformas da descentralização, da educação, saúde, justiça, o combate à pobreza, elementos de uma “refundação do Estado” necessária para, de acordo com Alan Garcia, alçar o Peru ao patamar de “primeiro mundo”. Ainda na parte introdutória da Mensagem, o Presidente afirma que o Peru celebrará o segundo centenário, em 2021, como um país desenvolvido e justo.

#### *Descentralização*

A descentralização é o tema mais importante da evolução recente e futura do Peru, em torno da qual gravitam todas as outras: o acesso aos serviços básicos, os gastos e os investimentos do governo, a solução dos conflitos sociais, a relação do governo central com as populações nativas, bem como a influência de cada partido no cenário nacional e regional. Do ponto de vista oficial, através da transferência direta de recursos orçamentários aos departamentos, “*el pueblo construye gobiernos regionales y locales que ejecutan las obras, deciden las inversiones y administran los servicios sociales*”, conforme as palavras de Alan Garcia.

O processo de descentralização/regionalização é o eixo da reforma do Estado peruano, imprescindível para a prosperidade das políticas públicas, pois o sucesso das mesmas depende do aumento da capacidade de aproximação do Estado em relação à parcela da população mais pobre, habitantes da Serra e da Selva.

O modelo atual de descentralização começou a se desenvolver na presidência de Alejandro Toledo, quando, em 2002, foi aprovada a *Lei de Bases da Descentralização* e a *Lei Orgânica dos Governos Regionais*. Ao final da administração Toledo, porém, o êxito das reformas era escasso,

e a descentralização encontrava-se emperrada<sup>18</sup>. Símbolo dos impasses entre Estado e sociedade foi o resultado negativo do referendo realizado em 2005. A intenção do Governo era aprovar a formação de cinco regiões pela integração de departamentos. É reconhecida a importância da formação de regiões economicamente viáveis para o êxito da descentralização, porém a condução do processo de conversão de territórios econômicos em regiões políticas precisa ser revista. Analistas constataram que a desinformação impediu, na ocasião, que os cidadãos peruanos tivessem a clara percepção da importância da conformação de regiões para que haja uma descentralização “efetiva e sustentável” no Peru<sup>19</sup>.

Uma das principais críticas levantadas contra o atual processo de descentralização é de que a transferência de recursos financeiros não resulta necessariamente em autonomia econômica e política departamental, em virtude da falta de capacidade técnica e institucional nas regiões para determinar e implementar suas próprias demandas, ou seja, planejar e executar as obras de que fala o Presidente. Na prática, tal situação acabaria beneficiando certas localidades em detrimento de outras, e dando continuidade à dependência regional em relação ao poder central<sup>20</sup>. É devido a tais críticas que Alan Garcia argumenta que o Governo tem feito um grande esforço em transferir recursos humanos e técnicos, maquinário inclusive, para regiões e municípios.

O mecanismo de transferência de recursos, por meio do Fundo de Compensação Municipal (FONCOMUN), é alvo de críticas em função de seus critérios redistributivos. O FONCOMUN prioriza as zonas mais afastadas e pobres, as localidades rurais e urbanas marginalizadas do país, e seus recursos são transferidos às 1834 municipalidades peruanas, levando em consideração os seguintes critérios de distribuição: população, taxa de mortalidade, nível de necessidades básicas insatisfeitas, taxa de ruralidade, com dados fornecidos pelo Instituto Nacional de Estatística e Informática (INEI).

A principal censura que se faz a esse mecanismo é de que o mesmo não prevê uma avaliação da gestão local no que diz respeito à administração dos

---

<sup>18</sup> PNUD. *La Democracia en el Perú: Proceso Histórico y Agenda Pendiente*. Lima, março de 2006, p.73.

<sup>19</sup> Santa Cruz C, J. Francisco. *La Regionalización y el Fortalecimiento de las Juntas de Coordinación Interregional*. In Cuadernos Descentralistas, n. 21, Lima, agosto de 2007, p. 24.

<sup>20</sup> Da Cruz Jr, Ademar Seabra. *Novos rumos, velhos problemas – as tortuosas vias da negociação e da conciliação no segundo mandato de Alan Garcia*. Observatório Político Sul-Americano. Análise de Conjuntura (n. 11, nov. 2007) ISSN 1809-8924.

recursos percebidos. Na ausência de incentivos econômicos para que os prefeitos utilizem eficientemente o dinheiro do FONCOMUN, acabaria por se “penalizar” os municípios que reduzem seus níveis de pobreza.

Ao anunciar a proposta que faria ao Congresso de duplicação do FONCOMUN, com aumento de verbas para obras, e não para pagamento de salários, aos municípios que trabalhem pela “modernização e competitividade”, Alan Garcia sinaliza, ainda que de maneira vaga, a possibilidade de mudança na base legal dos critérios de transferência de recursos aos governos regionais e locais.

Por outro lado, o montante repassado pelo FONCOMUN às municipalidades depende da arrecadação do IGV (Impuesto General de las Ventas), cuja queda gera atritos entre o Governo central e as administrações locais, como manifestado em janeiro passado por meio de denúncia da Associação de Municipalidades da Região de San Martín de que a quantia transferida havia diminuído em suas contas. Pelo mesmo motivo, no mês de junho, quinze prefeitos, à frente de milhares de pessoas, protestaram em Piura, departamento situado no norte do Peru. O Ministério da Fazenda, por sua vez, ao justificar a queda da arrecadação pela diminuição das exportações e da demanda interna, cobra das prefeituras que as mesmas melhorem a aplicação das verbas, destinando-as aos projetos de desenvolvimento e não para gastos correntes.

O anúncio de um projeto piloto de descentralização popular, a ser implementado, inicialmente, com recursos do Fundo Nacional de Compensação e Desenvolvimento Social (Foncodes) levantou crítica dos opositores, que o acusam de ser populista e encerrar risco de clientelismo pelo partido aprista, caso não haja uma severa fiscalização das obras públicas.

De acordo com as fontes oficiais do governo peruano, o projeto disponibilizará recursos diretamente à população, representada por “núcleos executores”, a fim de que as mesmas se responsabilizem pela construção de pequenas obras, cujo valor não ultrapasse 500 mil soles. Os primeiros cem projetos serão realizados em zonas pobres de Lima. Como fez o Foncodes para selecionar os projetos e escolher os membros dos núcleos executores é uma das perguntas que os críticos deixaram no ar, sugerindo que a falta de regulamentação do processo poderia ter favorecido pessoas filiadas ao APRA<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> A advertência partiu do ex-presidente do Foncodes, Pedro Francke, em matéria divulgada no jornal *La Republica*, em 30 de julho de 2009.

É mais um capítulo do processo de descentralização. Se e quanto contribuirá para a democratização do gasto público e na luta contra a pobreza, a sociedade peruana avaliará no devido tempo.

Lembremos que o Decreto Legislativo que criou o Foncodes, em 1991, na Presidência de Alberto Fujimori, reconhecia a necessidade de atuação do Estado em favor dos setores mais pobres, de maneira *descentralizada*, e que os recursos deveriam ser prioritariamente direcionados ao fomento do emprego, saúde, alimentação, educação básica, entre outros. O artigo 12 do Decreto estabelecia a composição dos Comitês Regionais, aos quais caberia propor à Diretoria do Fundo as áreas prioritárias para a execução dos projetos<sup>22</sup>.

A mudança do Estatuto do Foncodes, em 1993, simplificou o processo de prestação de contas após o término das obras. Nova mudança, em 1994, eliminou a determinação de um número máximo (200) de funcionários que trabalhariam diretamente no Foncodes.

Essas reformulações estavam associadas ao uso eleitoral do investimento em política social, como demonstraram estudos do Banco Mundial e de especialistas, em meados dos anos 90. O aumento expressivo de gastos em projetos sociais no primeiro semestre de 1993, em relação ao ano anterior, estava diretamente relacionado ao fato de que Alberto Fujimori buscava apoio da população para a aprovação da nova Constituição, a qual, entre outras coisas, permitiria a reeleição presidencial imediata para um terceiro mandato. Nas regiões onde o grau de repúdio à nova Carta Magna fora mais elevado, investimentos do Foncodes, ajudaram a dar credibilidade ao Presidente.

As conclusões dos analistas ligados ao Banco Mundial, que verificaram o aumento dos gastos sociais antes de cada eleição, também apontaram outros problemas: falta de coordenação das ações sociais, sobreposição de programas, o trabalho ineficiente do Foncodes na orientação dos investimentos, a baixa qualidade das obras realizadas<sup>23</sup>.

Mas o trabalho de Norbert Schady também chegou à conclusão de que o Foncodes, na Era Fujimori, favoreceu às províncias mais pobres, tendo papel redistributivo.

---

<sup>22</sup> Decreto Legislativo 657. Disponível em [www.foncodes.gob.pe](http://www.foncodes.gob.pe). Última visualização em 04 de agosto de 2009.

<sup>23</sup> Schady, Norbert R. *The Political Economy of Expenditures by the Peruvian Social Fund (FONCODES), 1991-1995*. American Political Science Review. Vol. 94, n.2, June 2000.

Assim, o receio e a denúncia de que as propostas recentes do Governo tenham caráter populista encontra guarida no passado recente da sociedade peruana, mas sobretudo em um cenário que impõe grandes obstáculos a uma verdadeira descentralização cidadã e democrática.

O país possui um “centro”, Lima, uma metrópole marginalizada, e uma periferia, que não possui base econômica suficiente para seu desenvolvimento, exceto em regiões propícias à exploração mineral.

O grande desafio, portanto, é a criação de recursos locais, para a qual a transferência de recursos do governo central aos regionais deve ser um meio, e não um fim em si mesmo.

Essa Lima macrocéfala, sabemos, é fruto da história peruana, desde o período colonial. A segunda metade do século XX testemunhou a migração massiva do campo para a cidade durante décadas sucessivas, em especial à Lima Metropolitana. O último censo do século passado, o de 1993, revelou que metade da população habitava a região costeira do país, restando à serra apenas a terça parte, região que nos anos 1940 fora denominada de “reserva demográfica do país”<sup>24</sup>. Enquanto entre 1940 e 2005, a população do resto do país cresceu 3,1 vezes, no departamento de Lima o crescimento populacional foi de 9,6 vezes<sup>25</sup>. A escassez demográfica é um fator determinante a impedir o desenvolvimento econômico do interior.

A evolução demográfica e econômica reforça a desigualdade territorial: concentra o mercado consumidor na capital e faz com que os empresários das províncias transfiram seus negócios para Lima.

Voltemos ao discurso presidencial de 28 de julho. Alan Garcia enfatizou o fato de que nos últimos três anos, o Peru recebeu investimentos privados da ordem de 42 bilhões de dólares. O setor público, por sua vez, investiu 10 bilhões de dólares em obras.

Pelo teor da Mensagem, concluímos que para o atual governo, o caminho da descentralização econômica passa pelo investimento em infra-estrutura. Garcia preconiza a entrega de recursos diretamente às comunidades para que as mesmas executem obras “*sin ninguna burocracia ni demora*”. No que tange ao investimento privado, recomenda que se conceda permissão às empresas que trabalham com recursos naturais para que as mesmas paguem seus impostos com obras para as comunidades onde executam suas atividades,

---

<sup>24</sup> Contreras Carranza, Carlos. *Historia del Perú contemporáneo*. Lima: IEP, 2004, p. 376.

<sup>25</sup> PNUD - Informe sobre Desarrollo Humano/ Perú 2006. Lima, 2006, p.75.

de modo a evitar que o dinheiro dos impostos se acumule em Lima. Aposta na desburocratização para facilitar os investimentos: “*les exijo y ordeno a las instituciones que dan las autorizaciones, no busquen argumentos para decir no, busquen razones para decir sí, ayudar a la inversión y al Perú*”, disse o Presidente. Na mesma linha da descentralização econômica, Alan Garcia convocou os municípios a outorgar licenças com maior diligência para obras, e a buscarem investidores para a multiplicação da construção e infraestrutura.

Os montantes de investimento estrangeiro no Peru tiveram um crescimento significativo nos últimos dez anos. Foram pouco mais de 6 bilhões de dólares em 1996. Em 2008, o estoque de capitais estrangeiros chegava a 17, 953 bilhões de dólares<sup>26</sup>.

Os principais países investidores são Espanha, Reino Unido e Estados Unidos. Nas estatística do governo peruano, o Brasil aparece em décimo lugar, correspondendo a um total de 1,91% dos investimentos estrangeiros no Peru, em 2008, pelo critério de país de domicílio da empresa. Quando se emprega o critério de país de origem da matriz, o Brasil cai para 12º lugar.

Chama atenção a distribuição dos investimentos estrangeiros por setores econômicos. A área de comunicações foi o destino de 20,92% das inversões, seguida pelo setor de mineração, com 19, 61%, e indústria (15,75%).

Qual o impacto desse perfil de investimentos estrangeiros para a descentralização econômica? É preciso lembrar que o setor que emprega massivamente a população mais pobre e isolada no Peru, o agrário, recebeu 0,25% dos investimentos estrangeiros em 2008. A indústria praticamente não existe fora da Capital, a não ser sob a forma caseira ou artesanal. A área de comunicações, que se distribui em indústria, comércio e serviços, concentra-se em Lima. Há atualmente em operação no Peru, cerca de 23 milhões de linhas móveis, fato comemorado pelo Presidente peruano em sua Mensagem. Os dados do Ministério dos Transportes e Comunicações do Peru revelam que no terceiro trimestre de 2008, Lima e Callao detinham 51% das linhas em serviço de telefonia móvel no país<sup>27</sup>.

Uma das principais operações de investimento estrangeiro ocorrida no Peru em 2008, foi a compra da cadeia de supermercados E. Wong, pela

<sup>26</sup> Fonte: Proinversión. [www.proinversion.gob.pe](http://www.proinversion.gob.pe). Acesso em 07 de agosto de 2009.

<sup>27</sup> Fonte: Ministério de Transportes y Comunicaciones. [www.mtc.gob.pe](http://www.mtc.gob.pe). Acesso em 07/08/09.

chilena Cencosud. A operação comercial envolveu aproximadamente 500 milhões de dólares. Todas as lojas do grupo localizam-se em Lima.

É evidente, portanto, a divergência econômica entre centro e periferia no Peru. Trata-se de um fenômeno que tende a aumentar as disparidades de desenvolvimento humano entre as diferentes regiões e localidades. E a diferença mais significativa, como os dados demonstram, é entre Lima e o resto do país.

A explosão demográfica, a pobreza das regiões da Serra e da Selva, e o conflito armado dos anos 80 e 90, aguçaram ainda mais a centralização econômica e política da Capital, determinando a configuração demográfica atual.

A distribuição por setores da População Economicamente Ativa (PEA) também denota as dicotomias entre centro e periferia. Enquanto a PEA urbana está concentrada nos setores secundário e terciário da economia, na Serra e na Selva, o que predomina são as atividades agrícola e pecuária.

O impacto das atividades econômicas também é muito desigual no país. Nas áreas de domínio de atividades agrícolas, os períodos de expansão produtiva tem efeito positivo sobre o emprego e a renda. Já nas áreas de influência dos grandes projetos de mineração, o uso de tecnologias poupadoras de mão-de-obra limita o aumento do emprego e renda, não conseguindo modificar as tendências econômicas vigentes.

A correção das divergências entre os níveis de desenvolvimento de Lima e da região costeira, por um lado, e da Serra e da Selva, por outro, requer, necessariamente, a conformação de regiões economicamente viáveis e que cresçam de maneira sustentada, a uma maior taxa que Lima, a fim de quebrar o círculo vicioso do subdesenvolvimento regional.

### ***Os principais avanços e as maiores dificuldades***

Embora a história do país e o modelo econômico vigente dificultem a descentralização econômica, como analisado acima, do ponto de vista administrativo houve avanços importantes nos últimos anos, os quais abordaremos a seguir.

A realização de eleições regionais e municipais e a instalação de Governos Regionais permitiram dar início a um novo modelo territorial. O Governo Central conseguiu executar a transferência da quase totalidade das funções setoriais, em que pese ainda o questionamento da capacidade orçamentária e de gestão dos Governos Regionais.

Outro avanço importante foi a instalação da Assembléia Nacional de Governos Regionais. Fruto da iniciativa de presidentes regionais frente à decisão do governo central de desativar o Conselho Nacional de Descentralização, a Assembléia encontra-se em fase de consolidação de seu papel de definir eixos centrais para o desenvolvimento comum de todas as regiões e ser o instrumento de coordenação das ações dos governos regionais.

É também importante destacar que há, da parte do Estado peruano, uma concepção administrativa do processo de descentralização como integração territorial por meio da regionalização, refletida na instalação das Juntas de Integração Regional, cujo objetivo é integrar os governos subnacionais.<sup>28</sup>

Os maiores problemas, da perspectiva administrativa são, em primeiro lugar, o planejamento e a condução do processo, a cargo da Secretaria de Descentralização, um órgão da Presidência do Conselho de Ministros, que não tem demonstrado capacidade de liderar o processo regional de desenvolvimento e de intermediar os conflitos sociais.<sup>29</sup>

Em segundo lugar, a ausência de um órgão responsável pelo planejamento do desenvolvimento regional dificulta a elaboração de uma estratégia coordenada de descentralização econômica.

Por último, mas sem a pretensão de abarcar aqui todas as dimensões de um problema tão complexo, os conflitos regionais têm recebido tratamento inadequado por parte do Governo, tema que aprofundaremos na próxima seção.

### ***Conflitos Sociais***

O governo de Alejandro Toledo, como já mencionado, foi marcado por conflitos sociais e demonstrou escassa capacidade de diálogo com as lideranças locais. Estas, por sua vez, revelaram, em muitos episódios, pouca articulação entre seus integrantes e com outros setores sociais, mostrando falta de vontade ou incapacidade de conferir um caráter mais amplo às suas demandas. Naquela gestão os tipos de conflito que se multiplicaram foram: a) demandas sindicais; b) exigências de funcionários públicos; c) mobilizações dos plantadores de coca contra as políticas de desenvolvimento alternativo;

---

<sup>28</sup> García Pease, Henry & Torriani Peirano, Giofianni (editores). *Reforma del Estado Peruano*. Lima, Fondo Editorial, outubro de 2008, p. 91.

<sup>29</sup> Rodríguez, Enrique. *Desafíos y perspectivas del proceso de descentralización en el Peru*. Economía y Sociedad, n. 70, CIES, dezembro de 2008, p.31.

d) conflitos entre a população de distintas localidades do país e diversas autoridades públicas; f) conflitos ambientais entre população local e mineradoras em operação nas comunidades.<sup>30</sup>

A Defensoria del Pueblo define “conflito social” como “*confrontación pública entre actores que buscan influir en la organización de la vida social*”.<sup>31</sup> Instituição encarregada da monitoração e defesa dos direitos constitucionais e fundamentais do povo peruano, a Defensoria constata um aumento preocupante no número de conflitos no país. Em setembro de 2005, a Instituição relatava a existência de 143 conflitos. Em seu relatório de julho de 2009, a Defensoria informa a ocorrência de 272 conflitos sociais.<sup>32</sup>

A maior parte dos conflitos se desenrola em nível local, e a maioria se enquadra no tipo de conflito socioambiental.

Neste tipo de conflito, considerado prioritário pela Defensoria, os atores são desiguais e se referem a disputas sobre o acesso, uso e manejo dos recursos naturais, e aos problemas de contaminação. Os conflitos de maior repercussão são os relacionados às atividades extrativistas, como a mineração. De acordo com a Defensoria, os desentendimentos “*se ven exacerbados por un marco legal inadecuado que promueve y atrae la inversión privada sin fijarle condiciones apropiadas para la relación con las poblaciones del entorno, por lo que no cautela los derechos de los ciudadanos y de la comunidad*”.<sup>33</sup>

Outros conflitos prioritários são os relativos ao cultivo de coca, aos assuntos de governos regionais e locais e à violência política.

Como atividade de maior relevância no atual modelo econômico peruano, cabem algumas palavras sobre o papel da mineração nos conflitos sociais.

Os diversos conflitos ocorridos nos últimos anos entre populações locais e empresas de mineração, em que a violência chegou ao nível de destruir patrimônio público e propriedade privada e fazer vítimas fatais, mostra o grau de oposição das comunidades a uma atividade que tem sido considerada incapaz de gerar benefícios significativos às populações que vivem nas regiões de exploração das jazidas. Para as comunidades a contribuição da mineração para o crescimento do PIB, para o acúmulo de divisas, para a geração de

<sup>30</sup> Ballón E., Eduardo. *Las tendencias que encuentra el nuevo gobierno: crecimiento económico sin calidad, límites de la democracia y alta conflictividad social*. In Cuadernos Descendralistas n. 20. Lima, julho de 2006, p. 87.

<sup>31</sup> Defensoria del Pueblo. *Ante todo, el Diálogo*. Lima, novembro de 2005, p. 11.

<sup>32</sup> Defensoria del Pueblo. *Reporte de Conflictos Sociales n. 65, julio 2009*, p. 3.

<sup>33</sup> Defensoria del Pueblo. *Ante todo, el Diálogo*. Lima, novembro de 2005, pp. 14 e 20.

empregos e para a arrecadação de tributos, parece não ter impacto positivo suficiente para deter a onda de enfrentamentos. Pelo contrário, as mineradoras são responsabilizadas por afetarem negativamente as comunidades próximas, causando contaminação do meio ambiente, problemas de saúde, estancamento ou mesmo desaparecimento das atividades econômicas tradicionais.

O conflito entre comunidade e empresa de mineração é caracterizado tanto pela presença de interesses políticos que polarizam a população quanto por práticas empresariais que geram insatisfação e tensões.

O Estado, por sua vez, tem se mostrado incapaz de impor a fiscalização necessária para fazer com que as empresas respeitem os direitos das populações afetadas e promovam o desenvolvimento local.

De fato, historicamente, os benefícios da mineração tem se concentrado nas grandes cidades, especialmente na capital, domicílio fiscal das empresas. Enquanto que os problemas sociais penalizam a população local.

Entre os motivos de tensões encontram-se: a diferença de renda entre os funcionários das mineradoras e os membros das comunidades; os graves danos ambientais causados pela mineração; a percepção de que o Estado age de modo parcial em favor das empresas; a pobreza e a extrema desigualdade existente no país aliada à débil presença do Estado nas áreas de mineração.

Todos esses aspectos estiveram presentes no conflito de Tambogrande, em Piura, ocorrido em 2001. Com um agravante: a população se opunha a ser transferida para outra área em função do projeto de mineração. As manifestações resultaram na destruição de instalações da Companhia Manhattan e de casas-modelo que a empresa entregaria aos deslocados.<sup>34</sup>

A intermediação da Defensoria del Pueblo neste caso teve êxito em estabelecer um diálogo entre os líderes locais e o governo central. Mas as propostas da Administração Toledo não se mostraram suficientes e, no dia 2 de junho de 2002, em referendun que decidiria sobre a realização do projeto de mineração, 93,95% dos votantes manifestaram-se contra o mesmo. A partir daí, o processo de diálogo estancou e as várias tentativas de retomada de negociação entre o governo local e o central viram-se frustradas, até que, em maio de 2003, a Defensoria del Pueblo decidiu encerrar sua participação no conflito.

A gestão de Alejandro Toledo também enfrentou o conflito derivado do cultivo e controle da folha de coca.

---

<sup>34</sup> Defensoria del Pueblo. *Ante todo, el Diálogo*. Lima, novembro de 2005, p. 62.

É uma espécie particularmente difícil e complexa de conflito, que envolve milhares de camponeses, comprometidos com a produção da folha de coca, membros de diversas organizações, os chamados “grêmios cocaleiros”, com prioridades e discursos diversos. Mas todos questionam as políticas de Estado orientadas à erradicação da folha de coca. De acordo com Vecchione, “*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*”.<sup>35</sup>

Um dos discursos mais importantes pelo lado dos “cocaleiros” é o que defende o cultivo de coca pelas suas dimensões cultural, religiosa e econômica.

Da parte das autoridades nacionais, por outro lado, o objetivo é implementar políticas de combate ao narcotráfico através de erradicação obrigatória do cultivo, do desenvolvimento alternativo e da redução gradual e concertada.

A execução das medidas que visam eliminar as plantações de coca geraram nos últimos anos diversas mobilizações das organizações camponesas.

O conflito também é exacerbado pela deficiência de marcos legais atualizados, constitucionais, sobre o cultivo, a comercialização e controle da folha de coca.<sup>36</sup>

Foi nesse contexto que, em 29 de junho de 2005, o Governo Regional de Cusco publicou Lei Regional declarando o cultivo de coca patrimônio regional, natural, biológico, cultural e histórico daquela região.<sup>37</sup> Ao mesmo tempo reconhecia legalmente várias zonas de produção da planta de coca. Seguiu-se, no dia 29 de julho do mesmo ano, Lei Regional de mesmo teor, publicada pelo Governo Regional de Huánuco.

De imediato, as leis regionais criaram tensão entre os governos regionais e o central em virtude daqueles terem excedido suas competências, em contradição com a legislação nacional, o que levou o governo central a mover ação de inconstitucionalidade contra as leis mencionadas.

Em sua intervenção, a Defensoria del Pueblo sustentou que o combate ao narcotráfico, cujo um dos instrumentos é a erradicação forçada das

---

<sup>35</sup> Vecchione, Marcela. *A Tentativa de Mudar o Mesmo: Novos Discursos e Velhas Práticas no Peru Pós-Fujimori*. In *A Agenda Sul-Americana: Mudanças e Desafios no Início do Século XXI*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2007, p. 293.

<sup>36</sup> Defensoria del Pueblo. *Ante todo, el Diálogo*. Lima, novembro de 2005, pp. 66-68.

<sup>37</sup> Defensoria del Pueblo. *Ante todo, el Diálogo*. Lima, novembro de 2005, p. 69.

plantações de coca, deve ocorrer de maneira concertada com o desenvolvimento alternativo. A Defensoria reconhece o direito e dever do Estado de implementar política de combate às drogas, no entanto, manteve a posição de que os produtores também têm o direito aos usos tradicionais e comerciais lícitos da planta. Não basta, de acordo com a Defensoria, implementar ações repressivas. As mesmas não terão o resultado almejado se não levarem em conta a situação de extrema pobreza predominante nas regiões de cultivo da coca, na qual os produtores não possuem alternativas de desenvolvimento para a satisfação de suas necessidades básicas. Além disso, defendeu que é um dever do Estado harmonizar a luta contra o narcotráfico com o direito “à identidade cultural e o dever constitucional de promover o desenvolvimento integral”.<sup>38</sup>

Do ponto de vista legislativo, a intervenção da Defensoria propôs a elaboração pelo Congresso da República de modo a vincular objetivamente os programas de erradicação forçada do cultivo de coca a alternativas de desenvolvimento.

Em 25 de setembro de 2005, o Tribunal Constitucional declarou ambas as leis regionais inconstitucionais. Além disso, estabeleceu critérios para harmonizar a repressão às drogas com o respeito aos direitos fundamentais e o desenvolvimento social do país. O Tribunal também solicitou aos Poderes Executivo e Legislativo que trabalhassem para a reestruturação do sistema responsável pela comercialização da folha de coca e seus derivados.

### *A visão dos conflitos sociais no discurso de Alan Garcia*

A Mensagem Presidencial de 28 de julho passado, expressa, ao nosso ver, uma visão unilateral de conflito social, bastante localizada também. O fato não deve ser atribuído à compreensão limitada do político, mas à tensão que a simples menção a eventos e atores pode causar entre o público.

Garcia refere-se diretamente, em dado momento, ao confronto ocorrido em Bagua, Amazônia peruana, que, no dia 5 de junho de 2009, opôs policiais e comunidade indígena, resultando em 205 feridos, 33 deles policiais, e na morte de 23 policiais e 10 civis. Estes são números que constam no comunicado da Defensoria del Pueblo de 16 de junho de 2009, o qual tomamos como referência no sentido de deixar evidente as dimensões humanas do episódio.

---

<sup>38</sup> Defensoria del Pueblo. *Ante todo, el Diálogo*. Lima, novembro de 2005, p. 71.

Politicamente, o conflito resultou, sem dúvida, na pior crise do atual governo, levando à renúncia do primeiro-ministro Yehude Simon e à revogação das leis que regulavam o uso e a exploração dos recursos naturais da floresta, severamente criticadas pelas comunidades amazônicas.

O Presidente Alan Garcia, passado pouco mais de um mês da tragédia, faz uma homenagem aos policiais mortos em Bagua, logo na abertura de sua Mensagem à Nação: *“Nuestros antecesores nos dejaron el mandato de tener fe en el Perú y de dar la vida por él. Recordemos pues, en esta fecha, a nuestros policías y soldados caídos en defensa del orden democrático, y a quienes sin haber cometido hechos de sangre murieron planteando un reclamo”*.

Mais adiante, o Chefe do Executivo, condena os acontecimentos de Bagua como ameaças à democracia: *“Primero, la defensa del orden democrático por que el desorden y conflicto violento son algo que el pueblo rechaza y teme. Los trágicos sucesos de Bagua sobre los que ya hice reflexión autocrítica, el desorden en Andahuaylas o en Sicuani, han traído a la memoria del Perú los terribles años de la violencia, y vuelve la idea de que a pesar del avance, estamos condenados al desorden. Quiero decirles que no es así, y que defenderé el cumplimiento de la ley y el orden democrático. Nada hay peor que la confusión y el caos que, como el terrorismo, ahuyentan la inversión, destruyen la paz, destruyen el empleo y benefician a los países competidores. Dialogaremos, sí, para tratar los pedidos pero con plazos concretos, sin violencia ni amenaza y en términos legales para evitar que el diálogo sea aprovechado por los agitadores y por quienes mienten al país”*.

Este trecho do discurso presidencial provocou a reação da congressista Marisol Espinoza, porta-voz da bancada nacionalista, a qual afirmou que as palavras do Presidente não contribuíram para a busca da paz e da reconciliação em virtude da relação entre protestos sociais e terrorismo feita por Garcia. De acordo com a congressista, em advertência publicada no jornal *La Republica*, *“Esta es una percepción equivocada; y si tienes una percepción de ese tipo, tendrás respuestas equivocadas. Y éstas llevarán al presidente a tomar decisiones inadecuadas; y no solo a él, sino a sus ministros”*.<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> Texto disponível em <http://www.larepublica.pe/politica/28/07/2009/mensaje-de-garcia-no-contribuyo-en-la-busqueda-de-la-paz-y-la-reconciliacion>. Último acesso em 19/08/09.

A crítica de Marisol Espinoza não reflete apenas a posição de um partido de oposição, senão o juízo da maior parte da população, que simpatiza com as reivindicações das comunidades nativas. Pesquisa de opinião realizada após os acontecimentos em Bagua revelou que a maioria da população é a favor da consulta às comunidades nativas antes da promulgação de decretos legislativos.<sup>40</sup> A pesquisa também mostra que o Presidente e sua Ministra do Interior eram considerados, pela maioria dos entrevistados, os principais responsáveis pelas mortes ocorridas no dia 5 de junho.

A “percepção equivocada” do Presidente, a que se referiu Marisol Espinoza, já havia sido duramente criticada logo após os eventos ocorridos em Bagua, quando Alan Garcia acusava a oposição de ter ido “*buscar en el fondo de la selva la barbarie para oponerla al Estado*”<sup>41</sup>, associando pobreza e cultura indígena à irracionalidade. Garcia, à ocasião, também culpou “grupos estrangeiros” que teriam conspirado para promover um ataque ao Estado peruano. Afirmou que eventos como o de Bágua só interessavam a “potências petrolíferas”, em clara acusação ao governo venezuelano. Hipótese também defendida pela então Ministra Mercedes Cabanillas que vinculou a violência em Bagua à ação de grupos radicais financiados por agentes estrangeiros, com o objetivo de criar oposição aos investimentos privados no Peru.

As declarações são a contrapartida, no discurso, da estratégia recorrente do governo para atender as demandas sociais. O tratamento inadequado dos conflitos tem levado à repetição de um círculo vicioso em que os protestos culminam em violência, a qual, por sua vez, é enfrentada através do mecanismo das “mesas de diálogo e Comissões de Alto Nível entre as autoridades do Poder Executivo e membros das organizações sociais envolvidas”.<sup>42</sup> O caráter paraestatal de tal mecanismo enfraquece as instituições que deveriam intermediar as reivindicações sociais: os governos regionais e o Acordo Nacional. Como consequência da forma circunstancial com que o Estado enfrenta os conflitos, estes não são resolvidos definitivamente, o que contribui para deslegitimar e enfraquecer as instituições que deveriam se encarregar da resolução desse tipo de problema.

---

<sup>40</sup> Ipsos Apoyo. *Opinión Data*. Ano 9, n.113, Lima, 22 de junho de 2009.

<sup>41</sup> El Comercio, 07 de junho de 2009.

<sup>42</sup> Meléndez, Carlos. *Mesas sin patas. Intermediación de la conflictividad sin institucionalización*. Análisis de Políticas, n.65, 12 de julho de 2009. Disponível em [www.cies.org.pe/analisisdepoliticas](http://www.cies.org.pe/analisisdepoliticas).

Os presidentes regionais, por sua vez, com frequência têm mostrado uma visão limitada de sua função, restrita ao papel administrativo e de exigência de mais recursos orçamentários, sem capacidade de agirem como representantes de seus cidadãos junto ao governo central.

### ***Crescimento Econômico e Pobreza***

Durante a Era Fujimori, o Peru passou por um processo de abertura econômica e comercial. Seguindo as recomendações do *Consenso de Washington*, o governo iniciou uma reforma da economia que teve como principais medidas: 1) a abertura de mercado, como instrumento de redução da hiperinflação que assolava o país; 2) a flexibilização do mercado de trabalho; 3) incentivo ao investimento nacional e estrangeiro; 3) austeridade fiscal e monetária; 4) privatização de empresas.<sup>43</sup>

O controle da violência obtido após a captura do líder do Sendero Luminoso, somado à reforma econômica, teve como resultado a atração de capitais produtivos estrangeiros para o Peru, bem como serviu de incentivo à produção interna. De acordo com Pinto, entre 1993 e 1997, o PIB peruano cresceu 41,1%<sup>44</sup>.

Pelo lado do desenvolvimento social, o governo, concentrado na estabilidade macroeconômica, relegou os problemas sociais a um segundo plano, não atacando as causas estruturais dos mesmos. O foco em programas sociais de curto prazo fizeram com que os principais problemas do segundo governo Fujimori fossem o desemprego e o incremento da pobreza.

Deve-se reconhecer, por outro lado, que o objetivo, lançado em 1995, de redução da pobreza em 50% até 2000 foi frustrado pelas sucessivas crises econômicas internacionais que impediram uma política mais abrangente de gastos em programas sociais.

A política econômica de Fujimori teve como principais resultados macroeconômicos, visíveis ao final dos anos 1990, a queda da inflação, o crescimento do PIB, e a queda do déficit na balança de pagamentos, devido ao crescimento das exportações.

---

<sup>43</sup> Pinto, Hugo Eduardo Meza. *A Evolução da Economia Peruana no Período 1950-2000: Meio Século de Transformações e a Busca de Relações Internacionais*. Cadernos PROLAM/USP (ano 2 – vol.2 - 2003), pp. 91 e 92.

<sup>44</sup> Idem, p. 93.

Da perspectiva do desenvolvimento industrial, porém, os economistas consideram que as medidas da Era Fujimori provocaram a estagnação industrial do país e a “reprimarização da economia”.<sup>45</sup> O modelo econômico privilegiou a produção de bens de exportação de baixo valor agregado com alta dependência de insumos importados.

Durante a gestão de Alejandro Toledo, foi dada continuidade ao “*processo de liberação de mercado, ajustes fiscais e controle inflacionário*”<sup>46</sup>, as grandes linhas do período anterior. No último ano de seu mandato, a economia peruana registrou uma expansão de 6,4%, o que resultava em um crescimento médio anual superior a 4% durante a presidência de Toledo.<sup>47</sup> Em 2006, primeiro ano do mandato de Alan Garcia, a economia peruana se expandiu 8,0%, acumulando um crescimento de 32% em cinco anos.<sup>48</sup>

Entre 2001 e 2005, o governo central preocupou-se sobretudo em reduzir a vulnerabilidade da economia peruana, trabalhando pela redução do déficit fiscal e procurando reestruturar e reduzir a dívida pública em termos de porcentagem do PIB. O governo, que aproveitava um contexto externo muito favorável, também aumentou as reservas monetárias internacionais e investiu na desdolarização do sistema financeiro.

A boa administração macroeconômica manteve a estabilidade dos preços e estimulou o crescimento de curto e de longo prazo.

Em termos de política fiscal, de fundamental importância, por exemplo, para o processo de descentralização, a evolução recente da economia peruana é caracterizada por importante aumento da arrecadação fiscal, impulsionada pela expansão econômica e pelos bons preços dos bens de exportação. A arrecadação do IGV, imposto sobre o qual comentamos na parte dedicada à descentralização, alcançou a marca de 7% do PIB em 2005. Em 2008, subiu para 8,5%.<sup>49</sup> Constatamos essa evolução positiva da arrecadação refletir-se no discurso político quando Alan Garcia, em sua Mensagem de 28 de julho, afirma que proporá a duplicação do FONCOMUM para que o mesmo corresponda a 4% do IGV.

---

<sup>45</sup> Idem, p. 96.

<sup>46</sup> Idem, p. 97.

<sup>47</sup> Fonte: CEPAL. *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2005-2006*, p. 183.

<sup>48</sup> Fonte: CEPAL. *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2006-2007*, p. 163.

<sup>49</sup> Fonte: CEPAL. *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2008-2009*. Capítulo sobre o Peru, p.2.

Com um crescimento econômico que, a partir de 2006, é baseado principalmente na demanda interna, impulsionada pela significativa geração de emprego e investimento privado<sup>50</sup>, o Presidente comemora o aumento do consumo e a solidez da economia peruana: *“La compra de ropa, de calzado, de alimentos y el pago por estudios creció en 25 por ciento. Porque el país tiene un nuevo espíritu, producir, consumir, trabajar, estudiar, vivir. Ese es el nuevo Perú”*. E mais adiante: *“Nada malo ni sorpresivo puede ocurrir en nuestro país sólido y estable”*.

Apesar da expansão econômica impressionante, o Peru manteve taxas de desemprego aberto que variaram entre 8,4% e 9,6% nos últimos nove anos. E a taxa de subemprego visível em 2008 era de 8,9%. Motivo pelo qual o governo central tem procurado estimular a geração de emprego formal através de medidas como a da redução dos custos trabalhistas de micro e pequenas empresas e a criação do Fundo de Garantia Empresarial para garantia dos créditos fornecidos por instituições do Sistema Financeiro Nacional às micro, pequenas e médias empresas.

Os jovens, de 15 a 24 anos, enfrentam níveis de desemprego mais elevados que a média, o que nos sugere que a idéia de promover a formação de *núcleos executores juvenis* é uma forma de “compensação” oferecida aos jovens peruanos pelas suas dificuldades de inserção no mercado de trabalho. Nas palavras do Presidente:

*“Yo tengo un pacto sagrado con la juventud del Perú, a partir del mes de agosto los jóvenes de 18 a 28 años podrán constituir núcleos ejecutores juveniles, escoger con sus municipios y comunidades una obra, asesorarse con un profesional y construirla; cientos de escuelas, centros de salud, caminos vecinales, veredas, muros de contención, defensa ribereñas pueden ser ejecutadas por cien mil o más jóvenes en todo el país, con parte de los presupuestos no utilizados”*.

Ainda no âmbito desta breve e muito ampla caracterização da economia peruana, gostaríamos de chamar a atenção para agricultura. Os comentários e dados apresentados por Alan Garcia tocaram em um ponto bastante sensível da economia peruana, que expressa vivamente as disparidades sociais do país. No discurso que serve como eixo de nossa dissertação, o Presidente afirma que:

---

<sup>50</sup> Segundo a CEPAL, a economia peruana cresceu 9,8% em 2008 e registrou expansão de 8,3% do emprego formal.

*“La agricultura ha continuado su crecimiento, en el año 2008 fue de 6.7% su crecimiento (...) y a pesar de esa mayor producción, señores, los precios al productor aumentaron, contribuyendo a una reducción de la pobreza monetaria en el ámbito rural.*

*[...] El crédito agrario llega a 3,047 millones, 50% más que el año anterior; se han completado 303 pequeños sistemas de irrigación para 33 mil hectáreas que han generado 44 mil 500 empleos temporales; con la forestación de 40 millones de plántones se crearon 44 mil empleos y se completó la construcción de 12 mil 367 cobertizos de ganado en la sierra”.*

No entanto, para dirigentes do sul do país, onde se encontram departamentos como Cusco e Puno, onde se registra índices de pobreza que variam entre 54,6% e 69,5% da população, o próprio modelo econômico no qual se insere o crescimento agrícola peruano é que deve ser questionado, num exemplo muito claro dos conflitos que dividem o país. Mario Tapia, secretário geral da Frente Única de Defesa pelos interesses de Canchis declarou ao *La Republica* que Alan Garcia “no habló de los temas importantes para el país, como el modelo económico que nos ha mantenido en la pobreza. En lugar de eso ha mentido al decir que aumentaron los créditos para los agricultores. Quisiera que me diga a quiénes le han dado ese dinero, porque aquí a Canchis y a muchas zonas del sur no ha llegado nada”.

Segundo dados pelo Ministério da Agricultura, em 2006 a participação do setor agrário sobre o PIB peruano foi da ordem de 8,6%. Os cálculos indicam que 31,6% da população nacional vive da atividade agropecuária e que o setor da agricultura emprega 31,2% da PEA ocupada no país.<sup>51</sup>

No setor agrícola peruano existem diferenças marcantes entre produções, dependendo da localização geográfica. Na Costa se encontram as atividades agrícolas mais produtivas. É onde se concentra a agroindústria, a qual se beneficia de mão-de-obra barata e capacitada, clima e solo de excelente qualidade, e da localização geográfica favorável à exportação. Possuem os maiores níveis de inovação tecnológica e seu crescimento tem acompanhado a expansão econômica peruana recente. A produção é voltada para o mercado

---

<sup>51</sup> Fonte: Ministerio de Agricultura - <http://www.minag.gob.pe/sector-agrario/sector-agrario.html>. Último acesso em 24 de agosto de 2009.

externo – norte-americano, europeu e asiático – e tem se beneficiado do ambiente favorável aos investimentos estrangeiros atualmente existente no Peru.

A Selva e a Serra são as regiões por excelência dos pequenos produtores. A Serra, particularmente, mostra-se como contraponto ao modelo de produção agrária da Costa. Sua população é a que se encontra mais ligada à agricultura. Segundo a *Coordinadora Rural de Organizaciones Campesinas e Instituciones Agrarias*, 46% da população da Serra vive em domicílios que obtêm na agricultura mais de 40% de sua renda.<sup>52</sup> Ao mesmo tempo, sua população sofre os índices de pobreza e pobreza extrema mais altos do país.

Em contraste com a agricultura da Costa, cujos produtos ganharam espaço importante no mercado externo, a diversidade da agricultura da Serra possui valor escasso nos mercados. Outro fator a dificultar o desenvolvimento agrário da região é o alto grau de fragmentação da propriedade agrária e o baixo nível tecnológico. A falta de uma presença mais efetiva do Estado aportando políticas eficazes de desenvolvimento agrário é outro grande obstáculo à melhoria das condições sócioeconômicas da população da Serra.

O fato de que a Serra responde por mais de 80% da produção mineral peruana, maior parte desta orientada à exportação, ao mesmo tempo em que a região abriga a maior proporção de pobres (60,1%), de acordo com o Instituto Nacional de Estatística e Informática<sup>53</sup>, dá munção aos críticos do atual modelo econômico para seus ataques ao governo.

A atividade mineradora é fonte, como vimos, de sérios conflitos sociais, e tem sido responsabilizada por prejuízos ao meio ambiente da Serra, em um contexto de queda sistemática da rentabilidade dos principais produtos agropecuários andinos,<sup>54</sup> que têm enfrentado a concorrência de produtos importados subsidiados pelos países desenvolvidos. Por outro lado, devido à extrema fragmentação e à precária infraestrutura de transporte e armazenamento, a Serra enfrenta graves limitações para exportação agropecuária.

A Serra peruana ainda se encontra à espera de um plano de desenvolvimento rural que incorpore a complexidade e heterogeneidade de

---

<sup>52</sup>Coordinadora Rural de Organizaciones Campesinas e Instituciones Agrarias. *Una Agenda Agraria para el Desarrollo de la Sierra Peruana*. Lima, 2008, p.17.

<sup>53</sup> INEI. Informe Técnico. *La Pobreza em el Perú en el año 2007*.

<sup>54</sup> Coordinadora Rural de Organizaciones Campesinas e Instituciones Agrarias. *Una Agenda Agraria para el Desarrollo de la Sierra Peruana*. Lima, 2008, p.23.

seu espaço, um projeto ao mesmo tempo flexível e específico, capaz de lidar com as particularidades da região.

A Estratégia Nacional de Desenvolvimento Rural que, dado o respaldo coletivo de que usufrui, poderia impulsionar a economia da Serra, não tem recebido um tratamento adequado de coordenação e operacionalização da parte do Estado.<sup>55</sup>

Por outro lado, a região ainda é vítima de preconceitos dentro do próprio aparelho estatal, cujo discurso associa a Serra a imagens de degradação, inferioridade, arcaísmo, de natureza incontrollável, sujeita à exploração econômica que, na melhor das hipóteses, transformaria a Serra segundo o modelo vigente na Costa.

A predominância da população rural, apresentando os mais altos índices de pobreza, vivendo em distritos com graves problemas institucionais, é um desafio para o qual o Estado peruano apenas começa a implementar soluções, sujeitas a muitas críticas em função do predomínio de uma visão economicista e, mais grave, das dúvidas que pairam sobre o papel das políticas sociais na redução da pobreza.

\*\*\*

A evolução recente do Peru, em que se destaca o contraste entre altos níveis de crescimento econômico e elevados graus de pobreza, remete-nos, uma vez mais, às palavras do romancista Mário Vargas Llosa, citadas no começo da monografia. Há desigualdades tão grandes no Peru nesta primeira década do século XXI que não há exagero em falar da existência de diferentes *países* dentro do país chamado Peru. Aybar, trabalhando sobre dados de Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) dos diferentes distritos peruanos chega à seguinte conclusão:

*“Estas diferencias de IDH entre distritos muestran brechas semejantes a las que existen entre países del primer mundo y los países africanos subsaharianos. No es una exageración, por tanto, decir que en términos del IDH convive un país como Burundi dentro del Perú”.*<sup>56</sup>

<sup>55</sup> Escobal, Javier. *Repensando las estrategias de desarrollo rural en la Sierra*. Economía y Sociedad, n.71, CIES, abril de 2009.

<sup>56</sup> Aybar, Luis Vargas. *Desarrollo Humano y Ciudadanía en el Perú*. Revista de la Facultad de Ciencias Economicas de la UNMSM, Año X, n.27, setembro de 2005, p. 36.

Nenhum relatório do governo expressa com mais eloquência as desigualdades socioeconômicas peruanas do que o “*La Pobreza en el Perú en el año 2007*”, já citado. Foi a partir deste informe que o Instituto Nacional de Estatística e Informática (INEI) apresentou, em fevereiro de 2009, o Mapa de Pobreza Provincial y Distrital 2007.<sup>57</sup>

No plano nacional, em 2007, 39,3% da população peruana se encontrava em situação de pobreza.<sup>58</sup> A proporção de pobres extremos seria de 13,7% e de pobres não-extremos, 25,6%.<sup>59</sup> Entre 2006 e 2007, a taxa de pobreza diminuiu 5,2 pontos percentuais, ao passar de 44,5% a 39,3%. A queda na proporção de pobres extremos foi menor (2,4%), passando de 16,1% a 13,7%.

Os grandes contrastes do país se revelam à medida que se vai desagregando a informação por áreas de residência e região natural. Nas áreas urbanas, a proporção de pobres era de 25,7% em 2007. Nas áreas rurais, os pobres chegavam a representar 64,6% da população.

A região que mais sofre a incidência da pobreza é a Serra, com a proporção de 60,1%. A Costa apresentou 22,6% de sua população em situação de pobreza. A Selva, 48,4%.

As disparidades são ainda maiores quando se compara a incidência de pobreza extrema entre as diferentes áreas de residência e regiões naturais. Por exemplo, na Costa a pobreza extrema afeta apenas 2% da população, enquanto que na Serra a incidência sobe para 29,3%.

O aspecto positivo ressaltado pela pesquisa foi da diminuição da pobreza total e da pobreza extrema em todos os âmbitos geográficos.<sup>60</sup> Cabe destacar, porém, que onde a incidência da pobreza é maior, na Serra, foi onde se registraram os menores índices de diminuição de pobreza em comparação a 2006.

---

<sup>57</sup> O INEI trabalha com o “enfoque monetário absoluto e objetivo da pobreza”. De acordo com o Instituto: “Según esta noción de pobreza, se considera pobre todas las personas residentes en hogares particulares, cuyo gasto per cápita valorizado monetariamente, no supera el umbral de la línea de pobreza o monto mínimo necesario para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias”.

<sup>58</sup> Situação de pobreza esta definida como “nível de gasto insuficiente para adquirir uma cesta básica de consumo, composta de produtos alimentares e não alimentares”.

<sup>59</sup> O INEI define “pobres extremos” como sendo as pessoas que têm um gasto per capita inferior ao custo da cesta básica de alimentos. Os “pobres não-extremos” são pessoas que têm um gasto per capita superior ao custo da cesta básica de alimentos, mas inferior ao valor da cesta básica de consumo.

<sup>60</sup> INEI. *Informe Técnico: La Pobreza en el Perú en el año 2007*, p. 4.

Constatada a grande desigualdade entre os habitantes das diferentes regiões peruanas, a investigação revela também uma estreita relação entre origem étnica e pobreza: em 2007, 63,1% das pessoas cuja língua materna é uma língua indígena eram pobres. Por outro lado, a pobreza afetava 32,6% daqueles cujo idioma materno é o espanhol.<sup>61</sup>

Em síntese, conforme os resultados obtidos pelo INEI:

*“Según ámbito geográfico la pobreza afecta en mayor proporción a la población que aprendió como lengua materna el quechua, aymará o alguna lengua nativa, observándose una mayor incidencia en la Sierra y en la Selva”.*<sup>62</sup>

Os resultados apresentados pelo INEI pareceram a alguns a prova do sucesso do modelo econômico peruano cujo crescimento estaria tirando um grande número de cidadãos da pobreza.

Contudo, os críticos logo apontaram a grande desigualdade territorial da redução da pobreza no Peru, expressa nas próprias cifras do INEI. A população urbana e que ocupa mercado de trabalho do setor de serviços têm sido a mais beneficiada pelo crescimento econômico, enquanto que os excluídos do âmbito geográfico que abriga os setores mais dinâmicos da economia não foram contemplados com redução substancial da pobreza.<sup>63</sup>

A crítica mais severa afirma que “os pobres que saem da pobreza continuam sendo pobres”, ou seja, não conseguem um incremento em seus ganhos capaz de gerar mudança significativa no seu bem-estar, e correm grande risco de voltar à situação anterior.

Trata-se de uma situação que as políticas sociais atuais não foram desenhadas para eliminar. E nesse âmbito, não há informações precisas sobre o quanto da diminuição nos índices de pobreza é devido às ações do Estado, que não parece muito interessado em avaliar a eficácia de suas decisões e a eficiência dos seus programas.<sup>64</sup>

<sup>61</sup> INEI. *Informe Técnico: La Pobreza en el Perú en el año 2007*, p. 9.

<sup>62</sup> INEI. *Informe Técnico: La Pobreza en el Perú en el año 2007*, p. 10.

<sup>63</sup> Trivelli, Carolina. *Pobreza y políticas sociales*. Economía y Sociedad, n.70, CIES, dezembro de 2008. A autora apresenta uma análise bem articulada do atual debate que se desenrola na sociedade peruana sobre a relação entre o modelo econômico, as políticas de Estado e a redução da pobreza.

<sup>64</sup> Idem, p. 26.

O atual governo logrou estabelecer uma plataforma clara e objetiva de coordenação e articulação de programas sociais – trata-se da estratégia nacional “CRECER” cujos propósitos são: “*asegurar el capital humano y social de grupos sociales en situación de riesgo y vulnerabilidad y contribuir a lograr una inserción efectiva de las familias y productores en los mercados, contribuyendo así a la reducción de la pobreza y al empleo sostenible*”.<sup>65</sup> Será preciso, porém, esperar pelos próximos censos populacionais e por estudos mais específicos afim de avaliar o que no momento é um processo incipiente cuja norma técnica de implementação regional e local foi aprovada há pouco mais de um ano.

No caso do Programa JUNTOS, instituído em 2005, e que tem um papel central no combate à pobreza, com o objetivo de ajudar a fornecer educação e cuidados básicos para crianças de famílias pobres, fornecendo, em média, um valor que duplica a renda dos domicílios beneficiados, as análises demonstram que essa transferência monetária não permite a superação da pobreza, havendo a necessidade de programas complementares.

### ***Inserção Internacional***

Em sua Mensagem do último dia 28 de julho, Alan Garcia, em dado momento, faz referência à maneira como o Peru é visto no exterior pela sua “solidez e estabilidade”. Diz ele: “*El mundo lo sabe y 70 jefes de Estado que llegaron al Perú a las cumbres de América, Europa y APEC lo reconocieron y lo admiran*”. Falar de admiração e da causa do suposto fenômeno estabelece um vínculo entre a política interna e a política externa que fica mais explícito nas palavras seguintes:

*“Hablemos francamente en el mundo global y sin fronteras de hoy no hay diferencia entre el frente interno y el frente externo. Eso sería engañarse, hay un solo frente. Cuando alguien bloquea el avance minero del Perú, ¿quién se beneficia evitando que el Perú sea un gran productor de cobre?, ¿quién se beneficia cuando se impide que las riquezas bajo la tierra, el gas o el petróleo se usen para aumentar el potencial y el empleo en el Perú?”.*

O trecho acima ilustra perfeitamente a lógica que o Estado peruano tem seguido de maneira “sólida e estável” nos últimos anos: fazer da política externa

<sup>65</sup> CRECER. Disponível em [www.crecer.gob.pe](http://www.crecer.gob.pe).

um instrumento para atrair investimentos externos e aumentar suas exportações. É o que a pesquisadora Natália Maciel denomina de “inserção pragmática” peruana<sup>66</sup> no sistema internacional em busca de desenvolvimento econômico, o que deve ser entendido como fortalecimento do modelo primário-exportador e de serviços analisado pelo professor Efraim de Olarte.

Com tal objetivo, a política externa peruana tem se pautado pela negociação de tratados de livre comércio com países dos blocos com os quais o Peru possui os maiores valores de intercâmbio comercial: APEC<sup>67</sup>, em primeiro lugar, e União Européia, em segundo.

De acordo com as estatísticas da Superintendência Nacional de Administração Tributária peruana (SUNAT), no primeiro semestre de 2009, em termos de blocos comerciais, APEC foi o principal destino das exportações peruanas, adquirindo 60% das exportações tradicionais (minérios, produtos pesqueiros, petróleo e derivados, produtos agrícolas), e 40% das exportações não-tradicionais.<sup>68</sup>

A Comunidade Andina (CAN) aparece em segundo lugar como bloco de destino das exportações tradicionais peruanas, com 20%, seguida de perto pela União Européia, com 19%. Mas cabe o registro de que na soma das exportações tradicionais e não-tradicionais, a União Européia ultrapassa a Comunidade Andina.

Em termos de intercâmbio comercial peruano com os blocos, CAN e Mercosul aparecem em terceiro e quarto lugar, respectivamente, atrás de APEC, em primeiro lugar, e União Européia, em segundo.

Pautada pelo fortalecimento desses laços comerciais forjados na década de 1990, a política externa peruana evoluiu de maneira a ganhar um viés marcadamente extraregional, mantendo relações muito restritas com os países latino-americanos, especialmente com seus vizinhos sul-americanos com os quais possui marcadas divergências ideológicas e de política econômica.

Na mesma mensagem em que o Presidente Alan Garcia iguala o *front* interno ao externo, ele adverte que o Peru tem como adversário o modelo

---

<sup>66</sup> Maciel, Natália. *Balanço da política exterior dos dois primeiros anos do segundo mandato de Alan Garcia (2006-2008)*. Observador on-line (v.3, n.5, maio de 2008). ISSN 1809 – 7588. Disponível em <http://observatório.iuperj.br>.

<sup>67</sup> Foro de Cooperação Econômica Ásia Pacífico, fundado em 1989 com o objetivo de liberalizar o comércio e os investimentos, a promoção do regionalismo e a cooperação econômica. O Foro é composto por 21 membros, entre os quais se encontra o Peru, cuja entrada se deu em 1998.

<sup>68</sup> Fonte: SUNAT. *Nota de Prensa n. 156 – 2009*. Disponível em [www.sunat.gob.pe](http://www.sunat.gob.pe).

“*estatista y autoritario*”, referindo-se à Venezuela, Bolívia e Equador, sendo os dois últimos países membros da CAN, juntamente com Peru e Colômbia.

Em razão dos objetivos econômicos e dos conflitos políticos com seus vizinhos é que Maciel pôde concluir que atualmente se constata “o afastamento sistemático do Peru dos países do seu entorno e uma maior preocupação com acordos bilaterais com países de fora da região”.<sup>69</sup>

O governo de Garcia vem dando continuidade aos princípios de política externa da gestão de Alejandro Toledo que, em abril de 2006, concluiu as negociações do Tratado de Livre Comércio (TLC) com os Estados Unidos, de maneira isolada, rompendo um processo que inicialmente envolvia Colômbia, Equador e Bolívia. Embora pairassem dúvidas sobre a possibilidade de ratificação do TLC pelo Congresso peruano, o fato é que em junho de 2006, o Parlamento ratificou o Tratado. Nos Estados Unidos, o Congresso americano o aprovou em dezembro de 2007.

Não foi apenas pela dimensão do combate às drogas que o TLC se tornou um tema de política doméstica. Na imprensa especializada vários intelectuais promoveram um debate sobre o impacto do Tratado sobre a economia peruana, no âmbito da agricultura, da indústria farmacêutica, entre outros. Logo após a ratificação do TLC pelo Congresso peruano, o Professor de Economia, Mario Tello, da Pontifícia Universidade Católica do Peru, criticava a aprovação do Tratado na ausência de estudos técnicos de análise custo-benefício de todos os temas negociados.<sup>70</sup>

Esse posicionamento do governo central, em defesa da negociação bilateral de Tratados de Livre Comércio com países e blocos extraregionais, negligenciando seus efeitos sobre os setores da economia nacional envolvidos, e mostrando indiferença pelos conflitos que isso possa gerar com os parceiros dos blocos regionais, tem sua continuidade na atual gestão com a tentativa, frustrada até o momento, de negociação de um TLC com a União Européia, e com a assinatura de dois Tratados de Livre Comércio, um com o Canadá e outro com Singapura.

A segunda linha de atuação da política externa peruana, estreitamente relacionada às negociações dos TLCs, é a da sua participação no Foro de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico.

---

<sup>69</sup> Maciel, Natália. *Balço da política exterior dos dois primeiros anos do segundo mandato de Alan Garcia (2006-2008)*. Observador on-line (v.3, n.5, maio de 2008), p. 1.

<sup>70</sup> Tello, Mario. *¿Cuál Será el impacto económico del TLC Perú-EE.UU.?* Análisis de Políticas, n. 36, 21 de julho de 2006.

Ao iniciar a presidência peruana do Foro, em janeiro de 2008, Alan Garcia afirmou que a reunião de Cúpula do APEC ajudaria o país em sua inserção no comércio mundial e na globalização, destacando que “*lo más importante es que va a consolidar en nuestro pueblo la idea de su potencialidad exportadora y su capacidad de aplicar tecnología a los bienes naturales para venderlos al exterior*”.<sup>71</sup>

A participação ativa do Peru nesse organismo é demonstrada pela proposta de criação do Arco Pacífico, na Cúpula da APEC de 2007. O novo bloco político-econômico incluiria, além do Peru, México, Panamá, Canadá e Chile. O objetivo do bloco seria o de funcionar como Foro de coordenação dessas economias com interesse na Ásia, servindo como alternativa à ALBA, proposta por Hugo Chávez. Alan Garcia não fala explicitamente nesses termos, mas chega-se a tal conclusão quando o Presidente peruano, ao falar de sua iniciativa, a contrapõe ao “messianismo internacional” e a apresenta como outro “modelo ideológico”.

No âmbito das relações do Peru com seus vizinhos da América do Sul, cremos que seja necessário ponderar com cuidado as opções peruanas face aos processos de integração na região. De acordo com Maciel, “não se observa nenhum esforço significativo desse país para impulsionar a integração regional para além do discurso”.<sup>72</sup> A ponderação que consideramos necessária no caso é a de que a estratégia peruana está voltada para sua inserção comercial nos fluxos econômicos e financeiros dos grandes blocos mundiais, sendo o principal deles o APEC. Logo, a participação mais ou menos ativa do Peru em iniciativas de integração regional depende do vínculo que os projetos de integração possam ter com o eixo principal de sua política externa.

Por exemplo, é importante para o Peru estimular o interesse do Brasil pelo oceano Pacífico, daí a consideração como interesse comum e estratégico a *Carretera Interoceánica*, a Rodovia do Pacífico, que liga o Brasil ao Peru, convertendo ambos os países em bioceânicos, fator de integração da região amazônica dos dois países.

O anúncio da construção de seis hidroelétricas conjuntas, feito em abril deste ano, no Acre, pelos presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Alan Garcia, em meio a uma série de temas tratados entre os dois presidentes, são indicações recentes de que há grande potencial de colaboração peruana em

<sup>71</sup> El Comercio, 10 de janeiro de 2008.

<sup>72</sup> Maciel, Natália. *Balanço da política exterior dos dois primeiros anos do segundo mandato de Alan Garcia (2006-2008)*. Observador on-line (v.3, n.5, maio de 2008), p. 10.

projetos de integração *desde que*, sublinhe-se, tais iniciativas não se oponham ao projeto liberal-globalista do Peru.

Devemos lembrar que a economia de maior crescimento na América do Sul nos últimos anos é membro associado do Mercosul desde 2003; que teve importante participação na concepção do Anel Energético, projeto de construção de uma rede de gasodutos na América do Sul; que é membro da CAN, com a qual possui significativo intercâmbio comercial, não obstante as divergências políticas.

Para além das relações bilaterais, que podem gerar parcerias especiais ou se limitarem a cooperação de menor repercussão, parece-nos que o Peru desempenha um papel importante na região como representante de um modelo “liberal-globalista” em atrito constante com a “revolução bolivariana” da Venezuela. Das transformações oriundas desse conflito depende grande parte do futuro da integração regional.

### ***Um olhar sobre o futuro...***

Nossa reflexão sobre a evolução futura do Peru, como não poderia deixar de ser, encontra-se condicionada por todo o conjunto de reflexões e informações que deram corpo e espírito a esta monografia.

Constatamos que a sociedade peruana, hoje, encontra-se em profundo processo de discussão de suas instituições – das que existem e das que precisam ser inventadas. No médio e no longo prazo, podemos esperar, com otimismo, um aumento da institucionalidade em todas as dimensões da vida peruana, superando a crise institucional herdada da Era Fujimori.

Tal superação depende, obviamente, da vontade dos agentes políticos envolvidos. É fundamental, por exemplo, que os presidentes regionais transcendam a agenda orçamentária e passem a discutir seu papel de gestores do território e se ponham na linha de frente da solução pacífica dos conflitos sociais.

A já longa trajetória do modelo econômico primário-exportador e de serviços, liberal-globalista, leva-nos a crer que os próximos governos não alterarão as linhas mestras da economia peruana.

Por outro lado, o aumento do número de conflitos socioambientais, sobretudo entre populações locais e projetos de mineração, exige novos marcos regulatórios para a atividade mineradora de modo a beneficiar de maneira efetiva as regiões e erradicar a pobreza.

Portanto, visualizamos um futuro de médio e longo prazo no qual a mineração continua como carro-chefe das exportações peruanas, mas transformada pela ação pública para impulsionar o desenvolvimento das regiões.

No campo da descentralização, o processo de transferência de competências irá se completar, mas a contradição entre maiores responsabilidades e recursos financeiros e/ou humanos insuficientes, levará os governos regionais a reivindicarem um redesenho do processo de descentralização, de modo a torná-lo mais orgânico, rearticulando o espaço intergovernamental.

O tema da demarcação territorial será retomado para incluir o processo de integração regional de modo a se conceber uma verdadeira descentralização econômica, sem a qual não se pode erradicar a pobreza.

Neste sentido, os programas complementares de erradicação da pobreza irão se pautar menos pela transferência monetária condicionada e mais pela inserção econômica das famílias pobres em atividades econômicas sustentadas.

Finalmente, para manter seu atual modelo de inserção internacional, o Peru terá que responder às demandas da população das regiões mais pobres, e nesse processo, se verá obrigado a transformar seu projeto liberal-globalista, investindo em ciência e tecnologia, educação, de modo a se parecer mais com as economias asiáticas que tanto admira e das quais tanto depende.

É isso ou a manutenção dos diversos “países” dentro do Peru, da exploração e da discriminação que pesa sobre a maior parte de sua população que está longe de alcançar a plena dignidade da cidadania.

Os avanços políticos obtidos até o momento não são tão “sólidos” que não possam “cair” novamente numa trilha antidemocrática. As conquistas econômicas alcançadas não são tão “estáveis” que não possam sofrer retrocessos, de uma hora para outra, numa crise, se não forem feitas as mudanças institucionais e estruturais necessárias.

### **Referências Bibliográficas**

AYBAR, Luis Vargas. *Desarrollo Humano y Ciudadanía en el Perú*. Revista de la Facultad de Ciencias Economicas de la UNMSM, Ano X, n.27, setembro de 2005.

BALLÓN E., Eduardo. *Las tendencias que encuentra el nuevo gobierno: crecimiento económico sin calidad, límites de la democracia y alta conflictividad social*. In Cuadernos Descentralistas n. 20. Lima, julho de 2006.

CEPAL. *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2005-2006*.

CEPAL. *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2006-2007*.

CEPAL. *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2008-2009*.

CONTRERAS CARRANZA, Carlos. *Historia del Perú contemporáneo*. Lima: IEP, 2004.

Coordinadora Rural de Organizaciones Campesinas e Instituciones Agrarias. *Una Agenda Agraria para el Desarrollo de la Sierra Peruana*. Lima, 2008.

COUTINHO, Marcelo. *Intentona de Ano Novo: Uma análise da crise institucional no Peru*. In Análise de Conjuntura OPSA, n.2, janeiro de 2005.

DA CRUZ JR, Ademar Seabra. *Novos rumos, velhos problemas – as tortuosas vias da negociação e da conciliação no segundo mandato de Alan Garcia*. Observatório Político Sul-Americano. Análise de Conjuntura (n. 11, nov. 2007) ISSN 1809-8924.

DE OLARTE, Efraim Gonzales. *Desarrollo Integrador, Descentralizado y Exportador: DIDE*. In Cuadernos Descentralistas n. 20. Lima, julho de 2006.

Defensoria del Pueblo. *Ante todo, el Diálogo*. Lima, novembro de 2005.

DELGADO, Ana Carolina & Lemgruber, Silvia. *Os movimentos indígenas e suas implicações para o processo político na Bolívia e no Peru*. Observador On-Line (Vol. 1, n° 4, junho de 2006).

INEI. Informe Técnico. *La Pobreza em el Perú en el año 2007*. Ipsos Apoyo. *Opinión Data*. Ano 9, n.113, Lima, 22 de junho de 2009.

JIMÉNEZ, Félix. *¿Continuidad o Ruptura?* In *Le Monde Diplomatique*, Ano III, n. 27, julho de 2009.

PINTO, Hugo Eduardo Meza. *A Evolução da Economia Peruana no Período 1950-2000: Meio Século de Transformações e a Busca de Relações Internacionais*. Cadernos PROLAM/USP (ano 2 – vol.2 – 2003).

PNUD - Informe sobre Desarrollo Humano/ Perú 2006. Lima, 2006.

PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano 2005*. Lima, março de 2005.

PNUD. *La Democracia en el Perú: Proceso Histórico y Agenda Pendiente*. Lima, março de 2006.

RIBEYRO, Julio Ramón. *A Teia de Aranha*. In *Os Melhores Contos da América Latina/organizador Flavio Moreira da Costa*. Rio de Janeiro: Agir, 2008.

SANTA CRUZ C, J. Francisco. *La Regionalización y el Fortalecimiento de las Juntas de Coordinación Interregional*. In *Cuadernos Descentralistas*, n. 21, Lima, agosto de 2007.

SCHADY, Norbert R. *The Political Economy of Expenditures by the Peruvian Social Fund (FONCODES), 1991-1995*. *American Political Science Review*. Vol. 94, n.2, June 2000.

VARGAS LLOSA, Mario. *Dicionário Amoroso da América Latina*. Rio de Janeiro: Ediouro, 2006. 1ª reimpressão.

VECCHIONE, Marcela. *A Tentativa de Mudar o Mesmo: Novos Discursos e Velhas Práticas no Peru Pós-Fujimori*. In *A Agenda Sul-Americana: Mudanças e Desafios no Início do Século XXI*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2007.









<i>Formato</i>	<i>15,5 x 22,5 cm</i>
<i>Mancha gráfica</i>	<i>12 x 18,3cm</i>
<i>Papel</i>	<i>pólen soft 80g (miolo), duo design 250g (capa)</i>
<i>Fontes</i>	<i>Times New Roman 17/20,4 (títulos), 12/14 (textos)</i>